

AS NAÇÕES UNIDAS, A INDONÉSIA E TIMOR-LESTE

Timor-Leste: processo diplomático

Fernando d'Oliveira Neves

Embaixador, Encarregado de missão para as questões de Timor-Leste entre 1997 e 1999

A invasão de Timor-Leste pela Indonésia foi condenada pela comunidade internacional através de resoluções do Conselho de Segurança aprovadas logo após a sua ocorrência e de resoluções subsequentes da Assembleia Geral da onu. À exceção da Austrália, nenhum país reconheceu de jure a integração de Timor-Leste na Indonésia.

Contudo, a noção prevalecente e convencional da realpolitik, pouco sensível e com dificuldade de adaptação à evolução da realidade, levava a que a convicção dominante fosse a de que a «integração» de Timor-Leste na Indonésia era um facto irreversível.

Não será assim errado afirmar que, um ano antes do referendo que deu a liberdade a Timor-Leste, se excluía totalmente a possibilidade do território poder um dia ser independente e se encarava com total cepticismo a possibilidade das negociações entre Portugal e a Indonésia, no quadro da onu, poderem conduzir à autodeterminação. As chancelarias da maior parte dos países do mundo estavam convencidas de que o máximo que se poderia conseguir seria o reconhecimento pela Indonésia da especificidade cultural de Timor-Leste e a concessão de algum grau de autonomia no interior da Indonésia. Do mesmo modo, consideravam a defesa da autodeterminação prosseguida por Portugal irrealista e, portanto, um factor de rigidez, capaz de pôr em risco a possibilidade de se obter uma solução negociada que aliviasse o sofrimento do povo timorense. As intervenções de Portugal em defesa de Timor-Leste eram, assim, vistas como um entrave, não só ao desenvolvimento de relações com a Indonésia, mas mesmo ao encontro de uma solução política para o problema.

Diversos e compreensíveis factores determinavam esta atitude. Quarto país mais populoso do mundo, com sete mil ilhas habitadas, cobrindo uma extensão igual à que vai de Londres a Bagdade, a Indonésia está situada numa zona geoestratégica fundamental para a segurança do Pacífico e do Índico, para a contenção de eventuais expansionismos asiáticos e para o comércio mundial e o desenvolvimento de toda a bacia do Pacífico – passa nas suas águas 45 por cento do tráfego marítimo mundial.

A desintegração da Indonésia que, ecoando Jacarta, diversos dos seus aliados e parceiros agitavam como um perigo real se a separação de Timor-Leste servisse de exemplo aos movimentos separatistas que grassam em diversas regiões do país, constituiria uma ameaça grave para a estabilidade de uma região fulcral para a paz e economia mundiais.

Não surpreende por isso que os indonésios estivessem confiantes de que, quanto à substância, a questão de Timor-Leste estava ganha e que o tempo se encarregaria de erodir o já decrescente apoio de que desfrutava na cena internacional. Bastaria cumprir o ritual das negociações diplomáticas na onu para que o desgaste da opinião pública e a vontade da maioria dos países, ansiosos por verem desaparecer um incómodo que obstava

ao pleno desenvolvimento das relações comerciais com um cliente tão promissor, se encarregassem de fazer desaparecer a questão de Timor-Leste da agenda internacional.

A invasão de Timor-Leste tinha tido, ao menos de modo passivo, o beneplácito das principais potências ocidentais mais relevantes no pós-Guerra Fria e na condução da economia mundial, juntamente com as potências regionais que reconheciam o carácter prioritário das suas relações com a Indonésia.

A própria anexação tinha a aceitação explícita da Austrália, e tácita das principais potências com expressão na região.

Os países ocidentais, incluindo os parceiros europeus de Portugal, tinham interesses no comércio com a Indonésia que se sobrepujam aos princípios de solidariedade com a defesa dos direitos dos timorenses, que Portugal e os restantes países de língua portuguesa prosseguiram de modo cada vez mais isolado.

Para a Indonésia, Timor-Leste era, na expressão coloquial do ministro Ali Alatas, «uma pedra no sapato», que não afectaria a sua expressão internacional. Tudo parecia indicar que se, através das negociações na onu, a Indonésia continuasse a dar à opinião pública a impressão de alguma flexibilidade, conseguiria dois objectivos: consumir a integração de Timor-Leste e salvaguardar a sua imagem internacional.

A Indonésia terá porventura cometido alguns erros graves de avaliação.

O primeiro terá sido o de nunca ter feito um esforço sério de integração do povo timorense na Indonésia e de sempre ter tratado Timor-Leste como um território ocupado militarmente, campo livre para o enriquecimento e progressão dos militares.

O segundo foi o de ter subestimado a força da especificidade própria que a história conferiu aos timorenses, marcando diferenças nítidas no plano cultural e religioso em relação aos indonésios, conferindo-lhes uma verdadeira identidade nacional, consolidada aliás pela pertinaz resistência à brutal ocupação indonésia. Resistência cuja força e determinação os indonésios não foram também capazes de avaliar. De igual modo, menosprezaram a determinação de Portugal em prosseguir o objectivo da autodeterminação de Timor-Leste, e a sua capacidade de influenciar a comunidade internacional. Segundo a feliz imagem utilizada pelo Professor Adriano Moreira, num seminário sobre Timor-Leste realizado no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Portugal, como Estado soberano, deu voz a um povo que, como sucede a outros que não tiveram a mesma sorte, a comunidade internacional consideraria «supérfluo».

O terceiro erro de avaliação, característico de um regime ditatorial e por isso com uma visão estática do mundo, como era o regime de Suharto, foi o de não ter compreendido a acelerada evolução política do mundo moderno e pensar assim que eram imutáveis os apoios internacionais com que contava.

Efectivamente, o regime de Jacarta não terá medido as consequências para a questão de Timor-Leste do fim da Guerra Fria, nem o ascendente que a partir daí a defesa e promoção dos direitos humanos assumiu no plano internacional.

Confiante na firmeza desses apoios, na força da sua dimensão e dos seus trunfos estratégicos, preocupada em manter o prestígio internacional que lhe advinha do protagonismo que Sukarno alcançara no processo de descolonização, a Indonésia aceitou as negociações tripartidas sob os auspícios do Secretário-Geral da onu. Ao fazê-lo, atribuindo a essas negociações um carácter meramente litúrgico, destinado a satisfazer a consciência das opiniões públicas internacionais, a Indonésia não compreendeu que

estava a pôr em causa a sua própria política de considerar Timor-Leste como parte integrante do seu território.

Portugal, em contrapartida, teve plena consciência de que essas negociações foram, durante longos anos, o pé que mantinha aberta a porta à afirmação da natureza internacional do problema de Timor-Leste.

Prosseguiu por isso com determinação essas negociações com resultados imediatos que poderiam ser, ou parecer, negligenciáveis, mas cuja continuidade foi crucial para manter vivo o problema de Timor-Leste na cena internacional de 1983 a 1997.

Do mesmo modo, Portugal tinha sabido compreender a erosão do apoio a Timor-Leste na Assembleia Geral, negociando a tempo a Resolução 37/30 de 23 de Novembro de 1982, que conferiu ao Secretário-Geral o mandato de desenvolver bons ofícios na busca de uma solução para o problema. Evitou-se assim o risco de uma derrota na votação de uma resolução posterior, que teria tido a consequência de encerrar definitivamente a questão de Timor-Leste no plano internacional.

Se a autodeterminação de Timor-Leste parecia então uma meta pouco realista, a consciência de que era nosso dever procurar melhorar as condições de vida do povo timorense fez com que a diplomacia portuguesa estivesse atenta a todas as oportunidades e sinais de mudança que permitissem avançar este objectivo.

O aproveitamento das condições susceptíveis de contribuir para os nossos propósitos revelou-se a estratégia correcta, tendo em conta a desproporção entre a projecção mundial da Indonésia e de Portugal, a hostilidade ou indiferença da maioria dos membros da onu à situação de Timor-Leste, bem como a falta de apoio, quando não adversidade, dos nossos principais parceiros.

Valerá aqui a pena frisar que no próprio quadro da União Europeia, cuja política externa se pauta pelo respeito dos princípios que evocávamos, e excepção feita à atitude coerente da Grécia, encontrávamos um ambiente de impaciência e incompreensão cada vez que suscitávamos a questão de Timor-Leste, atitude que ao nível da Comissão atingiu proporções de hostilidade activa, em reacção aos constrangimentos que lográvamos impor ao desenvolvimento das relações das Comunidades Europeias com a Indonésia.

Nessa linha, soubemos tirar proveito da relevância e ascendente que a questão dos direitos humanos veio assumindo na cena internacional após a queda da urss.

A diplomacia portuguesa acompanhou e acalentou, nos mais diversos países, a acção de todos os que denunciavam a situação prevalecente em Timor-Leste, quer se tratasse de grupos civis, quer de instâncias políticas. Foi o que sucedeu, por exemplo, com o Congresso norte-americano, onde sempre existiu um grupo sensível à questão de Timor-Leste, e que, por influência dos grupos pró-timorenses que Portugal activamente encorajou, acabou por apoiar unanimemente a autodeterminação do território, aplicando sanções à Indonésia e influenciando de forma determinante a posição dos eua na fase final do processo.

E se é inegável que a divulgação televisiva pela cnn do massacre de Santa Cruz e a atribuição do Prémio Nobel ao Bispo Ximenes Belo e a Ramos Horta tiveram um efeito catalisador, chamando a atenção para o regime repressivo que a Indonésia impunha em Timor-Leste, e levando à criação de lobbies de direitos humanos apoiantes da luta dos timorenses em muitos países, não é menos verdade que soubemos tirar as ilações correctas dessa evolução.

Esbatido o efeito da Guerra Fria, que condicionara a posição das potências ocidentais em relação a Timor-Leste, e começando então os governos desses países a sentir a pressão das suas próprias opiniões públicas, Portugal soube, a partir de 1992, consolidar o problema de Timor-Leste como uma questão de direitos humanos no plano internacional. A atenção para o problema de Timor-Leste, que assim se foi congregando, permitiu ir suscitando a questão em diversos fora internacionais não directamente ligados aos direitos humanos. E mesmo em instâncias internacionais, onde se pretendia evitar o tratamento formal do ponto, a veemente e pouco subtil ansiedade com que ocidentais e asiáticos publicamente nos procuravam pressionar a não o fazer, transformava Timor-Leste no principal acontecimento mediático dessas reuniões, preenchendo o nosso objectivo de chamar a atenção para o problema, incomodando a Indonésia e mostrando que o problema não desapareceria com o tempo, como a maioria dos parceiros internacionais desejaria. Foi o que sucedeu em 1996 no ASEM I, em Banguecoque, em que a questão de Timor-Leste dominou a atenção dos meios de comunicação, quer pela dúvida sobre se Portugal a levantaria, quer, e sobretudo, pela iniciativa do primeiro-ministro português de se dirigir directamente a Suharto com propostas concretas sobre Timor-Leste.

Tal levou a uma erosão progressiva da imagem internacional da Indonésia, ensombrando o protagonismo regional e mundial a que aspirava e a que, como fundador dos Não-Alinhados e líder da descolonização, julgava ter direito. A diplomacia indonésia ressentiu-se da redução da sua influência e do desgaste que a questão de Timor-Leste lhe provocava. A «pedra no sapato» tornava difícil o andar da Indonésia.

Garantida a questão de Timor-Leste como um problema de direitos humanos, o desaparecimento do quadro de referência da Guerra Fria que condicionava as posições das potências com maior influência na região permitiu-nos voltar a politizá-la progressivamente e em diversos fora.

Segura dos apoios que sempre recebera, e dos interesses que o potencial de crescimento económico do Sudeste Asiático mobilizavam, a Indonésia não compreendeu que a nova geração de governantes das principais potências mundiais não se sentia comprometida com o fechar de olhos à ocupação de Timor-Leste em 1975. Portugal, em contrapartida, estava muito consciente dessa realidade.

1997 foi um ano de viragem para a questão de Timor-Leste. A nomeação do actual Secretário-Geral da ONU trouxe novo alento às negociações tripartidas. Kofi Annan anunciou desde a sua posse a intenção de assumir uma posição «pró-activa», segundo a sua expressão, e pela primeira vez nomeou um representante pessoal exclusivamente dedicado à questão de Timor-Leste.

Na Primavera desse ano, a questão de Timor-Leste estava suficientemente consolidada na agenda política internacional para que Portugal se permitisse questionar a utilidade de realizar uma nova ronda de negociações, se não se lhes conferisse objectivos concretos.

Mas, em Junho, o Secretário-Geral apresentou uma proposta de um quadro negocial inovador, que constituía um salto qualitativo e mereceu a aceitação de ambas as partes: reuniões regulares, a nível diplomático, onde seriam debatidas medidas de confiança e modelos de solução, sem predeterminar o estatuto definitivo do território.

Era a primeira vez que a Indonésia aceitava negociar uma solução para o problema de Timor-Leste sem previamente exigir que ela se englobasse numa solução definitiva, que implicasse o reconhecimento da sua soberania. Estava aberta uma brecha no dique. A

crise financeira na Ásia e as suas implicações para o regime indonésio precipitaram depois os acontecimentos.

A referida crescente sensibilidade internacional para o problema de Timor-Leste permitira, entretanto, que Portugal conseguisse em 1996 fazer aprovar uma posição comum da ue sobre Timor-Leste reconhecendo que uma solução do problema deveria ter em conta «os interesses e as aspirações legítimas do povo timorense». Pese embora a tibieza da linguagem utilizada, esta posição comum consagrava pela primeira vez uma posição pública da ue de afirmação do carácter internacional do problema de Timor-Leste e de apoio a uma solução negociada, constituindo assim um considerável progresso face às posições anteriores de diversos Estados-membros, designadamente na onu. Abriu ainda a porta a uma evolução da posição da União em relação à questão, conseguida logo na Assembleia Geral da onu de 1997, em que a União já utilizou a linguagem das resoluções pertinentes da onu, reconhecendo que a procura de uma solução deveria respeitar os direitos do povo timorense, o que reflectia também já o novo ambiente negocial estabelecido nesse Verão.

Essa evolução permitiu que, seguindo uma iniciativa da presidência britânica a que Portugal deu o seu acordo, a ue, salvaguardando a posição de não reconhecimento da soberania indonésia, acordasse em 1998 no envio a Timor de uma troika de embaixadores da ue em Jacarta. O relatório da troika foi devastador para as pretensões indonésias e para as posições daqueles que, embora respeitando a posição da onu de não reconhecer a soberania indonésia sobre Timor-Leste, consideravam a resistência à presença indonésia, se não artificial, ao menos partilhada por um número limitado de timorenses. Numa evolução determinante da sua posição, a ue reconheceu expressamente que não poderia haver uma solução pacífica para o problema sem uma consulta ao povo timorense.

Desde Agosto de 1997 mantivemos a administração norte-americana detalhadamente a par da evolução das negociações, cientes de que o empenhamento de Washington era crucial para o encontro de uma solução.

Ao cepticismo e à aparente sensação de que Portugal era mais um obstáculo do que uma parte na solução do problema de Timor-Leste, foi-se substituindo o reconhecimento da seriedade da nossa posição, reflectido na flexibilidade construtiva de que íamos dando provas nas negociações.

Se estas se arrastaram inicialmente num certo marasmo, Portugal, contrastando com a natural posição defensiva e de preservação do statu quo adoptada pela Indonésia, foi sempre tomando a iniciativa e apresentando propostas no sentido de criar condições para o exercício do direito de autodeterminação pelo povo timorense, que acabaram por fazer o seu caminho, sendo absorvidas pelo quadro negocial que a onu ia definindo. E não hesitámos em aceitar que algumas delas viessem a público como iniciativas da Indonésia, contrapartida necessária não só para serenar os meios políticos e militares indonésios refractários a uma alteração da situação de Timor-Leste, como para salvaguardar a sua imagem externa.

Foi assim possível que os ministros dos Negócios Estrangeiros acordassem, na reunião ministerial de 4 e 5 de Agosto de 1998, em Nova Iorque, debater um modelo de autonomia para Timor-Leste, sem prejuízo das suas respectivas posições de princípio.

As negociações avançaram a partir daí a um ritmo mais acelerado e em Dezembro de 1998 tudo indicava que estariam criadas as condições – essa era pelo menos a posição que o ministro dos Negócios Estrangeiros Ali Alatas dava a entender – para que a

Indonésia aceitasse a nossa proposta de aplicação a Timor-Leste de um modelo de autonomia, deixando em aberto a definição do estatuto final do território.

Para além da imediata melhoria que o amplo modelo de autonomia negociado poderia trazer às condições de vida do povo timorense – incluía por exemplo a possibilidade de se formarem partidos defensores da independência – a aposta portuguesa era a de que a própria evolução política interna indonésia, inevitável e já então enunciada, e a aplicação de métodos democráticos em Timor-Leste, pudessem criar condições para uma solução pacífica e democrática do problema.

Como se sabe, a declaração do Presidente Habibie em Janeiro de 1999, em dissonância com o seu governo, precipitou os acontecimentos. A proposta de submeter à vontade do povo a questão de saber se aceitava manter-se integrado na Indonésia num regime de autonomia, ou se, em alternativa, optava pela separação da Indonésia, reunia, como se verificou, todos os elementos para permitir o efectivo exercício do direito de autodeterminação pelo povo timorense.

A transacção possível, consubstanciada no acordo de 5 de Maio de 1999, tornou-se evidente: a Indonésia aceitava uma solução que permitisse o respeito do direito internacional e das resoluções da onu quanto à autodeterminação do povo de Timor-Leste, desde que enroupado num acordo que aparentasse o respeito pelo seu direito interno.

Uma exigência crucial era consequentemente a de que, até que o povo timorense se pronunciasse e no plano da ordem jurídica interna Timor-Leste deixasse de fazer parte do seu território, a Indonésia continuaria ali a exercer plenamente todos os atributos da soberania. Daqui decorria a inevitabilidade da atribuição da segurança no território, durante esse processo, à Indonésia.

Sem isso, as forças políticas e militares indonésias, que logo olharam com desconfiança a viragem do Presidente Habibie, não teriam permitido que o processo prosseguisse.

E se Portugal não tivesse sabido aproveitar a oportunidade única que assim se abria para o povo de Timor-Leste, a comunidade internacional não compreenderia essa recusa e passaria a recair sobre nós o ónus de impedirmos uma solução para o problema.

A consequência teria sido a mais que provável retirada de Timor-Leste da agenda da onu, através de uma resolução que a Indonésia não deixaria de promover ou, na melhor das hipóteses, a realização da consulta num quadro muito menos transparente e sem interferência portuguesa.

A Indonésia não foi capaz de cumprir a obrigação de manter a segurança em Timor-Leste que assumiu pelo Acordo de 5 de Maio. Mas o Secretário-Geral, que detinha o exclusivo de interromper ou fazer prosseguir o processo, entendeu e bem que a consulta se realizasse.

A forma como o povo de Timor-Leste exerceu o seu direito à autodeterminação, plenamente consciente dos riscos que corria, mas também de que vivia uma oportunidade única de decidir o seu futuro, são a prova mais irrefutável do acerto dessa decisão.

A reacção dúplice da Indonésia aos resultados do referendo, reconhecendo por um lado a sua validade, mas permitindo, senão instigando, por outro, uma violenta onda de vingança em Timor-Leste, em desafio à comunidade internacional, virou-se contra ela.

Quando a aceitação política dos resultados pelo Governo indonésio foi contraditada pela acção das suas tropas no terreno, Portugal não hesitou em recorrer a todos os meios para mobilizar a comunidade internacional a reagir. Tinha por si a seriedade de que dera

provas ao longo das negociações, a capacidade demonstrada de cumprir as obrigações que decorriam do Acordo de 5 de Maio e a forma responsável como desempenhava as suas responsabilidades internacionais.

Além disso, o mundo não ficou indiferente à forma unânime como o povo timorense assumiu a oportunidade de decidir o seu futuro, com uma solenidade que conferiu ao acto de autodeterminação um carácter verdadeira e inesperadamente fundador dos valores humanistas da nossa civilização. Oitenta por cento dos timorenses mostrara a vontade inequívoca de ser independente.

Foi assim correspondido o enorme esforço diplomático que desencadeámos, esforço que muitos pareciam descreer de que Portugal fosse capaz, mobilizando a favor de Timor-Leste as mesmas forças políticas, económicas e financeiras que no passado apenas viam o território como um obstáculo ao prosseguimento dos seus interesses, ou como um factor de instabilidade e subversão.

Com uma celeridade inédita, apenas onze dias após o anúncio dos resultados do referendo em Timor-Leste e do desencadear da violência das milícias, o Conselho de Segurança aprovou, a pedido da Indonésia, a intervenção de uma força multinacional para repor a ordem no território. Com uma rapidez sem precedentes, essa força, a interfet, desembarcou em Díli cinco dias depois, conduzindo uma operação exemplar que criou as condições para o início do processo que levará à independência de Timor-Leste, para o qual a onu mobilizara entretanto uma das maiores, senão a maior, das suas operações de paz.

A Indonésia acabou por cumprir o acordo a que se obrigara, sofrendo por sua responsabilidade a humilhação gratuita de uma intervenção internacional – talvez, na perspectiva dos seus governantes, um preço mais baixo do que a guerra civil que poderia resultar de uma reposição da ordem por um sector das suas forças armadas contra outro.

O custo que Timor-Leste teve que pagar pela independência foi alto. Incompreensível e inaceitável, se confrontado com a dignidade com que os timorenses exerceram pela primeira vez o direito soberano de decidir o seu futuro. Mas o custo da manutenção da ocupação indonésia foi, e continuaria a ser, muito mais insuportável: a aniquilação de todo um povo.

Portugal foi capaz de cumprir integralmente o objectivo que prosseguia em relação a Timor-Leste por imperativo constitucional, histórico e moral. Em retrospectiva, a política portuguesa em relação a Timor-Leste foi coerente e determinada: porque estávamos seguros da razão que nos assistia; porque se baseava nos princípios basilares da civilização em que vivemos; porque reuniu o consenso de todas as forças políticas nacionais; porque a inserimos numa perspectiva não imediatista da história, em que a evolução política da Indonésia surgia como inevitável.

Com determinação, persistência, equilíbrio, oportunidade e pragmatismo prosseguimos o nosso objectivo até o alcançar.

Com determinação e persistência porque não hesitámos em defender um objectivo que deparava com a incompreensão e impaciência não disfarçadas por parte da maioria dos nossos parceiros, que consideravam Timor-Leste uma causa perdida e recorriam a todos os meios para calar uma questão que só lhes criava problemas.

Com equilíbrio porque fomos capazes de equacionar sempre a questão de Timor-Leste com o prosseguimento dos interesses e objectivos estratégicos da nossa política externa.

Com oportunidade e pragmatismo porque soubemos aproveitar os movimentos de forças que nos eram favoráveis e não desperdiçar as oportunidades únicas que se nos depararam. O objectivo foi alcançado. Os timorenses tiveram a possibilidade de escolher livremente o seu futuro. Conseguiu-se o quase inédito facto de obter a retirada de uma potência como a Indonésia de um território que «anexara» há vinte e cinco anos. Congregou-se o apoio da comunidade internacional com uma determinação pouco usual e uma rapidez sem precedentes.

Foi a insólita resistência de uma nação pequena, como a timorense, ao gigante indonésio, que levou a este desenlace. Mas Portugal soube dar a voz a essa resistência na cena internacional.