

INTRODUÇÃO

TIMOR – LESTE : DA CRISE À CONSTRUÇÃO DO NOVO ESTADO

As iniciativas track two

Tendo por base a hipótese de que a solução da questão de Timor Leste estaria intimamente à evolução interna da Indonésia e dependente de uma eventual transição política, o Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI) lançou em Janeiro de 1998 uma iniciativa “track two” sobre as transições indonésia e de Timor-Leste que envolveu um conjunto de Conferências internacionais organizadas com base em três princípios fundamentais: participação tripartida europeia, indonésia e timorense envolvendo um número restrito de participantes seleccionados ; aplicação das “Chatham House rules” implicando que qualquer declaração não possa ser atribuída directamente ao seu autor por forma a garantir a informalidade dos debates e o anonimato das conclusões ; carácter não-oficial dos debates.

Esta iniciativa foi na sua génese inspirada pelo propósito de adoptar uma nova abordagem e alargar o contexto de análise da questão de Timor-Leste numa dupla perspectiva procurando integrá-la no seu contexto regional e na evolução da situação na Indonésia, por um lado, e adoptando uma perspectiva europeia e não exclusivamente portuguesa na medida em que a mobilização de outros parceiros europeus era essencial para a evolução da posição da UE, por outro. A isto acresciam objectivos específicos que se podem resumir da seguinte forma:

- a) Colmatar o deficit de conhecimento sobre a Indonésia e as transformações económicas políticas e sociais e reflectir sobre as implicações das mesmas para a resolução da questão de Timor-Leste.
- b) Estabelecer laços com os sectores democráticos e reformistas indonésios reconhecendo que a sociedade indonésia não pode ser vista como monolítica e que não pode ser confundida com o regime autoritário indonésio.
- c) Criação de um forum informal de diálogo directo entre timorenses e personalidades indonésias influentes no processo político

No âmbito desta iniciativa, desenvolvida em concertação com o CNRT e com o apoio do Ministério dos Negócios Estrangeiros, foram organizadas três Conferências: a Conferência de Haia realizada em Outubro de 1998 e organizada conjuntamente pelo IEEI e pelo Clingandell Institute; a Conferência de Londres de Março de 1999 organizada conjuntamente pelo IEEI e pelo Royal Institute of International Affairs ; a Conferência de Bogor que teve lugar na Indonésia em Maio de 2000 e que foi organizada conjuntamente pelo IEEI e por uma instituição indonésia, o Research Institute for Democracy and Peace (RIDeP).

A Conferência de Haia envolveu de facto não uma mas duas Conferências paralelas, uma formal envolvendo as relações entre a Indonésia e a União Europeia no contexto da crise asiática e outra informal centrada no problema de Timor-Leste e nas soluções alternativas do mesmo. A Conferência formal foi dominada pelas questões

económicas e pelo debate sobre as causas, natureza e soluções da crise indonésia. Embora o debate se tenha concentrado na análise dos problemas estruturais e conjunturais da economia indonésia e nos custos sociais do ajustamento, a conclusão fundamental foi a de que a crise não era apenas económica mas também política. A crise política, decorrente não apenas do desaparecimento da base de legitimidade da New Order, assente exclusivamente na performance económica e na obtenção de elevadas taxas de crescimento económico, mas também da profunda crise de governação associada ao alastrar da corrupção e do nepotismo, não só constituiu uma causa fundamental da crise económica como exacerbou os efeitos desta nomeadamente ao impedir uma resposta em tempo útil aos primeiros sinais de dificuldades económicas. Neste contexto a abertura política e a transição democrática foi encarada como uma condição necessária para a solução da crise económica uma vez que a aplicação dos programas de reformas económicas e a gestão da conflitualidade social requerem a existência de um governo com uma legitimidade política reforçada e com credibilidade internacional.

O papel dos actores externos, nomeadamente da União Europeia, foi o outro tema central da Conferência. A conclusão fundamental nesta matéria foi a de que apesar de o papel dos actores externos ser limitado e marginal uma vez que o processo de mudanças económicas e políticas cujo motor e dinâmica são necessariamente internos, ele poderá ser positivo na medida em que fôr complementar em relação aos esforços internos.

A questão de Timor-Leste constituia a agenda implícita da Conferência. Os resultados fundamentais foram mais de processo do que de conteúdo uma vez que o debate se centrou fundamentalmente sobre o passado e a experiência da ocupação indonésia. Assim o aspecto decisivo do processo da Haia foi a experiência inédita de um diálogo directo e sereno entre dirigentes timorenses e responsáveis indonésios, incluindo altas patentes militares (caso do general Susylo Bambang), líderes políticos e figuras marcantes do meio universitário indonésio, sobre o futuro da Indonésia e o problema de Timor-Leste. Relativamente ao futuro e à solução do problema de Timor, questão que não foi objecto de um debate formal mas de trocas de ideias nos corredores, a Conferência revelou dois aspectos importantes.

Em primeiro lugar, e contrariando as percepções dominantes, uma grande diversidade de posições do lado indonésio desde a posição radical de que o estatuto de Timor-Leste como parte integrante da Indonésia era inegociável, passando pela posição intermédia de atribuição de um amplo e substantivo estatuto de autonomia até à defesa clara do referendum e da possibilidade de independência. Particularmente interessante foi o facto de esta última posição ter sido defendida por Umar Juoro, representante do CIDES e membro do núcleo de intelectuais próximos de Habibie, que viria a ser um dos conselheiros presidenciais, circunstância que analisada a posteriori traduzia afinal o processo que se viria a concretizar na decisão histórica de 28 de Janeiro de 1999.

Este facto é particularmente interessante na perspectiva da explicação das motivações e dos actores intervenientes na decisão histórica de Habibie de aceitação do referendo. Em geral tem prevalecido a tese de que mudança resultou fundamentalmente da pressão australiana e do facto de a Austrália após ter reconhecido a anexação durante mais de duas décadas ter mudado radicalmente de política na sequência da carta do

Primeiro-Ministro Howard de 12 de Janeiro. Nesta lógica, enfrentando uma crescente pressão internacional e tendo perdido o apoio do seu principal aliado na questão de Timor-Leste a Indonésia ter-se-ia visto forçada a ceder em consequência de factores externos.

Uma outra explicação alternativa e que parece ter fundamentos credíveis aponta para a tese de que a mudança de posição indonésia resultou em primeira linha de um processo interno autónomo de decisão, despoletado e influenciado por um conjunto de personalidades ligadas ao ICMI (Association of Indonesian Muslim Intellectuals) e ao seu instituto de investigação, CIDES, de onde provinha o núcleo duro dos conselheiros de Habibie. No período entre Outubro e Dezembro de 1998 este grupo terá promovido um debate alargado e concluído pela necessidade de aceitação do referendo e de resolução definitiva da questão de Timor-Leste na medida em que consideravam que esta era responsável por um crescente isolamento internacional da Indonésia e um obstáculo à mobilização do apoio externo necessário à resolução da crise económica e ao processo de transição política. Timor-Leste era visto como um fardo injustificado de que a Indonésia se deveria libertar o mais rapidamente possível o que contribuiria para recuperar a sua credibilidade internacional. Por outro lado, tal decisão reforçaria a imagem internacional e a posição interna de Habibie contribuindo assim para consolidar a base da sua futura candidatura à presidência.

Alguns observadores notam que a hipótese de aceitação do referendum chegou a ser abordada com a Austrália pelo que Camberra tinha conhecimento de que estava em curso um processo de decisão. A esta luz, a mudança de posição de 12 de Janeiro constituiria mais um acto de antecipação em relação ao anúncio da decisão indonésia por forma a evitar a situação embaraçosa de Jakarta aceitar o referendo antes de Camberra ter revisto a sua posição. De alguma forma a alteração da política da Austrália deveria ser vista mais como uma consequência do que como uma causa do processo de decisão indonésio que viria a culminar na declaração de 27 de Janeiro. De todo o modo a alteração da política de Camberra terá dado também um contributo positivo, embora não tão decisivo, e terá certamente reforçado a posição das correntes que dentro da Indonésia defendiam o referendo para Timor-Leste.

Em segundo lugar, a delegação timorense presente liderada por Roque Rodrigues transmitiu uma mensagem construtiva e moderada demonstrando preocupação sobre os graves efeitos da crise económica que afectam também Timor-Leste e manifestando a ideia de que a estabilidade da Indonésia era algo fundamental também para os timorenses e o seu futuro e sugerindo que o CNRT poderia aceitar um certo gradualismo na solução da questão de Timor desde que o princípio da auto-determinação não fosse posto em causa.

A Conferência de Londres realizada pouco antes das eleições na Indonésia foi naturalmente dominada pelas questões políticas, em especial o processo e desafios da transição democrática indonésia. Partindo da análise comparativa de outras transições democráticas, nomeadamente a espanhola, a portuguesa e a brasileira, foram explorados temas chave e comuns às diferentes transições - nomeadamente o papel dos militares e a sua relação com o poder civil; a atitude face ao passado e aos crimes da ditadura; a organização e acção dos partidos políticos e de outras instâncias da sociedade civil; a articulação das duas transições, as reformas políticas e económicas, e a resposta às expectativas da população; o papel de actores externos no apoio aos

sectores democráticos – e a sua relevância no contexto indonésio. O debate revelou o predominio de uma visão pessimista sobre a transição indonésia que se alicerçava na ideia de que o cenário mais provável seria uma transição fortemente tutelada pelos militares que, constituindo o núcleo mais organizado e eficaz da sociedade indonésia, iriam resistir qualquer tentativa de abolição da “dual function” que legitima o seu domínio da estrutura administrativa e o seu envolvimento empresarial (pelo menos até 2004) ou de submissão clara ao poder civil. O julgamento dos crimes do regime de Suharto e do próprio ex-Presidente não seria também uma opção politicamente viável na fase inicial da transição. Por outro lado, foram expressos receios de que as características do sistema partidário marcado por um grande número de partidos (147) e pela ausência de programas com um conteúdo claro e ausência de identidade ideológica, pudessem gerar uma forte pulverização dos votos impedindo a formação de uma maioria governativa o que apontaria para um cenário de instabilidade política que tenderia a fragilizar as forças democráticas e a reforçar ainda mais a margem de manobra dos militares.

Uma das sessões de maior interesse da Conferência foi a relacionada com a cooperação entre partidos indonésios e partidos europeus na qual estiveram presentes líderes de diferentes partidos indonésios bem como representantes das principais famílias políticas europeias (socialista, democrata-cristã) e de alguns partidos nacionais de diversos Estados membros. Apesar de ter sido consensual que esta é uma área crucial para o processo de democratização onde a UE pode contribuir de uma forma concreta e decisiva para a consolidação do processo democrático na Indonésia, nomeadamente como salientaram os políticos indonésios presentes apoiando na formação de quadros, na organização interna das máquinas partidárias e de uma forma geral na internacionalização dos partidos, o debate revelou surpreendentemente não existirem laços entre partidos indonésios e europeus nem iniciativas destes últimos destinadas a dinamizar a cooperação neste domínio mostrando que a política declaratória europeia tem de ser substanciada urgentemente com ações concretas.

A questão de Timor-Leste foi desta vez integrada na Conferência formal e abordada com maior detalhe. A participação timorense ocorreu a um nível mais elevado com a presença de Ramos Horta que transmitiu duas mensagens fundamentais às diferentes personalidades indonésias presentes. Em primeiro lugar o anúncio da opção estratégica pela reconciliação no sentido de que, apesar dos crimes do passado, Timor-Leste estaria determinado a promover tão rápido quanto possível a reconciliação com a Indonésia e a desenvolver uma relação de boa vizinhança estando a liderança timorense preparada para encetar um diálogo directo com a Indonésia. Em segundo lugar, que os defensores da independência aceitariam democraticamente o resultado do referendo, desde que este seja livre e justo,

Finalmente a Conferência de Bogor em contraste com as duas anteriores foi dominada por Timor-Leste, em particular os aspectos relacionados com a reconstrução económica, a reconciliação com a Indonésia e as orientações fundamentais da sua futura política externa, e pelas questões de segurança regional.

Esta reunião contou com o envolvimento activo de diversas personalidades indonésias incluindo diversos membros do Governo indonésio o que traduz a evolução positiva registada nos processos de reconciliação entre a Indonésia e Portugal e entre Timor-Leste e a Indonésia. Os debates demonstraram inequivocamente que Timor-Leste, em

contraste com o passado em que foi um factor de separação e conflito, passou a ser um factor de aproximação entre Portugal e a Indonésia e uma mais valia nas relações entre esta e a UE.

O debate demonstrou que a ligação entre os dois temas dominantes, Timor Leste e as questões da segurança regional, é complexa. Por um lado a crescente insegurança regional decorrente da crise asiática e a debilidade das estruturas regionais não só não conseguiram prevenir como terão até contribuído para a crise de Setembro, planeada e executada pelos militares indonésios, a qual destruiu a economia timorense e causou uma grave ruptura no tecido social. Por outro, a solução da crise de Setembro com base numa intervenção externa, teve importantes implicações para a segurança regional já que constituiu não só um teste negativo às estruturas de segurança regional expondo a sua ineficácia e incapacidade de resposta a situações de crise como gerou uma tensão significativa entre a Indonésia e a Austrália bem traduzida na denúncia que a primeira fez do tratado bilateral de segurança e cooperação militar de 1995, factores que contribuiram por seu turno para aumentar a insegurança regional. Em terceiro lugar as circunstâncias que marcaram a génese do processo de transição para a independência determinaram que a questão da segurança se tivesse tornado central na reflexão sobre a construção do futuro Estado e passasse a ser encarada como condição decisiva da sua viabilidade e estabilidade. Por outro lado, este processo tem de ser desenvolvido num contexto regional menos favorável em que a segurança regional se tornou mais complexa e se deteriorou, em parte também em resultado do próprio processo de Timor, tendência que poderá vir a acentuar-se em consequência da influência de factores estruturais específicos da região (deficit energético, corrida aos armamentos, crescente tensão e competição EUA-China, crescente divergência da natureza política dos regimes).

Os textos seleccionados para integrar este volume, apresentados na Conferência de Bogor, adoptam uma perspectiva de relações internacionais e analisam alguns dos factores externos condicionantes dos processos de transição da Indonésia e de Timor-Leste organizando-se em três grupos temáticos distintos : a arquitectura de segurança regional no Sudeste Asiático e a sua capacidade de resposta às novas ameaças, questão abordada pelos textos de Kusnanto Angorro e Paul Dibb ; o papel dos actores externos, em particular da União Europeia, relativamente às transições na Indonésia e em Timor Leste e o seu contributo para a estabilidade regional, questão sobre a qual se debruçam os textos de Cameroux/Bertrand e de Fortuna Anwar ; a estruturação da política externa de Timor e a sua inserção no contexto regional por Ramos Horta

O texto de Cornelius Lay constitui uma excepção que aborda o processo político interno de transição democrática na Indonésia. A razão da sua escolha e integração num volume prende-se com o facto de dado o peso da Indonésia no Sudeste Asiático este processo interno ter uma forte relevância externa quer no plano regional quer global. No plano regional a estabilidade da Indonésia, que em boa medida depende do sucesso do actual processo de democratização, é considerada por muitos observadores, como Paul Dibb, como a variável decisiva para a estabilidade regional, assim como para a estabilidade de Timor-Leste. Qualquer cenário de fragmentação teria consequências muito negativas no plano da segurança regional dado poder comunicar-se rapidamente a outros países. No plano internacional a democratização indonésia assume grande relevância enquanto eventual exemplo da viabilidade da democracia num país islâmico, o maior do mundo, com potenciais efeitos de

demonstração importantes no seio do mundo árabe, e também como exemplo da viabilidade de um Estado multiétnico e da capacidade de o sistema democrático conciliar a vontade da maioria com os direitos e vontade das minorias.

No plano da segurança regional quer o texto de Dibb quer de Anggoro contêm uma análise pessimista quanto às perspectivas de evolução da segurança no Sudeste Asiático e rejeitam uma análise isolada da sub-região considerando que uma abordagem mais abrangente que integra o Nordeste da Ásia é imprescindível.

Os aspectos de maior interesse abordados por Paul Dibb relacionam-se com a análise da natureza das ameaças à segurança regional no Sudeste Asiático, o impacto da crise asiática sobre a segurança e as perspectivas futuras de evolução da segurança regional.

Na perspectiva de Dibb a crise asiática teve um impacto negativo sobre a segurança regional e gerou uma maior insegurança no Sudeste Asiático através de dois mecanismos distintos: por um lado gerou uma maior introversão dos países da região que se concentraram na solução dos problemas sociais e económicos internos com menor disponibilidade para os esforços de cooperação regional em matéria de segurança; por outro, porque a crise não teve efeitos uniformes em todos os países pelo que surgiram desequilíbrios nas despesas militares na medida em que os países mais severamente afectados se viram forçados a rever ou suspender os planos de modernização das forças armadas perdendo terreno em relação aos que tinham uma situação financeira mais favorável.

No entanto, é necessário não esquecer que o aumento da insegurança na região é um processo anterior à crise e pode-se mesmo afirmar que, paradoxalmente, o período anterior de prosperidade económica terá dado um contributo muito mais significativo para um aumento da insegurança no Sudeste Asiático e na Ásia do que a crise propriamente dita. Convém a este propósito recordar o contributo de Kent Calder naquilo que designou como “Asia’ deadly triangle” (crescimento económico, deficit energético, corrida aos armamentos) demonstrando que o crescimento económico vigoroso gerou também as causas profundas da crescente insegurança ao gerar um deficit energético crescente que passou a caracterizar a região tornando a questão energética num problema de segurança de primeiro plano e tornando a questão dos corredores marítimos de circulação no coração do Sudeste Asiático (estreito de Malaca), sua defesa e controlo numa questão vital, por um lado, e ao gerar meios adicionais que permitiram financiar uma corrida aos armamentos que paradoxalmente se intensificou depois do fim da Guerra Fria.

Relativamente às ameaças à estabilidade regional Dibb conclui que as principais ameaças são essencialmente internas e relacionam-se com a instabilidade social no seio dos países da ASEAN, e não externas perspectiva igualmente partilhada por Ramos Horta. Considerando que o risco de conflitos militares entre países da região é mínimo embora existam tensões históricas não resolvidas (por ex, entre a Tailândia e Burma, Cambodja e a Tailândia, Malásia e Singapura), o autor considera que a instabilidade interna e eventual fragmentação da Indonésia surge presentemente como a principal ameaça tendo em conta os prováveis efeitos ao nível de migrações maciças para outros países da região, o impacto negativo sobre a segurança dos corredores marítimos e o efeito de demonstração em relação a outros países que também têm

focos de separatismo. No entanto esta ideia parece estar em contradição com a afirmação contida noutro ponto do texto em que Dibb afirma que as maior ameaça à segurança no Sudeste Asiático é o risco de uma confrontação entre os EUA e a China na Ásia reconhecendo afinal a relevância de ameaças externas. Este argumento fundamenta-se no facto de a crescente competição estratégica entre os EUA e a China e a tentativa de alargarem as respectivas esferas de influência (que divergem sobre um número crescente de problemas estratégicos decisivos como o papel do Japão no capítulo da segurança, expansão da NATO, proliferação armas nucleares e exportação de mísseis, papel dos EUA na Ásia) poder ter um impacto regional concreto através da pressão exercida sobre os países da ASEAN para alinhamento com um ou outro dos actores fundamentais o que geraria uma divisão profunda na região e potenciais conflitos.

No entanto, a conclusão essencial de Dibb e que no essencial se revela correcta, é a de que a segurança na região e os riscos reais no médio prazo estão mais relacionados com a “new strategic agenda”, as áreas de soft security que envolvem problemas como as migrações ilegais, a pirataria, o tráfico de droga e o crime organizado e problemas de destruição ambiental de larga escala, do que com os problemas tradicionais da hard security. O paradoxo essencial a abordagem dominante na região está desajustada a esta realidade já que a maioria dos países se prepara para enfrentar as ameaças tradicionais e o acento tónico é colocado na promoção da cooperação militar convencional que se tem revelado extremamente difícil de concretizar quando, afinal, as questões da soft security são mais prementes e à sua volta é mais fácil dinamizar um processo de cooperação regional na área da segurança. Esta via de estruturar a cooperação regional na área da segurança à volta das questões da soft security poderia revelar-se mais eficaz não só na perspectiva da solução de problemas que exigem coordenação e articulação das acções de diferentes países mas também da criação de confiança. Esta questão é particularmente relevante para Timor-Leste já que se afigura fundamental que o novo Estado desenvolva relações de cooperação com a Indonésia na área da soft security por forma a controlar não só os imigrantes ilegais o contrabando, pirataria, tráfico de droga

Finalmente, no capítulo das soluções Dibb, contrariamente a Angorro, manifesta uma grande descrença sobre o papel das organizações multilaterais de segurança das quais não há em seu entender muito a esperar na perspectiva do reforço da segurança regional. A fragilidade das organizações multilaterais resulta de uma série de factores dos quais se destacam três: a sua crescente heterogeneidade o que afecta a sua coesão e credibilidade, questão igualmente abordada por Angorro relativamente à ASEAN; o vazio de liderança sub-regional agravada pelo declínio da Indonésia que perdeu esse estatuto e é, no entender de Dibb, insusceptível de o recuperar nos próximos 10 anos; a desadequação da abordagem adoptada relativamente à natureza dos problemas reais de segurança e a incapacidade de criar uma verdadeira “comunidade de segurança”. De algum modo a crise de Timor-Leste contribuiu para expor a incapacidade e bloqueio da ASEAN e ARF constituindo um teste muito negativo para as organizações regionais. Em todo o caso, Dibb considera que a ARF constitui indubitavelmente a organização mais promissora mas apenas numa perspectiva de longo prazo já que no presente tem demonstrado claras limitações não conseguindo ir além da implementação de confidence-building measures (CBMs) básicas e sugerindo que levará muito tempo a adquirir uma verdadeira capacidade para gerir a resolução de conflitos.

Em consequência Dibb, próximo da visão institucional australiana, defende a ideia de que no futuro próximo continuará a predominar uma visão atomista da segurança regional no sentido de que nenhum país irá confiar em qualquer arranjo multilateral para garantir a sua segurança nacional. Pelo contrário esta continuará a basear-se, porventura de forma ainda mais vincada do que no passado, nos dois pilares tradicionais, i.e. (i) reforço das suas capacidades de defesa individuais (ii) alianças bilaterais com outros países, nomeadamente os EUA. As implicações desta visão são claras. Em primeiro lugar, a retoma da corrida aos armamentos logo que a melhoria da situação económica o permita será o cenário mais provável mas agora com um crescente envolvimento da Rússia e da China como fornecedores. A consideração dos efeitos desta tendência sobre os processos de transição democrática e o estatuto dos militares são contraditórios e incertos constitui uma questão de grande relevância. Em segundo lugar a questão do reforço da presença e do papel dos EUA na segurança regional voltará ao centro do debate e muitos