

## TIMOR-LESTE

### As Nações Unidas e a questão de Timor-Leste\*

**Miguel Galvão Teles**

Jurista

\* De há um ano a esta parte, a situação de Timor-Leste evoluiu com uma tal rapidez que tudo o que a seu respeito se afirma tem de trazer a data de quando foi escrito ou falado ou de ser actualizado. Preferi manter o texto que então preparei para ser dito no dia 12 de Maio de 1999, no colóquio «A Democracia e a Política Externa Portuguesa», organizado pela flad e pela Política Internacional, dando-lhe somente pequenos retoques de redacção, clarificando um ou outro aspecto e acrescentando umas poucas notas de pé de página. Não deixei, em todo o caso, de tentar fazer uma actualização, reportada ao fim de Outubro de 1999. Mas, para tal efeito, optei por aditar um posfácio.

1. É para mim um privilégio que este colóquio, programado há bastante tempo e onde me cabe falar sobre as Nações Unidas e a questão de Timor-Leste, ocorra precisamente uma semana depois da assinatura dos acordos decisivos – para o bem ou para o mal – sobre o território, que envolvem as Nações Unidas, Portugal e a Indonésia. Todos esperarão que a esses documentos dê particular atenção. Fá-lo-ei. Mas, apesar da limitação do tempo de que disponho, terei de efectuar um regresso no passado – que vai mesmo para além de Timor. Realizá-lo-ei a propósito precisamente do primeiro considerando do que veio a ser chamado o Acordo Geral.

2. Foram três os acordos celebrados: o primeiro, designado pela resolução do Conselho de Segurança n.º 1236, de 7 de Maio de 1999, como Acordo Geral, é estabelecido entre a Indonésia e Portugal, intervindo o Secretário-Geral apenas como testemunha, e traz em anexo um texto contendo o «quadro constitucional para uma autonomia especial para Timor-Leste», preparado pelas Nações Unidas e modificado pela Indonésia; o segundo e o terceiro, tendo por objecto, respectivamente, as «modalidades para a consulta popular dos timorenses orientais através de voto directo» e as condições de segurança da consulta popular («Agreement Regarding Security») são celebrados entre a Indonésia, Portugal e o Secretário-Geral – ou, mais exactamente, as Nações Unidas, representadas pelo Secretário-Geral. A tudo acresce um memorandum do Secretário-Geral datado de 4 de Maio.

3. O primeiro acordo tem um preâmbulo, que começa nos termos seguintes: «Recalling General Assembly resolutions 1514 (xv), 1541 (xv), 2625 (xxv) and the relevant resolutions and decisions adopted by the Security Council and the General Assembly on the question of East Timor».

O acordo invoca assim, para além das resoluções que respeitam individualmente a Timor, as resoluções genéricas que formam, pode dizer-se, a Magna Carta do direito dos povos coloniais à autodeterminação: a 1514, a 2625 e a 1541.

Todas elas procuraram fazer uma interpretação da Carta – e, em particular, dos seus artigos 1, parágrafo 2, 55, 73 e 76 – que veio, no essencial, a converter-se em costume internacional. A resolução 1514, de 14 de Dezembro de 1960 – intitulada «Declaração sobre a concessão de independência aos países e povos coloniais» –, contém a afirmação do direito dos povos coloniais à autodeterminação, incluindo a independência. A resolução 2625, de 24 de Outubro de 1970 – intitulada «Declaração relativa aos princípios do direito internacional respeitantes às relações amigáveis e à cooperação entre os Estados de harmonia com a Carta das Nações Unidas» – especifica o direito de autodeterminação, configurando-o designadamente como um direito erga omnes e afirmando o «estatuto separado» dos territórios não-autónomos.

Detenhamo-nos um instante sobre a resolução 1541, que interessa particularmente à questão de Timor-Leste.

4. A resolução 1541, de 15 de Dezembro de 1960, é como que o «diploma de execução» do artigo 73 da Carta e da resolução 1514.

O artigo 73 da Carta impõe aos Estados que tenham ou assumam a responsabilidade de administrar territórios não-autónomos, entre outras, a obrigação de transmitir regularmente ao Secretário-Geral informações sobre os mesmos territórios [alínea e)]. Haviam-se suscitado dois problemas, nas relações com Estados – entre os quais Portugal – que se recusavam a prestar informações. Um era substantivo – como se caracterizam os territórios não-autónomos? Outro era de competência: a quem pertencia a qualificação, a cada Estado ou às Nações Unidas?

A resolução 1541 (vinda na sequência da resolução 742 [viii]) aborda o problema da primeira perspectiva, aprovando aquilo a que chama os «Princípios que devem guiar os Estados-membros na determinação sobre se existe ou não obrigação de transmitir a informação requerida no artigo 73, alínea e), da Carta das Nações Unidas».

O objectivo era aparentemente limitado. Mas, para determinar até quando subsistia a obrigação de prestar informações, a resolução enfrentou a questão do termo do estatuto de território não-autónomo e, conseqüentemente, do exercício do direito de autodeterminação. E nisso consistiu a mais importante das suas contribuições para a definição do regime do direito de autodeterminação.

O Princípio vi afirma que se pode dizer (e apenas se pode dizer) que um território não-autónomo atingiu pleno autogoverno mediante a) a emergência como Estado soberano independente, b) a livre associação com um Estado independente, ou c) a integração num Estado independente.

A resolução não estabelece requisitos procedimentais para a independência. Mas fixa-os, e de modo rigoroso, para a associação com ou a integração em um Estado – seja a potência colonial, seja outro. Para ambas se exige que haja uma escolha livre e voluntária, segundo processos informados e democráticos (Princípios vii e ix). A propósito da integração, diz-se que esta deverá representar o «resultado de desejos livremente expressos do povo do território agindo com plena consciência da mudança do seu estatuto, sendo os seus desejos expressos por processos informados e democráticos, conduzidos imparcialmente e baseados no sufrágio adulto universal».

5. Na sequência e na base da resolução 1541, e afirmando agora a competência das Nações Unidas para qualificar em concreto os territórios como territórios não-autónomos (aquilo a que o Prof. Sérvulo Correia chamou qualificação determinativa<sup>1</sup>), a resolução 1542 (xv), também de 15 de Dezembro de 1960, caracterizou como tais todas as colónias

portuguesas, incluindo Timor. Timor-Leste encontra-se assim qualificado pelas Nações Unidas como território não-autónimo desde 1960.

O conflito entre as Nações Unidas e Portugal, que vinha praticamente da admissão do nosso país como membro das Nações Unidas, em Dezembro de 1955, renovou-se e acentuou-se, com Portugal a contestar a aplicabilidade da resolução 1541 e a validade da resolução 1542 e a recusar-se a prestar informações, bem como a promover a autodeterminação das suas colónias. O conflito só terminou com a aceitação da posição das Nações Unidas, a seguir ao 25 de Abril, e, mais exactamente, com a Lei n.º 7/74, de 27 de Julho<sup>2</sup>.

A qualificação de Macau como território não-autónimo foi retirada em 1972, por não preenchimento dos respectivos pressupostos, a solicitação da República Popular da China. Todas as colónias portuguesas, excepto Timor, acederam à independência até 1975. De Timor-Leste continuou Portugal a ser qualificado como potência administrante. É o único território não-autónimo sob administração portuguesa – apenas de jure – que resta.

6. No que toca ao exercício do direito de autodeterminação, a primeira prova de fogo que a resolução 1541 enfrentou foi o Irião Ocidental<sup>3</sup>. E as coisas correram mal. Começava a desenhar-se a tendência para alguma frouxidão das Nações Unidas quando não estivessem em causa potências coloniais clássicas, mas Estados resultantes eles próprios de descolonização.

O acordo pelo qual a Holanda reconheceu, em 1949, a independência da Indonésia e se obrigou a efectuar, para esta, a transferência da soberania, deixou em aberto a questão da «residency» da Nova Guiné (Ocidental), ou Irião Ocidental, para futuras negociações, a começar no prazo de um ano. Holanda e Indonésia não se entenderam e a última fez desembarcar tropas (para-quedistas) no território. A Indonésia rejeitou uma proposta da Holanda para que fosse efectuado um referendo, com transferência prévia, pela Holanda, da administração do território para as Nações Unidas. Finalmente, em Novembro de 1962, sob os auspícios do então Secretário-Geral interino, U Thant, e com a mediação do Embaixador Ellsworth Bunker, a Holanda e a Indonésia estabeleceram um acordo. O território passou transitoriamente para a administração directa das Nações Unidas (foi a primeira experiência nesse sentido). Tal administração era, porém, temporária e, a partir de 1 de Março de 1963, deveria ser transferida, como foi, para a Indonésia. Esta obrigava-se a, com a assistência de representante das Nações Unidas, dar ao povo do Irião Ocidental a oportunidade de, até o fim de 1969, exercer «freedom of choice», de modo a decidir se «wish to remain with Indonesia» ou «wish to sever their ties with Indonesia».

Quanto ao modo de exercer o «free choice», o tratado era quase silencioso, falando apenas da «elegibility of all adults, male and female, not foreign nationals, to participate in the act of self-determination to be carried out in accordance with international practice...». Foi aqui que o problema se pôs. Apesar das recomendações em contrário do representante especial do Secretário-Geral, organizaram-se, de forma pouco ou nada democrática e a partir de conselhos regionais, oito assembleias consultivas, que se disse haverem-se pronunciado, segundo o chamado método das consultas colectivas, pela continuação da ligação à Indonésia.

A resolução 1541, que exige processos democráticos, conduzidos imparcialmente e baseados no sufrágio universal adulto, foi clarissimamente violada. O representante

especial do Secretário-Geral formulou reservas, mas a Holanda não levantou a voz. E o Secretário-Geral resignou-se.

A Assembleia Geral, pela sua resolução 2504 (xxiv), limitou-se a tomar nota do Relatório do Secretário-Geral e a reconhecer o cumprimento por este da missão que lhe fora confiada pelo Tratado de 1962. Uma proposta no sentido de se realizar novo acto de «free choice» até ao fim de 1975 foi rejeitada.

Importa notar que, no período colonial, o Irião Ocidental fazia parte das Índias Orientais Holandesas e que, por isso, o respeito da integridade dos territórios coloniais no processo de autodeterminação deveria ter determinado, na origem, que a independência da Indonésia abrangesse o Irião Ocidental<sup>4</sup>. Mas, a partir do momento em que este foi tratado como território não-autónomo separado e se fez, para ele, acto específico de autodeterminação, a resolução 1541 haveria de ser respeitada – e não foi.

7. Honra seja, apesar de tudo, às Nações Unidas, honra seja, sobretudo, ao povo timorense e honra seja também, porque não dizê-lo, a Portugal, o caso de Timor-Leste representou o contraponto do Irião Ocidental.

É sabido o que se passou em 1975. O conflito entre os diversos movimentos timorenses e a interferência indonésia tornaram inviável um acordo de Portugal com todos e conduziram à definição unilateral de um regime de autodeterminação, através da Lei n.º 7/75, de 17 de Julho. Pouco tempo depois, a guerra civil eclodiu e a fragilidade da autoridade de Portugal, em período revolucionário, não lhe permitiu controlar os acontecimentos. O Governador e as poucas tropas portuguesas que se encontravam no território acantonaram-se na ilha de Atauro. Em 28 de Novembro, a fretilin declarou unilateralmente a independência. A udt, apodeti e dois pequenos partidos reclamaram a integração na Indonésia. Portugal não reconheceu nenhuma das declarações. No dia 7 de Dezembro de 1975, aniversário de Pearl Harbour, as tropas indonésias invadiram o território. A 4.ª Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas estava a discutir a questão de Timor-Leste. A resolução da Assembleia Geral 3485 (xxx), de 12 de Dezembro, reclamou o respeito do direito do povo de Timor à autodeterminação e independência, dirigiu um apelo à potência administrante para que procurasse uma solução pacífica com os partidos timorenses e deplorou fortemente a intervenção militar indonésia. Portugal havia requerido reunião urgente do Conselho de Segurança e a resolução n.º 384, de 22 de Dezembro de 1975, retomou no essencial, e por unanimidade, os termos da resolução da Assembleia Geral. A resolução do Conselho de Segurança n.º 389, de 22 de Abril de 1976, agora com duas abstenções (eua e Japão), reafirmou o direito do povo de Timor à autodeterminação e apelou para a retirada das forças indonésias.

8. Após a invasão, a Indonésia instalou em Timor-Leste um governo provisório – que estava longe de controlar todo o território, em grande parte ocupado pela fretilin.

Em 2 de Abril de 1976, o Governo Provisório criou um «Conselho Deliberativo de Timor-Leste». De vinte e oito membros desse «Conselho», apenas cinco (os de Dili) seriam aparentemente eleitos. Os restantes seriam designados segundo os princípios do «consenso e consentimento»(!). Em 31 de Maio, o Conselho, assim composto, «deliberou», por unanimidade, apresentar petição para a integração de Timor-Leste na Indonésia. O Governo indonésio enviou a Timor uma missão para «confirmar» os desejos da população. Convidou o Presidente do Conselho de Segurança, o Presidente do Comité dos 24 e o representante especial do Secretário-Geral para acompanharem a missão.

Estes, porém, invocando as resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, declinaram<sup>5</sup>.

Em 17 de Julho de 1976, o Presidente da República indonésia, depois de ter ouvido a «Assembleia Consultiva do Povo» (mrp), declarou a integração de Timor-Leste na Indonésia, como sua 27.<sup>a</sup> província. Subsequentemente, aquela assembleia aprovou o decreto n.º VI/MRP/1978 sobre a «Afirmção da Integração de Timor-Leste na República da Indonésia».

Desde 1976 e pelo menos até há pouco a Indonésia sustentou que o povo de Timor-Leste exercera o seu direito de autodeterminação e que a integração representava o resultado desse exercício.

Porém, as resoluções da Assembleia Geral n.º 31/53, de Dezembro de 1976, e n.º 32/34, de Dezembro de 1977, rejeitaram expressa e categoricamente «a pretensão de que Timor-Leste foi integrado na Indonésia, visto que o povo do território não pôde exercer livremente o seu direito à autodeterminação e independência».

E, posteriormente, todas as tentativas, anualmente renovadas pelo Governo indonésio, de retirar a questão de Timor-Leste da agenda do Comité dos 24 foram insuportadas.

A Indonésia procurou repetir, com Timor-Leste, o Irião Ocidental, e de forma ainda mais tosca. A primeira grande contribuição da questão de Timor-Leste para a especificação do regime do direito de autodeterminação dos povos coloniais consistiu em as Nações Unidas se haverem recusado a reconhecer a validade de um simulacro de acto de autodeterminação, no sentido da integração. As resoluções mencionadas da Assembleia Geral não o dizem explicitamente, mas é manifesto que aquilo que se encontrava em causa era o desrespeito dos critérios fixados pela resolução 1541.

**9.** Ainda que reafirmassem o direito do povo de Timor-Leste à autodeterminação e que, a partir de 1979, recuperassem a qualificação expressa de Portugal como potência administrante, as resoluções da Assembleia Geral subsequentes a 1977 foram-se tornando cada vez menos incisivas e foram obtendo uma maioria cada vez mais apertada.

A resolução n.º 37/30, de 1982, requereu ao Secretário-Geral que iniciasse consultas com todas as partes directamente envolvidas, com vista a explorar caminhos para se alcançar um «comprehensive settlement of the problem».

Nessa base – do ponto de vista das Nações Unidas e de Portugal – se iniciaram consultas do Secretário-Geral com Portugal e a Indonésia. Durante anos os trabalhos marcaram passo, mas nunca se encerraram. Para qualquer desenvolvimento útil, tornava-se indispensável uma alteração interna na Indonésia, embora o espaço houvesse de ser sempre apertado e o caminho tortuoso. Havia que manter a questão de Timor-Leste em aberto, como questão de autodeterminação, até que as condições mudassem.

A seguir à queda do Presidente Suharto, em Maio de 1998, os acontecimentos tomaram aceleração até então inimaginável. Começou por discutir-se um estatuto de autonomia especial, como solução definitiva para a Indonésia, transitória para Portugal. Passou-se depois directamente para a questão da autodeterminação. Nesse quadro foram assinados os acordos de 5 de Maio. Na sequência deles, o Conselho de Segurança aprovou a sua resolução n.º 1236 (1999), de 7 de Maio.

**10.** Descrevendo, muito sumariamente, o conteúdo dos acordos, temos, no primeiro, celebrado apenas entre a Indonésia e Portugal, aquele a que a resolução do Conselho de Segurança chama o Acordo Geral, as partes a requererem ao Secretário-Geral que submetesse, ele próprio, a consulta popular a proposta anexa sobre autonomia especial de

Timor-Leste, num quadro indonésio, e a definir as consequências da determinação que o Secretário-Geral profira, na base dos resultados da consulta. Se a determinação do Secretário-Geral for no sentido que o estatuto é aceitável para o povo de Timor-Leste, a Indonésia obriga-se a tomar as medidas necessárias para colocar internamente em vigor o estatuto de autonomia e Portugal as medidas que caibam para retirar Timor-Leste da lista dos territórios não-autónomos. Se, pelo contrário, a determinação do Secretário-Geral for no sentido de que o estatuto de autonomia especial não é aceitável pelo povo de Timor-Leste, a Indonésia obriga-se a tomar as medidas constitucionais necessárias para fazer cessar «as suas ligações com Timor-Leste, assim restaurando, segundo o direito indonésio, o estatuto de Timor-Leste anterior a 17 de Julho de 1976» – data da declaração de integração. E, continua o artigo 6, na parte talvez mais ambígua do acordo: «...the Governments of Indonesia and Portugal and the Secretary-General shall agree on arrangements for a peaceful and orderly transfer of authority in East Timor to the United Nations. The Secretary-General shall, subject to the appropriate legislative mandate, initiate the procedure enabling East Timor to begin a process of transition towards independence».

Diz o Acordo Geral que a responsabilidade pela segurança, de modo a que a consulta seja desenvolvida de modo leal e pacífico, sem intimidação, violência ou interferência de qualquer lado, cabe ao Governo indonésio, mas as partes solicitam ao Secretário-Geral não só que envie uma missão apropriada para efectuar a consulta, como que, após esta, mantenha uma adequada presença das Nações Unidas no território.

O acordo respeitante às modalidades para a consulta regula a capacidade de voto e o processo de recenseamento, de propaganda e de votação. Têm capacidade de voto os maiores de 17 anos, nascidos em Timor-Leste, filhos de nascido em Timor-Leste ou casados com pessoa em qualquer das anteriores situações, residentes dentro ou fora do território. A consulta popular encontra-se prevista para 8 de Agosto e efectuar-se-á não só em Timor-Leste, como nos locais onde existam comunidades timorenses.

As perguntas indicam as consequências da aceitação ou rejeição do estatuto de autonomia.

O acordo sobre segurança prevê um código de conduta, com a deposição de armas, afirma a necessidade de neutralidade absoluta das forças armadas e da polícia indonésias e declara que, antes do recenseamento, o Secretário-Geral verificará se existem as condições necessárias para proceder à audição popular.

Por fim, num memorandum unilateral, o Secretário-Geral comunica às partes o que entende serem os principais elementos para poder considerar que se encontram preenchidas as condições necessárias para passar às fases operacionais do processo de consulta.

A resolução do Conselho de Segurança n.º 1236 (1999), aprovada por unanimidade, declara os acordos bem-vindos e requer do Secretário-Geral que mantenha o Conselho informado de perto sobre a situação e, em particular, que lhe comunique, antes de começar o recenseamento, se há condições para desenvolver pacificamente o processo de consulta.

**11.** Se quisermos proceder a uma caracterização jurídica dos acordos, quatro notas merecem ser assinaladas.

A primeira consiste em que os acordos se encontram numa relação que em direito interno chamaríamos união de contratos. Nenhum deles subsiste separadamente, sem prejuízo,

porventura, da obrigação de adaptação dos acordos complementares em função das circunstâncias. Poderíamos falar de união de tratados.

A segunda observação respeita à estranha estrutura subjectiva dos acordos: no Acordo Geral, em que se refere constantemente o Secretário-Geral, as Nações Unidas não são partes; são-no nos outros dois acordos. No Acordo Geral as partes solicitam comportamentos ao Secretário-Geral e contraem obrigações em função de actos deste. É apenas nos acordos complementares, e particularmente no acordo sobre as modalidades para a consulta, que, implicitamente, as Nações Unidas assumem obrigações relativamente aos comportamentos referidos no Acordo Geral. Mas assumem-nas com limites, e nesse aspecto o Memorandum do Secretário-Geral mostra-se fundamental. Em particular, o Secretário-Geral só procederá à consulta popular se houver condições de segurança e imparcialidade para tal. E, mesmo depois da consulta, fica-lhe aberta a possibilidade de declarar que não se verificaram os requisitos de seriedade e nada determinar em resultado dela – sem analisar agora quais possam ser as consequências de uma situação dessas.

Terceira nota traduz-se no carácter transaccional, em sentido jurídico, dos acordos. Estes representam, na fórmula do nosso Código Civil (artigo 1248.º), «um contrato pelo qual as partes previnem ou terminam um litígio mediante recíprocas concessões». Os acordos visam dirimir um litígio, que envolve o povo de Timor-Leste, Portugal, a Indonésia e as Nações Unidas. As necessárias concessões, no âmbito de uma transacção, implicam inevitavelmente distorções relativamente a certos princípios. Será talvez por isso que as Nações Unidas não são parte no Acordo Geral.

Portugal intervém na qualidade, que reclama e lhe é reconhecida pelas Nações Unidas, de potência administrante, de jure, de território não-autónomo. A posição da Indonésia mostra-se menos clara. Digamos que aceita que aquilo que pretende ter sido um acto de autodeterminação em 1976, e que não foi reconhecido, seja repetido, agora noutros moldes. A concessão da Indonésia está na repetição do (pretensão) acto de autodeterminação. A de Portugal em que a autodeterminação se faça sem prévia retirada da potência ocupante e em que as perguntas sejam formuladas e as consequências do resultado da consulta tratadas a partir da relação de Timor-Leste com o ocupante – mas sem reconhecimento a posteriori da pretensão anexação de Timor-Leste pela Indonésia, conforme resulta de a restauração do estatuto do território anterior a 17 de Julho de 1976, no caso de pronúncia contra o regime especial de autonomia, ser expressamente reportada, pelo artigo 6 do Acordo Geral, apenas no direito indonésio, e de o direito de autodeterminação exercido ser qualificado, por remissão para as resoluções 1514, 1541 e 2625, como direito de autodeterminação colonial.

Com isto se chega à mais importante característica jurídica dos acordos: apesar das distorções introduzidas pela sua natureza transaccional, estes baseiam-se no direito do povo de Timor-Leste à autodeterminação, que reconhecem; e, observam, no essencial, a resolução 1541. Por isso, a transacção não atinge o que, para as partes nela, seria indisponível.

Nunca a palavra autodeterminação é utilizada. Mas o sentido da invocação no Acordo Geral (retomada aliás pela resolução do Conselho de Segurança n.º 1236), não só das resoluções das Nações Unidas respeitantes a Timor-Leste, como das grandes resoluções sobre a autodeterminação – a 1514, a 1541 e a 2625 – revela-se iniludível.

A segunda grande lição trazida pela questão de Timor-Leste reside na reafirmação de que o direito de autodeterminação dos povos coloniais não se extingue pela efectividade a ele contrária e pelo decurso do tempo – é verdadeiramente imprescritível. Quem, no caso entre Portugal e a Austrália relativo a Timor-Leste que correu no Tribunal Internacional de Justiça, alegou, por parte de Portugal, nesta matéria, foi Rosalyn Higgins, hoje juiz do Tribunal. À distância, dirijo-lhe daqui uma saudação amiga.

Por outro lado, a consulta popular será conduzida directamente pelas Nações Unidas e feita na base do sufrágio adulto universal, procurando-se, na letra dos acordos, que se desenrole por processos informados e democráticos, conforme prescreve a resolução 1541.

**12.** Apesar de semelhanças formais nalguns aspectos, o espírito geral dos acordos sobre Timor-Leste encontra-se muito longe do do acordo de 1962 sobre o Irão Ocidental. Esperemos que os factos não aproximem as situações.

Já o disse em público e repito: não creio que, nas circunstâncias, fosse possível fazer melhor. Saúdo todos aqueles que, ao longo de quase vinte e cinco anos, procuraram manter viva a questão de Timor-Leste e acabaram por conseguir uma solução. E saúdo, acima de todos, os resistentes e a memória dos resistentes de Timor.

É evidente que todos estamos apreensivos. Todos receamos um clima de violência e intimidação e a libertação de Xanana Gusmão mostra-se essencial. Por mim, temo, muito particularmente, o risco de falsificação dos registos que sirvam de base ao recenseamento.

O povo de Timor-Leste está nas mãos das Nações Unidas e, em particular, nas do Secretário-Geral.

Oxalá este saiba merecer a ocasião que a História lhe ofereceu e escreva uma página límpida na história, ainda não concluída, do exercício do direito dos povos coloniais à autodeterminação.

### **Posfácio**

**1.** No processo instituído pelos acordos, havia um momento fundamental: o da consulta popular. Tudo o que houvesse de passar-se antes era preparatório, o que houvesse de passar-se depois executivo – agora não apenas dos acordos, mas do próprio resultado da consulta.

O direito de autodeterminação dos povos tem um valor que ultrapassa a vontade de Estados particulares e que se impõem às próprias Nações Unidas. Para além e independentemente de corresponder a jus cogens, o direito de autodeterminação dos povos coloniais é, como o reconheceu o Tribunal Internacional de Justiça (caso de Timor-Leste [Portugal c. Austrália], IJC Reports 1995, p. 102, n.º 29), um direito erga omnes. Tal natureza implica não só, numa primeira fase, uma obrigação de todos respeitarem o direito e favorecerem o seu exercício, como, numa segunda fase, quando o direito foi exercido, uma sujeição de todos ao resultado desse exercício e uma obrigação omnium de o respeitar e de contribuir para a sua efectivação (Miguel Galvão Teles, Paulo Canelas de Castro, est. cit., pp. 8-9). O que nos acordos há de particular é o estabelecimento, para a hipótese de opção pela independência, de um desfasamento temporal significativo entre o momento do exercício do direito de autodeterminação e a concretização do seu resultado. Isso apenas acentua a obrigação omnium de contribuir para tal concretização.



De qualquer modo, a consulta popular – digamos a palavra própria, o referendun –, uma vez reconhecida, pelo Secretário-Geral a sua genuinidade, envolvia uma alteração qualitativa fundamental. Na hipótese de escolha pelo estatuto de autonomia, o direito de autodeterminação do povo de Timor-Leste convolar-se-ia em direito à integração, com autonomia, na Indonésia e a República da Indonésia adquiriria também um direito à integração. Na hipótese de rejeição do estatuto de autonomia, o direito de autodeterminação do povo de Timor-Leste convolar-se-ia, conforme aconteceu, em direito à independência ou direito a constituir-se em Estado independente.

2. Os acordos apresentavam alguns aspectos e momentos críticos.

O primeiro aspecto crítico resultava de (à semelhança do que aconteceu com a Namíbia) o processo de consulta popular decorrer sem prévia retirada do ocupante e de este não retirar sequer imediatamente após a pronúncia do resultado da consulta, quando este fosse no sentido da independência.

Foi neste âmbito que as coisas correram mal. Apesar da intimidação, conseguiu-se realizar a consulta popular no dia 30 de Agosto, depois de dois adiamentos. Assinalo, a este propósito, a referência feita no texto (n.º 11) à obrigação de adaptação dos acordos complementares. Era nos prazos de recenseamento e na data da consulta que então estava principalmente a pensar. Pareceu-me que o acordo sobre as modalidades da consulta deveria ser, nos seus termos, mais flexível. A adaptação conseguiu-se pela iniciativa do Secretário-Geral e aceitação informal pelas outras partes.

O drama ocorreu após a proclamação pelo Secretário-Geral, no dia 3 de Setembro, dos resultados da consulta. Nem a intimidação, nem a estrutura distorcida das perguntas impediram uma expressão maciça do povo de Timor-Leste pela independência – 78,5 por cento contra 21,5 por cento. Depois, o mundo assistiu, estupefacto, à retaliação sistemática sobre um povo que apenas tinha exercido um direito, à morte e à destruição. A Indonésia cobriu-se de vergonha. O povo português manifestou, por forma única, a sua solidariedade. Presidente da República, Governo e diplomacia de Portugal, a par do cnrt, desencadearam uma das mais notáveis acções da história da política externa portuguesa. A Austrália havia-se prevenido para a situação. A esperança tomou o passo sobre o desespero. Depois de o Presidente da República Indonésia, sob pressão violentíssima da comunidade internacional e, em particular, após assustadoras declarações iniciais dos Estados Unidos da América (honra lhes seja feita), haver aceite a intervenção de uma força multinacional, esta veio a ser autorizada pela resolução do Conselho de Segurança n.º 1264 (1999) de 15 de Setembro, tomada ao abrigo do Capítulo vii da Carta.

Perguntou-se, ao tempo, se o consentimento indonésio se mostrava necessário. De um ponto de vista estritamente jurídico, julgo que não. Independentemente de saber com que exacto fundamento jurídico, no âmbito do Capítulo vii da Carta, o Conselho de Segurança iria agir e agiu, em primeiro lugar, e apesar de alguma ambiguidade no Acordo sobre Segurança, o Acordo Geral apenas atribuía a responsabilidade exclusiva à Indonésia pela paz e segurança até à realização da consulta popular (artigo 3). Para depois desta, as partes requeriam ao Secretário-Geral que mantivesse uma presença adequada das Nações Unidas no território (artigo 7), o que implicava consentimento prévio quanto a esta. E nada impedia que tal presença fosse armada. Em segundo lugar, a Indonésia não era mais do que um ocupante. A questão era sobretudo prática: os Estados que contribuiriam com os meios principais para a força multinacional, antes de mais a

Austrália, não pretendiam desencadear uma guerra contra a Indonésia e requeriam prévia aceitação desta.

Em aberto ficaram a questão da responsabilização dos autores dos crimes contra a Humanidade e das reparações devidas.

3. Outros pontos críticos da execução dos acordos, na hipótese de opção pela independência, consistiam nos «arranjos» entre a Indonésia, Portugal e as Nações Unidas para transferência da autoridade no território para estas, a que o artigo 6 do Acordo Geral fazia alusão, e na previsão de uma «lei de separação» indonésia prévia à instalação das Nações Unidas.

Sempre entendi que, para além de se estar perante actos vinculados, tais actos seriam, em última análise, dispensáveis, se a Indonésia não cumprisse, quanto a eles, as suas obrigações, pela muito simples prevalência do direito do povo de Timor-Leste à independência, que decorre do direito internacional geral e do direito das Nações Unidas.

O que a Indonésia antes fizera, porém, impediu-a de suscitar aqui dificuldades. Os «arrangments» previstos no artigo 6 do Acordo Geral acabaram por traduzir-se no reconhecimento do vazio do poder e na reafirmação do acordo, por parte da Indonésia e de Portugal, para a transferência da autoridade em Timor-Leste para as Nações Unidas, efectuadas em reunião trilateral de 28 de Setembro (Relatório do Secretário-Geral de 4 de Outubro de 1999, n.os 21 e 25).

Em 19 de Outubro, a Assembleia Consultiva do Povo (mrp) da República da Indonésia reconheceu formalmente os resultados da consulta popular e fez, para efeitos internos, cessar a vigência dos diplomas que estabeleciam a integração de Timor-Leste na Indonésia. E em 31 de Outubro todas as forças indonésias retiraram do território.

Não deixa de ser curioso assinalar o modo como, no seu discurso de Setembro passado perante o plenário da Assembleia Geral das Nações Unidas, na 54.<sup>a</sup> sessão desta, o então ainda ministro dos Negócios Estrangeiros da Indonésia, Ali Alatas, invocou a tese da «unidade colonial» para justificar o que, segundo ele, seria a «separação» de Timor-Leste: este não faria parte necessária e essencial da República da Indonésia porque não fizera parte das Índias Orientais Holandesas.

4. Segundo o artigo 6 do Acordo Geral, a administração pelas Nações Unidas e o início, sob sua autoridade, do processo conducente à independência dependiam de «appropriate legislative mandate» por parte de órgão competente das Nações Unidas. O mandato foi conferido pela resolução do Conselho de Segurança n.º 1272 (1999), de 22 de Outubro, que, prevendo um período de transição de 2-3 anos, criou a United Nations Transitional Administration of East Timor (untaet), com plenos poderes legislativos e executivos, incluindo a administração da justiça, sob a autoridade de um representante especial do Secretário-Geral, que terá as funções de Administrador transitório.

5. Deixando de lado os numerosos problemas jurídicos, políticos e de gestão que a untaet enfrentará, a pergunta que fica é a de saber o que sucedeu à qualidade de Portugal como potência administrante de Timor-Leste.

Parece claro que a administração do território foi, pelo Acordo Geral, cometida às Nações Unidas. O problema está em saber se Portugal transmitiu o próprio título da qualidade de potência administrante ou apenas o exercício da administração. Julgo que o bom entendimento é o segundo, conforme resulta da circunstância de a transmissão ser, pelo acordo de 5 de Maio, condicional a um «appropriate legislative mandate» conferido ao Secretário-Geral. Há hoje um mandato até 31 de Janeiro de 2001 (n.º 17 da resolução

1272). Se o mandato não fosse renovado, sem que, até essa data, Timor-Leste tivesse acedido à independência, ou se fosse revogado, a plenitude da qualidade portuguesa de potência administrante restaurar-se-ia.

Penso pois que Portugal continua a ser potência administrante de jure de Timor-Leste. Só que, agora, a qualidade de potência administrante de jure assume um sentido diferente do que possuía anteriormente. Não corresponde já à oposição entre uma qualidade jurídica e uma efectividade contrária e ilícita, mas à simples contraposição entre o título e o exercício por terceiro, consentido pelo detentor do título.

O problema da posição portuguesa pôr-se-á, com toda a probabilidade, quando, dentro de pouco tempo, a questão de Timor-Leste for de novo submetida à Assembleia Geral.

<sup>1</sup> Os conceitos de qualificação determinativa («qualification déterminative», «determinative characterization») e de verificação determinativa («constatation déterminative», «determinative finding»), para significar o conteúdo e o efeito de actos jurídicos que, de forma vinculativa, declaram respectivamente qualidades jurídicas ou a existência ou não existência de factos ou situações jurídicas, foram utilizados por Portugal no caso de Timor-Leste (Portugal c. Austrália), no Tribunal Internacional de Justiça (vide, por exemplo, Memória, 6.57, e Réplica, 4.04), devendo-se a formulação de tais conceitos ao Prof. José Manuel Sérvulo Correia.

<sup>2</sup> Sobre o conflito entre Portugal e as Nações Unidas, vide António Duarte Silva, «O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)», *Análise Social*, 130, 1995, pp. 5 e segs., e Miguel Galvão Teles, Paulo Canelas de Castro, «Portugal and the Right of Peoples to Self-Determination», *Archiv des Völkerrechts*, 34, 1, 1996, pp. 1 e segs.

<sup>3</sup> Sobre o Irião Ocidental, vide, entre outros, Rosalyn Higgins, *UN Peace-keeping 1946-1967, Documents and Commentary*, vol II. Londres: OUP, 1970, pp. 91 e segs.; D. J. Wittaker, *United Nations in Action*. Londres: UCL Press, 1955, pp. 193 ss; *The Blue Helmets – A Review of UN Peace-keeping*. Nova Iorque: DPI, UN, 3.a ed., 1996, pp. 636 e segs. A circunstância de se dizer no texto que o Irião Ocidental foi a primeira prova de fogo da resolução 1541 não significa que antes não se tivessem realizado actos de autodeterminação pelo voto (realizaram), mas apenas que se trata do caso em que, pela primeira vez, as condições mínimas de seriedade e genuinidade democráticas se encontravam postas em causa. Não se esqueça, de todo o modo, que, conforme adiante se sublinhará, e sem que isso signifique atenuante, no rigor dos princípios a independência da Indonésia deveria ter abrangido o Irião Ocidental, com exclusão de qualquer acto separado de autodeterminação.

<sup>4</sup> A questão do Irião Ocidental (ou Irian Jaya) determinou, durante muito tempo, a posição indonésia relativamente ao então chamado Timor português, traduzida na afirmação pública de ausência de qualquer pretensão relativamente ao território. Esta era a consequência necessária da tese segundo a qual o âmbito do Estado indonésio deveria corresponder à unidade colonial anterior. A ligação entre as duas faces da posição indonésia manifesta-se muito claramente, por exemplo, na seguinte declaração feita na 1.a Comissão da 12.a Sessão (1957) da AG das NU, transcrita em Heike Krieger, editor, *East Timor and the International Community: Basic Documents*. Cambridge International

Documents Series, vol. 10, CUP, 1997, p. 27: «Moreover, the attempt to link West Irian with east New Guinea simply because the two territories happened to form an island would create a very dangerous precedent, for example, in the case of the islands of Borneo and Timor. Indonesia had no claims on any territories which had not been part of the former Netherlands East Indies. No one should suggest otherwise or advance dangerous theories in that respect» (A/C.1/SR.912, 26 de Novembro de 1957).

<sup>5</sup> Sobre o processo de pretensa autodeterminação de Timor-Leste em 1976, vide, em especial, Roger S. Clark, «The “Decolonization” of East Timor and the United Nations Norms on Self-Determination and Agression», *Yale Journal of World Public Order*, 7, 1980, pp. 2 e segs.