

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Luciano da Silva Colares

**AS MISSÕES DE PAZ DA ONU E A QUESTÃO DE TIMOR LESTE:
PONTO DE INFLEXÃO?**

Porto Alegre
2006

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Luciano da Silva Colares

**AS MISSÕES DE PAZ DA ONU E A QUESTÃO DE TIMOR LESTE:
PONTO DE INFLEXÃO?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Raul Enrique Rojo

Porto Alegre
2006

Ao povo timorense que, com sua coragem e determinação, demonstrou ao mundo que vale a pena lutar pelo maior de todos os bens: a liberdade.

“A UNTAET é, de fato, umas das operações mais complexas já realizadas pelas Nações Unidas e um teste crucial para a Organização em seu papel inédito de “construtora de um Estado-nação”. Por primeira vez, exerceu poder soberano sobre um território, imbuída de todas as funções de governo, na totalidade dos aspectos da governança, nos planos do executivo, do legislativo e da administração da justiça, o que ultrapassa, em muito, o escopo das tradicionais missões de manutenção da paz”.

(Sérgio Vieira de Mello, 2002)

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas, em maior ou menor grau, contribuíram para a consecução deste trabalho. Por essa razão, o eventual esquecimento de alguém deve ser perdoado e considerado como mera distração. Começo meus agradecimentos a quem mais suportou o ônus de minha ausência e dedicação aos estudos: minha amada esposa Rosane. A você, dedico o meu maior reconhecimento. De sua parte, nunca me faltaram apoio, carinho e amor. Agradeço a meus pais pelo incentivo constante à educação e pela transmissão dos sólidos valores que norteiam a minha vida. Aos Coronéis do Exército Brasileiro, Armando Rosa Barroso Magno e José Luiz Lisboa Neiva, pela flexibilidade e apoio demonstrados. Sem o vosso incentivo, esta jornada jamais teria se iniciado. A todos os integrantes do Mestrado em Relações Internacionais da UFRGS, sejam docentes, funcionários ou discentes, pela excelência do trabalho que desenvolvem. Agradeço, em especial, a meu orientador, Prof. Dr. Raul Enrique Rojo. Sua erudição, paciência e atenção são irretocáveis e muito contribuíram para esta obra. A todos os meus colegas pelas tardes de convivência sadia no Campus do Vale.

À vida

RESUMO

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada com o objetivo precípua de assegurar e promover a paz mundial. Em mais de 60 anos de existência, a Organização ainda não logrou implementar a força militar permanente (ver artigo 47, parágrafo 3º da Carta da ONU) que seria a principal encarregada pela consecução desse objetivo por intermédio da coordenação da Comissão de Estado Maior. O fato de não ter constituído a referida força não significou a paralisação da ONU nos assuntos concernentes à paz. Demonstrando grande poder de adaptação, a Organização implementou as Missões de Paz, embora estas não existam oficialmente em seu estatuto. As missões de paz da ONU são a face mais visível do trabalho da Organização na promoção da paz mundial. Em 58 anos de existência, essas missões têm evoluído em quantidade e complexidade, exigindo, cada vez mais, recursos materiais e humanos. Em 1999, o estabelecimento da Missão de Paz no Timor Leste chamou a atenção da comunidade internacional por diversos motivos. Àquela época, a Instituição passava por uma crise de credibilidade provocada pela sua inação nos episódios iniciais do Kosovo naquele mesmo ano. Não obstante, logrou desenvolver no Timor Leste a mais bem sucedida missão de paz jamais estabelecida em qualquer outra época de sua história. No Timor, a ONU assumiu todas as funções de governo a fim de ali desenvolver as bases necessárias ao nascimento de um Estado. Este estudo tem por finalidade fazer uma análise de todo esse processo, ressaltando a importância e o significado que essa missão teve no contexto das operações de paz das Nações Unidas.

Palavras-chaves: Organização das Nações Unidas – missões de paz – soberania – “peace-building”

ABSTRACT

The United Nations (UN) was created with the primary purpose of ensuring and promoting world peace. In over 60 years of existence, the Organization has not yet succeeded in implementing a permanent military force (see article 47, paragraph 3 of the UN Charter) that would be the main responsible for the attainment of this goal, acting under the coordination of the Military Staff Committee. The fact that the UN failed to constitute the aforesaid force does not mean it is inert when it comes to subjects concerning peace. Demonstrating a great power of adaptation, the Organization implemented the Peacekeeping Missions, although these do not officially exist in its statutes. The UN Peacekeeping Missions are the most visible face of the Organization's work towards the promotion of world peace. In 58 years of existence, these missions have been evolving in quantity and complexity, increasingly demanding material and human resources. In 1999, the establishment of the Peacekeeping Mission in East Timor called the attention of the international community for a range of reasons. By that time, the Institution was undergoing a crisis of confidence due to its inaction in the early episodes of Kosovo that very year. Still, it managed to develop in East Timor the most successful peacekeeping mission ever established in its history. In Timor, the UN also took over all the government functions in order to develop there the necessary bases for the birth of a State. This study aims at analyzing this whole process, stressing the importance and meaning that this mission had within the context of the UN peacekeeping operations.

Key-words: United Nations – peacekeeping missions – sovereignty – “peace building”

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADITLA	Associação Democrática para a Associação do Timor Leste na Austrália
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation (Acordo de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico)
ASDT	Associação Social Democrata Timorese
ASEAN	A Associação de Nações do Sudeste Asiático
BAKIN	Serviço de Inteligência Indonésio
CDH	Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas
CEE	Comunidade Econômica Européia
CIIR	Catholic Institute for International Relations (Instituto Católico para Relações Internacionais)
CNRM	Conselho Nacional da Resistência Maubere
DPA	Department of Political Affairs (Departamento de Assuntos Políticos-ONU)
FALINTIL	Forças Armadas de Libertação do Timor Leste
FMF	Foreign Military Financing Program (Programa de Financiamento Militar Estrangeiro)
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FRETELIN	Frente Revolucionária do Timor Leste Independente
IMET	International Military Educational and Training (Programa de Educação e Treinamento Militar Internacional)
INTERFET	International Force in East Timor (Força Internacional no Timor Leste)
JCET	Joint Combined Exchange Training (Programa Combinado de Intercâmbio de Treinamento)
KOTA	Klibur Oan Timur Aswain (Associação Popular Monárquica Timorese)

MFA	Movimento das Forças Armadas
MRA	Movimento Revolucionário Anticomunista
NU	Organização Muçulmana Tradicionalista Nadhatul Ulama
ONU	Organização das Nações Unidas
OPSUS	Unidade de Operações Especiais do Serviço de Inteligência Indonésio
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P-5	Cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU
PKI	Partai Komunis Indonesia (Partido Comunista Indonésio)
SOFA Forças	Status of Force Agreement (Acordo das Prerrogativas das Forças)
RTP	Rádio Televisão Portuguesa
TNI	Exército Indonésio
UDT	União Democrática Timorense
UNAMET	Missão de Assistência das Nações Unidas no Timor Leste
UNEF I	Força de Emergência da ONU I
UNMISSET	United Nations Mission Support in East Timor (Missão de Apoio da ONU no Timor Leste)
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
UNIIMOG	Missão do Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para o Irã/Iraque
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor (Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste)
UNTSO	Missão da Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 A ONU como promotora da paz	13
1.2 A presença da OTAN no Kosovo. O epicentro de uma crise política	17
1.3 Breve histórico do Timor Leste (1974 a 1999)	19
1.4 1999: a gota d'água	31
1.5 Conclusão para a Introdução	36
2 OS ATORES ENVOLVIDOS	38
2.1 Portugal como ator	38
2.1.1 <u>O fracassado processo de descolonização no Timor Leste</u>	42
2.1.2 <u>O período pós-anexação e a evolução da questão em Portugal</u>	50
2.1.3 <u>Conclusão para Portugal como ator</u>	58
2.2 A Indonésia como ator	61
2.2.1 <u>Os anos após a independência e o regime de Suharto</u>	62
2.2.2 <u>A anexação do Timor Leste</u>	65
2.2.3 <u>A Operação Komodo</u>	68
2.2.4 <u>Os anos da ocupação</u>	78
2.2.5 <u>Do Massacre de Santa Cruz ao fim da Nova Ordem: a redenção timorense</u>	83
2.2.6 <u>Conclusão para o ator Indonésia</u>	93
2.3 Os Estados Unidos como ator	97
2.3.1 <u>A política externa dos Estados Unidos no período (um breve comentário)</u>	97
2.3.2 <u>A questão da venda de armas para a Indonésia</u>	107
2.3.3 <u>A perspectiva americana da questão na ONU</u>	111
2.3.4 <u>1999: a verdadeira mudança de atitude em relação ao problema</u>	112
2.3.5 <u>A atitude americana após a intervenção da ONU</u>	116
2.3.6 <u>Conclusão para o ator Estados Unidos</u>	117
2.4 Outros atores relevantes	119
2.4.1 <u>A Austrália como ator</u>	120
2.4.2 <u>A ONU como ator</u>	125
3 AS MISÕES DE PAZ DA ONU: A EVOLUÇÃO DA FACE MAIS VISÍVEL DE ATUAÇÃO DE UM ORGANISMO INTERNACIONAL	130
3.1 O sistema de segurança coletiva da Carta das Nações Unidas	131
3.2 Os capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas	132
3.3 Conclusão parcial	141
3.4 O estabelecimento dos principais parâmetros das missões de paz (1948 a 1987)	142
3.5 O fim da bipolaridade, o ressurgimento do paradigma de segurança coletiva e seus reflexos para a manutenção da paz	152
3.6 O embasamento jurídico das Missões de Paz	165
3.7 Da Agenda para a Paz ao Relatório Brahimi: adaptações e perspectivas	168
3.8 Conclusão para o capítulo Três	179

4 A ONU NO TIMOR LESTE: A ESTRUTURAÇÃO DO “PEACE-BUILDING” EM SEU MÁXIMO EXPOENTE	182
4.1 A perspectiva histórica do conceito de soberania	182
4.2 Soberania e poder político: uma diferenciação necessária	184
4.3 Introdução	187
4.4 <i>Peace-building</i> versus <i>state-building</i>: esclarecendo os termos	191
4.5 A evolução do conceito de “peace-building”	193
4.6 A estruturação da administração transitória: aspectos legais	196
4.7 A administração da ONU no Timor Leste: os primeiros passos da gestão	199
4.8 Kosovo e Timor: duas faces da mesma moeda	201
4.9 Conclusão para o capítulo sobre a ONU no Timor Leste	204
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	207
REFERÊNCIAS	211
ANEXO A	217
ANEXO B	225
ANEXO C	233
ANEXO D	251
ANEXO E	264

1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 1999, o mundo voltou seus olhos para a metade leste da ilha do Timor no sudeste asiático. Uma onda de violência se instalara naquele território e a comunidade internacional perguntava-se: por quê? A resposta mais adequada para esse questionamento merece uma análise histórica e contextualizada, contudo, uma observação mais acurada do momento vivenciado e dos atores envolvidos nos revela que, por detrás da questão do Timor Leste, havia uma instituição que amargurava uma crise política: a Organização das Nações Unidas (ONU), conforme será constatado no decorrer desta dissertação.

Não há como dissociar a questão do Timor Leste da ONU, uma vez que ela se revela ao mundo, em grande parte, pela atuação desse organismo internacional.

O que liga a ONU ao Timor Leste não são os 24 anos de retórica condenando a anexação do território pela Indonésia desde 1976, mas sim, a sua atuação firme e decidida, em setembro de 1999, a fim de permitir àquele povo o exercício do seu direito à autodeterminação e à preservação dos seus direitos humanos. O que essa intervenção tem de especial? O fato da ONU ter assumido, mediante um Mandato (Resolução 1272 datada de 25 de outubro de 1999), a soberania do território do Timor Leste, durante a Missão de Paz aí instalada, com a finalidade política específica de construir ou reconstruir as instituições do governo, permitindo a criação das bases necessárias ao surgimento de um Estado timorense, algo que nunca ocorrera antes e que revelara uma mudança de comportamento por parte da Instituição. A ONU assumiu suas funções no Timor Leste por intermédio de um “Governo Transitório”. De acordo com Miranda (2000), a administração transitória de territórios não se encontra prevista explicitamente na Carta das Nações Unidas, porém o seu fundamento retira-se dos objetivos de manutenção da paz, da segurança internacional e da promoção da autodeterminação dos povos (artigo 1º da Carta das Nações Unidas).

A administração transitória de territórios não é atividade inédita no seio da Organização. Em oportunidades anteriores, a ONU já desempenhou esse papel, como nos casos da Nova Guiné (ex-colônia holandesa) ou Irian Jaya, entre 1961 e 1962, da Namíbia entre 1966 e 1990, do Camboja entre 1992 e 1993 e, mais recentemente, no Kosovo em 1999. O que a Missão do Timor Leste guarda de peculiar? Dois fatos tornam essa Missão *sui generis*. Primeiramente, o exercício soberano de **todas** (grifo nosso) as funções de governo durante a sua administração. Em segundo lugar, o fato de, no exercício desse poder soberano, não ter dividido com nenhum outro órgão ou organismo internacional, a responsabilidade pela consecução de seus objetivos, como ocorreu na Missão do Kosovo.

Um organismo internacional em crise que assume a soberania de um território, pela primeira vez na história, a fim de aí implementar uma Missão de Paz. Qual a lógica de tudo isso? É o que será explicado nos parágrafos e capítulos seguintes. Contudo, ainda a título de introdução, faz-se necessária uma breve contextualização histórica a respeito das Missões de Paz da ONU, da crise política vivenciada pela Organização em 1999 e da própria questão do Timor Leste, para que se possa compreender melhor a dinâmica dos acontecimentos que levaram à intervenção, em setembro de 1999.

O estudo da questão do Timor Leste possui uma limitação temporal que se inicia em 1974, com o processo de descolonização português desencadeado pela Revolução dos Cravos, uma vez que esse processo guarda estreita ligação com a anexação do Território pela Indonésia em 1976. O limite temporal superior é o mês de maio de 2002 que marca o fim do governo transitório da ONU naquele Território.

O principal objetivo deste trabalho é estudar os fatores que levaram a ONU a intervir, de maneira inédita e diferenciada, na questão do Timor Leste, assumindo a soberania daquele território com o fim de ali implementar as bases político-institucionais e legais que levaram à criação do Estado timorense em maio de 2002. O objetivo geral deste trabalho não abrange o

estudo **aprofundado** (grifo nosso) do governo transitório estabelecido pela ONU no Timor, mas abrange, principalmente, o estudo dos fatores que tornaram possível a implementação do referido governo transitório, nos moldes em que ele se deu. Quando for feita a análise do governo transitório, esta terá como principal objetivo destacar os aspectos que o diferenciam dos demais, no contexto das missões de paz da ONU.

Este autor acredita que o estudo aprofundado da atuação da ONU após a sua intervenção (durante o governo transitório) é assunto que merece ser estudado em uma tese de doutorado, para tanto, faz-se necessário o estudo prévio da situação em uma dissertação de mestrado, a fim de embasar e dar alicerces a uma futura pretensão.

Este trabalho tem como objetivos específicos: 1) realizar um levantamento das causas imediatas que levaram a ONU a intervir no Timor Leste em 1999, considerando os atores envolvidos diretamente na questão; 2) realizar um levantamento das causas mediatas que formaram o ambiente no qual se deu a intervenção, considerando os atores envolvidos direta e indiretamente, com o objetivo de contextualizar o episódio; 3) realizar um mapeamento das formas de intervenção da ONU (em Missões de Paz) antes do episódio do Timor, com o objetivo de demarcar, precisamente, qual ou quais foram os aspectos que realmente se diferenciaram das demais missões; 4) Inferir até que ponto essa mudança de atitude foi influenciada por outras missões predecessoras, concluindo se indica uma tendência ou foi um fim em si mesma.

1.1 A ONU como promotora da paz

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem como um de seus objetivos básicos a promoção da paz mundial. Nesse mister, desde 1948 a Organização vem se envolvendo em tarefas denominadas “Missões de Paz”. Até junho de 2006, a ONU terá contabilizado um total

de 60 operações desde a sua criação e, apenas no período compreendido entre junho de 2005 a junho de 2006, 98 países terão contribuído com um efetivo de 84.927 homens. Esses números, por si só, já revelam a relevância desse tipo de operação. A idéia original dessas missões era a de ajudar a controlar e resolver conflitos armados entre as partes hostis (Estados). Durante muitos anos, especialmente durante a Guerra Fria, esse foi o conceito dominante a respeito da idéia de conflito armado (conflitos entre Estados). Nesse período, a participação da ONU em Missões de Paz não foi expressiva em termos numéricos se comparada ao período posterior ao fim da bipolaridade, uma vez que os Estados Unidos e a União Soviética valiam-se de sua prerrogativa de veto para impedir a presença da ONU em áreas de conflitos, conflitos esses que eram de natureza ideológica em sua maioria (ou seja: onde a perspectiva ideológica de uma das partes fosse contrariada, optava-se pelo veto e não ocorria a Missão de Paz).

Com a implosão da União Soviética, na transição da década de 80 para 90, ocorreram inúmeras e profundas mudanças políticas, econômicas e militares por toda parte. A visão de um mundo unipolar, capitaneado por uma única potência (Estados Unidos), supunha um mundo sem conflitos no qual o fortalecimento das instituições internacionais multilaterais seria a solução para os problemas da humanidade. As Nações Unidas ganharam maior margem de ação no campo da paz e da segurança internacional, sobretudo, em razão do crescente entendimento entre Moscou e Washington, que passaram a buscar, nos organismos multilaterais, maior legitimação para as suas iniciativas, além de alento para poderem concentrar a aplicação de suas políticas externas em áreas geográficas de maior interesse. Com efeito, sem os riscos de confrontação estratégica, os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) passaram a considerar a ONU como opção de ação para resolver conflitos relacionados à paz e à segurança internacionais, notadamente na promoção da estabilidade em áreas do mundo em que não desejavam atuar diretamente. Entretanto, o mundo da era pós-bipolar foi o palco de inúmeras incertezas: o

ressurgimento de velhos nacionalismos, a “globalização”, o aumento da distância entre ricos e pobres, o terrorismo e a proliferação de doenças endêmicas dentre outras situações.

Os conflitos bélicos tornaram-se mais complexos. Os conflitos intra-estados e as guerras civis multiplicaram-se. Esses conflitos caracterizam-se pelo envolvimento de múltiplas facções armadas, e com diferentes objetivos políticos, além de linhas de comando fracionadas, dificilmente identificáveis (ONU, 2002).

Nesse contexto de diminuição do caráter ideológico (não havia mais Leste X Oeste), do aumento da complexidade dos conflitos bélicos e da crescente universalização do conceito de democracia e do respeito aos direitos humanos, a ONU começou a aumentar a sua participação nas Missões de Paz, bem como a se organizar de forma mais completa para isso. De 1987 em diante, a Organização aumentou o escopo das missões de paz tornando-as multidisciplinares. As Missões de Paz passaram a ser conhecidas como Missões de Paz de segunda geração (multidisciplinares). O quadro a seguir ilustra bem a comparação entre as Operações de Manutenção de Paz clássicas e as multidisciplinares:

Operações clássicas	Operações multidisciplinares
Atuam em conflitos interestatais. São iniciadas após a cessação de hostilidades, mas antes da celebração de um acordo de paz final. Um de seus objetivos é, justamente, criar condições necessárias para a celebração de um acordo de paz.	Atuam em conflitos intra-estatais. São iniciadas depois das partes terem alcançado um acordo de paz e um dos objetivos principais é, justamente, monitorar a implementação do acordo celebrado.
Suas atividades envolvem, sobretudo, tarefas militares como supervisionar cessar-fogos, tréguas e armistícios, observar separação de forças e zonas tampão, bem como controlar fronteiras para prevenir infiltrações em áreas geograficamente circunscritas.	Suas atividades, que procuram repercutir sobre as causas do conflito, incorporam tarefas militares, além de outras de cunho civil e humanitário. Além das funções tradicionais, seus integrantes têm sido chamados a desempenhar tarefas novas e mais complexas, como o acantonamento e a desmobilização de forças, recolhimento e destruição de armamentos, reintegração de ex-combatentes à vida civil, concepção e execução de programas de remoção de minas, auxílio para o retorno de

	refugiados e deslocados internos, fornecimento de ajuda humanitária, treinamento de novas forças policiais, supervisão do respeito aos direitos humanos e apoio à implementação de reformas constitucionais, judiciais e eleitorais, auxílio à retomada das atividades econômicas e à reconstrução nacional, incluindo a reparação da infra-estrutura física do país anfitrião.
Sua composição é preponderantemente militar.	A composição é variada (civis com experiência em áreas como eleições, direitos humanos, administração pública, gerenciamento econômico e assistência humanitária; policiais e militares). Os efetivos militares viabilizam o desdobramento dos componentes não-militares proporcionando um ambiente seguro enquanto os elementos civis e policiais atuam na consolidação dos processos de pacificação política e de reconciliação nacional.
O Mandato (documento que estipula as obrigações da ONU e das partes envolvidas) raramente é modificado e objetiva preservar a paz, enquanto outros instrumentos são empregados para resolver as disputas subjacentes.	O Mandato sofre ajustes ao longo de sua implementação e visa ajudar as partes a executar um acordo político destinado a superar o conflito. Não se trata meramente de evitar o agravamento da disputa, mas de implementar metas de maior prazo.
Atores claramente identificáveis: ONU, partes em conflito (em geral dois países) e países que contribuem com pessoal.	Atores “atomizados”: entre outros, ONU, agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas, partes em conflito, países contribuintes, ONGs, demais organismos internacionais ou regionais e Mídia. Nessas situações, as partes em conflito nem sempre são identificadas, podendo envolver, por vezes, milícias, guerrilhas, tribos e clãs, sem mencionar os problemas de banditismo que afetam o pessoal das Nações Unidas.

Fonte: Quadro nº 3, pág 100. Fontoura, Paulo Roberto C.T. O Brasil e as Operações de Paz da ONU

A despeito dessas reformas estruturais, a Organização passou a implementar novas políticas que visam, além da “pacificação” da área de conflito, o desenvolvimento de instituições de governo, assumindo algumas ou todas as funções de governança, de forma temporária, a fim de proporcionar o lançamento das bases para que um determinado povo possa se autogovernar. Essa última concepção de emprego passou a ser conhecida como

“State Building” (fora da ONU) ou “Peace-building” (dentro da ONU) e será abordada em um capítulo específico do nosso trabalho (Capítulo 3, As Missões de Paz da ONU. A evolução da face mais visível de atuação de um organismo internacional).

1.2 A presença da OTAN no Kosovo. O epicentro de uma crise política

Do ponto de vista da ONU, a onda de violência ocorrida no pós-referendo no Timor Leste, em setembro de 1999, já seria, por si só, um motivo para a prestação de auxílio humanitário pela via intervencionista. Contudo, é importante lembrar de um outro aspecto extremamente relevante no contexto político mundial daquele momento.

Naquele mesmo ano (1999), houve enorme divergência no seio da ONU quanto ao seu papel como promotora da paz mundial. Em uma interpretação abrangente do capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, os Estados Unidos, por intermédio de um organismo de defesa regional (a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN), interveio no Kosovo com a finalidade de restabelecer a paz naquela região da Europa Oriental, restando à ONU, apenas o gerenciamento de um governo transitório sem um objetivo político claro (A Administração Transitória da ONU no Kosovo trabalhava com um Mandato que objetivava obter uma “substancial autonomia” para aquele território).

A intervenção armada da OTAN, em que pese seu caráter “humanitário”, sofreu duras críticas, pelos seguintes motivos: em primeiro lugar, por não ter havido autorização explícita da ONU, por intermédio de seu Conselho de Segurança, para que aquele organismo (OTAN) atuasse em seu nome, fato amplamente criticado no seio da ONU, pela Rússia e pela China. Em segundo lugar, a OTAN é um órgão de defesa regional. Não há, em seus estatutos, nenhuma menção de atuação em ações de segurança coletiva (em prol de todos os países) por meio de ações humanitárias (Missões de Paz). Em 1992, o relatório Boutros-Ghali da ONU

mencionou a hipótese de utilização de organismos regionais para atuarem em nome da ONU em Missões de Paz. Todavia, a questão nunca foi regulamentada, ficando aberta a diferentes interpretações jurídicas.

Sofrendo críticas internas pesadas por parte de importantes Estados-membros e sofrendo críticas da opinião pública mundial, a qual via na atuação da OTAN uma nova forma de inserção americana na Europa, e a ocupação de um espaço pertencente à ONU, a Organização teve a sua imagem bastante abalada pela sua atuação no campo militar. Além disso, uma administração civil da ONU, associada a um comando militar da OTAN, ambos em uma mesma missão, foram fatores suficientes para causar problemas de competência.

As críticas colocaram em jogo, mais uma vez, a credibilidade da Instituição no que diz respeito à sua capacidade de atuação. O que tudo isso tem a ver com a questão do Timor Leste? A proximidade temporal entre os dois fatos e a crise de credibilidade da Organização. A questão do Kosovo estourou em 15 de janeiro de 1999 com o Massacre de Racak e o ápice da questão do Timor ocorreu em setembro do mesmo ano. Com a sua imagem abalada pela questão do Kosovo e tendo no Timor Leste uma oportunidade única de remediar a sua falha, a Organização empenhou-se ao máximo para provar sua capacidade de atuação. Porém apenas intervir não bastava. Fazia-se necessário algo mais. Algo que fosse além do tradicional e que revelasse um novo padrão de atuação capaz de resolver efetivamente uma situação de conflito. Isso posto, a ONU assumiu, pela primeira vez na história de todas as suas Missões de Paz, a soberania de um território. Para tanto, teve como fonte de inspiração a própria Missão no Kosovo (Administração Transitória), porém sem repetir-lhe os principais erros, que foram: a ausência de um objetivo político definido e o comando da parte militar da Missão confiada a um organismo de segurança regional. No capítulo 2, “Os diversos atores envolvidos”, essa questão será abordada com maior profundidade, mostrando as opiniões de diversos autores a respeito.

1.3 Breve histórico do Timor Leste (1974 a 1999)

Embora o foco desta dissertação seja a atuação da ONU em Missões de Paz, o contexto empírico é o da questão do Timor Leste, portanto, conhecer as nuances dos aspectos que geraram a questão é fundamental.

O Timor Leste foi colônia portuguesa do século XVI a 1975. Nesse período, não logrou nenhum progresso significativo, conhecendo, apenas, as agruras a que foram submetidos todos os países vítimas de algum tipo de colonialismo, em especial, do colonialismo atrasado português. A respeito dessa idéia, o Embaixador João Solano Carneiro da Cunha (2001, p.114), pronunciou-se da seguinte maneira:

A presença portuguesa, durante mais de quatro séculos, poucas alterações introduziu no modo de vida tradicional da maior parte da população. O abandono a que Timor foi votado por Portugal e a inexistência de uma efetiva economia colonial e de uma política de povoamento e penetração levaram a que se mantivesse quase intacta a estrutura social timorense

Também a esse respeito, Tomás (2000, p.34) manifestou-se nos seguintes termos:

Portanto, no sentido pleno do termo, não existiu em Timor “administração colonial portuguesa” durante 400 anos, mas apenas nos últimos 60 ou 70 anos, o que é muito pouco quando comparado a quatro séculos de efetiva presença religiosa e cultural.

O ponto de inflexão de sua história foi o ano de 1975, quando a ilha foi invadida pela Indonésia, em 7 de dezembro. A questão do Timor tem ligação direta com o turbulento processo de descolonização iniciado com a Revolução dos Cravos, em Portugal, em 24 de abril de 1974. Em maio do mesmo ano, o governador do território, Coronel Fernando Alves Aldeia, solicitou instruções à Junta de Salvação Nacional, prudentemente ressaltando a conveniência de se conhecer o pensamento do governo indonésio em relação ao Timor Leste, recebendo em resposta o seguinte texto:

Proceder de acordo com os princípios do Programa do Movimento das Forças Armadas que preconizam a instituição de um esquema destinado à consciencialização [sic] de todas as populações residentes nos respectivos territórios para que, mediante um debate livre e franco, possam decidir o seu futuro no respeito pelo princípio da autodeterminação, sempre em ordem à salvaguarda de uma harmónica e permanente convivência entre os vários grupos étnicos, religiosos e culturais (CUNHA, 2001, P.15)

Na verdade, embora na época os indonésios negassem interesse, a porção leste da ilha do Timor era a continuação natural do arquipélago¹, uma vez que a Indonésia já ocupava a porção oeste da referida ilha (a Indonésia julgava-se herdeira natural de todos os domínios que pertenceram à Holanda, razão pela qual ocupava o território oeste da ilha do Timor). Em 1960, o chanceler indonésio assim se expressava perante a Assembléia Geral das Nações Unidas:

[...] declaramos o direito do povo indonésio a exercer a soberania e independência sobre todos os territórios originariamente abrangidos pelas Índias Orientais Holandesas. Não reivindicamos outros territórios, como em Borneo e Timor, que se encontram dentro do arquipélago indonésio, mas que não fazem parte das Índias Orientais Holandesas[...] (ONU, 1960² apud CUNHA, 2001, p.67)

As negociações entre Portugal e Indonésia, a respeito da descolonização do Timor Leste, iniciaram-se em outubro de 1974. Naquela época, os dois países trilhavam caminhos politicamente opostos: em Portugal, as Forças Armadas tinham assumido o poder, amparadas no partido comunista; em contrapartida, na Indonésia, os militares consolidavam um regime inaugurado na década anterior com o esmagamento do partido comunista. Em março de 1967, o ditador Sukarno foi destituído de suas funções dando fim ao período conhecido como “Velha Ordem”. Para o seu lugar foi designado Suharto, que chegou ao poder pelo voto de uma assembléia provisória que o elegeu por um período de cinco anos. Inaugurava-se, assim, a “Nova Ordem”, que tinha como uma de suas características principais a seguinte:

¹ Princípio do **uti possidetis**, isto é, a terra deve pertencer a quem de fato a ocupa.

² UN Doc A/PV.888 (1960)

[...] Preeminência da Forças Armadas, cuja atuação estendeu-se ao Legislativo e a todos os setores da administração direta e indireta. Mais da metade dos mil membros da Assembléia Consultiva Popular (Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR) – teoricamente a mais alta autoridade do Estado e cujas competências incluem a eleição do presidente da República- é designada pelo governo e oriunda, na maior parte, do estamento militar. O papel proeminente dos militares na política interna encontra-se formalizado no conceito da “dupla função”, segundo a qual as Forças Armadas têm não apenas o dever de proteger o país da agressão externa e da subversão interna mas também o de exercer atividades na direção política do Estado. (Cunha, 2001, p.69).

Ao contrário do que ocorria em outras colônias portuguesas, não se conhecia movimentos autonomistas no Timor Leste:

[...] Assim, a ausência de movimentos de libertação que promovam lutas armadas contra o poder colonial decorre basicamente do fato de Timor Leste ser uma colônia esquecida, em tudo subdesenvolvida e com elites locais insipientes e politicamente imaturas; cabe ressaltar ademais, a ausência de setores metropolitanos com interesses específicos a defender e a preservar (Cunha, 2001, p.116).

Em virtude da falta de objetivos políticos próprios, não havia, por nenhuma das partes, a real consideração da possibilidade da independência do Timor, restando as hipóteses de integração à Indonésia ou de continuidade da ligação com Portugal, com certo status de autonomia.

No seio do próprio Timor Leste, formaram-se três importantes associações políticas que tiveram papel ativo no processo de anexação. A primeira era a União Democrática Timorense (UDT). A UDT defendia uma autonomia progressiva, com a manutenção de vínculos com a metrópole lusitana, tanto que o nome originalmente proposto foi o de “União Luso-timorense”.

O segundo partido, cujo ponto fulcral de suas aspirações era a independência do Timor Leste, foi a Associação Social Democrata Timorense (ASDT). No interior do mesmo, logo se identificaram duas correntes: uma mais moderada, defensora dos ideais da social-democracia e outra mais radical que veio a transformar o partido, em setembro de 1974, na Frente Revolucionária do Timor Leste Independente (FRETILIN). O programa de ação da

FRETILIN baseava-se na idéia da necessidade de cooptar apoio popular para a luta pela independência.

O terceiro partido surgiu em maio de 1974 e se chamava Associação Popular Democrática Timorese (APODETI). Tinha como objetivo a integração com a Indonésia e, em seu nome original, tinha seus propósitos declarados: Associação para a Integração do Timor-Díli na Indonésia.

Outros três partidos formaram-se, entretanto, não obtiveram a devida expressão política. Foram eles: a Associação Popular Monárquica Timorese, conhecida pela abreviatura de Kota (Klibur Oan Timur Aswain) que em Tétum (dialeto local) quer dizer “Congregação dos Filhos Heróicos de Timor”. Era um Partido ultraconservador ligado às tradições monárquicas tribais timorenses. O Partido Trabalhista, que era ideologicamente indefinido, contava apenas com uma dezena de membros, todos da mesma família. Por fim, a Associação Democrática para a Integração do Timor Leste na Austrália (ADITLA), partido de existência efêmera, extinto em março de 1975, pela rejeição do governo australiano à idéia. Apesar de não terem sequer sido reconhecidos pelas autoridades portuguesas, o Kota e o Partido Trabalhista merecem registro histórico, por suas lideranças terem multiplicado o leque integracionista, ao assinarem dois pedidos de anexação dirigidos ao governo indonésio, reforçando, assim, a argumentação de Jacarta de que a sua intervenção respondeu aos anseios da maioria do povo timorense.

À falta de consideração da real hipótese de concessão de independência, por parte de Portugal e da Indonésia, os timorenses reagiram por intermédio de uma coligação entre os dois partidos, que tinham em comum o repúdio à integração na Indonésia: a UDT e a FRETILIN. A coligação foi formada em janeiro de 1975 e agradava aos portugueses por representar a utopia da descolonização pacífica, o que era uma das diretrizes emanada pela Revolução dos Cravos. De forma contrária, a coligação representava o alijamento da

APODETI do processo político e a preponderância do grupo mais radical: a FRETILIN, que era identificada, vagamente, com o ideário marxista-leninista. O período era de muita insegurança em relação às reais intenções portuguesas e indonésias e isso gerava inúmeras brigas internas entre os partidos. Em maio de 1975, a UDT, rejeitando as idéias que a ala mais radical da FRETILIN impunha às atividades políticas do grupo, rompe com a coligação.

O rompimento dessa coligação, além de demonstrar a falta de união política reinante no País, acirrou os ânimos entre os partidos, o que veio a gerar ações de intimidação de parte a parte, culminando em uma breve e sangrenta guerra civil, favorável à FRETILIN. Em virtude da predominância política que a FRETILIN obtinha pela força, os demais partidos coligaram-se em um movimento conhecido como “Movimento Revolucionário Anticomunista” (MAC), o qual solicitou a integração do Timor português à Nação Indonésia. Em 28 de novembro de 1975, alegando agressões da Indonésia ao território do Timor Leste, bem como a incapacidade dos portugueses em conduzir o processo da descolonização, a FRETILIN proclamou, unilateralmente, a independência da República Democrática do Timor Leste.

Após a guerra civil, a FRETILIN necessitava do beneplácito de Portugal para legitimar o controle que assumira na capital e em várias regiões do território. Como “único representante do povo timorense”, aquele movimento esperava receber o poder das mãos da metrópole (como acontecera com a FRELIMO em Moçambique). Mas estava consciente de que a Indonésia não aceitaria um governo da FRETILIN em Timor Leste. Assim, passou a exigir o pronto início das conversações com Portugal, na expectativa de apressar a independência. No entanto, ante as indecisões de Lisboa, o avanço militar das forças indonésias e a indiferença da comunidade internacional, acabaram por proclamar, unilateralmente, a independência de Timor Leste, em 28 de novembro de 1975 (CUNHA, 2001, p.131)

Em reação, o movimento anticomunista (MAC) proclamou solenemente a integração de todo o território da antiga colônia portuguesa do Timor à Nação Indonésia, e o texto da proclamação é concluído com uma solicitação “[...] ao governo e ao povo da República da Indonésia que leve a efeito medidas imediatas no sentido de proteger as vidas das pessoas que

ora se consideram elas próprias vivendo sob o terror e práticas fascistas da FRETILIN consentidas pelo governo de Portugal" (CUNHA, 2001, p.19)

Na madrugada do dia 7 de dezembro de 1975, após um intenso ataque aéreo e naval, tropas da Indonésia invadem e tomam o Timor Leste. Portugal rompeu relações com a Indonésia e protestou formalmente na Organização das Nações Unidas. A ONU, tanto na Assembléia Geral (Resolução 3485) como no Conselho de Segurança, condenou a invasão e instou a Indonésia a se retirar do território. Estava internacionalizada a questão. Portugal manteve-se como potência administradora, embora ausente do seu território. Em 17 de julho de 1976, a Indonésia formalizou sua ocupação declarando o Timor Leste como sua 27ª Província, situação essa que não foi reconhecida internacionalmente. Sobre o não-reconhecimento internacional, a Resolução 31/53 da Assembléia Geral da ONU asseverou que “rejeita a reivindicação de que o Timor Leste foi integrado à Indonésia, na medida em que o povo do território não teve possibilidade de exercer livremente seu direito à autodeterminação e independência” (ONU, Resolução 31/53 da AGNU, de 1º de dezembro de 1976).

Em 1976, os dados fundamentais da questão do Timor estão estabelecidos: processo de descolonização interrompido, território ocupado pela Indonésia, questão internacionalizada na ONU e o direito do povo timorense à autodeterminação reafirmado. Paralelamente, o Timor Leste havia se transformado em uma preocupação para os Estados Unidos e, em especial, para a Austrália. Ambos os países temiam que o Timor Leste se tornasse comunista (Teoria do Efeito Dominó), vindo a se configurar na “Cuba” dos australianos. A esse respeito, Neves (2000, p.41) se pronuncia da seguinte forma:

[...] a posição geoestratégica da Indonésia, [sic] torna-a um elemento fundamental para a segurança da zona. A desintegração da Indonésia constituiria uma ameaça grave para uma região fulcral do mundo. A própria anexação tinha aceitação explícita da Austrália e tácita dos Estados Unidos, bem como, dos principais países da região.

Os países industrializados, incluindo os parceiros europeus de Portugal, tinham interesses no comércio com a Indonésia que se sobrepunham aos princípios de solidariedade com a defesa dos direitos dos timorenses.

Dessa forma, tanto os Estados Unidos quanto a Austrália endossaram, de forma não ostensiva, a invasão indonésia que ocorreu em 1975, uma vez que aquele país (Indonésia) tinha orientação política anticomunista.

De 1975 a 1999, o Timor Leste foi ocupado, ocorrendo toda a sorte de violações e desrespeitos ao seu povo. Essa ocupação arbitrária (nunca foi reconhecida pela ONU) gerou um movimento de resistência armada, levando à morte mais de 200.000 (duzentos mil) timorenses. Esses dados não são conclusivos e Cunha (2001, p.113), fazendo referência a uma publicação do Catholic Institute for International Relations e a outros autores, informa-nos que:

De acordo com publicação do Catholic Institute for International Relations (CIIR), de abril de 1992, cerca de um terço da população timorense foi eliminado pela repressão ou pela fome, em decorrência da ocupação indonésia. O acadêmico indonésio George Aditijondro deduz, com base em dados diversos, que no início de 1979 havia 300 mil timorenses a menos, em relação a 1974. Outros observadores e estudiosos da questão de Timor Leste têm apontado o número de 200 mil como equivalente ao de vidas humanas ceifadas pela intervenção militar no território.

Essa elevada mortalidade, alegada principalmente por organismos internacionais, é contestada pelas autoridades indonésias que, reconhecendo a lamentável perda de vidas humanas, calculam em 30 mil o número de vítimas fatais provocadas, direta ou indiretamente pela ocupação.

A ocupação indonésia teve caráter militarizado, violento e arbitrário, fruto de uma política de transmigração (indonésios javaneses são re-aloçados no Timor) e de um baixo índice de integração da população local (a maioria dos cargos públicos era exercida por indonésios javaneses) à “nação” Indonésia. Em que pesem todos esses aspectos negativos, em 24 anos a Indonésia investiu no Timor Leste bem mais do que a antiga metrópole lusitana em 460 anos de ocupação. Dom Ximenes Belo, Arcebispo de Dili e Prêmio Nobel da Paz em

1996, comentou recentemente que “os timorenses sentem-se estrangeiros em sua própria pátria”, acrescentando que os imigrantes chegam à ilha e se tornam patrões da economia, da política e da vida social, enquanto a população local é mantida à margem” (Trechos de entrevista de Dom Ximenes Belo concedida a uma revista católica em janeiro de 1996 apud Cunha, 2001, p.98)

Os anos de ocupação foram também os anos de uma luta heróica. Refugiados nas montanhas e sem contar com nenhum apoio externo, a FRETILIN transformou-se em FALINTIL (Forças Armadas de Libertação do Timor Leste). As FALINTIL foram lideradas por Xavier do Amaral até 1977. Ainda no mesmo ano, Amaral foi substituído por Nicolau Lobato que o acusou de “capitulacionismo”, por tentar negociar em separado com os indonésios. Em 1978, Nicolau Lobato morre e assume em seu lugar uma figura, até então sem muita expressão política na FRETILIN: José Alexandre Xanana Gusmão. Sob a liderança de Xanana Gusmão, atual presidente do país, o Timor resistiu esporadicamente aos ocupantes indonésios. A resistência foi ferrenha nos primeiros anos e foi se esvaecendo com o passar do tempo, até tornar-se simbólica. Um dos grandes méritos de Xanana Gusmão foi o de ter desmilitarizado a resistência timorense, transformando-a em uma resistência mais política. Xanana estava consciente da impossibilidade de vitória no campo militar e, em dezembro de 1987, desvinculou as FALINTIL das FRETILIN procurando implementar uma política que trouxesse maior visibilidade da questão em fóruns internacionais. Nas palavras de Cunha (2001, p.64) “em dezembro de 1987, também por iniciativa de Xanana Gusmão, as FALINTIL se desvincularam da FRETILIN, dando início ao processo de ‘despartidarização’ da resistência”.

Em outras palavras, Xanana buscava unir os demais partidos pró-independência à causa das FALINTIL (braço armado da resistência), porém , para que isso se tornasse viável,

era necessário desvincular o movimento de resistência de qualquer filiação partidária. A união de todos os partidos tornaria a resistência mais organizada e forte.

A prisão de Xanana, em 1992, ocorreu em uma ótima oportunidade para os timorenses, haja vista que os olhos da comunidade internacional ainda se encontravam voltados para o país, em virtude de um lamentável episódio: o Massacre do Cemitério de Santa Cruz ocorrido em novembro de 1991 (esse massacre será mais bem abordado no capítulo referente aos atores envolvidos, quando se fizer referência à Indonésia). O fato é que o julgamento de Xanana, sob os holofotes da comunidade internacional, transformou-o em uma espécie de “Nelson Mandela” timorense, conferindo ao líder uma aura carismática que se mantém até hoje.

Cunha (2001, p.97), nos explica que ao líder Xanana devem ser atribuídas as seguintes iniciativas fundamentais à estruturação de uma nova resistência “[...] a organização de uma rede clandestina civil no interior do país, a despartidarização do movimento antiintegracionista e as tentativas de reconciliação dos timorenses no exterior”.

Com base nessas três vertentes organizou-se a resistência timorense à ocupação indonésia. A Frente Clandestina era integrada, essencialmente, por jovens, estudantes, que operavam em centros urbanos, não necessariamente no Timor Leste, mas também em algumas cidades da Indonésia.

Acredita-se que muitas das manifestações antiintegracionistas ocorridas em Jacarta- como por exemplo, a invasão da embaixada dos EUA, em 1994, durante a reunião da APEC- tenham sido inspiradas e organizadas por integrantes da Frente Clandestina, em geral, bolsistas timorenses em universidades indonésias (CUNHA, 2001, p.141)

Coube ao Movimento Antiintegracionista “despartidarizado” a organização da resistência clandestina nos centros urbanos em substituição à antiga resistência armada que se dava nas montanhas. As ações da Frente Clandestina, que eram coordenadas pelos antigos guerrilheiros desmilitarizados, eram ações políticas que tinham como objetivo maior causar

constrangimentos ao governo indonésio. Tais constrangimentos dariam maior visibilidade internacional ao problema do que a antiga luta armada que acabava por justificar a repressão indonésia, como uma reação para a manutenção da ordem interna. Em 1989, um repórter da *Far Eastern Economic*, durante as manifestações ocorridas com a visita do Papa a Dili, comentou “A hostilidade contra o Governo, até agora reduzida a uns poucos remanescentes do movimento guerrilheiro independentista lutando nas montanhas, pode agora estar a espalhar-se entre a geração mais jovem das áreas urbanas”. (*Far Eastern Economic Review*, edição de 28/12/89)

A terceira vertente da resistência timorense era a “Frente Diplomática”, constituída a partir de três timorenses que deixaram Dili dias antes da invasão indonésia: Mari Alcatiri, atual Primeiro Ministro do Timor Leste, José Ramos Horta, atual Ministro das Relações Exteriores e Rogério Lobato. Em sua escala em Maputo, reuniram-se a eles mais dois timorenses que já se encontravam em Lisboa há mais tempo: Roque Rodrigues, atual Ministro da Defesa e Abília Araújo. Deve-se observar que era um grupo de pessoas mais intelectualizadas, que hoje ocupam importantes cargos na administração timorense. Em seus primeiros anos, a Frente Diplomática era responsável pela defesa dos interesses timorenses junto a entidades internacionais, de maneira não oficial, pois, até então, não representavam a nenhum Estado. Ao contrário da Guerrilha e da Frente clandestina, que se despartidarizaram, esses “intelectuais” em diáspora, mantiveram-se arraigados a antigos conceitos partidários, o que dificultou a unanimidade de políticas e ações do movimento como um todo. Nas palavras de Cunha (2001, p.143): “[...] sobreviveram, no exterior, as estruturas políticas da UDT e da FRETILIN. Com escassa experiência internacional, dispersos por vários países e sujeitos a influências diversas, as lideranças timorenses na diáspora começaram a manifestar opiniões divergentes entre si”.

Cientes de que essa divisão só favorecia aos indonésios, a Frente Diplomática, sob a liderança de José Ramos Horta, envidou esforços no sentido de forjar uma união, principalmente após 1985.

Em março de 1986, atendendo aos apelos de Xanana Gusmão, as lideranças remanescentes da FRETILIN e da UDT firmaram um acordo em Lisboa, acordo esse que selou a “Convergência Nacionalista”. É importante lembrar que esse mesmo ano marca uma mudança radical da política portuguesa, sob a presidência de Mário Soares, em relação à problemática do Timor. Como será visto em capítulo à parte, Portugal inicia um apoio maciço à causa timorense, quando, às vésperas, já falava em um acordo “honroso” com a Indonésia no qual reconheceria sua soberania sobre o território do Timor Oriental.

Em dezembro de 1988, também sob inspiração de Xanana Gusmão, foi criado o Conselho Nacional da Resistência Maubere (CNRM). A criação desse Conselho procurou despartidarizar a Frente Diplomática e José Ramos Horta foi indicado como representante pessoal de Xanana Gusmão, à sua frente. A indicação de José Ramos Horta, apesar de não contar com o apoio unânime da resistência maubere, foi fundamental para a união da dividida Frente Diplomática e para aumentar a visibilidade da questão do Timor Leste no exterior, haja vista o prestígio de que o mesmo gozava. A habilidade diplomática de Ramos Horta em diversos fóruns internacionais rendeu-lhe um Prêmio Nobel da Paz em 1996, ao lado de Dom Ximenes Belo. A deferência concedida a esses dois cidadãos timorenses multiplicou, exponencialmente, as atenções da comunidade internacional para a questão do Timor Leste.

Associada à notoriedade que a questão assumiu a partir de 1996, ocorreu a Crise Econômica Asiática em 1997.

A Crise Asiática, como ficou conhecida, enfraqueceu por demais a economia da Indonésia que se viu obrigada a procurar socorro financeiro através de ajuda internacional. Para azar e infelicidade da Indonésia, a crise econômica deu-se em um momento de enorme

efervescência da questão do Timor Leste na comunidade internacional, que passou a condicionar sua ajuda econômica à tomada de providências pela Indonésia no sentido de resolver a questão à luz do Direito Internacional. Nas palavras de Carrascalão (2000, p.37):

A crise financeira e econômica que grassa na Indonésia, e que atinge o seu cume em 1998, deita abaixo o presidente Suharto e faz-se a substituição pelo presidente Habibí a querer reconquistar a economia, a querer recriar umas finanças mais sãs, que organiza um grupo de estudos para ver o que é preciso fazer para que o mundo não atire à cara da Indonésia, sempre que a Indonésia estende a mão a pedir auxílios (empréstimos, ajudas econômicas, etc, etc), a questão de Timor. Esse grupo de estudos, chefiado pela senhora Dewi Anwar, concluiu que o obstáculo número um para a obtenção dos meios necessários para a Indonésia reconstruir a sua economia e as suas finanças era, exactamente, Timor.

Pressionada pela comunidade internacional e necessitada de apoio financeiro, a Indonésia cede às pressões e, acreditando no fato de que o Timor estivesse suficientemente integrado, faculta aos timorenses duas opções políticas, por meio de um Referendo supervisionado pela ONU.

O principal objetivo do Referendo era o de determinar, em última análise, se os timorenses deveriam tornar-se independentes ou manter uma “autonomia especial” em relação à Indonésia.

O resultado do “referendo” não deixou dúvidas quanto à intenção dos timorenses em assumirem, sozinhos, o seu destino (optaram pela independência). Por outro lado, os indonésios demonstraram não estar realmente dispostos a conceder a independência aos timorenses, devido às suas reações à votação. Instaurou-se, no Timor Leste, uma onda de violência e destruição que levou à morte centenas de timorenses, além do deslocamento forçado de mais de 200.000 de seus cidadãos para o Timor Oeste (Indonésia). Frente à situação de caos instalada, a ONU interveio no Timor Leste.

O resultado do Referendo e a sua não-aceitação por parte da Indonésia (a não-aceitação foi “de fato” e se caracterizou pela não-apuração de responsabilidades pelo caos instaurado em território timorense) foram as causas imediatas de uma onda de violência que

se abateu sobre o país, em setembro de 1999. Foram, também, as causas imediatas da intervenção da ONU naquele território, porém, por si só, não representam as principais motivações históricas da intervenção, motivações essas que serão abordadas dentro da ótica dos diferentes atores, em capítulo à parte.

Não obstante a abordagem que será feita em capítulo à parte faz-se necessária uma descrição histórica dos fatos que, imediatamente, antecederam a intervenção da ONU em setembro de 1999. É o que será feito no próximo subitem do histórico da questão.

1.4 1999: a gota d'água.

Às 21 horas do dia 3 de setembro de 1999, sexta feira, em Nova Iorque, o Secretário Geral Kofi Annan informou o Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o resultado da Consulta Popular em Timor Leste (MARTIN, 2001, p.27)

A consulta popular a que se refere a citação de Ian Martin foi o resultado dos acordos entre o governo da Indonésia e o governo de Portugal, em um encontro histórico, ocorrido em Nova Iorque, em 5 de maio de 1999. Nesse encontro, os dois governos confiaram ao Secretário Geral a tarefa de organizar e levar a cabo uma “consulta popular” para decidir se o povo do Timor Leste aceitava ou rejeitava a autonomia especial dentro da República unitária da Indonésia.

Para levar a cabo a consulta, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução 1246 (1999), autorizou a criação da Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET) em 11 de junho de 1999. Os acordos de 5 de maio estipulavam que, depois da votação, a UNAMET supervisionaria o período de transição à espera da decisão do povo do Timor Leste.

Apesar de um horário excessivamente ajustado, do alto nível de tensão, do terreno montanhoso, das más condições de estradas e comunicações, a UNAMET registrou, em uma população de aproximadamente 800.000 timorenses (no Timor Leste e no estrangeiro),

451.792 pessoas com direito a voto. No dia das eleições, em 30 de agosto de 1999, aproximadamente 98% dos eleitores compareceram às urnas e decidiram, com uma margem de 344.580 (78,5%) a 94.388 (21,5%), rechaçar a autonomia proposta e começar o processo de transição para a independência. O povo timorense demonstrou enorme coragem em comparecer às urnas sob total pressão das milícias pró-Indonésia. Nas palavras de Carrascalão (2001, p.43), “alguns funcionários públicos timorenses eram obrigados a optar entre a assinar um abaixo-assinado pró-integração ou a deixar seus empregos. Isto quando a opção que lhes era apresentada não era a morte”.

Após o anúncio dos resultados, as milícias a favor da integração, em ocasiões com o apoio de parte das forças de segurança da Indonésia (os acordos de 5 de maio previam que a Indonésia deveria continuar responsável pela segurança durante a consulta popular e, mesmo, na eventualidade de um voto a favor da independência), empreenderam uma campanha de saques, incêndios e violência por todo o território. As autoridades indonésias omitiram-se em uma resposta mais enérgica e eficaz em relação a essa violência, apesar dos claros compromissos a que se obrigaram nos acordos de 5 de maio de 1999.

Pelos outros acordos firmados em Nova Iorque, em 5 de maio de 1999, a responsabilidade pela manutenção da lei e da ordem durante o processo eleitoral foi atribuída às autoridades indonésias[...] (Cunha, 2001, p.228)

Muitos timorenses orientais foram assassinados e aproximadamente 500.000 foram deslocados de suas residências, e, desse número, a metade teria abandonando o território, alguns à força. Diante dos fatos, a UNAMET providenciou a evacuação de seu pessoal para a Austrália, tanto de seus funcionários internacionais quanto de funcionários locais. Uma pequena equipe do pessoal ficou na sede das Nações Unidas em Dili a fim de prestar segurança a pessoas não pertencentes à ONU que pudessem aí buscar refúgio.

As instalações da UNAMET foram encerradas em um último e corajoso grupo final de 12 funcionários, chefiado pelo CMLO Rezaq, e mudou-se para o antigo

consulado australiano, cercado por tropas Kostrad: aí aguardaram a chegada das forças internacionais (MARTIN, 2001, p.212)

O Secretário Geral e o Conselho de Segurança levaram a cabo árduos esforços diplomáticos para pôr fim à violência, pressionando a Indonésia para que esta assumisse sua responsabilidade de manter a segurança e a ordem no território. Uma missão do Conselho de Segurança visitou Jacarta e Dili e o Secretário Geral esforçou-se para conseguir apoio dos governos para que uma força multinacional, autorizada pelo Conselho de Segurança e pela Indonésia, controlasse a situação.

Os primeiros esforços diplomáticos continuaram a ter como objectivo [sic] induzir a Indonésia a agir de forma eficaz, para por cobro à violência em Timor Leste; nem todos os estados-membros chegaram com a mesma rapidez à conclusão de que isto não aconteceria. O objectivo [sic] seguinte foi então obter o acordo da Indonésia para a intervenção internacional. Nem a Austrália nem nenhum outro país entraria em Timor Leste sem esse acordo, ou sem a autorização do Conselho de Segurança, dependendo o próprio apoio da China e da Rússia, bem como o de vários membros não permanentes, da aquiescência da Indonésia [...] O terceiro objectivo era reunir uma coligação de países dispostos a participar, que fosse militarmente viável e tão aceitável em termos políticos quanto possível (MARTIN, 2001, p.217)

Quando a missão do Conselho de Segurança concluiu sua visita à Jacarta, em 12 de setembro de 1999, o governo da Indonésia aceitou a oferta de ajuda da comunidade internacional. O Conselho de Segurança autorizou, então, a força multinacional INTERFET (International Force in East Timor), com uma estrutura de comando encabeçada por um Estado-membro (Austrália), a restabelecer a paz e a segurança no Timor Leste, a proteger e a prestar apoio à UNAMET no desempenho de suas tarefas e, dentro das possibilidades da Força, facilitar as operações de ajuda humanitária.

Enquanto isso, as organizações do sistema das Nações Unidas deram início a uma ação de socorro humanitário urgente e em grande escala, a qual incluía, dentre outras, as seguintes medidas: lançamento de alimentos pelo ar, comboios de assistência e provisão de serviços básicos. À medida que a situação de segurança melhorava, mais e mais trabalhadores e provedores de socorro chegavam ao Timor Leste. Teve início o processo de repatriação de

aproximadamente 250.000 timorenses orientais que haviam sido deslocadas para a porção oeste da ilha (Indonésia). Para o financiamento da ação de socorro, em 27 de outubro de 1999, foi lançado um chamamento interinstitucional unificado de 199 milhões de dólares.

Após a onda de violência, tanto a polícia quanto as Forças Armadas indonésias começaram a se retirar do território até deixá-lo completamente. Os funcionários administrativos indonésios também partiram. Em 28 de setembro, Indonésia e Portugal, em uma reunião com as Nações Unidas, reiteraram seu acordo de transferência de autoridade sobre o Timor Leste às Nações Unidas. Também acordaram que eram necessárias medidas *ad hoc* para cobrir o vazio criado pela saída precoce das autoridades civis indonésias.

Em 19 de outubro de 1999, a Assembléia Consultiva do Povo Indonésio reconheceu oficialmente os resultados da consulta. Pouco depois, em 25 de outubro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, mediante a Resolução 1272 (1999), criou a UNTAET (United Nations Transitional Administration of East Timor) como uma Missão de Manutenção da Paz multidimensional e integrada, **totalmente** (grifo nosso) responsável pela administração do Timor Leste durante a sua transição até a sua independência. Em relação à magnitude da UNTAET, Cunha (2000, p.231) faz o seguinte comentário:

[...] Chefiada pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello (então subsecretário-geral para assuntos humanitários da ONU). Com Mandato inicial até 31 de janeiro de 2001, a UNTAET passou a exercer os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em Timor Leste, em consulta e cooperação com representantes das lideranças timorenses. A UNTAET é composta atualmente por 625 funcionários internacionais, 1400 contratados locais, 228 voluntários das Nações Unidas, 1100 policiais, 200 observadores militares e uma tropa de cerca de 8000 homens. Além disso, estão atuando no terreno 12 agências da ONU e mais uma centena de ONGs. No total, aproximadamente 12.000 pessoas estão envolvidas nas atividades de assistência humanitária, reconstrução econômica e física e manutenção da lei e da ordem no território.

Na análise que está sendo feita, podem ser citadas várias razões que tenham levado aos acontecimentos de 1999, contudo, cabe-nos destacar duas razões que se mostraram imediatas ao problema: a primeira delas foi a nomeação, em 1997, de um representante do novo

Secretário Geral da ONU, eleito naquele mesmo ano, exclusivamente dedicado à questão do Timor Leste. A nomeação desse representante alterou o contexto das negociações tripartites entre a ONU, Portugal e Indonésia uma vez que este último ator aceitou, em primeira mão, negociar o tema sem a exigência de uma solução definitiva que passasse, necessariamente, pelo reconhecimento de sua soberania. Esse fato, associado à crise financeira asiática e seus reflexos para a Indonésia, precipitou os acontecimentos de 1999.

Como já foi mencionado, a crise econômica levou ao enfraquecimento político de um regime que já se mostrava desgastado. Esse antigo regime estabeleceu suas bases em um estamento militar que o alimentava e por ele (regime) era retroalimentado. Dessa forma, é natural que se compreenda que a transição política pela qual a Indonésia passava, ao transgredir os interesses dos militares, provocaria reações no seio dessa sociedade. A transgressão a que nos referimos é justamente a opção que foi apresentada ao povo timorense. Para os militares, era inconcebível que se permitisse um Timor independente, posto que vários de seus colegas haviam tombado em combate com a guerrilha timorense. Se os militares não puderam reagir diretamente, agiram, então, “permitindo” toda sorte de abusos por parte das milícias pró-Indonésia, logo após o resultado desfavorável do Referendo a que a população do Timor foi submetida. Nas palavras de Carrascalão (2001, p.38)

Aqueles que os chefiaram, aqueles que viram os seus camaradas tombar em Timor, entenderam que não deveriam dar, de mão beijada, aos timorenses um território onde os seus irmãos se sacrificaram para que ele estivesse debaixo da soberania indonésia. E, então, foram criadas, a pressa, as tais célebres milícias. Os timorenses denunciaram ao mundo essa criação. E o mundo ignorou-a, pura e simplesmente, pela simples razão de que a Indonésia é um país de 200 milhões de habitantes e quando os seus administradores falavam, pois, que significado ‘poderiam ter as afirmações feitas pelos timorenses, “ignorantes” e “politicamente imaturos” (Carrascalão, 2001, p.38)

1.5 Conclusão para a Introdução

O passado recente do Timor Leste, considerado aqui o período compreendido entre 1974 e 1999, foi um período de enorme sofrimento para esse povo. Vítimas iniciais de um colonialismo de “segunda linha” por parte de Portugal, que aí não desenvolveu nenhum tipo de interesse perceptível, os timorenses foram expostos à necessidade de decidir o seu próprio futuro de maneira abrupta e inesperada. A Revolução dos Cravos exigia soluções rápidas para dar um fim ao já tardio colonialismo português. Diante dessa realidade, faltou aos timorenses a devida maturidade política para dar um rumo viável ao desfecho de anos de colonização.

Agravando o problema, o contexto da Guerra Fria e a coincidência temporal da questão com o fim da Guerra do Vietnã inspiravam cuidados por parte de dois atores influentes, mas não dispostos a “sujar as mãos”. Os Estados Unidos e a Austrália vislumbraram, na Indonésia recém “convertida” ao anticomunismo, uma oportunidade de resolverem a situação sem o ônus do desgaste político internacional.

Seguiram-se os anos de ocupação sem integração, de usurpação sem compaixão. Os timorenses foram vítimas de uma República de cariz militarizado que encontrou aí um bom “campo de treinamento” para as suas ações antiguerrilha.

Os anos se passaram e a nova realidade de um mundo globalizado não encaixava mais os ditadores de outrora. O golpe de misericórdia veio com a crise econômica asiática em 1997 e, para poder barganhar socorro internacional, a Indonésia teve de ceder politicamente em relação ao Timor. Acreditando que os timorenses estivessem suficientemente “integrados” ou “intimidados”, a Indonésia blefou com a comunidade internacional ao autorizar o Referendo de 1999. O resultado não poderia ter sido pior para os indonésios já desgastados politicamente. Os acontecimentos de setembro de 1999 expuseram ao mundo os horrores de 24 anos de ocupação.

O evento caiu como uma luva para a ONU que aproveitou a chance para remediar o mal-estar deixado pela questão do Kosovo. A questão do Kosovo mostrou que, quando há indecisão, ocorre um vácuo de poder que rapidamente é preenchido por quem se apresenta com oportunidade e interesse.

Os fatos aí estão. Foram expostos de maneira genérica para dar ao leitor uma visão geral do todo. Contudo, ao longo dos anos, as intervenções da ONU têm se mostrado bastante seletivas e se faz necessário determinar em que medida os atores envolvidos na questão têm sua parcela de responsabilidade e interesses outros. É o que será abordado no próximo capítulo com o estudo mais aprofundado dos atores envolvidos.

2 OS ATORES ENVOLVIDOS

Uma dissertação de Relações Internacionais deve abordar qualquer questão que seja pela ótica dos diversos atores envolvidos. Sem o entendimento da questão, pelo ponto de vista particular dos atores, dificilmente se compreenderá o todo e qualquer juízo de valor não será imparcial. Este capítulo destina-se a análise dos principais atores envolvidos na questão do Timor Leste, desde o seu estabelecimento, em 1974, até a intervenção da ONU em território timorense, em 1999.

2.1 Portugal como ator

Embora o Timor Leste só venha a ganhar alguma relevância política a partir de 1975 e o recorte temporal desta dissertação não recomende maiores digressões, seu passado histórico, do ponto de vista da história do ocidente, é bem mais longínquo e remonta à colonização portuguesa iniciada em meados do século XVI.

Um questionamento freqüente que se faz em relação ao Timor é o porquê de uma mesma ilha ter sido colonizada a oeste pelos holandeses e a leste pelos portugueses. A explicação, certamente, antecede ao período colonial português e holandês e se faz pela compreensão da composição étnica e lingüística da ilha antes do referido período.

“Quando os europeus abordaram a ilha, segundo tudo leva a crer, a mesma já se encontrava étnica, lingüística e politicamente dividida em duas” (TOMÁS, 2000, p.29). Isso não significa, em absoluto, que a fronteira coincidissem com a atual fronteira política. Era uma fronteira política aparentemente, mas, sobretudo, uma fronteira lingüística. Na metade ocidental falava-se praticamente uma única língua que, em português, era designada como “baiqueno” ou “vaiqueno”, embora os holandeses a chamassem de “timoreesch”. Os povos

que falavam (e ainda falam) essa língua denominavam-se “atoni”, palavra que quer dizer “gente”.

Em contrapartida, na metade oriental, falava-se quase uma vintena de línguas diferentes, com o predomínio de uma língua franca conhecida como “tétum”. O tétum, falado até hoje no Timor Leste, era a língua do reino dos “Belos”, reino esse que exercia a suserania quase total sobre toda a zona oriental. Na outra metade da ilha, dita do Servião, era o rei de Senobai ou imperador do Servião que exercia o poder político.

“Havia, portanto, em Timor duas confederações de reinos, com duas línguas oficiais distintas[...]” (TOMÁS, 2000, p.30).

O que aconteceu em seguida foi que, com exceção do reino de Oé-Cússi (enclave timorense na Indonésia), que se cristianizou muito rapidamente, todos os reinos do Servião (metade ocidental da ilha) acabaram por aceitar a suserania holandesa, inclinando-se para o calvinismo. Na metade leste da ilha, em contrapartida, a quase totalidade das províncias do reino dos Belos, gradualmente, optou por abraçar o catolicismo como uma maneira de se colocar sob o protetorado português, a fim de assegurar proteção contra o reino dos Macaques escapando, ao mesmo tempo, à conquista holandesa.

O reino dos Macaques (ilha de Celebes) tornou-se aliado dos holandeses por imposição destes últimos. Os macaques, ao contrário dos povos do Timor, possuíam notória habilidade para a navegação, como a maioria dos povos do sudeste da grande ilha de Celebes. Por sua vez, os macaques converteram-se ao islamismo em 1603 e suas empreitadas marítimas assumiram, por vezes, uma coloração de Jihad ou guerra santa, levando ao aprisionamento e à escravidão os povos pagãos das outras ilhas.

A prosperidade desse povo incomodou os holandeses que vieram a atacar o seu reino em 1660, forçando os macaques a assinarem, em 1667, o Tratado de Bongaya. O Tratado de Bongaya estipulava três medidas básicas: demolir as fortificações que possuíam, expulsar de

seu território os portugueses refugiados que aí haviam se estabelecido após sua expulsão pelos holandeses em Malaca e abster-se de todo o comércio de especiarias, garantindo à Holanda o monopólio de todo e qualquer tráfico. O resultado prático da assinatura desse acordo foi a transformação dos macaques em aventureiros e corsários, que rapidamente se enxamearam pelo arquipélago.

A falta de meios navais para resistir a macaques e holandeses levou os timorenses orientais, que já se encontravam sob influência de missionários portugueses desde o último quarto do século XVI, a se colocarem sob o protetorado da Coroa Portuguesa. Assim, a divisão lingüística, cultural e política, que já preexistia ao período colonial, consolidou-se com a ocupação holandesa de Cupão (atual Kuopang no Timor Ocidental – Indonésia) em 1652.

Uma vez em Cupão, os holandeses lograram atrair, sob seu protetorado, a quase totalidade dos reinos do Servião (Timor Ocidental) com exceção de Oé-Cussi que permaneceu fiel a Portugal por questões religiosas, como já mencionado anteriormente.

Entre 1851 e 1916, o traçado da fronteira foi detalhado entre Portugal e Holanda por uma série de negociações, tendo os reinos nativos um enorme peso na escolha por uma ou outra dependência.

“A partição da ilha reforçou o distanciamento entre as duas metades, já que a veio dobrar de uma diferenciação religiosa e cultural” (TOMÁS, 2000, p.31). Para os timorenses orientais, o catolicismo teve um duplo papel: o de conferir unidade interna e o de estabelecer uma identidade e diferenciação externa.

A compreensão da religiosidade do povo timorense, religiosidade essa trazida por missionários portugueses, é fundamental para o entendimento do papel da Igreja durante os anos da ocupação Indonésia (1975 a 1999). A religião católica exerce uma influência demasiadamente forte sobre a população timorense sendo, ao mesmo tempo, fator de coesão

interna e de identidade externa. Esse alto grau de influência decorre, basicamente, de dois fatores. Em primeiro lugar, a presença da Igreja Católica precedeu em mais de um século a presença política portuguesa. Os missionários dominicanos estabeleceram-se no Timor Leste a partir de 1556 e o primeiro governador português só veio a chegar à ilha em 1703. Outro grande fator de influência da Igreja se dá pela forma com que incutiu no povo timorense a cultura portuguesa e religiosa. Muito mais por proposição do que por imposição. O mesmo exemplo não se pode dar em Goa, onde a influência cultural portuguesa foi muito mais um corolário da dominação política (TOMÁS, 2000).

A presença dominante de religiosos no Timor Leste, em vez de mercadores, tem uma explicação econômica. Embora o Timor fosse rico em sândalo, o comércio dessa madeira não era monopólio da Coroa Portuguesa, ao contrário do que ocorria com o comércio de cravo em Molucas e de noz-moscada em Banda. Dessa forma, o Timor não possuía nenhuma especiaria que tornasse a ilha *sui generis* na rota comercial da região. Isso explica, em parte, a predominância de religiosos em detrimento de um maior número de mercadores. A esse respeito, Tomás (2000, p.28) nos explica que:

Timor não teve jamais uma grande participação no grande comércio internacional, talvez porque o único produto rico que tinha a oferecer-lhe, o sândalo, também existia na Índia, ao contrário do cravo nas Molucas e da noz-moscada de Banda, que não tinham alhures substituto; parece, para mais, que quem ia procurar o sândalo a Timor eram sobretudo os chineses, para quem a nossa ilha era uma área de abastecimento mais próxima do que a Índia. Seja como for, Timor sempre foi uma ilha isolada, e o seu comércio externo relativamente escasso.

Esclarecida a questão religiosa e sua influência sobre a população timorense, cabem algumas considerações sobre a administração política portuguesa. Como já foi mencionado, a religião precedeu a administração em quase um século e meio. Quando o primeiro governador português, Antônio Coelho Guerreiro, desembarcou no Timor em 1703, os dezessete reis, chefes, príncipes e principais líderes locais já possuíam nome de batismo em português e já usavam o prefixo de “Dom” anteposto ao nome. Esse prestígio que era dado às elites locais,

por parte da Igreja, manteve-se com a administração política que levou para o Timor não mais do que 30 homens encarregados da guarda pessoal do governador. A defesa da ilha era suportada pelos locais sob a liderança de seus próprios chefes. A administração portuguesa utilizou-se da estratégia de militarizar a estrutura política local pela distribuição de patentes militares portuguesas às elites.

Esse sistema perdurou até o final do século XIX e início do século XX com as campanhas de pacificação de Celestino da Silva (1894 a 1908).

As campanhas de pacificação foram ações militares que tinham por objetivo pôr fim aos frequentes conflitos entre os reinos fiéis a Portugal e os reinos “alevantados”, armados e municados pelos holandeses. A partir dessas campanhas, Portugal iniciou uma ocupação mais efetiva de sua administração colonial. Até àquele período, o Timor havia se mantido mais como um protetorado do que como uma colônia propriamente dita. Somente após as campanhas de pacificação é que a administração portuguesa ganha um cariz colonial e são criados os primeiros postos militares no interior, uma vez que a antiga administração se limitava a permanecer em Dili (atual capital do Timor Leste).

Portanto, no sentido pleno do termo, não existiu em Timor “administração colonial portuguesa” durante 400 anos, mas apenas durante os últimos 60 ou 70 anos, o que é muito pouco quando comparado a quatro séculos de efetiva presença religiosa e cultural (TOMÁS, 2000, p.34)

2.1.1 O fracassado processo de descolonização no Timor Leste

Na introdução ao ator Portugal procurou-se demonstrar como nasceram as relações religiosas, culturais e políticas entre Portugal e o Timor Leste. O que ainda não foi explicado é que o modelo de administração utilizado pelos portugueses, que consistia na cooptação das elites sem interferência em seus assuntos internos em troca de sustentação política, foi um

modelo adotado muito mais em função da incapacidade administrativa portuguesa do que por opção política própria. Cunha (2001, p.27) assim se refere à relação de Portugal com sua colônia:

Distante cerca de 16 mil quilômetros de Lisboa, com uma incipiente economia e uma escassa presença de pessoal da metrópole, a colônia foi negligenciada pelos portugueses, nos cerca de 460 anos de sua presença naquele território.

Ramos Horta (1994, p.72), corroborando a opinião de Cunha, salienta que:

Timor Leste sempre foi uma colônia bastarda, a mais remota, rebelde e negligenciada. Era a antecâmara do inferno. O período que medeia entre 1945 e 1965 não registrou qualquer avanço digno de menção no desenvolvimento da colônia. Nem um quilômetro de estrada asfaltada, nenhuma ponte sobre as inúmeras ribeiras que sulcam o território e o tornam intransitável na estação das chuvas. Dili viu sua primeira central elétrica inaugurada em meados dos anos 60. Apenas um Liceu em todo o território e até 1970 meia dúzia de timorenses tinha conseguido chegar a uma universidade na Mãe Pátria.

As próprias autoridades portuguesas, em seu Relatório da Comissão de Análise e Esclarecimento do Processo de Descolonização do Timor, reconhecem o fracasso de sua administração:

A rede de estradas era praticamente inexistente. As infra-estruturas aéreas eram insuficientes, e, das dez pistas existentes, apenas uma era asfaltada e permitia a utilização em todo o tempo (Baucau). Existia um único porto com cais acostável (Dili), mas o diminuto volume das trocas comerciais não proporcionava a visita freqüente de navios e a ligação com a Metrópole fazia-se apenas três vezes por ano, demorando a viagem para Lisboa, via Suez, cerca de 30 dias[...] A rede telefônica interna, que ligava Dili às sedes de conselho era ineficiente e em todo o território existiam apenas 600 telefones (Portugal, 1981).

Como será visto mais adiante, o descaso de tantos anos, certamente, teve reflexos diretos no processo de descolonização do Timor Leste que recebeu, por parte da metrópole portuguesa, uma de suas últimas prioridades.

O processo de descolonização do Timor Leste insere-se no processo de descolonização português, desencadeado pela Revolução dos Cravos, em 25 de abril de 1974. Para escapar da política de descolonização gerenciada pela ONU ao início dos anos 60, Portugal considerou

suas colônias como territórios ultramarinos desde 1955, não reconhecendo aos povos coloniais seu direito à autodeterminação e a sua condição de territórios não-autônomos. Essa recusa em implementar de imediato a Resolução nº 1514 (XV) da ONU, Declaração sobre a concessão da independência aos países e povos coloniais, de 1960, levou os portugueses a uma guerra colonial com seus territórios na África, em especial: Angola, Moçambique e Guiné-Bissau.

A principal razão para Portugal ter postergado a descolonização em seus territórios deveu-se ao fato de possuir, nesses países, um elevado contingente metropolitano que mantinha interesses comerciais locais. “Nas preocupações da metrópole quanto ao destino do império colonial, o primeiro pensamento fixava-se em Angola, a mais importante colônia sob todos os aspectos, a jóia da coroa do império português, que abrigava uma população metropolitana e branca superior a 300 mil pessoas” (CUNHA, 2001, p.26).

Agindo dessa forma, Portugal tomou o sentido inverso da maioria das potências européias que trataram de preparar, gradualmente, o acesso de elites locais à administração dos respectivos territórios, enquanto as metrópoles se isolavam nos bastidores, de forma que, no momento solene da concessão formal da independência, detivessem o controle dos interesses políticos e econômicos que lhes interessasse preservar.

A opção portuguesa em se manter à frente da administração de suas colônias, sem preparar as elites locais para assumirem um processo que já era considerado irreversível pela própria ONU (ONU, 1960), teve um duplo custo para os portugueses. O primeiro foi a guerra nas colônias para a manutenção do *status quo*, o que diretamente afetou a economia da metrópole e indiretamente enfraqueceu o regime salazarista, tanto interna quanto externamente. O segundo efeito foi o de conferir um caráter abrupto à descolonização, quando essa veio a se confirmar por consequência da Revolução dos Cravos.

O Timor Leste não foi causa no primeiro custo, pois lá, a metrópole não travou nenhuma guerra contra os nativos, haja vista a falta total de interesses a serem preservados, como já foi comentado anteriormente. Contudo, o segundo efeito veio a ser sentido de uma maneira muito mais forte do que nas demais colônias. O Timor Leste, no momento do reconhecimento português quanto ao direito de autodeterminação e independência de suas colônias (Lei 7/74 de 27 de julho de 1974³), não possuía a mínima maturidade política e econômica para a condução de qualquer processo, pelas elites locais.

Em discurso perante a Assembléia Geral da ONU, em 3 de dezembro de 1974, o ministro da Coordenação Interterritorial, Almeida Santos, teceu as seguintes considerações:

[...] Timor está longe da auto-suficiência econômica e financeira, sem o que não pode cogitar-se de independência real [...] Devo dizer que por mais que recue no tempo, não vislumbro época em que possamos ter retirado da nossa presença em Timor mais do que satisfação moral. Se com isso conjugarmos o estágio de subdesenvolvimento em que o território se encontra, logo concluiremos quanto é fantástico o sonho de uma independência total e imediata (ONU, 1974).

Para Portugal, o único valor a ser preservado na questão do Timor Leste era a sua própria dignidade. “Trata-se, portanto, de se livrar daquele fardo remoto com um mínimo de prejuízo para o orgulho e os cofres portugueses” (CUNHA, 2001, p.30).

A hipótese de concessão imediata de independência aos timorenses foi descartada. Restava, portanto, a hipótese de implementação do cronograma previsto na Lei 7/75 de 17 de julho de 1975 (Lei constitucional aprovada pelo Conselho da Revolução) que tinha como conteúdo principal: reserva de definição de futuro político para o Timor a uma assembleia representativa, eleita por sufrágio universal, direto e secreto (artigos 2º e 4º); cessar de todas as prerrogativas de soberania e administração de Portugal no terceiro domingo de outubro de 1978 (artigo 5º, nº1); dependência de qualquer alteração de prazo, de acréscimo ou diminuição de responsabilidades e prerrogativas de Portugal, de acordo entre o Estado português e a Assembléia Popular do Timor (artigo 5º, nº2) e, por fim, criação, como órgãos

³ Lei 7/74 de 27/7/74: reconhecimento português ao direito de independência de suas colônias

transitórios de poder, de um Alto Comissário, um Governo e um Conselho de Governo (artigo 6º), nos termos do estatuto anexo à lei (Portugal, 1975).

As propostas previstas na Lei 7/75 não chegaram a se efetivar. No plano interno timorense, não houve a colaboração de seus partidos. Do ponto de vista português, a queda do IV Governo Provisório inviabilizou a nomeação do Alto Comissário previsto na Lei.

Antes mesmo da elaboração da Lei 7/75, Portugal, diante das dificuldades que vinha enfrentando, chegou a cogitar a hipótese de aceitação da integração do Timor à Indonésia. Entretanto, tal integração deveria dar-se dentro de um ambiente com uma aparência mínima de legalidade e legitimidade, a fim de satisfazer a opinião pública interna e internacional, evitando-se críticas posteriores.

A posição portuguesa, após encontro com uma delegação indonésia, realizado em Londres, em março de 1975, é assim resumida pela Comissão de Análise e Esclarecimento do Processo de Descolonização do Timor, citada por Cunha (2001, p.30):

o respeito pela vontade do Povo de Timor é um princípio que não pode ser contrariado; Portugal nada fará para dificultar a integração de Timor na Indonésia; esta depende do auxílio de Jacarta à Apodeti, que deve revestir-se de formas muito discretas e que Portugal não denunciará; do mesmo modo, Lisboa nada fará para que uma das hipóteses seja a ligação a Portugal”. A delegação portuguesa admitia ainda a associação discreta e não oficial da Indonésia ao processo de descolonização (Cunha, 2001, p.30)

Além disso, para que Portugal realmente aceitasse a hipótese de integração pela Indonésia, deveria ser respeitado o princípio da autodeterminação do povo timorense, conforme a tardia aquiescência portuguesa à Resolução nº 1514 (XV) da ONU, de 1960. No conteúdo do Memorando entregue pelos portugueses ao Secretário Geral da ONU, estes se comprometem a assumir suas obrigações relativas ao capítulo XI da Carta das Nações Unidas, cooperando com a ONU para assegurar o exercício do direito de autodeterminação e independência a todos os territórios sob sua administração, em conformidade com a Resolução nº 1514 (XV) de 1960.

Em suma, Portugal, a fim de se livrar do fardo timorense, estava disposto até a aceitar a integração do Timor Leste à Indonésia, desde que essa integração fosse fruto da manifestação do direito de autodeterminação dos próprios timorenses. Do ponto de vista político e legal essa seria uma saída honrosa para Portugal.

O momento não poderia ser pior para os portugueses. De acordo com Cunha (2001), no período entre o triunfo da Revolução dos Cravos e a intervenção militar Indonésia no Timor Leste (pouco mais de um ano e sete meses), Portugal conheceu seis Governos Provisórios, dois Presidentes da República, uma Junta de Salvação Nacional, um Conselho da Revolução e uma Comissão Coordenadora do MFA (Movimento das Forças Armadas). A prioridade atribuída ao processo de descolonização das colônias africanas, somada ao distanciamento geográfico e à marginalização histórica do Timor, dificultava qualquer hipótese organizada de condução de um processo de descolonização. Como se não bastasse, o período mais crítico para o Timor, entre o golpe da UDT e a proclamação da independência pela Fretelin, de agosto a novembro de 1975, coincidiu com os momentos da mais aguda crise vividos pela revolução portuguesa.

A verdade é que a situação em Portugal estava tão difícil que não havia a mínima possibilidade de se pensar no Timor Leste. Como se não bastassem as dificuldades políticas enfrentadas, o surgimento de novos Estados na África provocou um êxodo de meio milhão de portugueses de regresso ao território europeu. O Timor se fazia, assim, a última das prioridades.

Para se ter idéia do caos a que o Timor foi relegado, da deflagração da Revolução dos Cravos, em 25 de abril de 1974, à designação de um governador para a província do Timor, em novembro do mesmo ano, decorreram sete meses, sendo que o antecessor do governador designado foi exonerado do cargo em maio. Foram seis meses de vácuo de poder onde o

encarregado de implantar o processo de descolonização não se encontrava em território timorense.

O novo governador, Coronel Lemos Pires, embarcou para o Timor sem orientações concretas do que fazer. Em encontro com o Presidente Costa Gomes, antes de partir, ouviu que uma de suas missões seria justamente a de “apalpar o terreno e fazer propostas” (Cunha, 2001, p.28).

O Coronel Lemos Pires era um militar de perfil moderado, não comprometido com a ala mais radical de esquerda da Revolução dos Cravos. Para alguns analistas, isso era uma maneira de tranquilizar os indonésios quanto às reais intenções portuguesas ao descolonizar o Timor Leste. Entretanto, o que para os indonésios seria um sinal tranquilizador, para os partidos timorenses era uma fonte de desconfiança. A recusa do governador em se posicionar no conflito entre os principais partidos timorenses (UDT e Fretelin) era vista pelas partes como um apoio tácito ao adversário, no melhor estilo “quem não está comigo está contra mim”. Sem contar com o apoio externo de Portugal e sem uma definição política viável do que fazer, o governador passou a ser um mero espectador dos fatos.

Em agosto de 1975, tem início os combates entre a UDT e a Fretelin e o governador solicita a Portugal a intervenção de uma força internacional. Sem obter respostas, Lemos Pires se vê diante de três possibilidades: combater a Fretelin (que já despontava como vitoriosa no conflito com a UDT) sem, contudo, possuir efetivo para tal; sujeitar-se à Fretelin, o que corresponderia à capitulação da soberania portuguesa sobre o território e, por fim, estabelecer-se em algum ponto do território, longe da capital Dili. Optou pela última posição, fruto de uma decisão tomada em 25 de agosto de 1975. Com isso, Dili viu-se entregue a um intenso conflito entre as partes que se negavam a uma posição de conciliação e ameaçavam o pessoal metropolitano. A saída de Lemos Pires foi para Ataúro, uma pequena ilha timorense 30 quilômetros ao norte de Dili. Foi uma atitude extrema cuja simbologia supera a eficiência.

Para Portugal, a simples presença da bandeira portuguesa em solo timorense seria um fator de contenção para a eventual e temida iniciativa indonésia de intervir ostensivamente. Essa atitude teve um caráter paradoxal. Em um primeiro momento, os indonésios respeitaram a presença portuguesa em território timorense, entretanto, com o passar dos dias, a falta de competência para lidar com a situação, associada ao distanciamento físico do centro dos episódios de violência, acabaram por apressar a ação indonésia.

A única opção que se apresentava ao governo instalado em Ataúro era a busca por uma saída honrosa que passava, necessariamente, pelo estabelecimento de diálogos nos planos local, bilateral e internacional. Como o resultado da guerra civil parecia evoluir mais favoravelmente à Fretelin, o governo português, em Ataúro, chegou a cogitar o início de negociações exclusivas com aquele partido, a exemplo do que ocorrera em Moçambique com a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo). No entanto, dois fatores impediram essas negociações exclusivas: em primeiro lugar, ainda havia prisioneiros lusos em poder da UDT e, em segundo lugar, havia o temor de que a Indonésia reagisse mal às negociações em virtude da orientação “comunista” da Fretelin. Portugal, a essa altura, encontrava-se encurralado no tabuleiro das negociações.

Em uma última tentativa para compor a situação, Portugal envia para Ataúro uma delegação chefiada pelo ministro da Coordenação Interterritorial, o senhor Almeida Santos. Antes de chegar a Ataúro, Almeida Santos estabeleceu contatos com a ONU, com Jacarta e com a Austrália. Em suas conclusões a respeito desses contatos avaliou que uma invasão indonésia só se concretizaria com uma plataforma política que legitimasse a intervenção, o que, de fato, ocorreu (a plataforma foi o apoio tácito americano e australiano para isso). Com relação à ONU, a maior preocupação portuguesa foi a de alertar para a possibilidade da invasão indonésia, preparando o caminho para internacionalizar o problema, passando-o à responsabilidade da comunidade internacional.

Dias antes da invasão, o delegado português na IV Comissão da ONU comentou com seu colega brasileiro que nada teria a opor ao reconhecimento pela ONU da independência do Timor, o que poria fim à responsabilidade de Portugal como potência administradora; acrescentou, no entanto, que enquanto perdurasse aquela responsabilidade, Lisboa não poderia aceitar a proclamação unilateral (Cf. Correspondência oficial do MRE apud Cunha, 2001, p.39).

2.1.2 O período pós-anexação e a evolução da questão em Portugal

Consumada a anexação do Timor Leste pela Indonésia, em 1976, a questão do Timor passa por inúmeros avanços e recuos no cenário político português, de acordo com os diferentes momentos da vida daquele país e da sua procura por uma maior inserção internacional, após os longos anos de isolamento do período salazarista.

A evolução e as mudanças de atitude dos portugueses em relação ao problema variaram nitidamente ao longo do tempo e tem, nos anos de 1982, 1986 e 1991, os grandes marcos limitadores das fases.

Imediatamente após a ação militar indonésia, em dezembro de 1975, Portugal rompe relações formalmente com aquele país e solicita a intervenção do Conselho de Segurança da ONU. A questão estava internacionalizada oficialmente. Àquela época, no plano interno, a Assembléia Constituinte portuguesa encontrava-se reunida para a elaboração do novo texto constitucional e, em uma das primeiras manifestações de consenso suprapartidário em relação à questão, aprova um artigo, em suas disposições transitórias, especificamente relativo à questão do Timor (Constituição de 25 de abril de 1976):

Artigo 307:

1.Portugal continua vinculado às responsabilidades que lhe incumbem, de harmonia com o Direito Internacional, de promover e garantir o direito à independência de Timor Leste

2. Compete ao Presidente da República, assistido pelo Conselho da Revolução, e ao Governo praticar todos os actos necessários à realização dos objectivos expressos no número anterior (Portugal, 1976)

Passados os momentos de maior angústia em relação a sua saída do Timor Leste, os portugueses voltam-se para a consolidação de sua situação política interna, preocupando-se em garantir a sua própria estabilidade abalada pelo turbulento período que se seguiu ao 25 de abril de 1974. Além disso, vale lembrar que a questão do Timor estava devidamente encaminhada, pela diplomacia portuguesa, junto à ONU.

Os portugueses procuravam agora uma nova identidade após anos de isolamento causado pelo salazarismo. A partir de 1977, a política externa portuguesa afasta-se de sua vocação africana, resiste às tentações terceiro-mundistas e faz uma “opção européia”, que passa a ser o principal vetor de sua reinserção internacional (CUNHA, 2001, P.40). Por que 1977? Convém lembrar que foi o ano em que Portugal solicitou sua adesão à Comunidade Econômica Européia.

A questão do Timor agora deveria ser resolvida pelo tempo. O apoio nas Nações Unidas diminuía a cada ano e o reconhecimento da situação “de fato” (anexação indonésia) era uma tendência natural. Entretanto, no seio das Nações Unidas, havia um fato extremamente embaraçoso para Portugal como potência administrante do Timor, assim considerada juridicamente. Portugal ainda possuía a obrigação formal de prestar informações anuais sobre seu território “não-autônomo”, de acordo com a prescrição contida no artigo 73 da Carta das Nações Unidas:

Como se não bastasse, a Indonésia, além de prestar tais informações ao Secretariado, procurava enfatizar os avanços de sua curta administração em contraste com os quatro séculos de administração portuguesa. O embaraço para os portugueses era natural.

Em 1981, subitamente, um fato traz a questão timorense novamente à consideração dos portugueses. Um documentário sobre o Timor, apresentado pela televisão estatal Rádio

Televisão Portuguesa (RTP), provoca um novo surto de interesse pelo assunto. As discussões sobre o tema, fortemente alimentadas pela imprensa e pela oposição, adquirem um caráter de julgamento da Revolução dos Cravos, apresentando o problema como o símbolo do fracasso do processo de descolonização e colocando no banco dos réus o Presidente da República e o Movimento da Forças Armadas (MFA). Esse evento foi fundamental por dar ao tema uma grande visibilidade interna em função do debate que gerou. Paralelamente, deu ensejo a um novo tipo de abordagem da questão pela diplomacia portuguesa que, percebendo a diminuição do apoio internacional à causa timorense, pela diminuição das margens de aprovação das Resoluções da Assembléia Geral da ONU condenatórias à Indonésia, veio negociar a tempo a Resolução 37/30, de 23 de novembro de 1982. Essa Resolução conferia ao Secretário Geral o mandato de desenvolver os bons ofícios para a busca de uma solução para o problema, privilegiando as conversações bilaterais entre Portugal e Indonésia. “Evitou-se, assim, o risco de uma derrota na votação de uma Resolução posterior, que teria tido a consequência de encerrar definitivamente a questão do Timor Leste no plano internacional” (NEVES, 2000, p.42).

Dessa maneira, a diplomacia portuguesa levou o problema para um foro mais restrito, no qual acreditava ser mais fácil encontrar uma solução para a questão. Removido da Assembléia Geral, o tema passou ao Secretário Geral que deveria explorar vias de solução em consultas com as partes diretamente envolvidas.

A atitude da chancelaria portuguesa marcou uma quebra da inércia por parte de Portugal, mas ainda não demonstrava um verdadeiro empenho em apoio à resistência timorense. A esse respeito, comenta Ramos Horta: “De 1983 a 1986, a diplomacia portuguesa parecia ter-se esquecido da questão do Timor Leste. O mandato do Secretário Geral parecia servir para mutismo e marasmo[...]” (1994, p.274)

Os comentários de Ramos Horta não se fazem sem razão. Portugal estava muito mais preocupado em encontrar uma saída honrosa para si, do que realmente apoiar a causa timorense. O grande problema é que uma saída honrosa passava pela consagração da integração do Timor Leste na Indonésia, conforme comentou Cunha:

As negociações caminhavam para uma solução que, consagrando a integração de Timor Leste na Indonésia, possibilitaria a Portugal livrar-se da questão com dignidade. As eleições gerais na Indonésia, previstas para abril de 1987, seriam o instrumento a ser utilizado para embutir a questão do referendo. A participação timorense no processo eleitoral indonésio seria aceita por Portugal como equivalente ao exercício do direito de autodeterminação (2001, p.43).

As negociações entre Portugal e Indonésia teriam sido concluídas não fosse por um fato extremamente curioso. Ao final de 1985, Dom Ximenes Belo, administrador apostólico da Diocese de Dili, após uma viagem ao Vaticano, resolve passar por Portugal e procura Mário Soares, então candidato à presidência da República. Em seu relato ao futuro presidente, Ximenes Belo teria denunciado as constantes violações dos direitos humanos dos timorenses, cometidas pelos ocupantes indonésios, fato esse que muito teria impressionado Mário Soares.

Ao assumir a Presidência da República, em março de 1986, Mário Soares, já em seu discurso de posse, manifestou a disposição de “lutar pelo direito imprescritível do povo do Timor Leste à autodeterminação e independência”. Utilizando-se de suas prerrogativas como Presidente da República, Mário Soares ordenou o reexame do acordo que se processava com a Indonésia sob os auspícios da Resolução 37/30 e desaprovou a sua finalização. Passou a exigir, no processo eleitoral indonésio, uma consulta explícita aos timorenses a respeito da integração do território do Timor Leste àquele país (Indonésia).

A mudança de orientação da delegação portuguesa e o conseqüente retrocesso das negociações acabaram por paralisar o diálogo entre os dois países.

A vontade e o empenho de Mário Soares, a partir de 1986, foram os responsáveis pela inclusão da questão timorense, de forma definitiva, na agenda da política externa portuguesa.

Entre 1982 e 1986, a relevância dada ao tema, pelos portugueses, teve uma natureza eminentemente doméstica. A oposição ao governo de Ramalho Eanes utilizou o tema como uma forma de atacar o governo, responsabilizando o Movimento das Forças Armadas pelo fracasso da descolonização.

Em contrapartida, as ações do governo, tanto internas quanto externas, tinham por objetivo amealhar essas pressões e procurar uma saída honrosa para o problema, desde que não ofendesse a dignidade do povo português, praticamente expulso do Timor Leste em 1975. Mais importante do que atacar a essência da questão (a autodeterminação do povo timorense) era procurar uma saída juridicamente acertada que apagasse da memória da comunidade internacional a humilhação sofrida por Portugal ao abandonar o Timor Leste à sua própria sorte. Tal saída passava, necessariamente, pela inclusão de Portugal no processo de negociações, ainda que o seu resultado visasse ao reconhecimento da situação de fato, que era o da anexação do território à Indonésia.

Em suma, faltava para Portugal um desfecho satisfatório para a questão da descolonização. O Timor Leste era uma ferida remanescente que não havia cicatrizado.

Como já foi referido anteriormente, o ano de 1986 foi decisivo, marcando a real inclusão da questão timorense na agenda da política externa portuguesa. Nesse mesmo ano, Portugal ingressa na Comunidade Económica Europeia e dá sinais de querer desempenhar um papel mais ativo no cenário internacional. O “projeto europeu” foi uma guinada na política externa portuguesa que desejava se desfazer da imagem de primo pobre da Europa e recuperar os anos perdidos pelo isolacionismo salazarista.

A partir de então, a estratégia desenvolvida para se lidar com a questão timorense foi a de combinar o diálogo bilateral, que já vinha sendo feito, com a busca de elementos de pressão internacional sobre Jacarta. A pressão internacional sobre Jacarta fez-se bastante contundente com a introdução do tema em instâncias comunitárias, o que culminou com o

questionamento das relações CEE-ASEAN (Comunidade Económica Europeia e Association of South-East Asian Nations respectivamente) no campo económico comercial, condicionando as relações comerciais ao respeito indonésio pelos direitos humanos do Timor. Outra estratégia foi a denúncia enérgica do Tratado assinado entre a Indonésia e a Austrália em relação à exploração de petróleo, no chamado “Timor Gap” (espaço marítimo situado entre o Timor Leste e a Austrália com grande concentração de petróleo). Os portugueses, ainda na condição jurídica de potência administrante do território do Timor Leste, consideraram a assinatura do tratado como um reconhecimento tácito da Austrália à soberania indonésia sobre o território.

Ainda em 1986, a chegada de refugiados timorenses a Portugal muito sensibilizou a opinião pública. Mais tarde, as invasões de embaixadas estrangeiras em Jacarta, realizadas por jovens timorenses que pediam asilo político, além de terem enorme impacto na mídia mundial, colocavam Portugal na obrigação moral de acolhimento.

Todos esses episódios contribuíram para o incremento do debate em relação ao problema que foi elevado de uma questão de chancelaria para uma questão de toda a sociedade portuguesa.

Contudo, haveria um fato que marcaria de vez a transformação da questão do Timor Leste em causa verdadeiramente nacional: o “massacre de Santa Cruz” em 1991.

A chancelaria portuguesa já vinha denunciando a questão dos direitos humanos no Timor, na Comissão de Direitos Humanos da ONU, inclusive com a aprovação de resoluções condenatórias à Indonésia. A iniciativa portuguesa passou a contar com o apoio de respeitáveis organizações não-governamentais, como a Anistia Internacional. Portugal soube aproveitar a relevância ascendente que a questão dos direitos humanos ganhou após a desestruturação do regime soviético e o conseqüente fim da Guerra Fria.

Nesse contexto, planejou-se uma visita de parlamentares portugueses à Indonésia e ao Timor Leste. A idéia não era nova e remontava a 1983, época em que “Portugal queria ver-se livre do problema de Timor Leste o mais elegantemente possível” (RAMOS HORTA, 1994, p. 276). A viagem caiu no esquecimento e veio a figurar novamente na agenda da política externa portuguesa em 1987. O clima de desconfiança era mútuo, os resultados da visita imprevisíveis e as negociações arrastaram-se por anos. Basicamente, Portugal temia que a visita fosse interpretada como um reconhecimento tácito da ocupação indonésia (CUNHA, 2001). Em contrapartida, a Indonésia temia a realização de manifestações e protestos como já ocorrera com a visita do Papa a Dili, em 1989.

Temerosos dos resultados que a visita poderia causar, as duas delegações acertaram os seus pormenores: roteiros, pauta das discussões, composição da delegação portuguesa, presença de repórteres, vistos e contato dos parlamentares com a população do Timor. Faltando uma semana para a data acordada, que seria em 4 de novembro de 1991, a visita foi cancelada. Cunha (2001, p.48) assim se refere ao cancelamento:

O motivo imediato do cancelamento foi o veto indonésio a alguns jornalistas indicados por Portugal, entre os quais a australiana Jill Jolliffe, então presidente da Associação dos Jornalistas Estrangeiros em Lisboa e considerada uma especialista na questão de Timor Leste. Em 26 de outubro de 1991, o presidente da Assembléia da República declarou que, enquanto se mantivesse o veto indonésio, a missão não se realizaria.

O cancelamento da visita frustrou os timorenses e provocou algumas manifestações em Dili. Um estudante timorense, Sebastião Gomes, envolvido na organização de protestos que se realizariam diante da missão parlamentar, foi morto por tropas indonésias enquanto refugiava-se na Igreja de Motael, em Dili. O clima ficou tenso. O seu enterro é marcado para o dia 12 de novembro de 1991, no Cemitério de Santa Cruz. Por ocasião do enterro, o comparecimento de centenas de pessoas foi interpretado, pelas tropas indonésias, como um ato de rebeldia e desafio à sua autoridade e acabaram abrindo fogo contra as pessoas que ali se

encontravam. “Segundo as fontes oficiais, 271 timorenses foram mortos, 382 ficaram feridos e 250 desaparecidos (presumivelmente mortos pelas forças militares da Indonésia)” (CAMARGO, 2001, p.149). Para a infelicidade dos indonésios, havia um grupo de jornalistas estrangeiros no local e a transmissão das imagens do massacre causou comoção mundial e, em especial, em Portugal. Os timorenses feridos, ao solo, rezavam em português e isso teve um enorme impacto na opinião pública daquele país. As reações internacionais também foram imediatas e a ONU acabou por elaborar dez resoluções condenando a ocupação indonésia no Timor Leste (CAMARGO, 2001, p.149)

O massacre de Santa Cruz foi imediatamente aproveitado pela diplomacia portuguesa que acabou esforçando-se, ao máximo, para dar ao mundo a maior visibilidade possível a respeito da questão do Timor. Só para se ter uma idéia, o acordo CEE-ASEAN foi bloqueado naquele ano por conta das violações dos direitos humanos no Timor Leste. Ao término de 1992, Portugal também se empenha para influenciar no julgamento do líder guerrilheiro Xanana Gusmão, capturado em novembro daquele ano. Os portugueses alegavam que em virtude da situação jurídica do território que reconhecia Portugal como potência administrante, e a Indonésia como ocupante ilegal, Xanana Gusmão deveria ser julgado de acordo com as normas do Direito Internacional Humanitário e não de acordo com as leis penais indonésias.

Em suma, o ano de 1991 foi extremamente importante para a política externa portuguesa em relação à questão do Timor. Ele marca uma mudança de foco dos portugueses, que abandonam um pouco o tema da autodeterminação e da independência e inserem a questão dos direitos humanos com toda a intensidade, aproveitando a tendência de valorização mundial que esse tema ganhava no início dos anos 90.

Quando o massacre de Santa Cruz parecia cair no esquecimento mundial, outro importante evento foi aproveitado pela diplomacia portuguesa como uma vitória sua: a concessão do Prêmio Nobel da Paz a duas importantes figuras do cenário timorense, o Bispo

Ximenes Belo e o Senhor José Ramos Horta, atual ministro das Relações Exteriores do Timor Leste. Para Cunha, os portugueses interpretaram essa concessão como um reconhecimento do empenho de sua diplomacia e da legitimidade de suas posições (2001, p.51).

O coroamento dos esforços da diplomacia portuguesa em ver solucionada a questão do Timor, ocorreu em 5 de maio de 1999, com a assinatura dos Acordos de Nova York. Os Acordos de Nova York foram acordos tripartites assinados entre Portugal, Indonésia e a Organização das Nações Unidas para a verificação do desejo da população timorense em se emancipar da Indonésia, tornando-se independente, ou manter uma autonomia especial em relação àquele país. Esse acordo será mais bem esmiuçado quando abordarmos a ONU como ator envolvido na questão. Entretanto, é importante ressaltar que Portugal, mais uma vez, soube tirar proveito de uma situação especial, que era o difícil momento político vivido pela Indonésia em 1998, em virtude da crise econômica pela qual passava e da democratização do país.

2.1.3 Conclusão para Portugal como ator

As relações entre o Timor Leste e Portugal iniciaram-se, prioritariamente, pela vertente religiosa. Esse fato não se deu sem razão, uma vez que a ilha do Timor não possuía nenhum tipo de riqueza que lhe tornasse peculiar.

A falta de uma especiaria exclusiva, associada à ausência de vocação marítima do povo timorense, originou o predomínio de uma ocupação mais religiosa do que econômica. Essa ocupação religiosa, ao longo do tempo, tornou-se efetiva e trouxe as suas conseqüências próprias: uma insignificante evolução política e econômica e um forte traço de coesão interna e identificação externa.

Ambos os fatores são fundamentais para a compreensão do passado recente do Timor Leste. O fator religião será mais bem explicado quando abordarmos o ator Indonésia, Entretanto, o fator político e econômico tem relação direta com os rumos que o processo de descolonização português tomou no Timor Leste.

A falta de interesses econômicos portugueses no Timor levou a uma administração medíocre do território, onde se procurou privilegiar a manutenção dos poderes políticos locais em troca do reconhecimento da autoridade portuguesa.

Essa relação pouco dinâmica fez com que o Timor Leste se transformasse na colônia portuguesa (ou província ultramarina) mais atrasada, não se desenvolvendo, aí, qualquer sinal de crescimento. Foi justamente essa falta de maturidade política e econômica que veio a prejudicar o povo timorense no processo de descolonização português.

A Revolução dos Cravos, em 1974, fez com que o processo de descolonização português se desse de maneira abrupta, em meio ao caos político no próprio seio de Portugal. Nesse contexto, o Timor Leste torna-se a sua última prioridade, uma vez que o maior interesse na questão passa a ser o de conduzir o processo de maneira legal, de forma a salvaguardar a dignidade do antigo “Império Português”.

A incapacidade portuguesa em conduzir a bom termo o processo de descolonização no Timor, não deixou maiores opções. A concessão imediata da independência ficou fora de cogitação. A opção lógica passou a ser a aceitação da anexação do Timor pela Indonésia, desde que respeitado o direito à autodeterminação do povo timorense, o que, em última análise, se constituiria em uma saída honrosa para os portugueses.

Em meio à paralisia portuguesa e a sua incapacidade em conduzir o processo, ocorre uma breve guerra civil. A consequência imediata dessa guerra é um “vácuo de poder”, rapidamente aproveitado pelos indonésios, os quais contavam com o suporte político velado da Austrália e dos Estados Unidos, fortemente fragilizados com o desfecho da Guerra do

Vietnã. O medo de um entreposto comunista entre o Pacífico e o Índico levou à anexação do território do Timor Leste pela Indonésia.

Após a anexação à Indonésia, em 1976, podem ser salientadas três fases distintas da diplomacia portuguesa em relação à questão: 1) internacionalização do problema e descaso (até 1981); 2) utilização do caso como meio de confrontação política interna, provocando uma primeira revisão crítica do processo de descolonização português desencadeado pela Revolução dos Cravos (de 1982 até 1986) e, por fim, 3) transformação da questão na bandeira da diplomacia portuguesa para dar maior visibilidade política a Portugal que queria livrar-se do estigma do isolacionismo salazarista e priorizar uma “agenda europeia” para a sua política externa (de 1986 em diante).

Durante os três períodos, o interesse que a questão suscitava teve avanços e recuos no seio da política externa portuguesa, entretanto, um fato é inegável: a sobrevivência da questão na agenda internacional. Esse talvez tenha sido o maior mérito dos portugueses que sempre souberam perceber os distintos cenários políticos ao longo do tempo, agindo coerentemente a cada mudança, conforme descrição a seguir.

Em 1982, transferindo a questão aos cuidados do Secretário Geral da ONU, retirando o tema da Assembleia Geral que, paulatinamente, corroia seu apoio à causa timorense e fadava a questão à morte. Em 1986, com a radical mudança de atitude do governo de Mário Soares, no sentido oposto ao do reconhecimento formal da anexação indonésia, procurando desempenhar um papel (rumo a Europa) mais ativo e menos subserviente no cenário internacional. Em 1991, com a exploração na mídia do “Massacre de Santa Cruz” e a mudança de abordagem do tema, passando de uma questão de autodeterminação para uma questão de direitos humanos. Em 1996, ao considerar a concessão do Nobel da Paz a dois cidadãos timorenses como uma vitória da diplomacia portuguesa. Por fim, em 1999, aproveitando a capitulação econômica e as transformações políticas internas indonésias para,

juntamente com a ONU, propor os acordos de 5 de maio, que abririam caminho à concretização do direito do povo timorense à autodeterminação.

Em todos esses anos, Portugal foi a voz do Timor Leste na comunidade internacional, oscilando sua posição política em torno de um único eixo: obter uma saída honrosa para o problema que era considerado uma ferida não cicatrizada.

Desde a consideração da hipótese de aceitação formal da anexação indonésia à postura mais agressiva, que aproveitou o problema para promover a imagem do país no exterior, houve um denominador comum: a busca de uma saída que enterrasse todo o processo de descolonização português. Um país que havia sido, ao lado da Espanha, a maior potência marítima do planeta, não poderia encerrar um ciclo histórico da maneira humilhante como ocorrera no Timor em 1975.

2.2. A Indonésia como ator

“Um Estado à procura de uma Nação”. O Embaixador Luiz Fernando do Couto Nazareth, que chefiou a missão diplomática do Brasil em Jacarta entre 1988 e 1993, assim definiu a Indonésia a seu colega de profissão, o Embaixador João Solano Carneiro da Cunha (CUNHA, 2001, p.47). Trata-se de uma frase que muito bem define o espírito desse país, em virtude da grande diversidade étnica, lingüística e cultural dos povos que o compõem.

De fato, a diversidade é a grande característica desse país. Arquipélago mais extenso do mundo, a Indonésia possui mais de 17.500 ilhas, conta com uma população de 217 milhões de habitantes, sendo o quinto país mais populoso do mundo, além de abrigar centenas de grupos étnicos que falam mais de 500 línguas e dialetos (Almanaque Abril, 2003). A imensa maioria de sua população é muçulmana, mas há importantes minorias cristãs nas Molucas e

hinduístas em Bali. A diversidade é algo tão marcante na Indonésia que seu lema, contido no Brasão da República, é “Unidade na Diversidade”.

Uma diversidade tão grande em um arquipélago tão espalhado só se justifica sob um aspecto: a colonização holandesa. De fato, o único elo comum entre os milhares de ilhas do arquipélago é o fato de ter havido um mesmo colonizador. Henry Kissinger, citado por Ramos Horta, assim define a situação: “A coleção de ilhas chamada Indonésia só tem significado no contexto da história da colonização holandesa; as suas fronteiras seguem as fronteiras do império, assim como a sua consciência nacional” (Kissinger⁴, apud Ramos Horta, op.cit., p.128).

2.2.1 Os anos após a independência e o regime Suharto

Muito embora o tema central desta dissertação não seja a evolução histórica da Indonésia, o seu breve estudo faz-se fundamental para que melhor se compreenda a relação desse país com a questão do Timor Leste, em especial, a organização política indonésia após a ascensão do Presidente Suharto ao poder. É o que será apresentado a seguir.

O território indonésio foi dominado pela Índia no início da era cristã, sendo islamizado a partir do século XV, por mercadores hindus convertidos ao islã pelos persas. No século XVI, os portugueses estabelecem aí entrepostos comerciais e, no século XVII, torna-se holandesa sob o nome de Índias Orientais Holandesas. Desde essa época até o final da II Guerra Mundial, o território manteve-se sob o domínio holandês.

Durante a II Guerra Mundial o território é invadido pelos japoneses em 1942. Em 17 de agosto de 1945, três dias após a rendição japonesa, nacionalistas proclamam a independência sob a liderança de Sukarno.

⁴ Kissinger, Henry. Nuclear Weapons and Foreign Policy

Os primeiros anos após a independência da República Indonésia foram anos de instabilidade política e decadência econômica, em que uma instituição, em virtude de sua hierarquização e organização, veio a crescer em importância no cenário político emergente: o Exército. O grande prestígio do Exército tem suas raízes nos quatro anos de luta contra o domínio colonial holandês, logo após a II Guerra Mundial.

Uma vez independente, o país é organizado em estados com alto grau de autonomia. Entretanto, em 1950, Sukarno dissolve a Federação e centraliza o poder, inaugurando o período da “Democracia Dirigida”.

Em 1955, o país ganha destaque no cenário político mundial por ser um dos fundadores do Movimento dos países não-alinhados.

Em 1957, Sukarno decreta estado de sítio, dando fim ao período da Democracia Dirigida e passa a concentrar em suas mãos o controle do país.

A década de 60 marca um período de instabilidade para os indonésios, com altas taxas de inflação e denúncias de corrupção no governo. Em 1965, a tentativa de um golpe militar é sufocada pela ala das Forças Armadas sob o comando do General Suharto. O país é, então, abalado por uma onda de violência contra os comunistas cujo saldo é a morte de milhares de pessoas (as estimativas variam de 300 mil a 1 milhão de pessoas, não há precisão). Com o golpe debelado, o Partido Comunista Indonésio (Partai Komunis Indonésia -PKI) é banido do cenário político indonésio. Inaugura-se uma outra fase na política indonésia que vem a ser conhecida como “Nova Ordem”.

De acordo com Cunha (2001), as principais características da Nova Ordem são as seguintes: manutenção da Constituição de 1945 que afirmava os princípios da unidade indonésia; concentração de poderes para o controle do Estado nas mãos do Presidente Suharto, eleito pela Assembléia Consultiva Popular para sucessivos mandatos de cinco anos (1973, 1978, 1983, 1988 e 1993); consolidação, como a mais importante agremiação política

de apoio ao governo, do “Sekber Golkar” (Sekretariat Bersama Golongan Karya – Secretariado Conjunto dos Grupos Funcionais), fundado pelo Exército em 1964; fusão dos partidos políticos da Velha Ordem, por pressão do governo em 1973, sujeitando-os a uma série de restrições que não se aplicam ao Golkar, por este não ser considerado um partido político; proeminência das Forças Armadas, cuja atuação estendeu-se ao Legislativo e a todos os setores da administração direta e indireta, caracterizando o que ficou conhecido como “dupla função” (defesa e política); aumento da importância da comunidade islâmica; rápida expansão da economia que teve extraordinários índices de crescimento (8,2% em 1985) e , por fim, um alto grau de corrupção, mormente na elite palaciana presidencial e entre militares, burocratas e empresários de origem chinesa.

Esse é o quadro geral de como se compunham as forças políticas indonésias por ocasião do regime de Suharto. Cabe ressaltar que, ao término dos anos 90, período que coincide com o fim da era Suharto, outras forças começam a despontar no ambiente político indonésio. Uma nova classe média, fruto da própria modernização e do crescimento econômico do país, começa a demonstrar o desejo de independência em relação à tutela do regime. A essa nova classe média associaram-se outras forças de oposição mais dispersas, tais como: ativistas dos direitos humanos, sindicalistas e estudantes. Essas forças, impulsionadas pela Crise Econômica Asiática em 1997, foram as grandes responsáveis pela queda do regime de Suharto em 1998. Esse fato teve enorme importância na questão do Timor Leste, pois marcou o enfraquecimento de um regime político que, em tudo, foi prejudicial aos timorenses. Sob o comando do militarizado regime de Suharto, o Timor Leste foi anexado, dominado e violentado por 24 anos.

2.2.2 A anexação do Timor Leste

Os primeiros anos após a independência indonésia foram marcados por diversas revoltas regionais de cunho étnico e religioso e acabaram consumindo grande parte do tempo da “Velha Ordem”. Essas revoltas, em grande parte, deram origem à formação do ideal de “unidade nacional”, tão presente na política indonésia. Em um país tão artificialmente constituído, era lícito supor o surgimento de inúmeras revoltas de cunho separatista. O novo governo dissipava as verdadeiras razões do problema afirmando que este tinha suas causas em conspirações neocolonialistas ou imperialistas norte-americanas.

Em relação à questão do Timor, até 1974, a Indonésia nunca chegou a demonstrar qualquer desconforto com a presença portuguesa, chegando a alegar que não possuía pretensões sobre o território timorense do Leste, uma vez que o mesmo não derivava da origem holandesa. Isso serviu de justificativa para a legitimação de seus anseios expansionistas sobre a Guiné Ocidental (Irian Jaya), justamente pelo raciocínio oposto, uma vez que aquele território havia sido colonizado pelos holandeses.

Essa situação perdurou após o estabelecimento da Nova Ordem em 1965. Os problemas internos enfrentados com a mudança de regime eram suficientes para manter o Timor Leste fora de qualquer pauta de preocupações. Como se não bastasse, o alinhamento do regime de Suharto com o regime de Marcelo Caetano em Portugal, ambos de orientação anticomunista, suscitava uma convergência de posições e apoio mútuos.

A Revolução dos Cravos, em 25 de abril de 1974, mudou radicalmente a percepção indonésia em relação ao Timor. Dois aspectos eram preocupantes. A tendência esquerdista do novo poder em Lisboa e a idéia desse país de concessão de independência às suas províncias de ultramar.

A simples presença de um vizinho pequeno, independente e inclinado à esquerda, era um pesadelo na mente dos indonésios que julgavam catastrófica a influência que essa presença poderia ter sobre outros movimentos de emancipação. “Subitamente, Timor Leste galga vários degraus na escala de prioridades de setores governamentais indonésios” (CUNHA, 2001, p.73).

A primeira atitude de Jacarta foi de cautela. Em junho de 1974, os indonésios recebem a visita de um representante da ASDT, partido timorense pró-independência. Seu representante era José Ramos Horta que aí se encontrava para sondar o pensamento político do poderoso vizinho em relação à questão. A essa altura, os militares, já devidamente enfronhados na política, faziam a sua avaliação da situação. A independência do Timor era perigosa na medida em que representava um triplo risco. O primeiro risco era o de atrair a metade indonésia da ilha do Timor à causa dos independentistas do Leste. O segundo risco era o de potencializar tendências separatistas em outras regiões periféricas do arquipélago, como de fato já havia ocorrido em Celebes, Molucas do Sul e Aceh. O terceiro risco era o da instalação de um governo de tendências comunistas. Esse era o mais grave dos riscos, na medida em que provocaria desarmonia política na região pela transferência do conflito, que se havia travado no Vietnã, para o arquipélago indonésio.

A conclusão dos militares indonésios foi óbvia: a integração do Timor Leste à Indonésia era a única opção viável para o problema. Dois fatos ajudaram a reforçar esse pensamento em 1974. Em setembro, a Revolução dos Cravos assume sua tendência mais à esquerda com a queda de Spínola e, no Timor Leste, a ASDT radicaliza seu movimento transformando-se em Fretelin.

Diante dos fatos, não restaram muitas opções aos “preocupados” militares indonésios que desenvolveram um plano de ação destinado a assegurar a consecução da opção pela integração. Esse plano foi denominado “Operação Komodo”. Segundo Cunha (2001, p.75):

Apesar do caráter secreto da Operação Komodo, informações sobre sua implementação foram colhidas e divulgadas por algumas fontes, entre as quais se destacam: a jornalista australiana Jill Jolliffe, que passou vários meses em Timor e que acompanhou o dia a dia dos acontecimentos em 1975, tendo entrevistado seus principais atores; José Martins, líder do Partido Kota, cooptado pela Bakin (serviço secreto indonésio) e que denunciou as ações dos serviços secretos indonésios, em relatório (affidavit) ao secretário geral das Nações Unidas, em março de 1976; James Dunn, diplomata australiano, cônsul em Timor de 1962 a 1964 e que esteve em Timor Leste em junho/julho de 1974, integrando uma missão de avaliação da chancelaria de seu país, e em outubro/novembro de 1975, chefiando a equipe do Australian Council for Overseas Aid, de ajuda de emergência após a guerra civil timorense. Outra fonte importante é *Documents on Australia Defense and Foreign Policy (1975 a 1978)*, de Walsh, R. e Munster, G.J., publicado em Sidney, em 1980, e retirado de circulação por ordem judicial. Embora os autores não tenham tido acesso direto a essa fonte, os documentos relacionados com a questão de Timor Leste são citados e reproduzidos por vários estudiosos do tema.

Outros autores também se referem à Operação Komodo. É o caso de James Dunn (1994), colunista australiano de *Relações Internacionais* e cônsul australiano no Timor Leste antes de 1975, que assim se expressa a respeito em seu artigo “The Darkest Page”, de 1994, obtido na Internet:

[...]The plotters, however, were not insensitive to possible international complications. Their planning was based on a calculated assumption that East Timor’s annexation would not be challenged by the international community – if it were accommodated by Australia and the US. As events unfolded it turned out to be a shrewd calculation. At the end of 1974 a covert intelligence operation code-named *Operasi Komodo* (after the large lizard that lives on the island of Alor), with the aim of neutralizing the Timorese independence movement, was set up in Jakarta. Exploiting a weakened Portuguese administration, in 1975 demoralized by a deep political crisis in Lisbon, Indonesian agents were to succeed in creating divisions, distrust and eventually conflict between the major Timorese political parties, Fretilin and UDT, both of which favoured independence. In August a brief civil war resulted, with Fretilin quickly overpowering its opponents and emerging as a kind of de facto administration of East Timor, the Portuguese having withdrawn to the offshore island of Atauro..

John Pilger, repórter australiano que cobriu o Massacre de Santa Cruz, escreveu o seguinte trecho em um artigo intitulado “East Timor, a land of crosses”:

In October of that year (1974) a clutch of generals close to Suharto launched a secret intelligence operation, code-named *Operasi Komodo*, aimed at destroying the burgeoning independence movement. A coalition formed by Fretilin and the UDT was undermined by Indonesian provocateurs and collaborators, leading to a civil war that claimed some 1,500 lives. By September 1975 Indonesian special forces had infiltrated the country; and their discovery by two Australian television crews, near the town of Balibo, resulted in the murder of the six newsmen

2.2.3 A Operação Komodo

A Operação Komodo tinha duas vertentes de atuação: uma diplomática, que procurava garantir aos indonésios um mínimo de dano à sua imagem no caso de uma possível anexação pela força, e outra no interior do Timor Leste, baseada em operações de inteligência militar, cujo objetivo era o de fomentar as rivalidades internas a fim de justificar uma futura ação armada.

No campo diplomático, a principal preocupação indonésia era a de ter certeza de que a condenação a uma anexação não seria mais do que retórica. Os principais atores a serem cooptados eram os Estados Unidos (maior fornecedor de armas aos indonésios à época, além de grandes investidores no setor energético), a Austrália (vizinho de maior peso geopolítico e aliado dos Estados Unidos) e Portugal (país que exercia soberania no Timor Leste)

De acordo com Pilger (1994), em setembro de 1974, Suharto recebeu, em Java, o Primeiro Ministro Australiano, Gough Whitlam. Ambos concordaram que o melhor e mais realista futuro para o Timor seria a associação com a Indonésia, e Whitlam, citado por Pilger, teria acrescentado: “um Timor Independente seria um estado inviável e uma ameaça potencial para a área”. Essa convergência de opiniões entre Jacarta e Camberra foi um duro golpe para os timorenses da Fretelin que esperavam uma posição divergente do governo trabalhista australiano, um dos primeiros a reconhecer a independência de Guiné-Bissau do julgo português.

Como os indonésios não desconsideraram o fato de Portugal ainda exercer soberania sobre o território timorense, enviaram uma missão diplomática a Portugal. Em outubro de 1974, o chefe da Unidade de Operações Especiais (OPSUS) do Serviço de Inteligência indonésio (Bakin), Ali Murtopo, pessoalmente, compareceu a Portugal para conduzir negociações diplomáticas com esse País. O resultado da visita foi a congruência de opiniões

em relação ao Timor Leste: a opção pela independência do Timor era inviável. O único ponto de divergência era a insistência portuguesa de que a anexação indonésia fosse fruto da livre opção do povo timorense e não de uma imposição.

Tendo sondado a opinião de dois atores fundamentais para a questão (Austrália e Portugal), a Indonésia dá “sinal verde” para a execução da Operação Komodo a partir de outubro de 1974 (Cunha, 2001 e Pilger, 1994)

Ali Murtopo retornou à Jacarta convencido de que os objetivos da Operação Komodo poderiam ser atingidos de forma pacífica, desde que o ambiente político interno no Timor Leste favorecesse a opção integracionista.

A partir desse instante, as duas vertentes da Komodo apresentaram-se de forma mais explícita. A diplomática, com a busca incessante do apoio americano e australiano, e a das operações de inteligência dentro do território timorense.

Já foram mencionados os contatos feitos com a Austrália e Portugal, no entanto, resta o papel dos Estados Unidos na questão. A ação americana em relação ao caso do Timor foi mais dissimulada. O País encontrava-se traumatizado pelo trágico fim da Guerra do Vietnã e o envolvimento direto com uma questão remanescente da “descolonização” não se apresentava como ideal. Os Estados Unidos terão capítulo à parte nesta dissertação, porém algumas colocações da sua relação com a Indonésia são importantes.

Em 1975, a Indonésia era o país que concentrava os maiores investimentos americanos em energia e matérias primas (Burr e Evans, 2001), além de ser grande beneficiária da assistência militar daquele país. A Indonésia também se destacava por ser exportadora de petróleo e por possuir uma posição geográfica estrategicamente localizada, próxima a vitais linhas marítimas, controlando, em suas águas, o acesso do Pacífico para o Índico. O fim da Guerra do Vietnã havia abalado a confiança dos americanos e fazia crescer os temores acerca dos efeitos da Teoria do Dominó. Cientes do papel que a Indonésia representava na região,

por possuir um governo de orientação anticomunista, os Estados Unidos apoiaram, veladamente, a anexação do Timor Leste por temerem que esse pequeno território se tornasse um entreposto comunista. Em 1975, uma visita realizada à Jacarta, pelo Presidente Gerald Ford e seu Secretário de Estado, Henry Kissinger, reforça as suspeitas do endosso à ação indonésia, por ter sido realizada na véspera da anexação do Timor Leste.

A recente “desclassificação” de documentos secretos a respeito do tema demonstra, de forma inequívoca, as ligações e o apoio de Washington à Jacarta, conforme será explorado no subcapítulo dos Estados Unidos como ator.

Ao perceberem os sinais positivos dos principais atores envolvidos na questão, os indonésios sentiram-se suficientemente seguros para pôr em curso a Operação Komodo em território timorense. Inicialmente, sua principal estratégia foi dar suporte ao Partido Integracionista (Apodeti) por intermédio de ações desenvolvidas pela Bakin. A Bakin contava com o grande apoio de dois personagens importantes: o cônsul indonésio em Dili, Elias Tomodok, e o governador do Timor indonésio, El Tari. Ambos mantinham a chefia da Bakin informada e atuavam de forma a preservar os interesses indonésios no processo de anexação (Cunha, 2001). As informações produzidas revelaram um excesso de otimismo por parte desses agentes e levaram os indonésios a uma avaliação errônea sobre o apoio timorense à integração. “As informações produzidas pelo cônsul em Dili aparentemente pecaram por excesso de otimismo quanto à aceitação, pela sociedade timorense, da opção integracionista, levando os mentores da operação a sobreavaliar o poder de penetração da Apodeti na sociedade local” (Dunn, 1983, p.107).

À medida que perceberam o esvaziamento do pensamento integracionista, pelo fraco apoio da população à Apodeti, a UDT e a Fretelin se coligaram em uma frente, em janeiro de 1975. A coligação contou com o predomínio da corrente independentista capitaneada pela Fretelin, o que acabou por excluir, por completo, a Apodeti do processo de descolonização

português. A percepção dessa exclusão provocou uma mudança na concepção da Komodo que passou a considerar, de maneira mais realista, a possibilidade de atuação militar para impor a integração. Em meados de 1975, alguns exercícios militares realizados pelas Forças Armadas indonésias foram interpretados como avisos da sua real possibilidade de emprego. Nas palavras de Taylor: “uma escalada da Operação Komodo, destinada a convencer os portugueses e os timorenses da seriedade da opção invasão, se os acontecimentos políticos não fossem do agrado dos indonésios” (1993, p.94).

Uma nova reunião foi realizada entre portugueses e indonésios em meados de 1975, desta vez em Londres. Nessa reunião, os portugueses reafirmaram que qualquer solução para o caso deveria passar, necessariamente, pela consideração explícita da vontade do povo timorense.

Em 11 de março do mesmo ano, fracassa em Portugal o golpe Spínolista, o que veio a fortalecer ainda mais a esquerda naquele país. Diante desse cenário, de fortalecimento da esquerda em Portugal e do aumento do desejo de independência no Timor, os indonésios passaram a concentrar seus esforços no apoio a UDT que, a essa altura, já dava sinais de insatisfação com a condução dada à questão pela Fretelin.

A Bakin passou a explorar as desavenças no interior da coligação UDT/Fretelin a fim de enfraquecer a corrente pró-independência. Os líderes da UDT, ala mais moderada, foram chamados à Jacarta e “alertados” quanto ao perigo de sua permanência em uma “coligação comunista”, encabeçada pelos “radicais” da Fretelin. Os indonésios sugeriram aos líderes da UDT a formação de uma frente anticomunista em coligação com a Apodeti e com os demais partidos. As sugestões dos agentes da Bakin foram acatadas e a UDT mobilizou apoio suficiente para o rompimento da coligação, alegando o predomínio da ala extremista da Fretelin (Cunha, 2001).

No campo diplomático, em junho de 1975, o Presidente Suharto realizou uma importante viagem internacional, na qual visitou diversos países (Canadá, Japão e Estados Unidos), tendo discutido com esses governos a questão timorense, procurando sensibilizá-los quanto à importância de não se fechar os olhos para o problema. O conteúdo da viagem aos Estados Unidos será explorado no subcapítulo “Os Estados Unidos como ator”.

Em julho, foi realizado, em Macau, um encontro entre autoridades portuguesas e os principais representantes dos partidos timorenses. A Fretelin faltou a esse encontro e, por essa razão, tornou-se mais marginalizada. Posteriormente, os indonésios aproveitaram esse fato para justificar a intervenção armada alegando que a Fretelin era um partido radical que se recusava ao diálogo. O resultado prático do encontro foi a produção da lei portuguesa 7/75 (ver subcapítulo anterior) que regulamentava as fases do processo de descolonização do Timor Leste.

Os indonésios consideraram a agenda prevista nessa Lei como irreal e aproveitaram o isolamento político da Fretelin para polarizar o cenário das discussões internas timorenses. Iniciaram, então, uma campanha de contra-informação veiculando a notícia de que a Fretelin teria a intenção de dar um golpe de estado com o apoio de militares chineses e norte-vietnamitas.

O clima de desconfiança aumentou e, em meados de agosto, representantes da UDT voltaram a ser recebidos em Jacarta. Os indonésios confirmaram a sua versão de que a Fretelin planejava um golpe e avisaram que não tolerariam um governo comunista no Timor. Também deram a entender que uma ação da frente anticomunista, para a contenção da Fretelin, seria vista com bons olhos por seu governo.

Induzidos pela manipulação indonésia, os líderes da UDT retornaram ao Timor com a certeza da inviabilidade da obtenção da independência sob a liderança da Fretelin e, certos de que obteriam o apoio de Jacarta, deflagraram um golpe de estado na noite de 10 para 11 de

agosto de 1975, declarando o Timor Leste independente. A Fretelin não aceitou essa iniciativa da UDT e se instaurou uma breve guerra civil no país. Os indonésios não souberam avaliar o real potencial da Fretelin e a disputa começou a pender para o lado desses últimos. Ao mesmo tempo, a autoridade política e jurídica portuguesa abandonava o território em direção à ilha de Ataúro.

O cenário político não poderia ser pior para os interesses indonésios. O Timor estava tornando-se independente sob o comando de uma ala de tendências “esquerdistas”. Mais uma vez, a Komodo viu-se obrigada a mudar de estratégia.

A opção militar de intervenção passou a ser considerada de maneira mais realista, contudo, Suharto ainda se demonstrava hesitante em dar carta branca aos comandantes da Komodo. Diversos fatores contribuíam para a dúvida de Suharto e sua maior hesitação era em função dos sinais ambíguos emitidos pelos americanos. Os americanos apoiavam a integração, porém condenavam a utilização de equipamento americano em caso de uma ação ofensiva. Ao término de 1974, o Congresso Americano havia aprovado o Foreign Assistance Act que previa a utilização de equipamentos americanos, fornecidos a outros países, apenas para defesa. No caso do equipamento ser utilizado para a realização de ações ofensivas, a sanção prevista era a suspensão do auxílio militar e isso era completamente contrário aos interesses dos militares indonésios. No subcapítulo “os Estados Unidos como ator” será abordado como Henry Kissinger tentou manipular a questão da utilização do armamento americano na anexação.

Com a evolução da guerra civil, a Fretelin passou a consolidar o seu domínio sobre o território. Entretanto, a fim de ganhar tempo para a invasão e de justificar uma intervenção armada, os indonésios procuravam passar uma imagem de caos e de prosseguimento dos combates.

Em 7 de setembro, foi elaborado um documento pelos integrantes da UDT, do Kota (ver item 1.3, Breve histórico do Timor Leste) e do Partido Trabalhista solicitando a integração do Timor à Indonésia. É provável que esse documento tenha sido elaborado pela própria Bakin, com a colaboração do presidente da UDT, Lopes da Cruz (Dunn, 1983, p.171). O documento era apresentado aos membros da UDT, quando estes, em fuga, cruzavam a fronteira para o Timor indonésio. Durante todo o período da dominação Indonésia no Timor, esse documento foi utilizado pelo governo para justificar ao mundo que o direito à autodeterminação dos timorenses havia sido exercido naquela oportunidade.

Paralelamente, o número de refugiados da guerrilha crescia no Timor indonésio (Oeste da ilha).

Todos esses fatores contribuíam para justificar a intervenção indonésia. “Em fins de setembro, o Presidente Suharto concordou com a realização de operações militares, em apoio às forças anti-Fretelin, aparentemente sem saber que essas já vinham ocorrendo” (Dunn, 1983, p.225)

As ações próximas à fronteira começaram a se intensificar, obrigando a Fretelin a se retirar das localidades de Batugade, Balibo e Maliana. Em uma dessas ações, cinco membros de uma equipe de televisão australiana foram mortos, supostamente por forças indonésias. Em Jacarta, houve o temor de uma reação internacional negativa liderada pela Austrália, condenando a ação militar indonésia no Timor. Surpreendentemente, o governo do trabalhista Gough Whitlam abafou o caso, fato esse interpretado pelos indonésios como um “sinal verde” para a sua campanha militar. Esse fato será igualmente abordado no capítulo da Austrália como ator.

Ao início de novembro, houve um último encontro entre os chanceleres Adam Malik (Indonésia) e Melo Antunes (Portugal) em Roma. Nas palavras de Lemos Pires (1994, p.307):

A Indonésia pretendia que Portugal legitimasse a sua intervenção armada, negociasse depois uma fase de transição coberta pela autoridade portuguesa e,

finalmente, permitisse a legalização da anexação, tudo isso à margem dos partidos (timorenses), por entendimento bilateral

Portugal manteve-se discordante quanto à opção de intervenção armada.

Em 28 de novembro, a Indonésia “ganhou” o principal pretexto para a invasão. Nessa data, a Fretelin proclamou, unilateralmente, a independência do Timor. Temendo que a comunidade internacional reconhecesse o feito, a exemplo do que havia ocorrido na África e em outras ex-colônias portuguesas, os indonésios emitiram um comunicado lamentando a atitude unilateral daquele partido, que consideravam apoiado por Portugal.

A contrapartida indonésia veio em 30 de novembro, quando os membros dos partidos dissidentes, provavelmente manipulados pela Bakin, proclamaram a integração do Timor Leste à Indonésia, solicitando àquele país que tomasse providências para o restabelecimento da ordem.

Diante desses dois fatores, e da busca da recém proclamada República Democrática do Timor Leste em obter reconhecimento junto à ONU, a necessidade de intervenção militar direta tornou-se premente.

A visita à Jacarta, do presidente americano Gerald Ford e de seu secretário de estado, Henry Kissinger, nos dias 5 e 6 de dezembro de 1975, foi o apoio explícito de que os indonésios necessitavam.

Em 7 de dezembro, após a saída do “Air Force One” do espaço aéreo indonésio, teve início a operação de ataque a Dili e o começo de 24 anos de ocupação. Essa ação militar teve duas denominações na Indonésia: operação Lótus ou operação Seroja.

A atitude das forças indonésias, por ocasião da ação militar, foi extremamente cruel e desumana. Foram cometidos estupros e assassinatos em massa. Estima-se que 60.000 (sessenta mil) timorenses tenham sido mortos de dezembro de 1975 até a metade de fevereiro de 2006. A respeito dessa onda de violência, Pilger (1994), nos dá a seguinte descrição:

The inhabitants of Dili were subjected to what the historian John Taylor has described as 'systematic killing, gratuitous violence and primitive plunder'. At 2pm on 9 December, 59 men were brought on to the wharf at Dili harbour and shot one by one, with the crowd ordered to count. The victims were ordered to stand on the edge of the pier facing the sea, so that when they were shot their bodies fell into the water. Earlier in the day, women and children were executed in a similar way. An eyewitness reported: 'The Indonesians tore the crying children from their mothers and passed them back to the crowd. The women were shot one by one.'

Philip Liechty, citado por Pilger no mesmo artigo, nos revela esse estado, com as seguintes palavras:

No help came. Tens of thousands of people died just resisting the invasion. 'I was the CIA desk officer in Jakarta at that time, 'I saw the intelligence that came from firm sources. There were people being herded into school buildings by Indonesian soldiers and the buildings set on fire; anyone trying to get out was shot. There were people herded into fields and machine-gunned. We knew the place was a free-fire zone. None of that got out.

Cunha (2001, p.87 e 88), igualmente, nos revela o quadro de horror da seguinte maneira:

A extrema violência da intervenção militar Indonésia e o comportamento brutal das forças de ocupação nos anos que se seguiram à invasão têm sido apontados como fatores que contribuíram significativamente para gerar, no seio da população timorense, um sentimento anti-indonésio e, em consequência, alimentar simpatias pela resistência.

Em 12 de dezembro, cinco dias após a invasão, a ONU expediu sua primeira Resolução condenatória em relação ao caso (Resolução 3485, XXX da Assembléia Geral), cujo texto dizia:

having heard the statements of the representatives of Portugal, as the Administering Power, concerning developments in Portuguese Timor...deplores the military intervention of the armed forces of Indonesia in Portuguese Timor and calls upon the Government of Indonesia to withdraw without delay its armed forces from the Territory...and recommends that the Security Council take urgent action to protect the territorial integrity of Portuguese Timor and the inalienable right of its people to self-determination" (ONU, 1975)

O governo indonésio não só ignorou a Resolução da ONU, como também impediu o acesso ao Timor do Represente Especial das Nações Unidas para o assunto, o senhor Vittorio Winspeare Guicciardi.

De dezembro de 1975 a abril de 1976, foram aprovadas mais duas resoluções condenatórias à ação Indonésia. Essas foram as Resoluções 384 e 389 do Conselho de Segurança, respectivamente datadas de 22 de dezembro de 1975 e 22 de abril de 1976. A expedição de três resoluções em um espaço de tempo tão curto chama a atenção de qualquer analista.

Além das reações negativas no plano internacional, do ponto de vista intratimorense, a Fretelin implementou uma resistência além da esperada. O controle militar indonésio acabou por se limitar aos centros urbanos da faixa litorânea (CUNHA, 2001).

Diante das dificuldades encontradas, Jacarta tratou de tentar legitimar um ato de autodeterminação no mais curto prazo possível. O primeiro passo, adotado em dezembro de 1975, foi a criação de um governo provisório timorense “marionete”, composto por líderes da Apodeti e da UDT. Todos os questionamentos que eram feitos ao governo indonésio acabavam sendo remetidos ao governo provisório timorense a fim de lhe conferir legitimidade.

Em maio de 1976, foi constituída, em Dili, uma Assembléia Popular. Seus membros foram selecionados pela Bakin e, no dia 31 daquele mês, seus 37 delegados aprovaram, por unanimidade, o “Ato de Integração”, cujo texto é o seguinte:

Nós, em nome de todo o povo de Timor Leste, havendo testemunhado a decisão da sessão do plenário aberto da Câmara dos representantes de Timor Leste de 31 de maio de 1976, em Dili, que em essência constituiu a essência da vontade do povo, tal como foi expressa na proclamação da independência de Timor Leste, feita em 30 de novembro de 1975, em Balibo, vimos por este meio apelar ao Governo da República da Indonésia para receber e sancionar a integração do povo da região de Timor Leste com o Estado Unitário da República da Indonésia, no mais curto espaço de tempo possível, completamente e sem referendo. Assinam o Chefe do Governo Provisório de Timor Leste, Arnaldo dos Reis Araújo, e a Câmara dos Representantes de Timor Leste, por Guilherme Maria Gonçalves (ROCHA, 1987, p.57)

Diversas críticas são feitas em relação à legitimidade dessa Assembléia. Muito embora o governo tenha convidado representantes da ONU para assistirem a reunião, os mesmos não compareceram por receio de que sua presença pudesse ser usada para legitimar qualquer decisão.

Outra crítica que se faz é o fato de ter havido uma única opção. Nenhuma outra proposta, diferente da hipótese de anexação, foi posta em discussão (CLARK, 1980) Em 17 de julho de 1976, a antiga colônia portuguesa torna-se a 27ª Província da República Indonésia e recebe a denominação de “Timor Timur”.

A anexação formal indonésia nunca foi reconhecida pela ONU como um processo em que o povo timorense tenha exercido livremente seu direito à autodeterminação. As Resoluções emanadas deixam isso bem claro. Em contrapartida, o governo indonésio, durante os 24 anos de ocupação do Timor, sustentou que a anexação formal e suas etapas constituíram a manifestação do referido direito.

2.2.4) Os anos da ocupação

Os primeiros anos da ocupação indonésia no Timor foram anos atribulados. Os indonésios não contavam com a resistência oferecida pelas Forças Armadas de Libertação Nacional do Timor Leste (Falintil), braço armado da Fretelin. Essa Força refugiou-se nas montanhas, longe dos centros mais urbanizados do litoral, e iniciou uma guerra de guerrilhas contra o Exército Indonésio (TNI). O aspecto mais interessante e heróico dessa força de guerrilha é o fato de não haver evidências de que ela tenha contado com algum tipo de apoio externo, seja material ou financeiro.

A guerrilha, além de dificultar a administração indonésia, causava o incômodo de revelar ao mundo uma anexação que não era pacífica. Fazia-se necessário que a mesma fosse debelada, pelo menos em um primeiro momento.

Em setembro de 1977, a Indonésia iniciou uma ofensiva militar a fim de aniquilar a força de guerrilha. Era oferecida anistia àqueles que se entregassem e os resultados positivos surgiram rapidamente. Nicolau Lobato, líder das Falintil, era morto em dezembro de 1978. A guerrilha perdia seu ímpeto e parecia não ter condições de reagir tamanha a desproporção de forças.

Em que pese a enorme superioridade das forças indonésias, é negociado um acordo de cessar-fogo, em 1983, com o novo líder das Falintil, Xanana Gusmão. Aparentemente, não havia razão para a Indonésia negociar um cessar fogo com um adversário tão debilitado. Acredita-se que tal iniciativa tivera o ânimo de demonstrar ao mundo o lado “conciliador” do governo indonésio frente às críticas que recebia da comunidade internacional, pela natureza extremamente violenta de sua repressão (Cunha, 2001).

Em 1992, a guerrilha sofre novo revés com a captura de seu líder, Xanana Gusmão. O ímpeto dos guerrilheiros chega quase a zero, entretanto, na versão indonésia, a guerrilha estava mais viva do que nunca. Esse fato tem sido igualmente questionado, uma vez que a manutenção de uma imagem ativa da guerrilha era uma maneira dos indonésios justificarem a enorme presença militar que tinham no Timor Leste.

Cunha (2001.p.93) cita um trecho de uma correspondência oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil:

A guerrilha não mais representa perigo para a Indonésia, mas ainda não acabou completamente. O fato de ainda ocorrerem choques entre as forças de segurança e integrantes da resistência armada reforça a posição da linha dura indonésia, que advoga a manutenção de uma quantidade excessiva de batalhões do exército indonésio no Timor.

Nos anos de 1979 e 1980, a Indonésia começou a investir no Timor Leste. Eram investimentos políticos e econômicos que tinham por objetivo reduzir a disparidade de desenvolvimento da ilha em relação ao restante do país. Os indonésios acreditavam que assim seria mais fácil a integração do novo território, principalmente se os resultados desses investimentos fossem contrastados com o atraso do período colonial português. Houve investimentos em infra-estrutura, como a construção de estradas e escolas e, no campo político, foram nomeados governadores timorenses “fantoques” para a administração da ilha, além da inclusão da participação de todos os cidadãos timorenses nas eleições gerais indonésias.

Esses investimentos eram utilizados para minimizar as críticas sofridas pelos indonésios nos seguintes termos: se por um lado os governadores eram timorenses, a imensa maioria dos funcionários públicos era javanesa. Se por um lado ofereciam educação, por outro lado não davam alocação profissional.

A embaixadora portuguesa, Ana Gomes (2000, p.133), expressa-se a respeito, da seguinte maneira:

[...] São por sinal as gerações mais educadas, porque foram também aquelas que atingiram um nível de instrução e escolaridade mais significativo visto que houve um investimento da Indonésia em educação, com conseqüências dramáticas para a própria Indonésia. Isto porque Jacarta foi vítima, de alguma maneira, se assim se pode dizer, do seu próprio sucesso: se por um lado dava educação, por outro não oferecia saídas profissionais. Com educação, mais afirmativos se tornaram os timorenses em relação aos seus direitos e aspirações, como sucede com qualquer povo.

Quanto ao aspecto religioso, embora a grande maioria da população indonésia seja muçulmana, a unidade religiosa está longe de existir. O quadro abaixo ilustra a distribuição da população pelas diferentes religiões à época da ocupação:

Religious Affiliation, 1980 and 1985

(in percentages)

Religion	1980	1985*
Muslim	87.1	86.9

Protestant	5.8	6.5
Catholic	3.0	3.1
Hindu	2.0	1.9
Buddhist	0.9	1.0
Other	1.2	0.6
TOTAL	100.0	100.0

*The last year for which total figures on religious affiliation have been made available by the Indonesian government. Source: Based on information from Indonesia, Central Bureau of Statistics, *Statistik Indonesia/Statistical Handbook of Indonesia, 1986*, Jakarta, January 1987, 168-69.

Fonte: http://www.country-data.com/frd/cs/indonesia/id_appen.html

Esse quadro de grande diversidade, embora não contrarie o tratamento constitucional que a questão religiosa recebe, tem sido o principal causador de rebeliões regionais.

Com relação ao Timor Leste, país cuja população atual é constituída por 95% de católicos, os indonésios sempre se comportaram de maneira tolerante como forma de dissipar as tensões surgidas no campo político. De acordo com os dados estatísticos do instituto Catholic-hierarchy, divulgados na Internet, o percentual de católicos, pela população total, aumentou de 28,8% em 1980 (já sob o domínio indonésio) para 84,1% em 1998 (penúltimo ano da ocupação indonésia).

Cunha (2001), fazendo referência ao documento “Building for the Future, Issues and Perspectives”, assinala que, em 1974, ao término do domínio português, havia 100 igrejas no Timor, sendo que, em 1999, ao término da ocupação indonésia, havia 793 igrejas no território.

Esses números são inequívocos em relação à complacência religiosa que existiu no período da dominação. Dessa forma, a Igreja atendia aos objetivos de indonésios e timorenses. Para os indonésios, servia para afastar os timorenses da vida política local. Para os timorenses, representava um reduto inviolável, aonde poderiam conspirar.

A não-integração dos timorenses à cultura e à vida política é outro fator que merece atenção no estudo do ator Indonésia, em relação à questão timorense.

Um dos grandes problemas da “unidade” indonésia é a sua má distribuição populacional pelo território. De 1920 a 1990, a densidade populacional aumentou de 26 para 93 habitantes por quilômetro quadrado, sendo esses números a média nacional (Indonésia, 1991). Enquanto a média nacional situou-se em 93 habitantes por quilômetro quadrado, algumas províncias tinham suas médias bem mais elevadas, como é o caso de: Bali (500 habitantes por km²); Jawa Barat (764 habitantes por km²); Jawa Tengah (834 habitantes por km²) e Yogyakarta (919 habitantes por km²) (Indonésia, 1991). Para se ter uma idéia, em termos comparativos, Irian Jaya, maior província do território, cento e trinta e três vezes maior que Yogyakarta, tem uma densidade populacional duzentas e vinte e nove vezes menor que esta última província (Indonésia, 1991).

Essa discrepância na distribuição populacional levou o governo de Jacarta a programar uma política de planejamento familiar e de transmigração, política essa que atingiu a ilha do Timor Leste. O programa de transmigração tem como finalidade precípua a redistribuição populacional do país, recrutando famílias pobres voluntárias, de áreas densamente povoadas, para serem levadas às regiões menos povoadas. “O programa cumpre também um objetivo paralelo: o de diluir culturas e etnias minoritárias” (CUNHA, 2001, p.97).

Para o Timor Leste, estima-se que 150 mil pessoas tenham sido transmigradas em uma população total de 750 mil habitantes ao final dos anos 90 (CUNHA, 2001). Isso equivale a 20% do total da população. Esse contingente alienígena, além de ser expressivo numericamente, tinha um certo desprezo pela cultura timorense e ocupava os principais cargos da administração local. De acordo com Tomás (2000, p.34):

Mesmo em pleno regimen [sic] colonial, sob o Estado Novo, a maior parte do funcionalismo era, como dissemos já, timorense. Esse nítido predomínio do elemento local no funcionalismo, explica em certa medida, por um lado, que não houvesse grandes movimentos contra a presença portuguesa, por outro, que não tenha sido bem aceite a intervenção indonésia que, naturalmente, acarretou uma presença maciça senão do funcionalismo civil, pelo menos do exército indonésio, que na prática manejava todos os cordéis do poder.

De fato, os timorenses não se sentiam suficientemente integrados e não participavam das grandes decisões a respeito de seu futuro e isso fez com que se sentissem estrangeiros em sua própria terra.

Em resumo, os anos da ocupação indonésia foram anos de investimentos em infraestrutura e educação, associados a uma liberdade religiosa tolerada e a uma repressão política marcante e desumana. A mistura de todos esses fatores conferiu ao povo timorense um forte senso de nacionalismo e identidade em contraposição ao “invasor” indonésio. A formação e a manutenção desse espírito foram as grandes responsáveis pelo seu não-perecimento enquanto nação.

2.2.5) Do Massacre de Santa Cruz ao fim da Nova Ordem: a redenção timorense

A questão do Timor Leste tem um significado muito especial para a Indonésia, pois ela confrontou esse País com toda a comunidade internacional e não apenas com Portugal e o próprio Timor.

A condenação da questão pela ONU internacionalizou o problema, mas não foi suficiente para a tomada de medidas concretas, uma vez que os dois atores mais prejudicados pela anexação (Portugal e a Nação Timorense) não dispunham de meios militares e nem de peso político para um enfrentamento direto com os indonésios.

Se considerarmos apenas os dois atores soberanos envolvidos (Portugal e Indonésia), a desproporção já é enorme na balança de poder. Nas palavras do embaixador português Fernando Neves:

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 (4º país mais populoso do mundo, com 13 mil ilhas, 7 mil habitadas, cobrindo uma extensão igual a que vai de Londres a Bagdad, colocada numa zona geoestratégica fundamental para a segurança do Pacífico e do Índico, para a contenção da China e doutras potências asiáticas, e para o comércio mundial e o desenvolvimento do sueste asiático passam nas suas águas 45% do

tráfego marítimo mundial) e a de Portugal, bem como a falta de apoio, senão mesmo hostilidade, de nossos parceiros tradicionais (NEVES, 2000, p.42)

Por sua vez, Portugal é um país periférico, mesmo no seu contexto regional, não possuindo o mesmo potencial econômico da Indonésia e, tampouco, o peso de sua localização estratégica.

A Indonésia consolidou a anexação do Timor Leste baseada em três plataformas. Uma jurídica, que procurava enfatizar ao mundo que o processo formal da anexação era legítimo porque foi representativo (três partidos haviam solicitado a anexação); uma política, que colocava a questão no contexto da Guerra Fria e criava a idéia de uma “ameaça comunista”, e outra econômica, que fazia com que seus principais parceiros comerciais do Ocidente fechassem os olhos para os abusos que estavam sendo cometidos. Essa última vertente será mais bem abordada quando forem estudados os atores Austrália e Estados Unidos e os seus interesses comerciais em petróleo e armamento, respectivamente.

Em função dessa estratégia desenvolvida pelo governo indonésio, a situação do Timor Leste parecia estar “resolvida” e “consolidada” perante a comunidade internacional. Prova disso foi a sucessiva redução do número de votos a favor de Portugal nas Resoluções da Assembléia Geral da ONU para a questão do Timor, no período de 1975 a 1982. O próprio governo português deu sinais de aceitação da inevitabilidade do reconhecimento da anexação e, diante da corrosão do apoio na ONU, transferiu a solução do problema da Assembléia Geral para o Secretariado, a partir de 1982.

Em 1989, a Austrália e a Indonésia celebraram a assinatura do “Tratado do Timor Gap” (a ser estudado no ator Austrália), acordo esse que estipulava como seria explorado o petróleo e o gás natural na área limítrofe entre a Província indonésia do Timor Leste (à época) e o Norte da Austrália. A assinatura desse acordo significou o reconhecimento australiano, de fato, da soberania indonésia sobre o território timorense.

Portugal, na condição jurídica de potência administrante, contestou a validade do Tratado na Corte Internacional de Justiça em Haia, contudo, em virtude do não-reconhecimento indonésio daquela jurisdição, a Corte declarou-se incompetente para julgar o caso.

Todos esses fatores foram, igualmente, favoráveis à consolidação do *status quo* mantido pela Indonésia no Timor e, paralelamente, a comunidade internacional demonstrava pouco interesse em polemizar a questão, exceção feita a Portugal.

Não obstante todos os fatores serem favoráveis à aceitação tácita da anexação, a ocupação indonésia, como já foi mencionado, não integrava a população local e estava longe de ser pacífica. As violações aos direitos humanos no Timor foram constantes e os militares indonésios não tiveram a sensibilidade de perceber o novo momento político que o mundo vivia com o sepultamento da Guerra Fria.

Em 1991, o Massacre de Santa Cruz (subcapítulo de Portugal como ator) revelou ao mundo a realidade sobre a ocupação indonésia no Timor. No raiar de uma era em que as questões dos direitos humanos surgiam como prioritárias e o poder da mídia se apresentava em “tempo real” em nossas salas, os indonésios promoveram mais um banho de sangue que se transformou em um dos principais fatores de contestação de sua presença em solo timorense. A reação da comunidade internacional concentrou-se mais no campo da retórica e menos no campo das atitudes, contudo, os prejuízos para a imagem da Indonésia eram irreversíveis. O país que foi um dos fundadores do “Movimento dos Não-Alinhados” e comungava do “espírito de Bandung” (local da primeira reunião do Movimento dos Não-Alinhados) mostrava sua verdadeira face de ditadura militarizada.

O Massacre de Santa Cruz teve dupla conseqüência para os indonésios. A primeira, e mais óbvia, foi a condenação pela comunidade internacional, conforme já mencionado no subcapítulo de Portugal como ator e como será melhor explicado no capítulo dos Estados

Unidos como ator. A segunda consequência, não tão óbvia e bem mais sutil, foi a confirmação do posicionamento do povo timorense contra a ocupação indonésia. Pode parecer contraditório, porém até a ocorrência do Massacre de Santa Cruz, a população timorense não demonstrava unanimidade contra a ocupação indonésia. O fenômeno serviu para dar unidade de pensamento aos timorenses, aglutinando as diversas opiniões ao redor de um ideário de libertação, demonstrando, claramente, que a ocupação indonésia fazia-se pela via da opressão.

Nas palavras de Carrascalão (2000, p.39):

O declínio da presença da Indonésia ou a não aceitação da Indonésia nunca parou desde o Massacre de Santa Cruz. E, nessa altura, se houvesse um referendo, talvez houvesse dúvidas sobre quem viria a ser o vencedor, isto é, antes do 12 de novembro de 91. Mas, depois disso, nunca houve um momento em que a Indonésia tivesse a mínima hipótese de poder ganhar na consulta popular.

É fácil compreender as razões dessa divisão de opiniões até o massacre. Ao mesmo tempo em que os indonésios oprimiam, desenvolviam a economia e melhoravam a infraestrutura local. É evidente que todos esses investimentos acabavam sendo usufruídos pelos próprios indonésios transmigrados para a ilha, verdadeiros donos do poder. Contudo, uma população com mais de 50 % de analfabetos (mesmo com os investimentos indonésios em educação o número de analfabetos permanecia alto) não percebe tais situações com tanta facilidade, podendo enxergar nos investimentos indonésios verdadeiros sinais de progresso.

Do Massacre de Santa Cruz até aos incidentes de setembro de 1999, os indonésios não deram motivos de maior relevância para tornar sua presença no Timor Leste impopular aos olhos do mundo. Muito pelo contrário, os indonésios sentiam-se seguros em relação às alianças que possuíam e, em virtude dessa segurança, cometeram sérios erros de avaliação.

Nas palavras do Embaixador Fernando Neves:

A Indonésia cometeu, porém, vários erros graves de avaliação. O primeiro terá sido o de nunca ter feito um esforço sério de integração e de sempre ter tratado Timor como um território ocupado militarmente, campo livre para o enriquecimento e progressão dos militares. O segundo, foi o de ter subestimado a capacidade de resistência dos timorenses e a determinação de Portugal de prosseguir o objectivo da

autodeterminação de Timor e a sua capacidade de intervenção na comunidade internacional. O terceiro, característico de um regime ditatorial e anquilosado como o 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. Confiante na firmeza desses apoios, na força de sua dimensão e dos seus trunfos estratégicos, cometeu ainda a imprudência de aceitar as negociações tripartidas sob os auspícios do Secretário Geral das Nações Unidas. Ao fazê-lo, atribuindo a essas negociações um carácter meramente ritual, destinado a satisfazer a consciência das opiniões públicas internacionais, a Indonésia não compreendeu que estava a por em causa a sua própria política de considerar Timor como parte integrante de seu território [...] Segura dos apoios que tinha recebido, a Indonésia não compreendeu que a nova geração de governantes que ascendeu ao poder depois da Guerra Fria não se sentia comprometida com o fechar de olhos cúmplice à ocupação de Timor em 1975 (NEVES, 2000, p.41 e 43)

Em 1997, tamanha era a segurança dos indonésios, que os mesmos acabam sendo envolvidos em uma manobra diplomática portuguesa. Com a assunção do atual Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, foi nomeado um representante do Secretário Geral exclusivamente dedicado à questão do Timor Leste e, em junho do mesmo ano, seguindo as propostas de negociações feitas por esse representante, as partes diretamente envolvidas na questão (Portugal e Indonésia) aceitam negociar modelos de solução, sem predefinir a finalização do problema. Era a primeira vez que os indonésios aceitavam negociar uma saída para o tema, sem impor a exigência de que qualquer solução passasse necessariamente pelo reconhecimento da sua soberania sobre o território. Essa foi uma enorme brecha aberta pelos indonésios que não contavam com outro fator externo que viria a fragilizá-los sobremaneira a partir de 1997: a Crise Econômica Asiática.

A Crise Econômica Asiática atingiu em cheio a Indonésia, fragilizando sua economia. Apenas a título de ilustração, de acordo com dados fornecidos pela própria Agência Nacional do Planejamento do Desenvolvimento Indonésio (www.bappenas.go.id), as conseqüências de tal evento assim podem ser resumidas: em 1998, o Produto Interno Bruto teve uma queda de 13,7% se comparado a 1997; no período de janeiro a dezembro de 1998, as exportações e as importações sofreram uma queda de 8,7% e 34,2% respectivamente; o setor de processamento industrial caiu 12,9% e o setor de construção civil teve a queda mais abrupta de todos os

setores com um decréscimo de 40% de suas atividades. O governo decidiu liquidar 38 bancos e estipulou que nove bancos seguissem um programa de recapitalização.

A Crise Asiática expôs, em parte, a fragilidade do governo de Suharto, pois, ao mesmo tempo em que a crise se desenvolvia, outra revolução se processava no seio da sociedade indonésia. Uma revolução política silenciosa que havia sido iniciada há mais tempo por uma significativa parcela da sociedade a qual, de certa forma, havia se beneficiado do progresso econômico experimentado pela Indonésia durante a Era de Suharto.

Durante a “Nova Ordem” (período de dominação de Suharto), as principais forças políticas na Indonésia eram os militares e os diversos grupos sociais, cujos principais representantes eram os muçulmanos e os nacionalistas (SANTOSO, 2001, p.170).

Dentro dos Muçulmanos, havia uma divisão entre Tradicionalistas e Modernistas. Os Tradicionalistas tinham como principal pilar escolas religiosas em pequenas cidades e vilas, enquanto que os Modernistas eram mais urbanos, mais bem educados e, economicamente, mais bem posicionados.

Ambas as comunidades são historicamente fortes, porém suas diferenças são bastante relevantes. Os Tradicionalistas costumam ser abertos e moderados em relação ao Estado, sem se descuidarem do forte apego às tradições locais. Os Modernistas, em contraste, são mais apegados aos cânones religiosos ao mesmo tempo em que são mais dinâmicos socialmente e politicamente mais rebeldes e motivados.

Essa estrutura foi apoiada durante o regime colonial holandês e mantida durante a Era de Sukarno, mas sofreu um grande impacto durante a Nova Ordem de Suharto. O derramamento de sangue ocorrido em 1965-66 deixou a Indonésia com uma pequena quantidade de grupos políticos de massa. Sobraram, grosso modo, os Muçulmanos e os Nacionalistas. O potencial de mobilização da sociedade civil foi enfraquecido e reprimido durante esse período, e a organização muçulmana Tradicionalista, Nadhatul Ulama (NU),

liderada por Abdurrahman Wahid, tornou-se a mais forte organização política de massa. Contudo, sob o duro regime militar de Suharto, o qual reprimiu todas as organizações políticas de massa, o apoio baseado na tradicional lealdade tornou-se um grande fardo e acabou por enfraquecer a organização em vez de fortalecê-la politicamente.

Vítimas de grande repressão pelo regime de Suharto, os Tradicionalistas tiveram de se acomodar à nova situação a fim de sobreviverem politicamente, oscilando suas ações entre demonstrações de lealdade e acomodação em relação ao governo.

Essa situação levou seu líder, Abdurrahman Wahid, a tomar uma decisão radical em 1984, colocando sua organização (NU) fora da política. Sua estratégia visava evadir-se do controle estatal e consistia em se voltar para as massas e para as classes educadas simultaneamente, construindo contatos internacionais e fortalecendo sua própria base social e política, por intermédio da reconstrução da sociedade civil.

Em contrapartida, o grupo dos Modernistas, embora também tenha sofrido certo grau de repressão política, parece ter melhor se adaptado à Nova Ordem. O crescimento econômico dos anos 70 propiciou a esse grupo, mais urbano e mais bem educado, melhores oportunidades sociais e políticas. Por sua vez, os Modernistas, anteriormente mais rebeldes, optaram por uma ação política mais reconciliatória e subserviente ao Estado, em contraste com os Tradicionalistas que optaram por acomodação e distanciamento (SANTOSO, 2000, p.172)

Esse padrão de atuação dos Modernistas conferiu aos mesmos uma maior participação na vida política nacional e, ao início dos anos 90, com o consentimento de Suharto, eles fundaram uma organização conhecida como a Associação dos Muçulmanos Intelectuais, tendo escolhido, como seu líder, Bacharuddin Jusuf Habibie. Com a crescente participação dos Modernistas na vida política indonésia, Habibie viria a se tornar vice-presidente de Suharto, vindo a sucedê-lo após a crise política de maio de 1998.

A Crise de maio de 1998 nada mais foi do que uma conjunção de fatores políticos agravados pela Crise Econômica Asiática de 1997, o que levou a uma crescente cobrança popular por abertura política após três décadas de autoritarismo por parte de Suharto (período da Nova Ordem). Uma série de distúrbios tomou conta do País e Suharto perdeu sua principal base de sustentação: o apoio dos militares.

Tendo percebido que a situação se tornara insuportável, Suharto renuncia em troca de certa “imunidade” que não abalasse os investimentos financeiros da família e mantivesse certos privilégios dos militares.

Dessa forma, os Modernistas chegam ao poder em 1998, por intermédio de Habibie, e iniciam um período que vivenciam até hoje: a “Reformasi” ou, em bom português, reforma.

O período da *Reformasi* tem sido caracterizado por uma cuidadosa política de equilíbrio entre as normas sociopolíticas estabelecidas ao longo do tempo e as diversas forças emergentes na sociedade indonésia. Essa tentativa de equilibrar forças tem produzido acordos que visam a obtenção de um meio termo entre o atual governo civil e o ainda poderoso Exército indonésio; entre a crescente força do islamismo e o desejo de manutenção de um governo secular; entre as demandas por uma maior autonomia regional e os partidários do antigo Estado centralizador e, por fim, entre as ideologias econômicas neoliberais e os defensores do “Welfare State” (Santoso, 2000). Consoante com a ruptura com um passado ditatorial, o período da *Reformasi* tem sido um período de grande liberdade de expressão e de promoção dos direitos humanos.

Foi essa abertura política que permitiu a contestação mais aberta da situação do Timor Leste na Indonésia. A oposição à manutenção dos indonésios no Timor, que já ganhara partidários dentro da própria Indonésia a partir de 1991 (Massacre de Santa Cruz), aumentou sobremaneira. Alguns setores indonésios perceberam que, tanto indonésios como timorenses, haviam sido vítimas de um mesmo regime: a Nova Ordem. Essa constatação encontra-se

presente no comentário de Ana Gomes (2000, p.130), embaixadora portuguesa em Jacarta, com o seguinte teor:

[...] Isto para um observador externo poderá parecer contraditório mas, de facto, não há qualquer contradição; é que nunca poderíamos ter chegado a este ponto na resolução do caso de Timor Leste, não só do ponto de vista diplomático mas também do ponto de vista da luta política em geral, se não tivéssemos uma perspectiva correta em lidar com a Indonésia e de perceber que esta própria, e o povo indonésio em particular, era vítima do mesmo regime que ocupou Timor Leste e que oprimiu os timorenses durante estes 24 anos; e de perceber também que dentro da Indonésia e no seu povo havia elementos de grande solidariedade e de apoio à luta timorense, sem os quais os timorenses não podiam ter chegado onde chegaram.

Dessa maneira, torna-se claro o grande impulso que o desenrolar da questão do Timor tomou após a renúncia de Suharto em maio de 1998. Para Cunha (2001), diversas foram as razões que mantiveram o Timor Leste “inegociável” durante a Nova Ordem. Primeiramente, o autor enuncia o personalismo de Suharto, alegando que qualquer concessão o enfraqueceria politicamente por contrariar um discurso que já durava mais de 20 anos, tornando-o incoerente com o seu passado. Outro argumento é o de que o território timorense era uma zona de influência dos militares indonésios que, além de receberem compensações salariais por ali estarem, mantinham inúmeros negócios na ilha. Contrariar os militares seria insensatez da parte de Suharto, pois estaria contrariando sua principal base de sustentação política. Um terceiro argumento é o da questão do petróleo no Timor Gap. A assinatura do tratado com a Austrália, em 1989, a ser mais bem abordada no capítulo da Austrália como ator, demonstra um claro interesse econômico da Indonésia em relação à sua 27ª província. Um quarto argumento, argumento esse de grande peso, é o de que qualquer concessão ao Timor Leste poderia incitar outros focos separatistas na Indonésia, notadamente em Aceh, em Irian Jaya e na província do Kalimantan (Bornéu).

A derrocada do domínio indonésio no Timor Leste teve seu início efetivo com o fim da Nova Era, em maio de 1998, como já mencionado. Entretanto, as iniciativas políticas internas a respeito do assunto não foram imediatas. O novo governo de Habibie temia que qualquer

concessão ao Timor provocasse reações no seio dos militares, como de fato ocorreram, porém a magnitude dos acontecimentos no interior da Indonésia não permitiu maiores demonstrações de descontentamento, haja vista a forte pressão internacional exercida.

A gota d'água viria com uma pesquisa encomendada, por Habibie, a um grupo de estudos chefiado pela senhora Dewi Anwar, assessora do governo, a fim de verificar qual era o principal obstáculo à obtenção de auxílio econômico internacional. A conclusão do grupo foi de que a questão do Timor Leste era o principal empecilho à obtenção de ajuda financeira internacional.

Diante do quadro de baixo poder de barganha, não restou aos indonésios outra saída. Habibie acabou indo além das expectativas de toda a comunidade internacional e ofereceu, ademais da possibilidade de autonomia relativa, a possibilidade de concessão de independência.

A única condição imposta era a de que, até que o povo timorense se pronunciasse e, no plano da ordem jurídica interna, o Timor Leste deixasse de fazer parte de seu território, a Indonésia teria de continuar a exercer plenamente todos os atributos de soberania no Timor. Essa foi a oferta indonésia que, em última instância, visou resguardar sua dignidade enquanto potência regional, “enroutando” o acordo no respeito a seu direito interno. É provável que as forças políticas e militares indonésias não permitissem o prosseguimento do processo sem a inclusão de tal condição (Neves, 2001).

A consequência prática dessa imposição era obviamente a responsabilidade indonésia pela segurança da população do Timor enquanto durasse todo o processo do referendo. Os pormenores do referendo foram acertados no Acordo de Nova York, em 5 de maio de 1999, entre as Nações Unidas, a Indonésia e Portugal. Esse acordo e todos os incidentes ocorridos entre a assinatura do mesmo e os incidentes no Timor Leste, em agosto e setembro de 1999, serão abordados no subcapítulo da ONU como ator.

É importante ressaltar que, do ponto de vista das obrigações assumidas pela Indonésia, esta não cumpriu seu papel, permitindo que se instalasse no Timor uma onda de intimidações pró-integração antes do referendo. Após o referendo, o descaso indonésio foi maior ainda e as intimidações transformaram-se em violência explícita contra os timorenses, os quais haviam optado por sua independência. O embaixador português, Fernando Neves (2000, p.45), assim se pronunciou a respeito:

A reacção dúplice dos indonésios aos resultados do referendo, reconhecendo por um lado a sua validade, mas permitindo ou instigando por outro uma violenta onda de vingança em Timor Leste, em desafio a comunidade internacional, virou-se contra ela. A Indonésia acabou por cumprir integralmente o acordo a que se obrigara, sofrendo a humilhação de uma intervenção internacional talvez na perspectiva dos seus governantes por um preço mais baixo do que a guerra civil que poderia resultar de uma reposição da ordem por um sector das TNI contra outro.

A incapacidade indonésia em lidar com a onda de violência pós-referendo, em setembro de 1999, dando a comunidade internacional uma resposta satisfatória aos compromissos a que se havia obrigado, associada à enorme pressão da opinião pública mundial e dos Estados Unidos em particular, levaram os indonésios a autorizar a presença de uma força multinacional da ONU no Timor Leste, a fim de pacificar o território. Estava encerrado o ciclo de 24 anos de ocupação indonésia no Timor Leste.

2.2.6 Conclusão para o ator Indonésia

Até 1974, o Timor Leste não representou nenhum tipo de interesse, oficialmente declarado, para os indonésios. Muito pelo contrário, a ausência de interesses indonésios sobre aquela pequena porção de terra foi utilizada pelos mesmos como justificativa para ratificar pretensões em outras áreas, mormente, áreas que haviam sido colonizadas pelos holandeses (os indonésios se julgavam herdeiros do império holandês) como é o caso de Irian Jaya.

A partir de 1974, o Timor Leste passa a ser uma fonte de preocupação para os indonésios. O motivo principal é a inserção plena da questão no ambiente da Guerra Fria. O conturbado processo de descolonização português, desencadeado pela revolução dos Cravos, antecipou inúmeras etapas necessárias ao amadurecimento político dos timorenses. Inexperientes politicamente, os timorenses viram-se tentados à radicalização de suas tendências, como de fato ocorreu. Essa radicalização deu-se muito mais em virtude de rivalidades domésticas do que de convicções políticas propriamente ditas. Acrescente-se a isso, a total falta de estrutura econômica que permitisse ao território “caminhar com as próprias pernas”.

Tal fato não poderia ter ocorrido em época pior da História. O sudeste asiático acabara de ser palco da mais humilhante derrota militar americana de todos os tempos: a Guerra do Vietnã.

Na condição de parceira estratégica dos Estados Unidos e desempenhando um papel proeminente na região (líder dos não-alinhados e fundadora da ASEAN), a Indonésia começa a temer pelo estabelecimento de um entreposto comunista no arquipélago. Além da preocupação de cunho ideológico, havia uma preocupação indireta que era a da contaminação do ideário libertário por outras províncias indonésias formadas pelo enorme mosaico de etnias que compõem aquele país. O Timor Leste, embora não fosse território indonésio, poderia servir de exemplo e inspiração a algumas províncias não perfeitamente integradas. Diante dos fatos, a Indonésia começou a se articular a fim de garantir a anexação do Timor Leste a seu território. Essa articulação desenvolveu-se em uma operação conhecida como operação Komodo.

A Operação Komodo baseou-se, inicialmente, em operações de inteligência que visavam a cooptação pacífica da população timorense à causa integracionista. Sem obter êxito nesse propósito, a Komodo rumou para uma intervenção armada, não sem antes, contudo,

considerar o impacto negativo que tal opção poderia acarretar na comunidade internacional. Fazia-se necessário sondar os principais atores interessados na questão. De um lado os Estados Unidos, uma superpotência recém ferida em seu orgulho, temerosa dos efeitos de sua derrota no Vietnã, na região em questão. De outro lado a Austrália, potência regional aliada ao Ocidente e distante apenas 480 quilômetros do Timor Leste, cujos interesses econômicos em relação àquele território já se faziam perceber em relação ao petróleo, conforme será visto no subcapítulo da Austrália como ator.

Obtido o “sinal verde” desses dois países, a Indonésia empreendeu a ação armada que garantiu a anexação, procurando “formalizar” a mesma, a fim de garantir-lhe uma roupagem legal que diminuísse a condenação internacional a seu ato arbitrário, posto que não respeitou o direito de autodeterminação do povo timorense.

Essa medida não foi suficiente e a Indonésia nunca obteve, na ONU, o reconhecimento de sua anexação. Ainda que a comunidade internacional tenha se demonstrado indiferente ao problema por muitos anos, esse foi um fator de peso para que a questão não morresse sob o ponto de vista legal, causando vários constrangimentos à Indonésia.

Garantida a anexação, seguiram-se os anos de ocupação. Sem se preocupar com as reais aspirações da população local, os indonésios dotaram o Timor Leste de certo grau de desenvolvimento que só atendeu aos interesses da minoria javanesa transmigrada para aquela metade da ilha. Violaram, sistematicamente, os direitos humanos daquela população e restringiram o acesso às principais funções públicas, ao mesmo tempo em que toleraram a religião como forma de contenção dos ânimos, além de terem aumentado o acesso à educação básica. Essa mistura explosiva exacerbou ainda mais as diferenças, colocando os timorenses totalmente à margem de seu próprio destino.

Essa situação sustentou-se bem até o início dos anos 90 e os indonésios calcavam a manutenção desse modelo na diminuição do apoio às condenações formais feitas pela ONU e

no apoio tácito de seus principais parceiros comerciais do ocidente (Estados Unidos e Austrália).

O Massacre de Santa Cruz, em 1991, alterou essa percepção aos olhos do mundo, mas não aos olhos dos indonésios, os quais não souberam avaliar a importância do evento como um sinal para mudar de atitude. O principal erro da avaliação dos indonésios foi o de não terem percebido as mudanças ocorridas no mundo com o fim da Guerra Fria, especialmente no que concerne à crescente valorização das questões relativas aos direitos humanos.

Confiantes nas antigas alianças do passado, os indonésios aceitaram, em 1997, a intermediação da questão por um representante do Secretário Geral da ONU, especialmente designado para esse fim. Pela primeira vez, desde o estabelecimento da questão, não impuseram que o reconhecimento da soberania sobre o seu território era inegociável. Isso se constituiu em uma enorme brecha aberta pelos indonésios, rumo ao processo de autodeterminação do Timor Leste.

O golpe de misericórdia viria com a Crise Econômica Asiática em 1997 e a Revolução de 1998, que abalou a estrutura política dentro da própria Indonésia. Esses foram dois eventos que pressionaram o País quase que ao mesmo tempo. A Revolução de 1998 tornou o ambiente político mais aberto à contestação interna, e a Crise Econômica Asiática, em 1997, tornou o País mais dependente do capital estrangeiro, capital esse que acabou por ser condicionado a uma revisão da questão que passasse necessariamente pela autodeterminação do povo timorense. Face às condicionantes surgidas, a Indonésia teve de encerrar seu ciclo de 24 anos de dominação no Timor Leste.

O caso é emblemático e demonstra a importância da percepção dos cenários em que se desenvolve a política externa de um país que, por erros sucessivos de avaliação, pode vir a se surpreender.

2.3 Os Estados Unidos como ator

Em 1963, 12 anos antes da invasão indonésia do Timor Leste, assim se referia um documento produzido pelo Departamento de Estado americano em relação a uma possível autodeterminação no então Timor português:

In Timor we face the colonial problem in it's difficult form. To press the Portuguese to measures to prepare for self-determination may be a useful tactic at some stage, but both We and Portuguese would have to recognize that self-determination for Portuguese Timor is meaningless for the indefinite future. It's a territory which is almost totally undeveloped politically and economically. For example, according to one report two native Timorese have graduated from universities during the 450-year period of Portuguese rule. A modest post-war effort to increase vocational education soon ran aground because there is almost no economic activity other than agriculture in which trained individuals can be employed. In the last elections to the Portuguese National Assembly the total vote in a population of 478.000 was 1892. There is little or no sense of national or territorial identity; the Portuguese have pursued a policy designed to isolate the population from the outside world. Portuguese Timor could hardly exist as an independent entity. Realistically, it has only one possible future – as a part of Indonésia (ROSTOW, 1963)

A avaliação do funcionário do Departamento de Estado era profética e parecia isenta, pois, àquela época, a Indonésia era governada por Sukarno e não havia desenvolvido os “laços carnis” com os americanos, característicos da era posterior (Nova Ordem de Suharto)

2.3.1 A política externa dos Estados Unidos no período (um breve comentário)

Do ponto de vista da política externa americana, a questão do Timor Leste eclodiu em um momento conhecido como Détente.

Détente é um termo francês que significa “relaxamento”. Em geral, o termo pode ser aplicado a qualquer situação internacional onde nações hostis, não envolvidas em uma guerra aberta, “amornam” os ânimos entre si e as ameaças se dissipam. No entanto, hoje em dia, o termo se refere essencialmente à redução geral das tensões ocorridas entre a antiga União

Soviética e os Estados Unidos, durante o enfraquecimento da Guerra Fria, entre o final dos anos 60 e o início dos anos 80.

A Détente tem suas causas tanto nos estados Unidos como na União Soviética. Ambos os lados possuíam razões que justificavam o relaxamento das tensões. Os soviéticos, sob a liderança de Leonid Brezhnev, sentiram que a sobrecarga causada pela corrida armamentista nuclear era insustentável do ponto de vista econômico. Por sua vez, a economia americana demonstrava sinais de desgaste em virtude dos altos custos de manutenção da Guerra do Vietnã e da expansão da política do Welfare State (Estado de Bem Estar Social), patrocinadas pelo governo de Lyndon Johnson, e de Richard Nixon já em menor escala. A esse respeito, Pecequillo (2003, p.187) nos descreve o seguinte quadro:

Tanto interna quanto externamente, o envolvimento no Vietnam foi um divisor de águas para os Estados Unidos. No campo doméstico, como destacamos anteriormente, ele representou a quebra do consenso e o questionamento da política externa, com amplas indagações a respeito da validade e da continuidade da contenção. Aos altos custos políticos do envolvimento, somavam-se também os econômicos, havendo um dispêndio excessivo de recursos, sobrecarregando o país. Nos anos 70, os Estados Unidos entraram em um crescente (e inédito desde 1945) processo de perda de terreno econômico, com uma participação rapidamente declinante na produção mundial, com o aumento do endividamento interno, favorecido por um excesso de consumo, pela ausência de poupança e pelo peso dos compromissos estratégicos. Externamente, a impossibilidade da vitória contra uma nação pequena e pouco importante afetava não somente a credibilidade ante adversários, como minava a liderança global e de bloco.

Diante da perda da hegemonia americana e da sua transição para a liderança, os Estados Unidos romperam alguns de seus padrões tradicionais de política externa, migrando de uma posição de cunho mais idealista para outra mais pragmática e realista a partir de 1969.

Nesse contexto:

[...] the policy meant dealing with other powerful nations in a practical manner rather than on the basis of political doctrine or ethics for instance, Nixon's diplomacy with the People's Republic of China, despite the US purported opposition to communism and the previous doctrine of containment. Another example is Kissinger "green lighting" of dictator Suharto's invasion of East Timor (DÉTENTE, wikipedia.org, 2005)

O auge da Détente ocorreu sob o domínio de Nixon (como Presidente) e Kissinger (como seu Secretário de Estado) sobre a política externa americana e durou até 1974 (PECEQUILO, 2003). Nesse período, os americanos procuram imprimir uma política de inser o internacional mais seletiva e limitada em vez de considerar como prioritários todos os acontecimentos do sistema internacional. Ao mesmo tempo, atentos   corrente de multilateraliza o das Rela es Internacionais, os americanos se concentrariam no surgimento de novas potências procurando investir naquelas que realmente importavam e tinham poder. Citado por Pecequilo, Nixon assim se refere em seu discurso de posse em 1973:

  importante que entendamos tanto as necessidades como as limita es do papel da América na manuten o da paz [...] devemos claramente entender a nova natureza do papel da América, como resultado das novas políticas que adotamos nos últimos quatro anos [...] Faremos nossa parte em defender a paz e a liberdade no mundo. Mas esperamos que outros façam sua parte. Passou o tempo em que a América fazia do conflito de todas as outras na es o seu próprio, ou o futuro de toda na o sua responsabilidade ou dizia aos outros povos como conduzir seus próprios negócios [...] Vamos construir uma estrutura de paz no mundo na qual os fracos estão tão seguros quanto os fortes - na qual aqueles que influenciem outros o façam pela f rca de suas idéias e não de suas armas [...] Fora e dentro de casa, chegou a hora de abandonar as políticas de paternalismo [...] Devemos localizar as responsabilidades em mais lugares (NIXON, 1973, apud PECEQUILO, 2003, p.196)

Na visão de Nixon e de Kissinger, o mundo estava saindo de uma “bi” para uma multipolaridade composta por China, Japão, Europa Ocidental, além dos Estados Unidos e da União Soviética.

A percep o americana dessa nova realidade materializou-se na política externa implementada por Kissinger. Grande admirador da *Realpolitik* européia, Kissinger acreditava que os Estados Unidos deveriam atuar nesse novo sistema como fizera a Inglaterra no século XIX, de uma posi o de liderança, com legitimidade política, mas sem comprometimento total e incondicional de recursos.

Foi nesse contexto, de maior cautela e seletividade da política externa americana, que surgiu a questão do Timor Leste.

Desde a Revolução dos Cravos ocorrida em Portugal em abril de 1974, os Estados Unidos demonstraram preocupação com o desenrolar do processo de descolonização português, em particular o africano, uma vez que, tanto Angola como Moçambique, tornaram-se independentes sob a égide de movimentos de esquerda. Cunha (2001, p.169) faz o seguinte comentário sobre o interesse americano no processo de descolonização português e conclui a respeito da importância da Indonésia na Ásia:

O ano de 1975 não foi certamente dos mais positivos para os interesses globais dos Estados Unidos da América. Além do malogro de sua intervenção no Vietnã, o governo norte americano assistiu, naquele período, à condução, sob a égide de um governo de esquerda, do processo de descolonização portuguesa. Na África, grupos de orientação pró-soviética assumiam o poder em novos Estados soberanos. Em Angola (território que abriga empresas petrolíferas norte-americanas), o governo dos EUA viu o grupo que apoiava ser derrotado por um movimento auto-proclamado marxista-leninista. Diante desses insucessos, numa fase intensa da Guerra Fria, a Indonésia cresceu de importância como um aliado estratégico dos Estados Unidos. Tendo de administrar aqueles sucessivos reveses, a administração norte-americana não hesitou em emprestar solidariedade aos militares indonésios que apontavam os perigos de um enclave comunista no interior do arquipélago.

No sudeste asiático, a questão do Timor ocorreu em um momento que não poderia ser mais impróprio, pois os Estados Unidos ainda se encontravam extremamente fragilizados com a derrota no Vietnã. Como já foi mencionado nos parágrafos anteriores, a derrota no Vietnã foi uma das maiores razões de implementação da política da Détente e esta, por sua vez, recomendava uma inserção americana mais seletiva e limitada. O momento era de preocupação, mas não aconselhava uma intervenção direta. Em um documento oficial e confidencial intitulado “Indonesia and Portuguese Timor” (Anexo E), anexado ao “Memorandum to President Ford from Henry Kissinger, Your visit to Indonésia” (Anexo C), ambos datados de 21 de novembro de 1975 e desclassificados (perda de classificação sigilosa) em 2001, o interesse americano na questão do Timor Leste é declarado oficialmente da seguinte forma:

We have taken the position that the US should eschew involvement in the Timor situation and leave it's resolution to the Indonesians, Portuguese, Australians and

Timorese themselves. There are no present calls for our involvement, with the parties concerned in direct touch with each other and none seeking our help

A declaração anterior, embora pareça ter elencado a ordem dos atores de maneira despretensiosa, assim não o fez. “Desde a queda do regime antiamericano de Sukarno e o advento da Nova Ordem, em 1966, as relações Washington-Jacarta estreitaram-se continuamente” (CUNHA, 2001, p.170). Àquela época, a Indonésia representava dois grandes interesses para os americanos: um estratégico e outro ideológico. Do ponto de vista estratégico, assim nos descreve o Memorandum to President Ford from Henry Kissinger, “Your visit to Indonésia” (Anexo C), datado de 21 de novembro de 1975:

In the post-Vietnam environment, US interests in Indonésia are based both on its present position in the region and, especially, on its anticipated future role. Indonesia, the fifthmost populous nation in the world, is more than three times the size of any other Southeast Asian country and includes within its border about half the region's total population. It is potentially one of the richest. Its geographic location and resources are of major strategic importance in the region. Flanking the Southeast Asian mainland, Indonesia controls the sea passages between the Pacific and Indian oceans, including Japan's life line to Middle East Oil; its own oil fields provides a significant portion of Japan's oil consumption and a small but increasing part of our own oil imports. Its other major resources, rubber, tin and tropical products are also of some significance to the United States

Do ponto de vista ideológico, o mesmo Memorando nos descreve:

On the international scene, Indonesia under Suharto has sought to carve out for itself a somewhat unique diplomatic position as an anti-communist but non-aligned country capable of carrying on a dialogue with both radical “Third World states and the west while cautiously pursuing policies generally compatible with the latter

É importante observar que, embora o território do Timor Leste se mantivesse sob soberania portuguesa (até 7 de dezembro de 1975), os Estados Unidos não consideraram isso um obstáculo a seu apoio à causa Indonésia. Burr e Evans (2001, p.4) comentam o ponto de vista americano em relação a Portugal, da seguinte forma:

While Lisbon still had sovereignty over East Timor, apparently neither Ford nor Suharto discussed the implications for Indonesian policy. Although Washington had worked closely with the Salazar dictatorship that ruled Portugal for decades, it was now deeply suspicious of the new social democratic regime in Lisbon; with its

exaggerated concerns about a Communist coup, the Ford administration considered the possibility of expelling Portugal from NATO and supporting an independence movement in the Azores (where US had important military facilities)

O apreço americano pelo regime da “Nova Ordem” pode ser aferido pelos dois convites feitos pela Casa Branca ao presidente Suharto, para que o mesmo visitasse Washington, em 1970 e 1975, respectivamente nas gestões de Nixon e Ford.

A visita de 1975 tem especial importância para a questão do Timor Leste. Suharto visitou os Estados Unidos com o principal objetivo de certificar-se da continuidade do apoio americano à causa anticomunista no sudeste asiático. Em diálogo com o presidente Ford, Suharto expôs seu ponto de vista contido no “Memorandum of Conversation between Presidents Suharto and Ford, 5 July 1975, 12:40 pm – 2:00 pm” (Anexo A)

Suharto: May I first convey my appreciation and gratitude, Mr President, for your invitation to visit the United States. And on behalf of the government and people of Indonesia, may I convey our heartfelt congratulations for the 4th of July. I would take this valuable opportunity and discuss the problems affecting not only Indonesia but all of Southeast Asia in light of recent changes which have swept the peninsula. I had already obtained valuable information from Mr Habibie and from you in respect to furthering American responsibility to its allies in the Southeast Asia region. After obtaining that information and valuable assessment, we have no fear that the United States will abandon its responsibility toward peace in the Southeast Asia region. Considering the bitter and sad experience of the American people in Vietnam, the US has given such great help and to have it turn out so it's necessary to assess why it happened to come about so very badly after such American sacrifice

Ao observar-se a data da viagem, 5 de julho de 1975, percebe-se que, a essa altura, a Operação Komodo já estava em andamento (ver subcapítulo da Indonésia como ator). No mesmo diálogo da citação anterior, Suharto aproveitou-se da oportunidade para sondar os Estados Unidos a respeito da questão do Timor Leste especificamente:

Suharto: Talks have been conducted bilaterally between us already. The third point I want to raise is Portuguese decolonization [...] with respect to Timor, We support carrying out decolonization through the process of self-determination. In ascertaining the views of the Timor people, there are three possibilities: independence, staying with Portugal, or to join Indonesia. With such a small territory and no resources, an independent country would hardly be viable. With Portugal it would be a big burden with Portugal so far away. If they want to integrate into Indonesia as an independent nation, that is not possible because Indonesia is one Unitary state. So the only way is to integrate to Indonesia.

President Ford: Have the Portuguese set a date yet for allowing the Timor people to make their choice?

Suharto: There is no set date yet, but is agreed in principal that the wishes of the people will be sought. The problem is that those who want independence are those who are communist-influenced. Those wanting Indonesia integration are being subjected to heavy pressure by those who are almost communists. The communist elements practically sabotaged the recent meeting in Macau. I want to assert that Indonesia doesn't want to insert itself into Timor self-determination, but the problem is how to manage the self-determination process with a majority wanting unity with Indonesia. These are some of the problems I wanted to raise on this auspicious meeting with you.

Nesse encontro a reação americana foi furtiva e se limitou à pergunta de Ford já inclusa na citação anterior.

Em 12 de agosto de 1975, dois dias após o golpe de Estado realizado pela UDT, Henry Kissinger volta a reunir-se com seu “staff” para tratar do assunto e determinar qual seria a posição americana a respeito (Anexo B).

A análise da transcrição dos diálogos da reunião revela alguns aspectos importantes. Em primeiro lugar, os Estados Unidos demonstraram que não tinham certeza do que realmente estava ocorrendo no Timor. Outra constatação importante é a clara afirmação que um dos assessores de Kissinger (Habib) faz em relação à ameaça de dominação de um “grupo comunista” no Timor, provavelmente referindo-se à Fretelin. Era a primeira vez que os americanos consideravam, oficialmente, a ameaça comunista no Timor.

O documento também recomenda que os Estados Unidos não devem envolver-se no assunto naquele momento, pois a Indonésia já estava “mobilizando algumas forças silenciosamente” e Kissinger concorda que os americanos não deveriam expressar nenhuma opinião em público.

Os diálogos também revelam outra preocupação importante dos americanos: a opinião dos australianos, um aliado chave na região. Mais uma vez, na intenção de não causar nenhuma controvérsia, Kissinger e seus assessores concordaram que o melhor a ser feito era não emitir comentários, qualquer que fosse a opinião dos australianos: “[...] But in any event,

the important thing is that we should not get ourselves sucked into this one by having opinions, unless you disagree – I mean publicly” (Anexo B)

A análise dos diálogos contidos no “Anexo B” leva à conclusão de que os americanos, coerentes com a política da Détente, não tinham a intenção de se envolver diretamente na questão e a Indonésia era o motivo para isso. O documento dá indícios da assunção americana a respeito da intenção indonésia em invadir o Timor. Burr e Evans (2001, p. 5), partindo da premissa de que os Estados Unidos já haviam assumido a iminência da invasão, fazem referência a uma declaração do embaixador americano John Newson, datada de 16 de agosto de 1975, retransmitida aos indonésios pelo Embaixador australiano em Jacarta, cujo conteúdo era o seguinte: “[...] If Indonesia were to invade East Timor, it should do so effectively, quickly, and not use our equipment”. O conteúdo da mensagem não deixa dúvidas de que o governo americano reconhecia a proibição imposta pelo seu próprio Congresso (Foreign Assistance Act) a respeito da utilização de equipamento militar americano, recebido pelos indonésios por um programa de auxílio militar, em atos de guerra que não fossem exclusivamente em legítima defesa. Tal proibição encontrava-se no mesmo programa de auxílio militar, cujo nome era Foreign Military Financing Program (FMF). Kissinger e seus assessores reconheciam que a utilização de equipamentos americanos, em uma invasão, poderia causar possíveis embaraços internos ao governo dos Estados Unidos, bem como inibir a iniciativa indonésia para esse feito.

Em um documento elaborado duas semanas antes da visita de Gerald Ford à Jacarta (6 de dezembro de 1975), intitulado “Indonesia and Portuguese Timor” (Anexo E), Kissinger assim expressa a posição americana a seu presidente:

A particular concern for us has been the possibility of an overt Indonesian military move into the territory, inevitably using US-supplied weapons in the process. We have brought the matter quietly to the attention of the Indonesian leaders, however, and this has been a major factor in restraining Jakarta to date.

A análise de um outro documento, o “Embassy Jakarta Telegram 1579 to Secretary State, 6 December 1975 [Text of Ford-Kissinger-Suharto Discussion], Secret” (Anexo D), no qual se encontram transcritos os diálogos entre Ford, Suharto e Kissinger, por ocasião da visita do presidente americano à Jacarta em 6 de dezembro de 1975, demonstra, de maneira inequívoca, o grau de consciência do governo de Washington de que uma invasão indonésia ao Timor, com a utilização de equipamentos americanos, provocaria enorme constrangimento ao futuro das relações entre os dois países. Segue a reprodução dos diálogos, na íntegra, a partir do momento em que se faz referência ao assunto Timor Leste:

39. I would like to speak to you. Mr President, about another problem, Timor. When it looked as if the Portuguese rule would end in Timor We sought to encourage the Portuguese to an orderly decolonization process. We had agreement with them on such a process and We recognized the authority of Portugal in the carrying out of decolonization and in giving people the right to express their wishes. Indonésia has no territorial ambitions. We are concerned only about security, tranquility and peace of Asia and southern hemisphere. In the latest Rome Agreement the Portuguese government wanted to invite all parties to negotiate. Similar efforts were made before but Fretelin did not attend. After the Fretelin forces occupied certain points and other forces were unable to consolidate, Fretelin has declared its independence unilaterally. In consequence, other parties declared their intention of integrating with Indonesia. Portugal reported the situation to the United Nations but did not extend recognition to Fretelin. Portugal, however, is unable to control the situation. If this continues it will prolong the suffering of the refugees and increase the instability in the area.

40. Ford- The four other parties have asked for integration?

41. Suharto- Yes, after the UDT, Indonesia found itself facing a fate accompli. It's now important to determine what we can do to establish peace and order for the present and the future in the interest of the security of the area near Indonesia. These are some of the considerations we are now contemplating. We want your understanding if we deem it necessary to take rapid or drastic action.

42. Ford- We will understand and will not press you on the issue. We understand the problem you have and the intentions you have.

43. Kissinger- You appreciate that the use of US-made arms could create problems.

44. Ford- We could have technical and legal problems. You are familiar, Mr President, with the problems we had on Cyprus although this situation is different

45. Kissinger- It depends on how we construe it. Whether it is in self defense or is a foreign operation. It is important that whatever you do succeeds quickly. We would be able to influence the reaction in America if whatever happens happens after we return. This way there would be less chance of people talking in an unauthorized way. The president will be back on Monday at 2:00 pm Jacarta time. We understand your problem and the need to move quickly but I am only saying that it would be better if it were done after we returned.

46. Ford- It would be more authoritative if we can do it in person

47. Kissinger- Whatever you do, however, we will try to handle in the best way possible.

48. Ford- We recognize that you have a time factor, we have merely expressed our view from our particular point of view.

49. Kissinger- If you have made plans, we will do our best to keep every one quiet until the president returns home.

50. Kissinger- Do you anticipate a long guerilla war there?

51. Suharto- There will probably be a small guerilla war. The local kings are important, however, AND they are on our side. The UDT represents former governmentofficials and Fretelin represents former soldiers. They are infected the same as is the Portuguese Army with communist.

Uma apreciação mais acurada a respeito desse diálogo revela alguns detalhes importantes. Inicialmente, Suharto destaca que a Indonésia não possui ambições territoriais, que a Fretelin não cooperou com as negociações e que declarou a independência do Timor unilateralmente. Aqui se observa uma clara tentativa indonésia em “demonizar” a Fretelin. A continuação, Suharto sustenta que tal situação prolongará o sofrimento dos refugiados e aumentará a instabilidade na área e que os outros quatro partidos remanescentes eram a favor da integração do Timor à Indonésia, insinuando que a mera maioria do número de partidos era suficiente para dispensar um referendo popular e que isso se constituía em um ato de autodeterminação (ver p. 22). O pedido final de Suharto se faz pela solicitação de “entendimento” dos americanos, caso os indonésios julguem necessária uma ação rápida e drástica.

Suharto não ficou sem resposta, contudo, Ford não foi direto: “Nós entendemos e não iremos pressionar vocês sobre o assunto. Entendemos o problema e as intenções que vocês têm” (tradução nossa). Kissinger, por sua vez, já admitindo a invasão, assim se pronunciou: “o uso de armas americanas pode criar problemas [...] depende de como nós construímos isso; se em defesa própria ou em uma operação externa” (tradução nossa) (operações externas, via de regra, são ofensivas). As palavras de Kissinger demonstram que ele não estava preocupado se as armas e os equipamentos americanos seriam utilizados em uma operação ofensiva e, por conseguinte, ilegal. Sua preocupação estava centrada na interpretação da ação dos indonésios, um processo que ele claramente sinalizava querer manipular. Kissinger ainda acrescentou: “É importante que o que quer que vocês façam se suceda rapidamente” (tradução nossa). A preocupação com a questão da cronologia também era muito importante para os americanos.

Embora Kissinger reconhecesse a necessidade de rapidez, a fim de que se evitasse o reconhecimento da independência do Timor pela ONU, deixa claro que qualquer ação seria mais bem interpretada se fosse empreendida após o retorno do presidente americano aos Estados Unidos, uma vez que esse comportamento permitiria aos mesmos um melhor controle das reações nos Estados Unidos.

Estava dado o sinal verde para invasão indonésia ao Timor Leste. Com o consentimento e a certeza do apoio americano, os indonésios invadiram o território do Timor Leste em 7 de dezembro de 1975.

2.3.2 A questão da venda de armas para a Indonésia

A questão, para Washington, agora era dar um “ar” de legalidade à utilização de equipamentos americanos durante a ação dos indonésios. Para tanto, a resposta inicial foi atrasar as vendas de novas armas para a Indonésia e instaurar um processo administrativo de revisão pelo Departamento de Estado. O objetivo desse processo era determinar se a Indonésia havia realmente violado o acordo bilateral que estipulava a utilização de armas e equipamentos americanos apenas em caso de propósitos defensivos. Burr e Evans (2001,p.7), a respeito do período, destacam que:

Military equipment already in the pipeline continued to flow, however, and during the six month review period the US made four new offers of military equipment sales to Indonesia including maintenance and spare parts for the Rockwell OV-10 Bronco Aircraft, designed specifically for counterinsurgency operations and employed during the invasion of East Timor

Igualmente, Berrigan (2001), faz o seguinte comentário:

While the international community protested, the U.S. government doubled military aid to Indonesia and prevented the United Nations from taking effective action against Suharto.[3] In 1977, reacting to public pressure, Congress held hearings to investigate the U.S. role in Indonesia’s military action against its tiny neighbor. The House International Relations Committee revealed that several major U.S. weapons

systems sold to Jakarta during this period-- including sixteen Rockwell OV-10 "Bronco" counter-insurgency aircraft, three Lockheed Martin C-130 transport aircraft and thirty-six Cadillac-Gage V-150 "Commando" armored cars-- were used against East Timor. Other U.S. weapons linked to the occupation, and referenced during the hearing, included: S-61 helicopters, patrol craft, M-16 rifles, pistols, mortars, machine guns, recoilless rifles, ammunition, and communications equipment

De 1975 a 1999, os Estados Unidos continuaram a fornecer uma enorme quantidade de armamento e treinamento militar aos indonésios. Essa assistência foi provida por intermédio de dois programas básicos: o "International Military Educational and Training" (IMET) e o "Foreign Military Financing Program" (FMF). O primeiro visava dar treinamento pessoal aos militares indonésios e o segundo promovia o devido apoio pelo fornecimento de equipamentos militares.

A assistência militar americana à Indonésia era vista como chave para a manutenção de boas relações com um aliado que Washington considerava estratégico. Durante os 24 anos da ocupação indonésia no Timor, os Estados Unidos transferiram mais de um bilhão de dólares em armas para os indonésios (Berrigan, 2001). O quadro abaixo bem ilustra as vendas de 1975 a 1995:

Table I presents data on trends in U.S. arms supplies to Indonesia from 1975 to 1995.

Table I: U.S. Arms Transfers to Indonesia, 1975-1995 (in millions of current dollars)

Year	FMS	Commercial	MAP/Excess	Total
1975	\$51.6	\$0.3	\$13.1	\$65.0
1976	3.7	6.7	26.9	37.3
1977	7.6	5.3	14.1	27.0
1978	109.6	3.0	14.4	127.0
1979	37.9	17.0	1.9	56.8
1980	14.6	6.2	5.4	26.2
1981	45.1	6.6	.9	52.6
1982	52.8	.1	1.9	54.8
1983	32.2	7.8	---	40.0
1984	9.6	16.6	---	26.2
1985	19.7	29.3	---	49.0
1986	295.5	16.0	---	311.5
1987	3.5	21.5	---	25.0
1988	5.1	6.9	---	12.0
1989	1.9	32.1	---	34.0
1990	18.9	33.1	---	52.0
1991	27.8	6.7	---	34.5

1992	10.7	18.1	---	28.8
1993	30.8	4.0	---	34.8
1994	11.1	.8	---	11.9
1995	11.3	1.2	---	12.5*
Total	\$801.0	\$239.3	\$78.6	\$1,118.9 million

Table I Sources: Data on orders under the Pentagon's Foreign Military Sales (FMS) program, the Commercial arms sales program, and the Military Assistance Program and Excess Defense Articles (MAP/Excess) are drawn from U.S. Department of Defense, Defense Security Assistance Agency, Fiscal Year Series as of September 1981 and Foreign Military Sales, Foreign Military Construction Sales, and Military Assistance Facts (annual, various years, 1982 through 1996).

*Note: Clinton Administration figures on arms sales to Indonesia could jump dramatically if a pending \$200 million sale of F-16 fighter aircraft is completed later this year

Fonte: [http:// www.worldpolicy.org/projects/arms/reports/indoarms.html](http://www.worldpolicy.org/projects/arms/reports/indoarms.html) acessado em dezembro de 2005)

O fornecimento contínuo de armas aos indonésios certamente fortaleceu o Exército daquele País no combate aos “insurgentes” em províncias rebeldes, o que inclui o Timor Leste. A especificidade de alguns equipamentos não deixa dúvidas de que os Estados Unidos conheciam muito bem os fins a que se destinavam. Esse é o caso do avião Rockwell OV-10 Bronco, especialmente fabricado para contra-insurgência (contra-guerrilha).

José Ramos Horta, prêmio Nobel da Paz em 1996, expressou da seguinte forma a sua dor pessoal a respeito da venda de armas dos Estados Unidos para a Indonésia e as suas conseqüências sobre a população timorense:

In the summer of 1978, with East Timorese guerillas continuing to resist the Indonesian military occupation, the war struck my family. My sister Maria Ortensia was killed by a U.S.-made Bronco aircraft that was being used by Indonesian forces in East Timor for counterinsurgency operations. The same year I lost two brothers, Nunu and Guilherme, the first killed by fire from a U.S.-designed M-16 automatic assault rifle made under license in Indonesia, and the second during a rocket and strafing attack by a U.S.-supplied helicopter on an East Timorese village (HORTA apud Hartung, 1997)

Em 1991, durante o Massacre de Santa Cruz, a exposição de militares indonésios atirando na população timorense com fuzis M16, de fabricação americana, causou alguns embaraços no governo deste último país e levou o mesmo a tomar medidas mais enérgicas em relação à Indonésia. Como conseqüência direta desse incidente, o Congresso americano, em outubro de 1992, cortou a ajuda militar à Indonésia provida pelo IMET.

A atitude pareceu coerente aos olhos da comunidade internacional, contudo, os laços de assistência não haviam sido completamente cortados. Sem o conhecimento ou a aprovação do Congresso, os militares indonésios continuaram a receber treinamento americano, desta vez, incluso em outro programa de assistência chamado “Joint Combined Exchange Training” (JCET). De 1992 a 1997, as tropas indonésias foram treinadas em assalto aéreo, combate em localidade e operações psicológicas em um total de 36 vezes (BERRIGAN, 2001). O JCET foi suspenso pelo Pentágono em maio de 1998, sob forte pressão do Congresso.

Do ponto de vista do fornecimento de armamentos, somente em julho de 1993 os Estados Unidos impuseram algum óbice à Indonésia, bloqueando uma venda de jatos F5 da Jordânia para aquele país, alegando preocupações quanto a questões de direitos humanos. No mesmo ano, foi aprovada uma emenda no Comitê de Relações Internacionais do Senado, condicionando a maioria das vendas de armas à Indonésia, à melhora das condições dos direitos humanos no Timor Leste. Em 1994, o Departamento de Estado norte-americano banuiu a venda de armas de pequeno porte e equipamentos de controle de distúrbios aos indonésios. Em 1995 e 1996, essa medida foi ampliada para a venda de helicópteros e pequenos blindados.

Em 1999, após a ocorrência dos incidentes que levariam à intervenção da ONU no Timor Leste, os americanos, finalmente, romperam seus laços militares com os indonésios, por um ato do Congresso conhecido como “Foreign Operations Appropriations Act of 2000”, o qual estipulava que as relações militares entre os dois países não seriam restauradas até que a Indonésia cumprisse as “Leahy Conditions”. O nome foi dado em referência ao Senador Patrick Leahy e o seu conteúdo é o seguinte: 1) Permitir o retorno dos timorenses do Leste deslocados à força para o Timor Oeste (Indonésia) e outras partes daquele País; 2) Usar efetivas medidas para fazer justiça, julgando todos os militares indonésios envolvidos em “ajuda ou cumplicidade com grupos de milícias”, ou envolvidos eles mesmos em violações

dos direitos humanos; 3) Auxiliar em investigações de direitos humanos por militares indonésios e suas milícias e prevenir futuros ataques de milícias (BERRIGAN, 2001)

A despeito dessas condições não terem sido implementadas pelos indonésios, a administração Bush, a partir dos efeitos do 11 de setembro de 2001, já sinalizava sua intenção em restaurar laços militares com a Indonésia.

2.3.3 A perspectiva americana da questão na ONU

No seio das Nações Unidas, os Estados Unidos foram coerentes com a sua política externa, apoiando, na maioria das vezes, os indonésios. Quando não apoiavam, a resposta americana se dava por meio de abstenções. Cunha (2001, p.170) faz uma panorâmica do comportamento americano na ONU no período que vai da eclosão da questão, com a sua internacionalização em dezembro de 1975 (primeira condenação formal da ONU à invasão), a 1982, quando o problema é transferido da competência da Assembléia Geral da ONU para o Secretariado:

Perante a reação da comunidade internacional, ecoada na Assembléia Geral, que então se reunia, os EUA não puderam deixar de juntar o seu voto à resolução condenatória do Conselho de Segurança, em dezembro de 1975. Já no plenário da Assembléia Geral, a delegação americana votou pela abstenção. Também na segunda votação do Conselho de Segurança, em abril de 1976, os EUA se abstiveram de voltar a condenar a Indonésia. E nas subseqüentes resoluções votadas pela Assembléia Geral, até 1982, os Estados Unidos mantiveram seu voto negativo (CUNHA, 2001, p.170)

No âmbito da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), os Estados Unidos co-patrocinaram duas resoluções sobre o Timor Leste, uma em 1993 e outra em 1997. É interessante destacar que as decisões tomadas na CDH são decisões tomadas fora do contexto da Guerra Fria, onde as questões dos direitos humanos avultam em importância. Tais decisões se dirigem muito mais à comunidade internacional do que à Indonésia propriamente dita (CUNHA, 2001).

2.3.4 1999: a verdadeira mudança de atitude em relação ao problema

Em 1999, retornando à perspectiva bilateral da questão (Estados Unidos e Indonésia), os Estados Unidos voltam a influenciar sobremaneira as decisões em Jacarta. A onda de violência promovida pelas milícias indonésias no Timor Leste, logo após o resultado do referendo de agosto de 1999, provocou diversas reações por parte da comunidade internacional. Os Estados Unidos deveriam se pronunciar de imediato, sob pena de passarem uma imagem de condescendência em relação aos abusos cometidos pelos indonésios. Seis dias após a divulgação oficial do resultado do referendo, em 10 de setembro de 1999, em viagem para Auckland (Nova Zelândia) a fim de participar da cúpula da APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), ainda a bordo do Air Force One, o Presidente Americano acusou os militares indonésios de envolvimento direto nos incidentes de violência no Timor Leste. Foi a primeira vez que o Presidente acusou a Indonésia de envolvimento direto na brutal campanha patrocinada pelas milícias logo após o resultado do referendo. Clinton declarou que tal situação era “simplesmente inaceitável”, sustentando que a atitude mantida pelos militares indonésios era contrastante com os compromissos que esses haviam assumido com a comunidade internacional.

Em suas palavras, Clinton exortou o governo e os militares indonésios a reverterem o curso dos acontecimentos e a fazerem todo o possível para conter a violência, permitindo o acesso de uma força internacional para facilitar a restauração da segurança no Timor Leste.

Reiterando as palavras de Clinton, o Conselheiro de Segurança Nacional da Casa Branca, Samuel Berger, assim se pronunciou em *briefing* aos repórteres em Auckland, em 10 de setembro de 1999:

I think there is an enormous amount at stake here for the Indonesians, not only in honoring their commitments to abide by the results of the Timor vote, but also in

terms of their standing in the international community and willingness of the international community to be of material support (BERGER, 1999)

Na mesma entrevista, fazendo referência à suspensão dos programas militares americanos na Indonésia, ocorrida na véspera, Berger (1999) afirmou que os Estados Unidos estavam engajados em rever todos os acordos de cooperação comercial e econômica com a Indonésia, dando uma clara demonstração do nível de pressão que os americanos estavam impondo aos indonésios, a fim de que esses aceitassem o envio de uma força internacional da ONU.

Quando perguntado por um repórter a respeito do envio de tropas da ONU sem a permissão do governo indonésio, o Conselheiro foi enfático na questão da pressão que se exercia sobre a Indonésia:

I think it is the view of most members of the international community, including most of the Asians, that our focus at this stage should be on putting the maximum amount of pressure on the Government of Indonesia to have created such a force [...] The focus of the international community at this point, the focus particularly of the Australians and others who would be in the lead, is putting a maximum degree of pressure on the Government of Indonesia to agree to such a force coming in (...)

Diante de tamanha pressão patrocinada pelos Estados Unidos, o presidente Habibie (Indonésia) anunciou, na noite de 12 de setembro de 1999, o “convite” às Nações Unidas para que enviasse uma força de segurança para o Timor Leste. Em conferência à imprensa realizada em 13 de setembro do mesmo ano, o presidente Clinton (1999) inicia suas palavras agradecendo a iniciativa do presidente Habibie.

Let me begin by saying that I welcome the statement of President Habibie last night inviting the United Nations to send a security force into East Timor. I think that this is a real tribute to the determination of the friends of the people there, the Australians, the New Zealanders here, all the people here at APEC who express solidarity

Na mesma entrevista, Clinton envia um sinal tranquilizador aos indonésios, submetidos a enorme pressão nos dias anteriores:

I think there are a couple of points I'd like to make about it. Number one, it's important to get the details worked out and get this force in in a hurry, in a way that it can be effective. Number two, if that happens, then we can resume our work with the people of Indonesia, the world's fourth largest country, to help their transition to democracy and the restoration of prosperity there

Quanto à participação de tropas americanas na força internacional que se desdobraria no Timor, Clinton deu claros sinais de que os Estados Unidos não teriam envolvimento direto e que a questão deveria ser delegada aos países asiáticos sem, contudo, descartar o emprego de suas tropas em missões de apoio logístico, comunicações e inteligência.

In terms of what our role would be in East Timor, we have had extensive discussions with the Australians through our defense channels and we've been asked to provide a limited, but important function related to airlift, transportation, communications, intelligence, and perhaps in engineering work. Exactly what the details would be have yet to be worked out and require more extensive consultations with Congress [...]What we have been asked to do so far relates to airlift, what countries are going to contribute to troops -- someone needs to take them to the theater -- relates to transportation, communications, intelligence, and the possibility of some engineering work. All of that would require some presence on the ground in East Timor, but no one has asked for any combat troops [...]We might be asked to provide some help on command and control. But keep in mind, a number of these troops have worked together. There is a group here in this part of the Asia Pacific region that train together, that work together, that do exercises together. So there is some experience here. But there will be some work to be done, depending on how many countries come on the command and control, and if we're asked to provide some technical assistance there, of course, we'd be willing to help

Em 8 de setembro, quatro dias antes da aceitação indonésia em receber tropas da ONU, o Conselheiro de Segurança Nacional, Sandy Berger, em uma coletiva de imprensa, foi alvo de um questionamento interessante. Como não se sabia se a Indonésia iria ceder à pressão americana e internacional para o emprego de tropas da ONU em seu território, um repórter perguntou se, a exemplo do Kosovo, os americanos não poderiam fazer uma intervenção direta no Timor. A seguir, a transcrição do diálogo:

[...]Q Secretary Cohen said that U.S. troops would not be involved in any international presence, that it's not our role to be the world's policeman. Yet, it's a role we only seemed too willing to accept in Kosovo. Why then and not now?
MR. BERGER: Well, I think that's a little bit of a -- as I read what Secretary Cohen said -- a little sharper reading of what he said. It is, as I said earlier, if there is going to be a security force that is invited in by the Indonesians, it should be led by the Asians, but we will -- the President has indicated that we would support it. And we

are looking at ways in which we could provide material and support to such a force if that becomes necessary.

Q Sandy, why do you see Indonesia's consent as a necessary? Do you see it as a necessary condition for an international force being there? And, secondly, in what venues at APEC do you expect this to be discussed? Will President Clinton raise it directly with President Habibie?

MR. BERGER: The Australians, for one, have said that they would require -- that they would want Indonesian consent. Without Indonesian consent, this is a non-permissive environment, as we like to say in other contexts. And it's obviously a very different kettle of fish if you're talking about going into East Timor in combat with the Indonesian military

A resposta do assessor foi furtiva, mas deixou claro que os Estados Unidos não tinham a intenção de se envolver diretamente e, muito menos, sem a autorização dos indonésios.

Os vínculos do passado com a Indonésia dificilmente permitiriam aos americanos tomar uma decisão drástica desse nível (intervenção direta), pois a mesma significaria um choque com as forças armadas indonésias, as quais eram antigas e velhas aliadas. Outro fator que deve ter sido levado muito em conta, foi a situação política indonésia à época. Havia pouco mais de um ano que Suharto deixara o poder e o momento era decisivo para a consolidação da democracia do País. Mesmo sob um governo civil, a influência dos militares na Indonésia era enorme. A pressão internacional para que a Indonésia autorizasse a presença da ONU, de certa forma, enfraqueceria o poder militar e fortaleceria a democracia, na medida em que o maior foco de resistência à presença de tropas estrangeiras eram os militares.

Um terceiro fator era a situação econômica na Indonésia. O País havia sido severamente atingido pela Crise Econômica Asiática e estava, literalmente, de joelhos. Com sua economia enfraquecida e necessitando de ajuda econômica estrangeira, a ameaça de Clinton em impor maiores restrições caiu como uma bomba a agravar ainda mais a situação.

Os Estados Unidos, dessa forma, perceberam muito bem o momento político, pois a Indonésia demonstrava-se, em tudo, debilitada. A autorização para o emprego da ONU em solo timorense (ainda indonésio) era apenas uma questão de tempo. De fato, quatro dias após essa entrevista, os indonésios vieram a ceder.

Outros fatores também podem ser apontados para a não-intervenção americana na questão de forma direta. Um deles diz respeito à ONU e à questão do Kosovo e foi abordado no estudo dessa Organização Internacional como ator. O outro se refere à Austrália e à sua “pronta disposição” para comandar uma força multinacional que já foi explorado no estudo desse país como ator.

Passada a intervenção, já com a situação consolidada em solo timorense, resta saber qual a atitude dos Estados Unidos perante o mais novo país do mundo. Para tanto, este autor se valerá da sua experiência *in loco*, uma vez que foi membro da Missão de Paz das Nações Unidas no Timor, no período de junho de 2002 a dezembro do mesmo ano.

2.3.5 A atitude americana após a intervenção da ONU

Desconsiderando os aspectos econômicos e levando-se em consideração apenas os aspectos estratégicos, não deixa de ser curiosa a presença americana no Timor após a intervenção da ONU. Embora não fizesse parte da Missão de Paz da ONU, os americanos mantinham no país um pequeno contingente de militares (dois ou três oficiais). Esse contingente era tratado de forma amistosa pelos integrantes da Força de Paz e demonstrava grande entrosamento com os australianos de boinas azuis. Tal relacionamento não era bem-vindo por todos os integrantes da Força de Paz, pois havia uma grande suspeita de que ambos os países trocavam informações, as quais não eram repassadas a todos os membros da ONU. Prova disso, foi o vazamento de informações a respeito do atentado terrorista em Bali. Um mês e meio antes do atentado, os australianos obtiveram dos americanos a informação de que um atentado terrorista, cujo alvo seria a ONU, estava por acontecer no Timor. Sem dar maiores explicações aos demais membros da Força Multinacional, os australianos sugeriram o

incremento das medidas de segurança à Missão, o que foi plenamente acatado em uma operação que os portugueses batizaram de “Operação Tenaz”.

Acredita-se que o incremento das medidas de segurança em solo timorense tenha deslocado o alvo do atentado para Bali. Não há certeza a respeito do fato, mas a proximidade temporal entre os dois eventos é inequívoca. A Operação Tenaz teve início em setembro de 2002 e o atentado em Bali ocorreu no dia 12 de outubro do referido ano.

Em entrevista com este autor, o Coronel do Exército Brasileiro, José Luís Lisboa Neiva, Observador Militar da ONU no Timor Leste, no período de março de 2002 a março de 2003, relatou que o governo timorense recebia assessoramento militar de um general americano reformado, membro da pequena equipe de militares citada à página anterior. O conteúdo dessa relação, de acordo com o entrevistado, não era do conhecimento da ONU.

Outra informação não confirmada dizia respeito a um comentário generalizado que circulava nos corredores do Quartel General da Força de Paz. Comentava-se que os Estados Unidos tinham interesse em operar duas futuras bases no Timor Leste. Uma base aérea, que seria sediada em Baucau, e uma base de submarinos nucleares que seria instalada na ilha de Ataúro. Nenhuma dessas informações possui suporte documental ou foi confirmada.

2.3.6 Conclusão para o ator Estados Unidos

O Timor Leste era uma fonte de preocupação para os americanos muito antes da eclosão da Revolução dos Cravos em Portugal em abril de 1974. A maneira pela qual o território havia sido colonizado, com um baixíssimo nível de investimento, era motivo suficiente para gerar instabilidade na região, tão logo se tornasse independente, qualquer que fosse a orientação política assumida.

Em 1974, a Revolução dos Cravos em Portugal foi fonte de preocupação para os Estados Unidos no que diz respeito ao rumo político que seria procurado pelas colônias portuguesas que recém se tornavam independentes. O Timor Leste incluía-se nesse contexto político e, geograficamente, encontrava-se em uma região do planeta em que os Estados Unidos haviam sofrido sua maior derrota militar de todos os tempos (a derrota na Guerra do Vietnã na Ásia).

A derrota militar no Vietnã fragilizou os americanos e, associada ao declínio econômico daquele país, foi uma das grandes responsáveis pela mudança de rumos da política externa de Washington.

A política da Détente, vigente à época em que a questão do Timor eclodiu, recomendava intervenções internacionais mais seletivas e a busca de parcerias regionais que fossem capazes de tornar concretos os objetivos estratégicos americanos.

Temerosos de que o Timor Leste viesse a se tornar comunista, os americanos endossaram os anseios indonésios de anexação do Timor. A Indonésia havia se tornado uma forte aliada desde o estabelecimento da Nova Ordem de Suharto e seu interesse pela questão do Timor ia plenamente ao encontro dos objetivos americanos. Tendo encontrado quem fizesse o “trabalho sujo”, os Estados Unidos deram o sinal verde para a anexação do Timor pela Indonésia, mesmo desrespeitando a lei que vetava a utilização de armas americanas em ações que não fossem exclusivamente de autodefesa.

Com o passar dos anos e a consolidação da presença indonésia no Timor, a antiga identificação ideológica transformou-se em uma sólida parceria econômica refletida no volume do comércio de armas de Washington para Jacarta. As mesmas armas que geravam grandes lucros para os americanos eram as responsáveis pela repressão política que os indonésios impunham às províncias que consideravam rebeldes e o Timor não escapava dessa realidade.

O declínio do regime de Suharto, ao término dos anos 90, e os constantes abusos indonésios em questões relativas à preservação dos direitos humanos dos timorenses tornaram insustentável a manutenção do domínio político indonésio no Timor. Os Estados Unidos precisavam se posicionar a respeito. Mais do que um simples toque de retórica, era necessária uma postura pragmática, especialmente após os incidentes de agosto de 1999, na onda de violência do pós-referendo.

Os Estados Unidos tinham de ser prudentes ao lidar com a Indonésia. O país era um antigo aliado que se encontrava em pleno processo de democratização, além de ter sido fortemente abalado pela Crise Econômica Asiática de 1997. Qualquer medida que viesse a ser adotada tinha de ser enérgica, mas não poderia desmoralizar a Indonésia. A solução encontrada foi a de condicionar ajuda econômica ao “afrouxamento” dos laços políticos que vinculavam a Indonésia ao Timor. Sem a interferência americana a pressionar os indonésios, dificilmente a solução para o impasse teria ocorrido da maneira como ocorreu.

2.4 Outros Atores relevantes

Este subcapítulo destina-se ao estudo de outros atores fundamentais à questão do Timor Leste. Embora sejam muito importantes no estabelecimento das circunstâncias que forjaram todo o ambiente em que se deu a questão, esses atores não possuem o mesmo peso dos demais estudados até agora. São eles: a Austrália, a ONU, e o próprio Timor Leste.

A Austrália, embora fosse a potência regional em melhores condições para influenciar o desfecho da questão em 1975, era e ainda é extremamente direcionada pela posição norte-americana. A ONU, como já se sabe, atuou, de uma maneira geral, até a década de 90, fortemente influenciada pelo veto das grandes potências e limitou-se à condenação retórica dos abusos e desmandos cometidos pela Indonésia, mudando sua maneira de agir somente a

partir de 1999. O Timor Leste, a sua vez, foi mais vítima do que condutor de seu próprio destino, contudo, não se pode menosprezar o peso de sua resistência, verdadeira amostra do seu desejo em se autodeterminar.

Por esses e outros motivos é importante que se mencionem as contribuições de cada um desses atores do momento em que se estabeleceu a questão, em 1975, até o início de seu desfecho, em agosto de 1999. O ator Timor Leste foi mencionado como um ator relevante, contudo, sua abordagem já foi realizada na Introdução, o que dispensa a sua repetição neste capítulo. Como se tratam de abordagens menores do que as realizadas nos capítulos anteriores, não será feita uma conclusão para o capítulo, entretanto, os parágrafos finais de cada ator encerrarão, em si, as principais idéias a respeito de cada um.

2.4.1 A Austrália como ator

As relações da Austrália com o Timor Leste se dão por duas vias. Uma estratégica e outra econômica.

Situado a apenas 480 km a noroeste do continente australiano, o Timor Leste sempre foi uma fonte de preocupação para essa potência regional (Austrália).

Durante a II Guerra Mundial, a ilha do Timor, como um todo, foi invadida por um efetivo de 20.000 japoneses que ali se estabeleceram com o objetivo de preparar uma ofensiva para a invasão da Austrália.

De acordo com Camargo (2001), os australianos e os holandeses, antevendo a estratégia japonesa, invadiram a ilha em dezembro de 1941. Os japoneses iniciaram sua invasão em fevereiro de 1942. O Timor Leste tornou-se um campo de batalha e a população local foi forçada a apoiar um dos lados. Camargo (2001) relata que atitude arrogante dos nipônicos, associada à brutal prática de estupros, confisco de alimentos e execuções sumárias

de famílias inteiras, levou os timorenses a se posicionarem contra os japoneses. Nas palavras do referido autor: “com apenas 400 comandos australianos e com perda de 60.000 vidas timorenses (13% da população na época), cerca de 20.000 japoneses foram expulsos da ilha”. (CAMARGO, 2001, p.144).

O episódio ficou conhecido como a “Batalha de Timor” e sua relevância para os acontecimentos de 1975 reside no fato de que tantas mortes do lado timorense teriam gerado uma espécie de “dívida moral” para os australianos. Em virtude do apoio dado aos australianos durante a II Guerra Mundial, os timorenses esperavam a retribuição desses a sua independência em 1975, ou, na pior das hipóteses, a sua integração ao território australiano.

Além da dívida moral gerada pela II Guerra Mundial, os timorenses viam no governo trabalhista australiano uma esperança de apoio à sua causa. Nem a dívida moral gerada pela II Guerra Mundial e nem a presença de um governo trabalhista em Camberra foram capazes de despertar a simpatia australiana à causa timorense.

O Primeiro Ministro australiano à época, Gough Whitlam, havia desenvolvido relações políticas muito fortes com o líder indonésio Suharto. Em reunião na cidade javanesa de Wonosobo, em setembro de 1974, Whitlam teria dito a Suharto que um Timor independente seria um “estado inviável, e uma potencial ameaça a estabilidade da região” (tradução nossa) (WIKIPEDIA, The History of East Timor).

A preocupação política de que o Timor Leste se transformasse em um país comunista (preocupação compartilhada com os Estados Unidos) e a expectativa de novas descobertas de petróleo em águas timorenses, colocou australianos e timorenses em lados opostos, embora a retórica oficial do governo australiano fosse diferente.

A atitude dos australianos foi tão pragmática que seu governo teve de colocar “panos quentes” em um episódio que levou à morte seis repórteres de seu país, mortos por Forças

Especiais do Exército Indonésio, após terem descoberto que essas forças haviam se infiltrado no Timor Leste, em setembro de 1975, na região de Balibo.

As palavras do embaixador australiano em Jacarta, Richard Woolcott, em um telegrama enviado a Camberra, em julho de 1975, não deixavam dúvidas quanto ao posicionamento oficial daquele país:

We should leave events to take their course [...]and act in a way wich would be designed to minimize the public impact in Australia and show private understanding to Indonesia of their problems [...] I know I am recommending a pragmatic rather than a principled stand but that is what national interest and foreign policy is all about”(Wolcott apud Pilger, 1994)

Em maio de 1971 e outubro de 1972, foram assinados dois tratados entre a Austrália e o governo indonésio, a vigorar efetivamente em novembro de 1973, estabelecendo as fronteiras marítimas entre aqueles países. Os referidos tratados foram assinados baseando as fronteiras marítimas no princípio que considerava a plataforma continental, e não a linha mediana, como principal fator de divisão. Esses tratados favoreciam claramente a Austrália e, como Portugal não havia participado das reuniões, tanto a Austrália como a Indonésia ficaram impossibilitados de estabelecer a linha divisória entre o Timor português e a Austrália, criando o que viria a ser conhecido “Timor Gap”.

Em 1974, o campo de gás “Sunrise” é descoberto na área do Timor Gap, o que gera cobiça por parte dos australianos.

Em 17 de agosto de 1975, em telegrama enviado a Camberra, o embaixador australiano em Jacarta, Richard Woolcott, mais uma vez, deixa clara a real intenção australiana em relação à questão do Timor e revela o verdadeiro interesse de seu país:

“[...] closing the present gap in the agreeded sea border [...] could be much more reality negotiated with Indonesia [...] than with Portugal independent Portuguese Timor” (La'O Hamutuk Bulletin, vol3, No.8: December 2002 (2/3)).

Em 20 de Janeiro de 1978, a Austrália reconhece, de fato, que o Timor Leste faz parte da Indonésia e, em fevereiro de 1979, inicia as negociações com aquele país para estabelecimento de fronteiras marítimas. O reconhecimento australiano ratificou sua posição pragmática em relação ao Timor Leste, tendo sido o único país do mundo a fazê-lo, o que gerou manifestações contrárias, principalmente em Portugal (vide subcapítulo de Portugal como ator).

Em 11 de dezembro de 1989, Austrália e Indonésia assinam o “Timor Gap Treaty” estabelecendo uma zona de cooperação entre os dois países acima da linha mediana que une o Timor Leste à Austrália e dividindo os lucros da exploração de petróleo em 50% para cada país.

A assinatura desse tratado levou Portugal a ingressar com uma ação na Corte Internacional da Justiça, por considerar que, tanto o direito do povo timorense à autodeterminação como o direito português como potência administrativa do Timor, haviam sido violados. Como a Indonésia não reconhece a jurisdição dessa Corte, a Austrália foi o único país demandado. Em junho de 1995, a Corte se declara incompetente para julgar o caso, tendo em vista o não-reconhecimento indonésio àquela jurisdição.

A atitude do governo australiano permanece sendo pragmática ao longo da década de 90 até perceber, em 1998, uma grande mudança de rumo na política interna indonésia. A Crise Asiática havia enfraquecido a economia e o regime de Suharto, antigo aliado dos australianos. O novo governo indonésio sinalizava, nas atitudes de Habibie, uma nova política em relação ao Timor Leste e a independência daquele território parecia ser inevitável. Já tendo investido um considerável capital, por intermédio de empresas privadas da região, a Austrália tinha o máximo interesse em garantir a continuidade dos acordos que havia firmado com a Indonésia e coloca suas tropas à disposição da ONU, para encabeçar uma intervenção armada, caso isso se faça necessário.

A participação australiana na missão da ONU no Timor se torna efetiva e o País comanda a ação militar ocorrida em setembro de 1999. Com essa participação, a Austrália atinge dois objetivos. Um político e outro econômico. Do ponto de vista político, a Austrália se redime de sua ingratidão pelo episódio da II Guerra Mundial e do seu apoio, quase que explícito, à anexação do Timor pela Indonésia em 1975. Do ponto de vista econômico, a Austrália mantém o Timor Leste sob certo nível de dependência ao barganhar seu apoio à independência do Timor à devida contrapartida da manutenção de seus interesses na questão do petróleo.

Atenta a essa realidade, a ONU, enquanto administradora temporária do território timorense pela United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET), promoveu a revisão dos acordos originais entre Austrália e Indonésia e, em 5 de julho de 2001, assina com a Austrália o memorando de entendimento chamado “Timor Sea Arrangement”, que estabelece a participação dos lucros pela exploração do petróleo em 90% para os timorenses e 10% para os australianos.

Atualmente, Timor e Austrália seguem negociando diversos acordos bilaterais. Os episódios do passado ainda são muito fortes na memória do povo timorense e, freqüentemente, são utilizados como bandeira política à obtenção de apoio econômico da Austrália. Por parte dos australianos, ocorre o contrário, a liberação de apoio econômico é que condiciona sua barganha na questão do petróleo. A tendência futura é que haja entendimento entre ambas as partes na medida em que seus interesses econômicos sejam satisfeitos.

2.4.2 A ONU como ator

Este subitem do capítulo 2 tem como objetivo descrever a atuação da ONU desde a eclosão da questão do Timor, em 1975, até as vésperas da intervenção desse mesmo Organismo, em setembro de 1999, diretamente em território timorense por intermédio de uma força multinacional. Essa delimitação se explica pela existência de um capítulo próprio, em que será feita uma análise do papel da ONU, já como interventora no Timor Leste (capítulo 4)

Neste subitem, será dada ênfase à atuação política da Organização no trato da questão do Timor e a variação que essa atuação teve ao longo dos 24 anos de duração da ocupação indonésia.

Quando Portugal ingressou na ONU, em 1955, foi obrigado a declarar se administrava algum território não-autônomo de acordo com o previsto no artigo 73 da Carta das Nações Unidas. Como artifício utilizado a fim de evitar que suas colônias fossem consideradas territórios não-autônomos, a revisão constitucional de 1951 chamou esses territórios de “províncias ultramarinas”, as quais deveriam ser consideradas como parte de um território nacional pluricontinental, unitário e plenamente soberano. A estratégia portuguesa, para furta-se à obrigação contida no artigo 73 da Carta das Nações Unidas, foi a de declarar que não possuía territórios não-autônomos, mas sim, províncias ultramarinas. O esforço português foi em vão. A ONU considerou todas as províncias ultramarinas portuguesas como territórios não-autônomos e isso se deu com a Resolução 1542 (XV) da Assembléia Geral, de 14 de dezembro de 1960. Essa foi a primeira vez que o Timor Leste recebia atenção das Nações Unidas.

Passados 15 anos, em 1975, o Timor Leste voltaria a ser alvo das atenções das Nações Unidas com as duas condenações daquele Organismo à anexação indonésia. As Resoluções 3495 (XXX) da Assembléia Geral das Nações Unidas e a 384, do Conselho de Segurança,

respectivamente de 12 e 22 de dezembro de 1975, foram os instrumentos formais dessa condenação pela ONU.

Ato contínuo às duas condenações formais da ONU, aquele Organismo nomeou um representante especial para o caso, o senhor Vittorio Winspeare Guicciardi, que acabou sendo impedido de ingressar em território indonésio (ver capítulo três – A Indonésia como ator)

Em 22 de abril de 1976, o Conselho de Segurança produziu nova Resolução condenatória à invasão: a Resolução 389. Essa Resolução não foi unânime e contou com duas abstenções: Estados Unidos e Japão. Segundo Cunha (2001), essa Resolução foi o prenúncio da crescente falta de apoio que todas as Resoluções sobre o Timor Leste experimentariam na Assembléia Geral até 1982.

O aspecto mais importante das condenações da ONU à anexação indonésia foi a definição do status jurídico para o território, o que perdurou até 1999, quando a Organização assumiu as funções de governo daquele país. Para a ONU, o Timor Leste continuou a ser considerado um território não-autônomo e Portugal sua potência administrante.

A partir de 1982, Portugal percebeu que, se a questão continuasse a ser gerenciada pela Assembléia Geral, o seu desfecho seria o reconhecimento jurídico da situação de fato imposta pela Indonésia. A questão do Timor Leste, de acordo com a Resolução 37/30 de 23 de novembro de 1982, passou da responsabilidade da Assembléia Geral para o Secretário Geral, que deveria encontrar soluções para o problema, consultando as partes diretamente envolvidas.

A mudança do trato da questão da Assembléia Geral para o Secretário Geral veio acompanhada de uma mudança de enfoque. A questão do Timor Leste passou a privilegiar aspectos humanitários em detrimento da questão central que era a autodeterminação. Nas palavras de Cunha (2001, p.160):

O diálogo sob os auspícios do secretário-geral da ONU teve início em dezembro de 1983, em nível de representantes permanentes junto às Nações Unidas, sendo

possível distinguir três fases no desenvolvimento daquelas conversações. Conforme previamente acordado, foram enfatizadas, num primeiro momento, as questões humanitárias. Com a colaboração do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, possibilitou-se a saída de alguns timorenses do território, em programas de reunião familiar, bem como o repatriamento de antigos funcionários da administração colonial

De 1982 a 1997, a situação pouco se alterou sob os auspícios do Secretário Geral, entretanto, em 1997, a nomeação de um representante especial exclusivo para dedicar-se à questão, o paquistanês Jamsheed Marker, deu novo alento ao tema. Pela primeira vez, os indonésios aceitavam que a discussão do tema não passasse necessariamente pelo reconhecimento, *a priori*, da soberania indonésia sobre o território.

Nos anos 80, a crescente valorização da Comissão de Direitos Humanos da ONU (CDH) muito contribuiu para chamar a atenção da comunidade internacional sobre o Timor Leste. Como a ênfase da abordagem da questão migrou do aspecto político da autodeterminação para as questões de cunho humanitário, Portugal aproveitou esse braço da ONU (CDH) para concentrar suas reivindicações e dar maior visibilidade ao tema.

Dois fatores contribuíram para a valorização do tema na CDH: o Massacre de Santa Cruz, em 1991, e a universalização da temática dos direitos humanos, consagrada pelo princípio de que a negação do direito à autodeterminação de um povo constitui uma violação de seus direitos humanos (artigo 2º da Declaração de Viena de 1993). Os constrangimentos a que a Indonésia foi submetida nessa Comissão, certamente, contribuíram para o encaminhamento da questão.

Em 1999, já tendo um representante especial do Secretário Geral designado para cuidar do caso, a ONU abandona sua postura meramente retórica e, aproveitando-se das transformações políticas que ocorriam no seio da Indonésia, assume uma postura mais ativa. Em maio daquele ano, a ONU patrocina os “Acordos de Nova York”, os quais foram acordos tripartites (ONU, Portugal e Indonésia) que estabeleciam as etapas e as responsabilidades pelo

referendo que deveria decidir se o povo timorense se tornaria independente ou se manteria indonésio, porém gozando de alguma autonomia.

A postura mais ativa da ONU não foi consequência exclusiva do momento político vivenciado pela Indonésia àquela data. A Organização passava por um difícil momento que foi o da atuação unilateral e não consentida da OTAN na questão do Kosovo. Era preciso demonstrar capacidade de atuação, uma vez que a inação na questão do Kosovo levava a ONU a uma crise de credibilidade. França (2004, p. 123), assim se refere à ocupação do espaço político da ONU pela OTAN:

Assim, o que há de concreto é a OTAN, com seu Novo Conceito Estratégico, e os EUA com um poder político-militar-estratégico indisputável liderando esta organização. Se o Kosovo serve de balizamento, não são, portanto, infundadas as considerações do Governo indiano. Este afirmou que a nova doutrina, que permite operações além da região euro-atlântica e fora do território da Aliança, é motivo de preocupação e que qualquer ação dessa natureza ocorreria em contravenção ao direito internacional e às normas de coexistência pacífica entre as nações e da Carta das Nações Unidas. Deplorou, ademais, a tendência crescente da OTAN de usurpar o poder e as funções do Conselho de Segurança da ONU.

A influência do Kosovo na questão do Timor será abordada mais detidamente também em outros capítulos.

Nessa fase de postura mais ativa da ONU, cabe destacar o trabalho desenvolvido pela Organização na implementação do referendo no Timor Leste. A Missão de Assistência das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET), estabelecida pelo Conselho de Segurança em 11 de junho de 1999, recenseou 451.792 eleitores, organizando e levando a efeito todo o processo de consulta popular realizado em 30 de agosto de 1999, processo esse que culminou com a manifestação do povo timorense pelo seu desejo em se autodeterminar. Em apenas dois meses e meio, a Organização tomou todas as medidas necessárias ao referendo e à sua apuração. Nas palavras de Wimbhurst (2000, p. 69)

O problema de tempo era extremamente exigente. A data inicial da votação estava prevista para o dia 8 de agosto. Tínhamos apenas três meses para organizar a missão, formar pessoal, transportar todos os materiais logísticos necessários, veículos de transporte, comunicações, etc. Além disso, era necessário proceder ao

recenseamento de toda a população de Timor, organizar a campanha eleitoral, realizar as eleições, contar os votos e, por último, divulgar os resultados. Tudo isto em três meses!

Esses foram os principais fatos e eventos que marcaram o relacionamento da ONU com a questão do Timor Leste até a intervenção da Organização naquele território em 1999. Durante 24 anos, o posicionamento da Organização variou de acordo com a postura política assumida pela mesma. De uma abordagem mais jurídico-política, à ênfase na questão dos direitos humanos, o comportamento da Instituição sempre foi reativo, refletindo o direcionamento que lhe era dado pelos principais atores envolvidos, em especial, Portugal e Estados Unidos. Em 1999, essa tendência parece ter sido quebrada e a busca por uma identidade perdida parece ter feito com que a Organização tenha assumido uma postura mais pró-ativa, conforme ficou evidenciado nos trabalhos da UNAMET.

3 AS MISSÕES DE PAZ DA ONU: A EVOLUÇÃO DA FACE MAIS VISÍVEL DE ATUAÇÃO DE UM ORGANISMO INTERNACIONAL

O século XX testemunhou as duas maiores guerras pelas quais a humanidade já passou. O aperfeiçoamento dos armamentos, ocorrido tanto na I como na II Guerra Mundial, provocou um significativo aumento no número de baixas e a conseqüente banalização dos conflitos, cujas performances eram contabilizadas em “milhões” de mortes impostas ao inimigo. A esse respeito, Vizentini (2003, p.38 e 49) nos relata algumas passagens sobre a I Guerra Mundial:

[...] Para cumprir a primeira tarefa, foram enviados recursos materiais para reforçar o exército russo, que desencadeou a Ofensiva de Brussilov contra os austro-alemães na Galícia. A ofensiva russa logrou um avanço de cinquenta quilômetros, o que não é muito para a geografia da região, sofrendo meio milhão de baixas. (Vizentini, 2003 [...]) Os ingleses, por sua vez, lançaram em julho uma ofensiva em Ypress, tentando conquistar o litoral de Flandres, onde os alemães possuíam bases de submarinos. Esses últimos empregaram contra os atacantes gás asfixiante e substituíram a frente contínua por uma defesa móvel, com o uso intensivo de metralhadoras. Depois de cem dias de ofensiva, os ingleses ocuparam apenas oito quilômetros a um custo de quatrocentas mil baixas (os alemães tiveram duzentas e quarenta mil).

O aumento do número de baixas não foi a única conseqüência nefasta dessas duas guerras. Outro fenômeno, talvez de maior relevância, mereça igual menção: a “mundialização” dos conflitos. O próprio nome, Guerra Mundial, exprime a idéia central de um conflito que se alastrara pelos quatro cantos do mundo.

A crueldade e a mundialização desses dois conflitos expôs a humanidade a seus limites. A reação das lideranças vencedoras foi a criação de organismos internacionais que visavam, em última instância, evitar a recorrência da guerra.

3.1 O sistema de segurança coletiva da Carta das Nações Unidas

De comum entre a Liga das Nações e as Nações Unidas, pode-se dizer que ambas as organizações criaram aquilo que seria conhecido como o sistema de segurança coletiva universal. Fontoura (1999, p.35) nos revela que “os organismos internacionais trouxeram, no século XX, algo de novo em matéria de paz e segurança internacionais: o sistema de segurança coletiva de alcance universal”.

Tanto a Liga das Nações, em 1919, como as Nações Unidas, em 1945, idealizaram a promoção da paz mundial de duas formas básicas: a solução pacífica de controvérsias (soluções diplomáticas) e a busca de instrumentos de sanção (militar ou não) contra aqueles estados que desafiassem a comunidade internacional.

Na prática, ambos os sistemas de segurança coletiva (Liga das Nações e ONU) obtiveram êxito limitado, o que levou, principalmente na ONU, ao desenvolvimento de mecanismos inéditos de atuação que permitiram o emprego dessas organizações no campo da paz e da segurança internacionais. Nesse contexto, surgiram as Operações de Manutenção da Paz, cuja evolução histórica será o cerne deste capítulo.

Embora a experiência da Liga das Nações seja relevante na área da manutenção da paz e da segurança internacionais, essa organização não será abordada na presente dissertação, uma vez que o estudo em questão se restringe à Organização das Nações Unidas. Entretanto, é importante que se ressalte que algumas idéias atribuídas originalmente à ONU, surgiram, na verdade, à época da Liga das Nações.

Fontoura (1999, p.37), descreve em sua obra este breve resumo a respeito das contribuições da Liga das Nações para a manutenção da paz e da segurança internacionais:

Embora destituída de resultados significativos no campo da paz e da segurança, a Liga deu ensejo à aparição de idéias concretas, respaldadas em nível governamental, sobre a criação de uma força militar internacional permanente ou de um sistema de pronto emprego de contingentes nacionais; ajudou a desenvolver uma consciência

jurídica contrária ao recurso à guerra nas relações internacionais e criou precedentes em matéria de técnicas de manejo de conflitos. Tais técnicas envolviam, entre outros aspectos, a administração temporária de territórios ou cidades por representantes especiais e o envio de observadores ou de forças militares para cumprirem mandatos que iam desde a manutenção da lei e da ordem e a supervisão de referendos até o monitoramento da separação das forças beligerantes, a observância de armistícios e cessar-fogos, a preservação de regiões desmilitarizadas ou zonas de separação de forças e a adoção de medidas de fortalecimento de confiança para reduzir tensões. Essas tarefas se assemelhavam aos mandatos das operações de manutenção da paz da ONU depois da II Guerra Mundial.

3.2 Os capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas

A criação da Liga das Nações não foi suficiente para evitar a II Guerra Mundial e isso levou as grandes potências vencedoras desse conflito a considerar a hipótese de criação de uma nova organização internacional, ainda ao término da guerra.

A Carta das Nações Unidas decorre de um processo de negociação que começou a ganhar corpo na Conferência de Dumbarton Oaks, de agosto a outubro de 1944, quando China, Estados Unidos (EUA), Reino Unido e União Soviética (URSS) se reuniram para discutir o assunto.

Em Dumbarton Oaks, foi delineado o esqueleto jurídico básico da ONU, atribuindo-se a um órgão reduzido, no qual as grandes potências gozariam de privilégios especiais, a responsabilidade primordial pelo gerenciamento dos assuntos referentes à paz e à segurança internacionais. Esse órgão, conhecido originalmente como “Executive Council” (PATRIOTA, 1998, p.18), viria a ser denominado, anos mais tarde, Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

As negociações em Dumbarton Oaks não foram definitivas para a redação final da Carta das Nações Unidas, uma vez que se concentraram na exploração do tema da segurança coletiva. Outras conferências complementarizavam as discussões realizadas em Dumbarton Oaks,

como foi o caso da Conferência de Ialta, em 11 de fevereiro de 1945, e a Conferência das Nações Unidas, realizada em São Francisco entre 25 de abril e 25 de junho de 1945.

Em Dumbarton Oaks, segundo Patriota (1998, p.18), “os pontos que maior controvérsia geraram foram o da composição do órgão responsável pelas questões de segurança e o da opção entre uma força internacional permanente ou forças ‘ad hoc’, a serem convocadas em caso de necessidade”. Em relação ao primeiro ponto de controvérsia, as principais delegações a debaterem o tema da segurança coletiva foram as delegações dos EUA, do Reino Unido e da URSS, as quais negociaram o texto básico, posteriormente submetido à China. A esses quatro membros, acrescentou-se a França, por insistência britânica e sob protesto da URSS. Esses cinco países viriam a constituir os cinco membros permanentes (P-5) do Conselho de Segurança e seriam dotados do poder de veto. O segundo tema de maior controvérsia, que diz respeito ao tipo de força a ser empregada em caso de necessidade, será abordado posteriormente.

O delineamento da Carta das Nações Unidas, feito pelas grandes potências vencedoras, estabeleceu o sistema de segurança coletiva baseado, essencialmente, em dois capítulos. O capítulo VI da Carta estabelece as medidas não-coercitivas (diplomáticas) para a obtenção e manutenção da paz e da segurança internacionais. O capítulo VII, por sua vez, estipula as ferramentas coercitivas à disposição da Organização para impor (Enforcement) a paz em termos predominantemente militares. De acordo com Fontoura (1999, p.50):

[...] cumpre salientar, antes de mais nada, que o modelo de segurança coletiva constante da Carta das Nações Unidas é reforçado por um conjunto de propósitos e princípios, capitulados nos artigos 1 e 2 daquele instrumento, que deve nortear o relacionamento dos Estados no cenário internacional.

Ainda segundo o mesmo autor, em termos gerais, a Carta das Nações Unidas ressalta:

[...] a Carta das Nações Unidas ressalta que seus membros devem resolver controvérsias por meios pacíficos de modo que não se perturbe a paz, a segurança e a justiça internacionais (artigo 2, §3; artigo 33). Eles devem também evitar a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de

outros Estados, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos da Organização (artigo 2, §4). Devem, ainda, dar às Nações Unidas toda assistência, em qualquer ação adotada consoante a Carta, abstendo-se de prestar auxílio a qualquer Estado contra o qual a Organização aja, de modo preventivo ou coercitivo (artigo 2, §5). No tocante à segurança internacional, os membros assumem o compromisso de: acatar as sanções decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), cujas modalidades podem variar (artigo 41); proporcionar ao Conselho, a seu pedido e de conformidade com acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades (artigo 43); manter em prontidão contingentes de forças aéreas nacionais, para a combinação de uma ação coercitiva internacional (artigo 45); aceitar e implementar as decisões do CSNU (artigos 25 e 48), ao qual conferem a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais (artigo 24, §1). O CSNU, cujo sistema de votação implica o direito de veto para os seus Membros permanentes (artigo 27), pode deliberar sobre qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (artigo 39), sendo-lhe permitido, até mesmo, imiscuir-se em assuntos afetos à jurisdição interna dos Estados, desde que as medidas estejam amparadas pelo capítulo VII (artigo 2, §7). OS membros da ONU prestar-se-ão, ademais, assistência mútua para a execução das medidas determinadas pelo CSNU (artigo 49). Constitui também obrigação dos mesmos comunicar imediatamente ao CSNU as medidas adotadas no exercício do direito de legítima defesa individual ou coletiva (artigo 51), e toda ação empreendida ou projetada por acordos ou entidades regionais, desde que devidamente autorizada pelo CSNU no caso de ações coercitivas, para manutenção da paz e da segurança internacionais (artigo 53, §1 e 54). Finalmente, a Carta das Nações Unidas estabelece que a Organização deverá fazer com que mesmo os Estados que não sejam membro da ONU procedam de acordo com seus princípios, na medida necessária à manutenção da paz e da segurança internacionais (artigo 2, §6).

Essas são as principais deliberações que a Carta estabelece em relação à segurança internacional. O capítulo VI abrange os artigos de números 33 ao 38 e o capítulo VII os artigos de número 39 ao 51.

Como se pode observar, o capítulo VII da Carta da ONU atribui ao CSNU o monopólio sobre a autorização da coerção militar e não-militar, excetuando-se o direito individual ou coletivo à legítima defesa, de acordo com o artigo 51. Fontoura (1999, p.52), referindo-se à Carta da ONU em comparação à Liga das Nações, teceu o seguinte comentário:

No tocante ao uso da força, a mudança foi radical. A guerra tornou-se um ilícito internacional com a proibição do recurso “à ameaça ou uso da força”, dispondo o CSNU da responsabilidade principal para tomar as providências necessárias para obrigar o Estado faltoso a mudar seu comportamento, obedecidos os requisitos do artigo 39 (caracterização da violação: ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão) e 41 (aplicação de sanções não militares antes de se recorrer a força)

As decisões tomadas sob os auspícios do capítulo VII são decisões mandatárias e não requerem o consentimento das partes às quais elas se aplicam (PATRIOTA, 1998). O espectro

dessas sanções coercitivas pode variar desde medidas brandas de isolamento diplomático (artigo 41) até intervenções militares de grande escala (artigo 42 da Carta da ONU).

Conforme mencionado na citação de Patriota na página 134, o segundo ponto de maior controvérsia da Conferência de Dumbarton Oaks foi em relação ao sistema de arregimentação de forças a serem convocadas em caso de necessidade. O capítulo VII parecia ter resolvido a questão estipulando, de acordo com o artigo 43 e 45 da Carta da ONU, em que medida os Estados membros deveriam contribuir. Além disso, o §3º do artigo 47 determinava que a Comissão de Estado Maior fosse responsável pela direção estratégica de quaisquer Forças Armadas colocadas à disposição do Conselho de Segurança. Divergências entre os EUA e URSS, em relação à distribuição dos aportes àquela força e a sua dimensão final, inviabilizariam a composição de uma força internacional permanente sob a coordenação da Comissão de Estado-Maior.

Paralelamente ao fracasso da Comissão de Estado Maior em coordenar a composição de uma força da ONU em base permanente, vivia-se um momento de grande divisão entre os membros permanentes do CSNU os quais, por intermédio do veto (artigo 27, §3º da Carta), refletiam suas dissensões em virtude da Guerra Fria, paralisando as decisões daquele colegiado. Fontoura (1999, p.58) refere-se a essa situação da seguinte maneira: “Enquanto a aplicação do veto tinha paralisado o processo decisório no CSNU, os insucessos da Comissão do Estado Maior acabaram por inviabilizar, no plano operacional, qualquer possibilidade de implementação do mecanismo de segurança coletiva nos moldes previstos na Carta da ONU”.

Mesmo sem ter obtido o sucesso almejado, o sistema de segurança coletiva, idealizado no capítulo VII da Carta, logrou realizar algumas ações de “Enforcement”. Patriota (1998, p.28) refere-se a essas ações da seguinte forma:

Não obstante, esses constrangimentos, pode-se identificar alguns casos de imposição de medidas coercitivas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas durante a Guerra Fria: dois casos de intervenção (Coréia e Congo) e dois de sanções (África do Sul e Rodésia do Sul). O CSNU também procuraria impor a cessação de

hostilidades no Oriente Médio e no conflito Irã-Iraque por intermédio de resoluções que se referiam ao capítulo VII. Em outros casos, ainda, como no das Malvinas em 1982, o cessar-fogo seria exigido sem alusão a dispositivo específico do capítulo VII, embora a referência da resolução 502 (1982) à ruptura da paz a situar-se naquele âmbito.

Igualmente, Cardoso (1998, p.46) comenta:

Seria enganador não distinguir entre as operações de paz e as ações de “enforcement” já sacramentadas pelas Nações Unidas. N. D. White, em “The United Nations and Maintenance of International Peace and Security” identifica três casos de “enforcement”: a Guerra da Coreia, o bloqueio da Rodésia, e a intervenção no Golfo.

Com o sistema de segurança coletiva emperrado desde a sua criação, outras formas de atuação em prol da paz acabaram por se desenvolver dentro e fora da ONU. Fora da ONU ocorreu o desenvolvimento de sistemas não universais de segurança que se formaram em torno das superpotências que dominariam o cenário internacional até a extinção da URSS. Esses sistemas foram a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), criada em 4 de abril de 1949, e o Pacto de Varsóvia, de 14 de maio de 1955.

Dentro da ONU, dois eventos merecem destaque na preservação e promoção da paz: a resolução “Unidos para a Paz” e a implementação das missões de paz (Peacekeeping). Para entendimento do leitor serão adotadas como sinônimas as expressões: “operações de manutenção da paz”, “operações de paz” e “missões de paz”.

A resolução “Unidos para a Paz” (Resolução 377, V, de 3 de novembro de 1950) ocorreu durante a questão da Coreia. A questão da Coreia possui relevância sob dois aspectos. Primeiramente, foi na Coreia que se estabeleceu o precedente inédito de uma intervenção de caráter coercitivo baseada na mobilização de um contingente “ad hoc”, não permanente. Sem dúvida, isso ocorreu em virtude da ausência da URSS nas votações das resoluções no CSNU. O segundo aspecto de relevância foi a ampliação da chamada “competência residual” da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) ao se atribuir a esse órgão a possibilidade de se incumbir das responsabilidades originais do CSNU em relação à manutenção da paz e da

segurança internacionais, quando este último se achasse impedido de fazê-lo pelo veto de algum dos P-5 (Fontoura, 1999).

Na verdade, três artigos da Carta já atribuíam à AGNU competência para discutir, considerar e recomendar assuntos relativos à conservação da paz e segurança internacionais.

São eles, os artigos 10, 11 e 14 da Carta da ONU:

Artículo 10

La Asamblea General podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos.

Artículo 11

La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos.

1. La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el Artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla.

2. La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

3. Los poderes de la Asamblea General enumerados en este Artículo no limitarán el alcance general del Artículo 10.

Artículo 14

Salvo lo dispuesto en el Artículo 12, la Asamblea General podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

O conteúdo da resolução “Unidos para a Paz” apenas ampliava essa competência residual. Contudo, tratou-se de uma importante medida em uma época em que o CSNU se encontrava literalmente “travado” pelos constantes vetos de seus membros permanentes. A resolução “Unidos para a Paz” foi patrocinada pelos EUA que tinham, de acordo com

Fontoura, além de interesse direto na questão da Coreia, o objetivo de “contornar” os freqüentes vetos da URSS no CSNU em outros assuntos de interesse do governo norte-americano (o quadro parlamentar da AGNU estava dominado, à época, pelos países ocidentais). Fontoura assim comenta a situação (1999, p.60):

[...] a resolução número 377 (V) esvaziou-se com o tempo, devido às mudanças verificadas no quadro parlamentar das Nações Unidas nos anos 50 e 60, reflexo, mormente, do movimento de descolonização, das cismas no bloco comunista e da revitalização da Europa, que levaram os EUA e a URSS a preferir reservar para o CSNU as decisões mais relevantes referentes à paz mundial.

Outra crítica que se faz em relação ao conteúdo da resolução diz respeito ao tipo de poder da AGNU. Na verdade, a competência residual ficou aumentada, entretanto, os artigos que regulam a referida competência não atribuem à AGNU nenhum poder mandatário, limitando-se a conferir àquele colegiado poderes para “recomendar”, “discutir” e “considerar”. Logo, a eficácia das decisões da AGNU, em substituição ao CSNU, sujeita-se, em última instância, à aceitação voluntária dos demais Estados membros da Organização.

Não obstante essa dificuldade, a resolução “Unidos para Paz” foi muito importante para as operações de manutenção da paz. De acordo com Fontoura (1999, p.61):

[...] a resolução “Unidos para a Paz” teve grande relevância para as operações de manutenção da paz, já que foi com base nela que a Assembléia Geral criou a I Força de Emergência das Nações Unidas em 1956, após os vetos de França e Reino Unido no CSNU. Além disso, a resolução foi também utilizada para legitimar a condução das ações de operação de paz das Nações Unidas no Congo em 1960, quando o veto soviético impediu a adoção de decisões sobre o assunto no CSNU.

Conforme já foi mencionado, a impossibilidade de estabelecimento de um sistema efetivo de “enforcement” (capítulo VII) contribuiu indiretamente para o surgimento de outras formas de atuação em prol da paz, dentro e fora da ONU. Dentro da ONU, já foi abordada a iniciativa da resolução “Unidos para a Paz”, e a sua conseqüente ampliação da competência residual da AGNU para assuntos relativos à paz e segurança internacionais.

Outra iniciativa surgida no seio da organização, bem mais importante do que a resolução “Unidos para a Paz” ocorreu de maneira não-sistemática e foi a implementação das Missões de Paz.

As chamadas “Missões de Paz” surgiram como uma alternativa às soluções de conflitos, as quais foram estipuladas no capítulo VI (não-coercitivas) e VII (coercitivas) da Carta da ONU. Trata-se de missões de caráter militar, mas que não atuam como instrumento coercitivo e atentatório à soberania de um Estado. Por essa razão, encontram-se excluídas do escopo do capítulo VII da Carta da ONU, embora alguns autores as classifiquem como derivadas do artigo 40 (capítulo VII), que trata das medidas provisórias que devem ser desencadeadas antes das medidas obrigatórias (mandatárias) incluídas no artigo 41 e 42 da Carta.

Artículo 40

A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el Artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales..

A consideração não deixa de ter peso se levarmos em conta que autores de respeito, como o Embaixador Afonso José Sena Cardoso e outros, como Cameron Hume, a defendem. Cabe ressaltar, entretanto, que não há nenhuma referência explícita às Missões de Paz na Carta da ONU.

Dag Hammarskjöld, ex-secretário geral da ONU e idealizador das Missões de Paz, situou-as em um imaginário “capítulo VI e meio” entre o das medidas não-coercitivas (negociação, mediação, arbitragem e procedimentos judiciais) e o das medidas coercitivas (atentatórias à soberania).

Considerações jurídicas à parte, o fato é que as missões de paz adquiriram um vulto inesperado, principalmente, após o fim da bipolaridade. Consumindo grande parte da atenção do CSNU, e com recursos financeiros superiores ao orçamento regular da ONU, as missões de paz “foram sendo concebidas de forma não-sistemática com base em parâmetros doutrinários destinados a assegurar seu caráter imparcial, tais como a obtenção prévia do consentimento das partes e a admissão do uso da força em último caso e em autodefesa, apenas” (PATRIOTA, 1998, p.36).

Algumas definições, extraídas do próprio *site* das Nações Unidas, assim descrevem as missões de paz:

El mantenimiento de la paz es una forma de ayudar a los países asolados por los conflictos a crear condiciones favorables para la paz sostenible. Los integrantes de las fuerzas de mantenimiento de la paz -soldados y oficiales militares, oficiales de policía civil y personal civil procedentes de muchos países-supervisan y observan los procesos de paz que surgen con posterioridad a las situaciones de conflicto y prestan asistencia a los excombatientes en la aplicación de los acuerdos de paz que se han firmado. Esa asistencia se presenta de diversas formas, incluidas las medidas de fomento de la confianza, las disposiciones para compartir el poder, el apoyo electoral, el fortalecimiento del imperio de la ley, y el desarrollo económico y social (ONU, 2004, Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Enfrentando nuevos retos, Qué és el mantenimiento de la paz?),

Por mantenimiento de la paz (Peace-keeping) se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno (normalmente con la participación de personal militar y civil), con el consentimiento de las partes en conflicto, para aplicar acuerdos relativos al control de conflictos (cesaciones del fuego, separaciones de fuerzas, etc.) o para supervisar su aplicación, así como para resolver (parcial o totalmente) esos conflictos o para garantizar la entrega segura de ayuda humanitaria (ONU, 1995, Directrices Generales para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz)

As definições clássicas não esgotam o escopo das Missões de Paz da ONU e, tampouco, as diferentes situações inéditas com as quais as missões se defrontam. A constatação dessa afirmação pode ser feita pela constante evolução doutrinária das Missões de Paz as quais, segundo Thakur e Schnabel, já atingiram seis diferentes níveis de classificação, a serem abordados logo mais. Do ponto de vista operacional, o surgimento de situações inusitadas, como o agravamento das hostilidades entre as partes, pode levar à quebra de

determinados princípios, como a utilização da força, além do limite da autodefesa. Patriota (1998, p.31) faz as seguintes considerações em relação a essa última observação:

[...]Entretanto, em 1961, no Congo, a ONU ultrapassaria claramente o marco conceitual do capítulo VI para enveredar pelo do capítulo VII. Com adoção da resolução 161 [...] o Conselho autorizaria pela primeira vez o uso da força por uma operação de paz. [...] o Conselho só voltaria a permitir que uma operação de paz usasse a força, sob justificativa outra que a autodefesa, na Somália e na Bósnia, na década de 90, quando o fenômeno da transformação de uma operação de paz de capítulo VI em uma intervenção com aspectos coercitivos passou a ser apelidada, algo pejorativamente, de “mission creep” .

3.3 Conclusão parcial

A Carta das Nações Unidas, surgida logo após o término da II Guerra Mundial, refletiu o espírito pacifista-idealista que tomou conta de uma geração fragilizada por duas guerras mundiais, ocorridas em um intervalo de tempo inferior a trinta anos. Grande parte da população, tanto dos vencidos quanto dos vencedores, participou efetivamente dos dois conflitos e encontrava-se extremamente traumatizada com tanta destruição. O dimensionamento dos prejuízos humanos e econômicos é incomensurável. Vizentini (2003, p.163), referindo-se à II Guerra Mundial, comentou:

O custo social e econômico da Segunda Guerra Mundial foi elevadíssimo e, embora razoavelmente quantificado, é bastante difícil qualificá-lo. Além da destruição propriamente dita, foram gastos um trilhão e meio de dólares – ao valor de 1939 – durante o conflito que envolveu diretamente 72 países e mobilizou 110 milhões de soldados. Houve 55 milhões de mortos, 35 milhões de mutilados e três milhões de desaparecidos. A maioria das vítimas era constituída de civis.

A paz nunca fora tão almejada, seja pelos “idealistas” ou pelos “realistas”. As deficiências do sistema, geradas pelo sistema da Liga das Nações, foram identificadas e tentou-se, ao máximo, evitá-las. A Carta da ONU tornou a guerra proscrita e procurou dar peso proporcional à importância dos principais atores do pós-guerra, por intermédio da

criação dos membros permanentes do CSNU e do seu respectivo direito a veto nas considerações concernentes à paz e à segurança internacionais.

Para que a paz prevalecesse, fazia-se necessária a criação de um sistema de segurança coletiva capaz de manter o mundo sem conflitos. Os capítulos VI e VII da Carta da ONU foram as respostas teóricas para essa tarefa que parece ser impossível. O sistema de segurança coletiva, idealizado pela Carta, não suportou a falta de consenso dos vencedores da II Grande Guerra em relação à composição de uma força internacional, capaz de dotar a ONU de um poder militar supranacional efetivo (permanente). Somem-se a esse aspecto os constantes vetos dos membros permanentes do CSNU em relação aos assuntos de segurança internacional, que fugissem ou contrariassem seus interesses diretos.

Mais do que ineficiente, o sistema idealizado pela Carta era natimorto. Não obstante, a ONU não deixou de tomar iniciativas em prol da paz. Nesse mister, as Missões de Paz assumiram, de forma não-sistemática, um papel extremamente relevante, tornando-se a “forma mais visível e identificável de ação da organização em prol da paz mundial” (ONU, Relatório Brahimi, 2000).

Agindo de uma maneira “low-profile” (militarmente, não-coercitiva e com o consentimento das partes), a organização acabou por consolidar determinados princípios de emprego, que surgiram da prática nesse tipo de operação. O próximo subitem abordará em que parâmetros as missões de manutenção da paz se consolidaram, principalmente entre os anos de 1948 e 1987.

3.4 O estabelecimento dos principais parâmetros das missões de paz (1948 a 1987)

A delimitação temporal do título não é sem razão. O ano de 1948 marca o “batismo de fogo” das missões de manutenção de paz da ONU, ocorrido pelo estabelecimento da missão

da “Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua” entre árabes e israelenses (UNTSO). Já o ano de 1987, marca o último ano da vigência das operações de manutenção da paz nos moldes tradicionais (ver quadro da página 15), haja vista que, a partir de 1988, com resolução aprovada em 20 de julho de 1987, tem início a “Missão do Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para o Irã-Iraque” (UNIIMOG), missão essa, marcada por um consenso sem precedentes entre os membros do CSNU, conforme assinala Patriota (1998, p.34):

A resolução 598 de 20 de julho de 1987, que impôs um cessar-fogo imediato no conflito entre o Irã e o Iraque (adotada por consenso), foi concebida com base nos artigos 39 e 40 do capítulo VII citados em seu último parágrafo preambular. O desejo unânime dos membros permanentes de por fim oito anos de lutas sangrentas, viabilizado pela distensão leste-oeste da era Gorbachev marcou o aparecimento de uma modalidade de consultas entre os P-5 que, como observa Edmundo Fujita, “evoluiu gradualmente para a consolidação de fato de uma instância de escrutínio prévio dos termos mais relevantes da agenda do Conselho pelos membros permanentes”. A mobilização dos esforços diplomáticos conjuntos de Moscou e Washington para por fim à guerra Irã-Iraque, prepararia o terreno para a busca consensual de encaminhamento no Conselho de Segurança de vários contenciosos da Guerra Fria, na América Central, Camboja, Afeganistão, Angola, abrindo caminho para a cooperação durante a crise do Golfo de 1990, que inauguraria, por sua vez, uma nova fase na tentativa de operacionalização do conceito de segurança coletiva nas Nações Unidas.

De 1948 a 1987, foram criadas 13 missões de manutenção da paz. Essas missões foram tanto de observação, com pessoal desarmado, como de forças de paz, com pessoal armado.

A última missão ainda considerada como “tradicional” foi a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), posta em atividade a partir de março de 1978.

A experiência acumulada nessas missões (de 1948 a 1987) foi responsável pela formação de uma base doutrinária a qual, até hoje, norteia diversos princípios básicos de uma missão de paz. De acordo com Fontoura (1999, p.63 e 64), os mais importantes princípios estabelecidos foram:

[...] a importância da manutenção do comando e controle das operações na Organização; a necessidade de celebração de acordos ou de memorandos de entendimento entre a ONU e os Estados anfitriões, bem como entre a ONU e os

países que contribuem com recursos humanos e materiais, de modo a regular o relacionamento entre os interlocutores envolvidos; o requisito indispensável do consentimento a ser outorgado por governos legítimos para a presença da operação no terreno; o caráter voluntário da participação dos Estados membros nessas operações; a conveniência de se observar o conceito da universalidade na composição das operações, para reforçar o caráter multilateral da missão; a obediência ao princípio da imparcialidade no cumprimento do mandato, de modo a evitar o envolvimento da missão no conflito; o uso da força em ultima instancia e apenas em caso de legítima defesa; e a posse restrita de armamento, para as operações não serem vistas como ameaças potenciais por alguma das partes em conflito.

Por sua vez, compilando autores como Alan James, James Boyd e Kjell Skjelsback, Cardoso (1998, p.19) sustenta que:

Tem-se, portanto, que as operações de paz são simplesmente uma técnica ou um instrumento de administração por terceiros de conflitos entre Estados ou no território de um determinado Estado, por meio da intervenção internacional não violenta, voluntária, organizada e preferivelmente de caráter multinacional, pautada pela imparcialidade, consentida pelo Estado ou Estados anfitriões, e desejada e apoiada pelas partes no conflito.

Como se pode observar, as opiniões são bastante concordantes e, a despeito das diversas teorias sobre quais sejam os princípios básicos que norteiam uma missão de paz, quatro aspectos devem ser destacados: o consentimento das partes em conflito e seus desdobramentos, o não-uso da força, a imparcialidade e o voluntariado dos países que contribuem com pessoal.

Esses parecem ser, na opinião deste autor, os aspectos essenciais que compõem uma missão de paz, de acordo com as explicações a seguir:

O “Guidelines for Peacekeeping Operations”, editado pela ONU em 1995, enumera mais dois princípios que são: a “legitimidade” e o “apoio contínuo e ativo do conselho de segurança”. Entretanto, este autor os entende como implícitos às missões e não os abordará neste subitem, mas sim, no subitem 3.6 (o embasamento jurídico das missões de paz).

Fontoura (1999) assevera que, embora as missões de paz ocorram desde 1948, o princípio do consentimento das partes somente viria a ser consagrado com os desdobramentos da Força de Emergência da ONU (UNEF I) em 1956, durante a crise do Suez. O referido

autor comenta que Dag Hammarskjöld, secretário geral da ONU à época, incluiu o princípio como um elemento chave das missões de paz em seu relatório datado de 9 de outubro de 1958, dirigido à Assembléia Geral, a respeito das experiências adquiridas com a UNEF I (ONU, 1958, doc. A/3943). O consentimento das partes em conflito ou do anfitrião (no caso de apenas uma parte) coaduna-se com o respeito ao princípio da “não-intervenção em assuntos internos” dos Estados membros, em conformidade com o artigo 2º §7 da Carta da ONU. Trata-se do principal argumento daqueles que corroboram com o entendimento de que as missões de paz se dariam ao abrigo do artigo 40 (ver p.140) da Carta (medidas provisórias), uma vez que esse artigo estipula que [...] “Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas”.

Um dos desdobramentos do princípio do consentimento das partes ou do anfitrião é a questão da jurisdição a que serão submetidas as tropas da ONU quando em emprego. Cardoso (1998, p.20), nos relata que:

Na verdade, ainda que animada de disposição pacífica, a presença de força de paz ou de missão de observação multinacional exigira, por exemplo, exceções de jurisdição que terão por contrapartida necessária concessões no exercício da soberania ou, simplesmente, do poder.

A questão da jurisdição é fundamental na medida em que determina em que grau as tropas da ONU gozarão de determinadas imunidades em relação à jurisdição do país anfitrião. Ela terá influência direta em outro princípio, que é o do voluntariado dos países que contribuem com o pessoal.

Sem o gozo de determinadas prerrogativas de imunidade é provável que haja um esvaziamento do número de voluntários para uma determinada missão. A regra geral é a de que a ONU insista na “noção de imunidade absoluta de jurisdição e penal mediante a conclusão de um acordo ou memorando de entendimento com o governo anfitrião denominado ‘acordo das prerrogativas das forças’ (Status of Forces Agreement – SOFA)”

(FONTOURA, 1999, p. 88). Nessas situações, caberá aos países de origem julgar os delitos ou crimes cometidos por seus nacionais no decurso de uma missão de paz.

Outro desdobramento do princípio do consentimento das partes em conflito, ou do anfitrião, é a questão da consulta feita a esses, por ocasião da escolha da composição das forças que farão parte da missão de paz.

O apêndice I do documento A/32/394 (1965), “Relatório do Comitê Especial das Operações de Paz”, em seu artigo 10, prevê que a composição das operações deva ser definida pelo Secretário Geral, com o concorde do Conselho de Segurança e do país anfitrião.

Essa tem sido a regra respeitada, mas que, nem sempre, foi fruto de um entendimento pacífico. A consulta ao anfitrião firmou-se com o tempo (Cardoso, 1998) como condição ao consentimento e à liberdade de movimentos dos integrantes de uma missão de paz (artigo 9º do relatório citado).

A questão mais controversa em relação ao consentimento diz respeito à legitimidade de quem consente e surgiu fora do contexto temporal em estudo (1948 a 1987). Normalmente, quando os conflitos são interestatais, a identificação das partes é mais clara e nítida, posto que se trata, via de regra, de Estados dotados de interlocutores legitimados a negociar e a buscar soluções para problemas específicos (casos ocorridos em sua maioria antes de 1987). Em contrapartida, quando os conflitos são intra-estatais costuma haver grande dificuldade em se identificar interlocutores que sejam legítimos representantes de todos os seguimentos contrapostos, ou, até mesmo, de se identificar os próprios seguimentos que estão a lutar (casos ocorridos, em sua maioria, após 1987). Nesse último ambiente o consentimento torna-se bastante volátil, na medida em que determinada “parte” pode, além de não reconhecer como legítima a presença da ONU, desrespeitar tratados e convenções internacionais, colocando em risco os “capacetes azuis” dispostos no terreno. Com relação a esse problema, Fontoura (1999, p.89) nos relata:

Pode-se questionar, portanto a validade do SOFA em regiões controladas por uma facção rebelde. Na antiga Iugoslávia (Força de Proteção das Nações Unidas - UNPROFOR), no sul do Líbano (UNIFIL), na Somália (Operações das Nações Unidas na Somália (UNOSOM I e II) e no Camboja (Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja - UNTAC), por exemplo, as Nações Unidas buscaram sempre obter o consentimento de todas as partes envolvidas para o desenvolvimento de suas ações, mas os acordos alcançados eram constantemente violados ou renegados por milícias ou partes insatisfeitas. No caso do Camboja, as eleições monitoradas pela ONU não puderam sequer ser realizadas nos territórios controlados pelo Khmer Vermelho (cerca de 1/3 do país), à luz das ameaças de uso da força contra os integrantes da força de paz e os eleitores.

O mesmo autor reitera que:

Esse tipo de conflito, que se desenvolve algumas vezes em ambiente de contestação à própria presença da ONU, com o envolvimento de atores não representativos, que não respeitam as diretrizes da ONU nem respondem à pressão internacional, motiva discussões sobre a possibilidade real de transformação de uma operação de manutenção da paz em uma operação de imposição da paz (FONTOURA, 1999, p. 90).

As conseqüências desse ambiente mais volátil serão mais bem abordadas no subitem 3.5 (o fim da bipolaridade, a Guerra do Golfo e o surgimento do paradigma de segurança coletivo).

O segundo grande princípio de uma missão de paz, também consagrado no período das Missões de Paz tradicionais, é o princípio da não-utilização da força pelas tropas da ONU além dos limites da autodefesa.

O princípio do “não-uso da força,” como ficou conhecido, também deriva da primeira grande experiência da ONU em termos de operações de manutenção da paz, que foi o estabelecimento da UNEF I (Primeira Força de Emergência das Nações Unidas) em 1956. Naquela ocasião, foram estabelecidas as primeiras “regras de engajamento” (Rules of Engagement) as quais definem todos os passos que uma determinada tropa dará quando “incitada” a ser empregada. A determinação do Secretario Geral Dag Hammarskjöld foi a de que o uso da força deveria se limitar aos casos de legítima defesa, uma vez que a presença das

tropas da ONU teria sido consentida pelas partes, o que pressupunha uma solução pacífica das diferenças eventualmente surgidas.

Em 1973, o então Secretário Geral Kurt Waldheim, ampliou o alcance de legítima defesa (FONTOURA, 1999) ao indicar que:

The force will be provided with weapons of a defensive character only. It shall not use force except in self-defense. Self-defense would include resistance to attempts by forceful means to prevent (UNEF II) from discharging its duties under the Security Council's Mandate (ONU, 1973, doc. S/11052/Rev. 1, parágrafo 4 d).

Essa ampliação dilatava o conceito de autodefesa e, incluindo nele “o cumprimento do mandato”, a ONU dava mostras de que estava disposta a tomar medidas mais efetivas contra as partes que desrespeitassem aquilo que fora acordado em mandato. Tal fato, por suposto, “aumenta as possibilidades de confronto no terreno, o que pode comprometer a imagem de imparcialidade da força, perante a população local e as partes antagônicas” (FONTOURA, 1999, p. 95).

Na página 142 desta dissertação, faz-se referência à utilização da força além dos limites da autodefesa. A citação de Patriota demonstra que a interpretação mais flexível sobre o uso da força pode levar uma missão a incluir-se sob os auspícios do capítulo VII (enforcement).

Na realidade, há uma tendência em se dotar as missões de paz de mandatos mais “robustos”, que sejam capazes de fazer com que a ONU seja respeitada no terreno. No subitem 3.7 deste capítulo (Da Agenda para a Paz ao Relatório Brahimi: adaptações e perspectivas), esse tema será mais bem abordado. Por enquanto, cabe ressaltar que o cumprimento do mandato de uma força de paz só poderá ser implementado se houver a devida cooperação das partes, que, por sua vez, restringirá a adoção do uso da força pela ONU.

O terceiro princípio de uma missão de paz é o da imparcialidade. Por esse princípio, os integrantes de uma força de paz devem manter uma atitude que não denote apoio ou rejeição a qualquer uma das partes envolvida no conflito.

De acordo com Tharoor (1995, 96, p.58):

Impartiality is the oxygen of peacekeeping: the only way peacekeepers can work is by being trusted by both sides, being clear and transparent in their dealings, and keeping lines of communication open. The moment they lose this trust, the moment they are seen by one side as the enemy, they become part of the problem they were sent to solve.

Para o referido autor, a imparcialidade de uma força de paz deve ser considerada essencial para manter a confiança das partes ou do governo anfitrião. Secundária e indiretamente, a imparcialidade contribui para que as forças de paz se mantenham incólumes no terreno, pois, agindo dessa forma, diminuem as chances de serem molestadas.

Alguns autores, como Fontoura e Cardoso, ressaltam a importância de se distinguir o termo imparcialidade de neutralidade. Fontoura, fazendo referência a Henry Wiseman e Steven Ratner, revela que:

Segundo eles, as forças de paz seriam imparciais apenas no cumprimento do mandato, mas não necessariamente neutras, uma vez que o mandato do CSNU é baseado em uma decisão política, por vezes desfavorável a uma das partes (Fontoura, 1999, p. 97).

Por essa ótica, o CSNU estaria autorizado a impor sanções ou a obrigar a força de paz a adotar medidas contra uma das partes que não cumprisse o estabelecido no mandato (documento que estipula as obrigações da ONU e das partes envolvidas). A ação do CSNU não seria neutra, pois estaria claramente contrapondo-se a um dos elementos envolvidos. No entanto, essa medida, considerada de cunho político, não afetaria *per se* a imparcialidade dos integrantes da força de paz, os quais estariam agindo taticamente (de forma executória).

Cardoso, ao abordar igualmente Henry Wiseman e Kjell Skjelsbaek, relata que esses autores distinguem imparcialidade de neutralidade e o faz nos seguintes termos:

Henry Wiseman⁵ e Kjell Skjelsbaek⁶, dentre outros, distinguem entre imparcialidade – que reputam essencial – e neutralidade – que seria função da decisão adotada pelo Conselho, em nome das Nações Unidas, sobre cada caso em particular. Se a Carta condena a agressão, não caberia a neutralidade em relação à vítima e ao agressor. Identificado este último, a operação que se autorize, deveria procurar pautar-se pela imparcialidade na execução, mas não seria, nem poderia ser neutra (Cardoso, 1998, p.31).

Ainda que a discussão tenha grande mérito do ponto de vista acadêmico, este autor duvida da relevância prática de seu conteúdo, em virtude de sua experiência em seis meses de operação de paz no Timor Leste (junho a dezembro de 2002). A prática demonstra que qualquer ação realizada pela ONU no terreno, independentemente do contexto político de sua decisão no CSNU, tem impacto direto no “humor” da população (partes), podendo colocar uma ou todas as partes envolvidas contra a Organização, se mal concebida, provocando uma escalada de violência local.

Os grandes trunfos para se obter uma ação imparcial decorrem de algumas ações preventivas que devem ser tomadas pela força de paz. Primeiramente, o emprego de uma força que seja verdadeiramente multinacional, onde os possíveis focos de parcialidade se anulem mutuamente (no caso do Timor, Portugal e Austrália se anulavam). Outra medida fundamental é a abertura de canais de comunicação que permitam às partes, ou ao anfitrião, obterem todas as informações relativas à missão da força de paz e ao conceito da operação.

O quarto e último princípio que deve nortear uma missão de paz é o do “voluntariado dos países que contribuem com o pessoal”. De acordo com Fontoura (1999), durante a Guerra Fria, o Secretariado procurou imprimir um caráter multinacional às forças de paz, evitando incluir em suas composições os membros permanentes do CSNU, além de limitar a um terço o efetivo máximo de um mesmo país em determinado contingente. No entanto, com o fim da bipolaridade, foi cobrado um maior engajamento dos P-5 a fim de sinalizar a disposição das

⁵ Henry Wiseman, “Peacekeeping in the Internal Political Context : Historical analysis and Future Directions”

grandes potências em respaldar as missões de paz e motivar outros países a ceder pessoal e recursos. Tal fato não se verificou e, ao contrário, os anos 90 testemunharam um aumento vertiginoso da participação de países pequenos nas missões de paz, conforme será abordado no item 3.5.

O princípio do “voluntariado dos países que contribuem com pessoal” também guarda correspondência com o princípio do consentimento das partes, ou do anfitrião. Da mesma maneira que as partes devem dar permissão à entrada das tropas da ONU em seu território, cedendo parte de sua soberania àquele Organismo, os países que integram uma força de paz deverão fazê-lo em caráter voluntário. Da mesma forma que o país é livre para integrar a missão, é livre para dela se retirar. O item 23 do capítulo 3 do “Directrices Generales para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz” faz menção ao voluntariado dos países que contribuem com pessoal como “Compromiso Continuo de los Paises Contribuyentes de Tropas” e utiliza os seguintes termos:

La capacidad de una operación de mantenimiento de la paz para cumplir su mandato depende de la participación continua y activa de todos los contingentes nacionales que intervengan en la operación. Eso es particularmente importante con respecto a las operaciones que se desarrollen en condiciones volátiles y en las que el riesgo del personal que interviene sea considerable. Es esencial que los países que aportan tropas tengan en cuenta, antes de comprometerse en tales operaciones, la posibilidad de que haya bajas entre su personal. La retirada de un contingente cuando una operación tropieza con dificultades puede provocar graves perturbaciones y menoscabar seriamente los esfuerzos de la Organización.

O trecho em questão denota não apenas a importância de os países membros manterem tropas disponíveis para a ONU, mas enfatiza também que, uma vez envolvidos em uma operação, os países deverão se esforçar ao máximo para não se retirarem da mesma, sob pena de comprometerem os esforços da Organização.

Esses foram, em suma, os principais aspectos norteadores de uma missão de paz, no período de 1948 a 1987 (Missões Tradicionais – ver p. 15). Cardoso (1998, p.71), compilando

⁶ Kjell Skjelsbaek: “UN Peacekeeping : Expectations, Limitations and Results. Forty years of mixed experience”

o pensamento de Marrack Goulding, ex-subsecretário geral de Assuntos Políticos da ONU, explica que:

Durante a Guerra Fria as missões de paz foram bastante homogêneas. Não havia delegação, as missões eram executadas pelas Nações Unidas e somente eram empreendidas com o consentimento das partes no conflito. Os “boinas azuis” e os “capacetes azuis” procuravam pautar sua atuação por rigorosa imparcialidade. Os efetivos das operações eram cedidos voluntariamente pelos Estados membros, e tinham autorização para usar a força somente em defesa própria. Por fim praticamente todas as operações eram arranjos interinos para impedir a retomada das hostilidades e ganhar tempo para as negociações com vistas à solução pacífica das controvérsias.

Tais princípios foram se consolidando na prática, antecedendo à formulação de sua teoria, haja vista que a Carta da ONU não faz menção explícita às operações de manutenção da paz.

O fim da bipolaridade e o surgimento de novos e indefinidos cenários trouxeram consigo a necessidade de algumas adaptações a esses princípios, conforme será abordado a seguir.

3.5 O fim da bipolaridade, o ressurgimento do paradigma de segurança coletiva e seus reflexos para a manutenção da paz.

De 1988 até 2005 foram realizadas 47 operações de manutenção da paz sob a égide da ONU. Entre o período de 1º de julho de 2005 a 30 de junho de 2006, a ONU terá empregado um efetivo de 84.927 (oitenta e quatro mil novecentos e vinte e sete homens) e terá gasto em torno de US\$ 5,03 bilhões de dólares (ONU, 2005, United Nations Peacekeeping Operations – Background Note) O fim da bipolaridade não marca apenas um salto quantitativo em relação ao número de missões de paz, marca, sobretudo, um grande número de adaptações qualitativas, fruto da complexidade do cenário político, econômico e militar que se formou no pós-Guerra Fria.

De acordo com Fontoura (1999, p.76), em linhas gerais, três fatores concorreram para o incremento das missões de paz:

[...] a) distensão política entre os EUA e A União Soviética e seu impacto sobre o papel das Nações Unidas no campo da paz e segurança internacionais; b) o afloramento de antagonismos étnicos e religiosos; e c) a crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos.

O primeiro desses fatores tem suas raízes na derrocada econômica soviética, fruto da sua tentativa de se manter em “pé de igualdade” com os EUA na corrida armamentista da Guerra Fria. À derrocada econômica, seguiu-se um movimento de abertura política que objetivava, entre outros, evitar a implosão do sistema soviético de forma violenta. A abertura política soviética não ocorreria sem prejuízos para os mesmos. Além da forte oposição interna feita pelos integrantes da “velha guarda” do Kremlin, os soviéticos percebiam que não haveria como manter o equilíbrio estratégico-militar engendrado pela Guerra Fria. Uma das soluções para o problema passava pelo apoio soviético ao fortalecimento da ONU como órgão encarregado da manutenção e da promoção da paz mundial. Na impossibilidade de concorrer diretamente com os EUA, a URSS tentou equilibrar-se (pelo menos formalmente) com o poderio americano, por intermédio de suas atividades no CSNU. Para tanto, fazia-se necessário que a ONU se encontrasse fortalecida.

Ao mesmo tempo, os Estados Unidos, desde a época da Détente (ver subcapítulo dos Estados Unidos como ator), já vinham sentindo o peso da superextensão de seu poder e anteviam, no fortalecimento da ONU, uma maneira de mitigar seus gastos militares.

Ronald Regan, citado por Fontoura (1999, p.78), em seu discurso no Debate Geral da 43^a Assembléia Geral das Nações Unidas, em 26 de setembro de 1988, revela que: “[...] today the United Nations has the opportunity to live and breathe and work as never before (...) We are determined that the United Nations shall succeed and serve the cause of peace for humankind”.

É bem verdade que a postura americana em relação às Nações Unidas não limitava sua maneira unilateral de agir, como ficou comprovado em sua intervenção no Panamá, em 1989, mas, ao mesmo tempo, não deixava de ser um sinal de mudança.

Com a diminuição do risco de uma confrontação estratégica direta, tanto a URSS como os EUA empenhavam-se em assegurar que não fossem perdidos os avanços obtidos pela distensão Leste-Oeste. São exemplos da distensão: os Acordos de Genebra, de abril de 1988, sobre o Afeganistão, a conclusão do cessar-fogo entre o Irã e o Iraque, o início dos entendimentos para resolver a questão do Camboja, a retomada dos contatos para a solução de problemas na península da Coreia, as reações positivas à iniciativa do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Saara Ocidental, o renovado diálogo entre os líderes das comunidades grega e turca em Chipre e a assinatura, em dezembro de 1988, dos Acordos entre Angola, Cuba e a África do Sul, sobre a repatriação de tropas cubanas presentes nesses países e na Namíbia (Fontoura, 1999).

O auge desse “entendimento” entre a única superpotência restante (EUA) e sua antiga detratora (URSS) se daria com o apoio soviético, na ONU, à intervenção americana no Golfo, por ocasião da guerra travada entre as Forças da Coalizão e o Iraque, em 1990.

Segundo Patriota (1998), a URSS, na figura do Chanceler Eduard Shevardnadze, removeu vários obstáculos à intenção americana em ir à guerra, embora Gorbachev tenha logrado adiar a tomada de várias decisões do CSNU em busca de uma solução política para o problema, tendo sido responsável pelas sete semanas de trégua entre o ultimato da Resolução 678⁷ e o início da operação “Desert Storm”.

É fácil compreender o apoio soviético quando se entende que a guerra, tendo sido ratificada pela ONU, atendeu aos objetivos de ambos os países. Por um lado, serviu para legitimar uma intervenção concebida unilateralmente pelos Estados Unidos e, por outro lado,

⁷ A Resolução 678 foi a que autorizou o emprego da força pelas Forças da Coalizão contra o Iraque em 1990

serviu para “mascarar” o decadente poder soviético, por intermédio de seu papel na tomada de decisões do CSNU.

A percepção geral era a de que se inaugurava uma “nova era”, baseada no multilateralismo e na cooperação internacional, os quais deveriam ser implementados pelas Nações Unidas. Pecequilo (2003, p.298) tece o seguinte comentário ao fazer referência ao sucesso da operação “Desert Storm”:

O sucesso, a rapidez e a credibilidade da coalizão e da operação foram alardeados como o início de uma nova era de parceria e cooperação nas relações internacionais. Nessa nova era não mais teriam espaço posturas que se afastassem das normas e da legitimidade das organizações e regimes internacionais [...] De qualquer forma, o que predominou em 1991 foi a percepção de uma nova ordem mundial, orientada segundo os valores e princípios simbolizados pelos Estados Unidos – a cooperação, os direitos humanos, a paz e a liberdade -, cujo núcleo seriam a s Nações Unidas.

Com a valorização da ONU, tanto os Estados Unidos como a URSS passaram a considerar esse Organismo como uma opção de ação para a solução de conflitos relacionados à paz e à segurança internacionais, “notadamente na promoção da estabilidade em áreas do mundo em que não deixavam atuar diretamente” (FONTOURA, 1999, p.80). Esse foi o primeiro dos grandes fatores a ter contribuído para o incremento das Missões de Paz das Nações Unidas, a partir do fim da bipolaridade.

Seguindo o raciocínio de Fontoura, exposto na citação da página 154, o segundo fator que mais contribuiu para o aumento e para a diversificação das Missões de Paz da ONU, foi “o ressurgimento de velhas tensões” que se supunham superadas. O fim da Guerra Fria fez ressurgir diversos conflitos de cunho étnico, religioso ou nacionalista que se encontravam “contidos” pela rigidez bipolar. Nas palavras de Pecequilo (2003, p.299):

[...] em outras localidades do sistema, pendências territoriais, étnicas e religiosas semelhantes continuavam existindo e, em algum momento, também iriam começar a manifestar-se. Como haviam alertado os mais prudentes estrategistas, a história não havia chegado ao fim, estava renascendo liberta dos constrangimentos da bipolaridade. Na própria Europa, isso ficou patente em 1992, com a eclosão da Guerra da Bósnia, e, depois, em todos os acontecimentos na África que levaram o sistema ao outro extremo: em vez da nova ordem, o mundo vivia o caos e a desordem, sendo permeado por um pessimismo generalizado.

Esses conflitos acabaram por se concentrar no continente africano, na região dos Bálcãs, na Europa Oriental e na antiga União Soviética. Das 39 Missões de Paz catalogadas pela ONU, de 1988 a 1999, oito se deram nos Bálcãs, 16 na África, três na Europa Oriental e ex-União Soviética. As 12 missões remanescentes se distribuíram pela Ásia e América Central. Com efeito, 69% das missões de paz ocorreram nos territórios das regiões citadas, sendo que 20,5% nos Bálcãs, 41% na África e 7,5% no Leste Europeu.

Nos Bálcãs, o cerne dos conflitos se deu em torno da desagregação da antiga Iugoslávia, após a morte de Tito em 1980, o que levou à intensificação dos reclamos de diversas minorias, culminando com o violento processo da guerra civil da Bósnia-Herzegovina, e na irrupção dos atos de violência no Kosovo, em 1998 (FONTOURA, 1999).

Na África, muitas das tensões ainda eram heranças do processo de colonização, o qual costumava agrupar, artificialmente, em um mesmo território, povos e tribos diferentes e, via de regra, rivais.

Na Europa Oriental, as reformas político-econômicas da Perestroika abalaram os países da esfera de influência direta da Rússia, alimentando processos separatistas dentro de alguns novos países recém criados com a implosão da União Soviética.

Considerações políticas à parte, não restam dúvidas: os números falam por si.

O terceiro e último fator, citado por Fontoura como responsável pelo incremento das missões de paz, é o empenho mais efetivo dos países ocidentais em favor de um ideário democrático baseado no respeito aos direitos humanos, no pluralismo político e na liberdade de expressão.

A concretização desses valores foi fortemente influenciada pela Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993. A declaração de Viena, como ficou conhecida, contou com a participação de 171 países e 813 organizações não-governamentais (ONU, 2006), e teve como resultado principal o endosso à idéia de que a democracia é a

forma de governo mais favorável para o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Fontoura (1999, P.86), assinala ainda que esse pensamento teve conseqüências diretas nas Operações de Manutenção da Paz. Em suas palavras:

Na vertente das operações de manutenção de paz, os mandatos aprovados pelo CSNU ou pela AGNU passariam a contemplar a reconciliação política e a reconstrução nacional, fazendo do respeito aos direitos humanos e da realização de eleições por voto universal e secreto, fatores primordiais na busca de soluções para conflitos tratados pela Organização. A importância atribuída à promoção desses valores passou a ser uma das principais diferenças das novas operações de manutenção da paz com relação às operações clássicas.

A referência de Fontoura realmente é verdadeira quanto à maioria dos mandatos que foram aprovados a partir de meados dos anos 90, em especial, após 1993. Entretanto, o referido autor não faz menção à seletividade das grandes potências na escolha de quais casos devem ser contemplados com uma missão de paz.

A esse respeito, comenta o Almirante Mário César Flores, ex-ministro da Marinha do governo do Presidente José Sarney (1985 a 1990):

Por ora, o desrespeito aos direitos humanos e os chamados crimes contra a cidadania, caracterizados pelo afastamento dos princípios democráticos, só estão na vanguarda das razões capazes de justificar intervenções quando comprometem interesses importantes das grandes potências ou atingem níveis intoleráveis no que concerne à ameaça generalizada à vida humana, como foi o caso recente da Somália (FLORES, 1993, p.60).

O comentário de Flores não é sem razão devido às críticas que, por vezes, a ONU tem sofrido em relação à seletividade de suas missões, seja pela discricionariedade que possui para decidir onde irá trabalhar, ou pelo empenho que dedica à efetiva consecução de uma determinada Missão já em curso. A recente intervenção no Haiti (2004) é emblemática, pois a Organização tem sido duramente criticada por não alocar os devidos meios financeiros, materiais e pessoais, capazes de dar um mínimo de direcionamento à solução da questão. Não é por acaso que o Haiti é considerado um “failed state”, sem nenhum atrativo econômico para qualquer grande potência.

Em resumo, esses são os três fatores que mais influenciaram no incremento das missões de paz a partir do final da década de 80 e início da década de 90.

Ao mesmo tempo em que ocorria o aumento da demanda pelas missões de paz, em virtude da valorização da ONU como fórum multilateral, o ambiente em que essas missões se desenvolviam já se mostrava totalmente diferente em relação ao das décadas anteriores a 90. Se por um lado cresceu a demanda pelas operações de paz em virtude da diversificação de fatores ocorrida após o início dos anos 90, por outro lado, a própria complexidade desses novos fatores teve influência direta no aspecto qualitativo dessas operações.

A promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos (3º fator), por exemplo, acabou por provocar um alargamento no conceito de ameaça à paz e à segurança internacionais, previstos no Art. 39, da Carta da ONU. Com uma interpretação cada vez mais política daquilo que poderia ser considerado como “ameaça à paz”, os membros do CSNU já sinalizavam, na Reunião de Cúpula de Conselho, em janeiro de 1992, que passariam a interpretar o conceito de maneira mais flexível. O Documento S/23500 da ONU, de 31 de janeiro de 1992, descrevia:

The absence of war and military conflicts amongst States does not in itself ensure international peace and security. The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to international peace and security' (ONU)

O maior entendimento entre as duas superpotências da Guerra Fria (1º fator) e a valorização do multilateralismo, por sua vez, provocaram um ambiente de contestação e questionamento em relação à manutenção e à própria necessidade da existência de Forças Armadas em países do Terceiro Mundo. Por que esses países deveriam gastar uma valiosa parte de seu PIB para cuidar de sua segurança se as principais potências poderiam fazê-lo? A reação de suas Forças Armadas, em sentido contrário, e oposto ao ambiente que se formou, foi a busca de um novo papel que desse sentido à sua existência e, ao mesmo tempo, fosse

“imune” a contestações. Esses países encontraram, nas Missões de Paz da ONU, a “razão” da qual necessitavam. Em dezembro de 2005, o “Monthly Summary of Contributions” (Military Observers, Police and Troops) (ONU, 2005), fornecia uma radiografia dessa realidade. Em um total de 108 (cento e oito) países com um efetivo de 69.838 (sessenta e nove mil, oitocentos e trinta e oito) homens, apenas 2.589 (dois mil quinhentos e oitenta e nove) eram membros dos P-5. Outros 67.249 (sessenta e sete mil, duzentos e quarenta e nove), correspondentes a 96.3% do total, eram membros de Forças Armadas menos expressivas e, em sua maioria, pertencentes ao Terceiro Mundo. A título de curiosidade, Bangladesh foi o país que mais contribuiu, com um total de 8.999 (oito mil novecentos e noventa e nove) homens. Na América Latina, o Uruguai é o país que mais investe nesse tipo de operação, proporcionalmente a seu efetivo (10 vezes menor do que o do Brasil), e contribuiu com 2.428 homens contra 2.167 do Brasil (1.270) e Argentina (897), somados.

Esses dois fatores (ampliação do conceito de ameaça ou ruptura da paz e aumento da participação de países do Terceiro Mundo) são exemplos de como a complexidade do contexto pós-Guerra Fria influenciou no “ambiente” de funcionamento das Missões de Paz, contudo, algumas transformações seriam mais profundas, atuando em nível operacional.

O ressurgimento das velhas tensões adormecidas pela Guerra Fria (1º fator) provocou uma série de conflitos, em especial os de caráter intra-estatal, cuja volatilidade dos cenários recomendava mandatos cada vez mais abrangentes e complexos.

Os mandatos das operações “clássicas”, ou tradicionais, cujas tarefas se resumiam às de uma força interposta entre “partes” (supervisionavam cessar-fogo, controle de fronteiras, etc.) foram substituídos por mandatos mais abrangentes (ver quadro da p. 15), os quais tinham como principal diferencial o “ataque” às reais causas dos conflitos, englobando, em si, tarefas que iam do emprego militar a trabalhos de cunho civil e humanitário.

As missões desenvolvidas sob esses mandatos são denominadas, pela maioria dos autores, “Missões de Paz de Segunda Geração” ou “Multidisciplinares”.

Este autor considera essa classificação muito genérica, se for levada em conta a diversidade e a evolução dessas operações ao longo da década de 90.

Para efeito deste estudo, será adotada a classificação de Thakur e Schnabel (2001), que divide as operações em seis gerações distintas, a partir de seu início em 1948.

A primeira geração seria a da “Traditional Peacekeeping–pending peace” (operações de paz “Tradicionais”, executadas em um período de “paz pendente”). Essas operações surgiram, em parte, devido ao insucesso da Organização (ONU) em estabelecer um sistema de segurança coletiva nos moldes do Art.43 da Carta da ONU, o qual preconiza a criação de uma força internacional em base permanente. Essa geração de missões conviveu com outra articulação de segurança coletiva que foram as alianças regionais (configuradas pela OTAN e pelo Pacto de Varsóvia). A primeira geração das missões de paz também ocorreu em um período em que as partes, via de regra, não haviam chegado a um acordo prévio de paz. A principal tarefa dessas missões era a de supervisionar zonas de beligerância em um ambiente de distensão (cessar-fogo), até que as partes viessem a assinar o referido acordo. Por essa razão, são chamadas de operações ocorridas em um período de “paz pendente”. As demais características dessas operações encontram-se no quadro da página 15, desta dissertação, na coluna das missões de paz tradicionais.

Thakur e Schnabel (2001) descrevem que havia uma percepção generalizada de que essa geração de missões (1ª geração) era fortemente influenciada pela rivalidade da Guerra Fria e, freqüentemente, conduziam a um “tédio diplomático” em vez de resultados práticos. A reação do sistema internacional foi a implementação das “verdadeiras missões de segunda geração”, uma vez que, segundo esses autores, o termo havia sido indevidamente apropriado às missões ocorridas somente após a década de 90.

Em sua classificação, Thakur e Schnabel referem-se à segunda geração das missões de paz como sendo as “non-UN Peacekeeping” (operações de paz organizadas “fora do sistema das Nações Unidas), e cita, como exemplos, a Operação de Paz do Commonwealth para a conversão da Rodésia em Zimbábue, a Força Multinacional e Observadores no Sinai, a Força Multinacional, em Beirute, e a Força de Manutenção da Paz Indiana, no Sri Lanka, todas ocorridas antes da década de 90. Para os autores, é importante que se faça distinção entre essas operações e as de primeira geração, pois, ao mesmo tempo em que incorporaram diversos princípios da geração precedente (1ª geração), as missões de segunda geração expandiram a gama de tarefas e funções além da mera interposição militar entre as duas “partes”. A maioria dos autores costuma traçar uma linha direta de 1948 a 1987, sem fazer maiores distinções entre o que ocorreu nesse interregno.

A terceira geração das missões de paz foi chamada de “Expanded Peacekeeping-Peace reinforcement” (Manutenção da Paz Expandida-reimposição da paz). Essas missões eram um dos componentes do pacote de negociações para a obtenção de um acordo final de paz. A missão seria uma “terceira parte” envolvida como condição para obtenção do acordo final. Em suma, as partes já teriam chegado a um acordo prévio (o que não ocorria na 1ª geração) e a missão de paz ali estaria para “reimpor” a paz. São exemplos (peace reinforcement) dessas missões as ocorridas no Camboja e na Namíbia, ao início da década de 90.

O termo “manutenção da paz expandida” faz referência ao aumento, quantitativo e qualitativo, que ocorre com as missões após o início da década de 90, conforme já foi mencionado em outras partes do nosso estudo.

A quarta geração foi chamada pelos autores de “Peace enforcement” (imposição da paz). Teve como seu grande marco a segunda missão da Somália (UNOSOM II). A essa

altura, a Organização já mostrava o desgaste decorrente de sua participação em diversas missões. Fontoura (1999, p.130) tece um importante comentário a esse respeito:

O CSNU reavaliou o uso das operações de paz a partir de 1994, verificando-se certo esgotamento da ânsia em fazer proliferar essas iniciativas, em decorrência seja de seus altos custos – o orçamento geral chegou a U\$ 3,6 bilhões em 1994, cerca de três vezes o valor anual do orçamento regular -, seja, em diversos casos, de seus resultados questionáveis. A reavaliação por parte do CSNU da utilidade de criação de novas operações de manutenção da paz decorreu da concorrência de diversos fatores. De um lado, os acontecimentos na Somália, em Ruanda e na antiga Iugoslávia tinham repercutido negativamente junto à opinião pública e aos círculos políticos e governamentais dos Estados Unidos, da França e do Reino Unido. Ademais, a China mantinha sua tradicional postura discreta na matéria e a Rússia centrava suas preocupações em assegurar, especialmente, a legitimação do envolvimento das tropas da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) no seu entorno [...]

A quarta geração de missões recebeu o nome de *Peace enforcement* porque, literalmente, as missões ocorreram em ambientes onde não havia paz a ser mantida, mas sim, a ser imposta. Algumas missões, como a da Bósnia e a da Somália, foram concebidas como missões baseadas no capítulo VI da Carta da ONU e, no seu decorrer, transformaram-se em missões do capítulo VII, devido ao incremento da violência pelas partes. A ONU demonstrava grande dificuldade em conduzir essas operações coordenando contingentes multinacionais, basicamente, por falta de uma doutrina desenvolvida. O nascimento e o fim da quarta geração de missões de paz têm seu maior símbolo no fracasso da ONU na Somália, no episódio que viria a ser conhecido como “Mogadishu Line⁸”. Nas palavras de Akashi (2001, p.150):

In the euphoria after the end of the Cold War, as reflected in An Agenda for Peace issued by Secretary General Boutros Boutros-Ghali in 1992, the United Nations embarked on limited peace enforcement in Somalia in 1993. This phase may be called “third generation” peace-keeping. However, the Second UN Operation in Somalia (UNOSOM II) ended in a tragic debacle due to the lack of coordination in the multinational force, insufficient intelligence, and inadequate equipment and training of its troops. It became clear that a real fight force under Chapter VII of the UN Charter could not be organized by the United Nations in the present circumstances, and that such a task could best be entrusted to a multinational force sanctioned by the Security Council but organized and financed by a group of

⁸ Mogadishu Line: termo utilizado para representar o fracasso americano na missão da Somália, onde os corpos de dois pilotos foram arrastados pelas ruas de Mogadishu, capital daquele país, durante uma operação militar, após terem sido abatidos. Marca a retirada americana do seu envolvimento direto em Missões de Paz da ONU.

countries with political will and military competence and with a unified command structure outside the UN Secretariat

A quinta geração foi denominada, por Thakur e Schnabel, como: “Peace restoration by partnership” (Restauração da paz por parceria). Surgiu como consequência dos resultados desastrosos da coordenação, pela ONU, de missões em que a paz ainda não se fizera concreta e nas quais a Organização ainda não gozava de suficiente experiência. A quinta geração englobou as missões empreendidas por uma única potência, ou por uma coalizão multinacional *ad hoc*, porém autorizadas pelo Conselho de Segurança. Eram missões de “enforcement” destinados à estabilização de determinados conflitos. Tão logo o conflito se tornasse estável, a ONU deveria assumir o controle da situação, com base em uma missão de paz consentida pelas partes. Esse foi o padrão de ação militar, legitimada pela ONU, encampada pelos Estados Unidos no Haiti, pela França em Ruanda, pela Rússia na Geórgia e pela OTAN na Bósnia. Duas críticas se fazem a esse tipo de ação. A primeira diz respeito à questão da seletividade referida na p 159. A segunda diz respeito ao monopólio da autorização pela ONU para o emprego da força *a priori* (enforcement). Recentemente, ocorreu um perigoso precedente. A Missão das Nações Unidas, para a Administração Interina do Kosovo (UNMIK), foi estabelecida, em 1999, na esteira de uma intervenção unilateral da OTAN (não autorizada pelo CSNU) naquele território (ver subcapítulo da ONU como ator). Como se não bastasse, a autoridade da ONU, uma vez estabelecida a missão⁹, manteve-se de maneira mitigada, uma vez que a OTAN não abriu mão do comando e controle do componente militar da operação. A ONU sofreu fortes críticas a respeito desse episódio, pois temia-se a inauguração de uma nova fase de intervenções unilaterais, sem o consentimento do CSNU.

A sexta e última geração foi denominada de: “Multinational peace restoration, UN state creation” (Restauração da paz multinacional e criação de Estado pela ONU). Surgiu

como uma espécie de reação à controvérsia estabelecida pela intervenção unilateral da OTAN no Kosovo e foi a Missão de Paz no Timor Leste. De fato, as duas missões são muito semelhantes e serão abordadas de forma comparativa no capítulo seguinte, entretanto, é no campo da “restauração da paz” que residem as maiores diferenças entre as duas missões. Ao passo que a UNMIK derivou de uma intervenção da OTAN não autorizada pelo CSNU e manteve no comando de seu braço militar esse mesmo Organismo, a INTERFET¹⁰, a seu termo, interveio no Timor Leste, com uma força multinacional consentida pela ONU, e manteve a mesma força no comando de seu braço militar. A diferença dessa intervenção multinacional para as de quinta geração reside, essencialmente, na natureza do mandato, o qual incluía autorização para a efetivação de ações de combate (se necessárias) e regras de engajamento “robustas”.

A missão no Timor contou com outro grande diferencial. Após a ação militar ter sido empreendida, a Organização engajou-se plenamente em uma missão de “peace-building” (construção da paz). O Estado timorense teve de ser, literalmente, criado em um rascunho, pois não havia aí estruturas mínimas, haja vista que o território era uma província indonésia e não um Estado em si. Além disso, a rudimentar estrutura das instituições que aí existiam havia sido destruída pela onda de violência pós-referendo. Nas próprias palavras de Thakur e Schnabel (2001, p.14):

The United Nations has finally confronted and addressed, in East Timor, the dilemma that haunted it in the Congo in the 1960s and Somalia in the 1990s, namely that peace restoration is not possible without the establishment of law and order. But in a country where the writ of government has either collapsed or is non-existent, the law that is made and enforced so as to provide order can only be that of the United Nations or another foreign power (or coalition).

Essa é, em resumo, a classificação das Missões de Paz da ONU, por Thakur e Schnabel. Trata-se de uma classificação que, em linhas gerais, leva em consideração dois

⁹ A UNMIK só veio a ser estabelecida após a ação militar da OTAN.

critérios. O cronológico e o do papel desempenhado pela Organização. Outras classificações são encontradas na literatura. A primeira distinção feita entre as operações de paz foi entre “missões de observação” (somente observadores militares) e “forças de paz” (somente tropas).

Henry Wiseman, em obra já citada, classificou as Missões de Paz por tipo de ator: ONU, organizações regionais ou missões *ad hoc* independentes. O mesmo autor sugeriu uma outra divisão meramente cronológica: período nascente (1946-1956), período assertivo (1956 a 1967) e período ressurgente (1973- 1978). A nomenclatura do último período é claramente prematura, haja vista que a real “ressurgência” das missões ocorreu após o fim da Guerra Fria. Outros autores, como Paul Diehl, Daniel Druckman e James Wall, classificam as missões meramente por tarefas e funções: observação, supervisão eleitoral, assistência humanitária, interposição preventiva, participação e imposição coletiva, entre outros. Um grande problema ocorre quando uma missão desempenha duas, ou várias dessas tarefas, o que não é incomum hoje em dia.

3.6 O embasamento jurídico das Missões de Paz

Não existe referência explícita às Missões de Paz na Carta das Nações Unidas. Diante dessa “lacuna”, qualquer embasamento jurídico que coloque as Missões de Paz sob o amparo legal da Carta, será feito pela interpretação de outros artigos. Certamente, toda interpretação jurídica dá margem à formulação de teorias, as quais serão exploradas a seguir.

Não são muitas as teorias a respeito do embasamento jurídico das Missões de Paz. Neste estudo, são destacadas duas correntes, o que não quer dizer que não possam existir outras mais, ou que o assunto esteja esgotado.

¹⁰ A INTERFET (International Force in East Timor) foi a força de intervenção da ONU no Timor Leste em setembro de 1999. Foi capitaneada pela Austrália e tinha uma composição aproximada de 9.000 homens.

A primeira corrente, mencionada por Fontoura (1999) em sua obra, é a “doutrina dos poderes implícitos”. Essa doutrina reconhece a inexistência de dispositivo material que regule o tema, entretanto, entende “que não é absolutamente imprescindível buscar um dispositivo específico na Carta das Nações Unidas para o emprego de determinados meios que se destinem a realizar os propósitos da Organização” (FONTOURA, 1999, p. 66), desde que não haja qualquer dispositivo na Carta, ou regra internacional geral, que impeça ou proíba a utilização dos meios pretendidos. O próprio autor reitera:

Essa doutrina, sem atribuir poderes extraordinários à ONU, permite à organização operar com eficácia, no entendimento de que “os direitos e deveres de uma entidade como a ONU devem depender de seus propósitos e funções, especificados ou implícitos em seus documentos constitutivos e desenvolvidos na prática” e de que “à luz do direito internacional”, deve-se considerar a Organização como possuidora de poderes que, embora não expressamente constantes da Carta, são-lhe atribuídos pela necessária implicação de que são essenciais ao desempenho de suas tarefas (FONTOURA, 1999, p.66)

A segunda teoria, referida por Cardoso (1999) em seu estudo, reconhece, igualmente, que não há menção explícita às Missões de Paz da ONU em sua Carta. No entanto, tais operações se dariam sob o amparo do Art. 40 o qual, sem citar explicitamente as Missões de Paz, refere-se a “medidas provisórias” que devem ser adotadas sem o prejuízo das partes, antes de se adotarem as medidas obrigatórias referidas no Art 41 (obrigatórias que não envolvem o uso da força) e o Art. 42 (obrigatórias que envolvem o uso da força). A seguir, transcrição do Artigo:

Artículo 40

A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el Artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales.

Alguns autores, Cameron Hume¹¹, por exemplo, defendem essa corrente porque entendem que o conteúdo do Artigo 40, ao preservar “os direitos, reivindicações ou posição das partes interessadas”, não se imiscuiu no caráter de imposição característico do capítulo VII da Carta da ONU. Por exclusão, se as missões de paz não são impostas, estas não se dariam propriamente ao abrigo do capítulo VII. A única incongruência desse pensamento, na opinião deste autor, é que o fato de “não prejudicarem direitos, reivindicações e posições das partes” não significa, necessariamente, o consentimento das partes, condição *sine qua non* para o estabelecimento das missões de paz.

Transportando a questão para o plano operacional, a seqüência do raciocínio para o estabelecimento de uma Operação de Paz é a seguinte: a ONU tem a responsabilidade primordial, de acordo com os artigos 1º e 55 de sua Carta, de promover a paz e o bem estar humano. Para a consecução dessa tarefa, a Organização conta com diversos órgãos deliberativos, dentre os quais, o CSNU. O artigo 24 da Carta confere ao CSNU a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais, cabendo a esse órgão decidir os casos de “ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão” de acordo com o artigo 39. A AGNU poderá intervir quando o CSNU se encontre impedido de fazê-lo, em função de algum veto (Resolução “Unidos para a Paz”, Doc. A/377). Nessa situação, as missões são consideradas como órgãos subsidiários da AGNU, conforme o artigo. 22 da Carta.

O delineamento jurídico da implementação das missões, se feito de acordo com essa seqüência, será um dos componentes da “Legitimidade” a que se fez referência na [página 100](#) desta dissertação. Nos termos do “Directrices Generales para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz” (ONU, 1995), em seu Art.20:

La legitimidad es el bien más importante de una operación de mantenimiento de la paz. Se basa en la consideración de que la operación es justa y representativa de la

¹¹ Cameron Hume : Negotiations Before Peacekeeping

voluntad de la comunidad internacional en su conjunto y no de algún interés parcial. Al más alto nivel, la legitimidad de una operación procede del hecho de que la ha establecido y le ha confiado su mandato el Consejo de Seguridad, el cual, por acuerdo de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas consagrado en la carta, tiene la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales. Esa legitimidad la refuerza la composición de una operación de mantenimiento de la paz, que incluye típicamente a personal procedente de una gran variedad de Estados. Por último, la ejecución de la propia operación constituye un elemento esencial de su legitimidad. En todos los niveles, la operación debe mostrar una firme adhesión al mandato que le ha encomendado la comunidad internacional, unida al entendimiento por las partes en conflicto, cuyos intereses vitales están en juego. El porte y la conducta de todo el personal debe ser de la máxima categoría, proporcionado a las importantes tareas encomendadas a la operación de mantenimiento de la paz.

3.7 Da Agenda para a Paz ao Relatório Brahimi: adaptações e perspectivas

Quando a Organização das Nações Unidas foi criada, em 1945, os princípios da “não-intervenção” e da “inviolabilidade” da soberania estatal foram consagrados como os principais garantidores da ordem e da estabilidade internacionais. O artigo 2º, parágrafo 7º, que prevê a regra geral da não-intervenção da ONU em assuntos internos, deveria ser interpretado de maneira restritiva à luz do capítulo VII da Carta, o qual previa a possibilidade de intervenção não-consentida (pelos Estados Membros que a receberem), nos casos de ameaça e quebra da paz, ou atos de agressão.

Artículo Segundo

Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios:

Número 7:

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

Essa deveria ter sido a tônica dos trabalhos do Conselho de Segurança no imediato pós-II Guerra Mundial. Entretanto, o antagonismo generalizado entre os P-5, no emergente conflito Leste-Oeste, tornou o capítulo da segurança coletiva praticamente sem função. Não

obstante, o surgimento das missões de manutenção da paz configurou-se como uma das alternativas na prevenção de conflitos de baixa escala.

Embora o capítulo VI (medidas diplomáticas não-coercitivas) da Carta da ONU permita o envolvimento da Organização na solução pacífica de conflitos, esses acabaram por se tornar mais numerosos e complexos a partir da própria criação da ONU. Conflitos mais complexos requerem medidas mais elaboradas para combatê-los, mormente, fora da esfera diplomática. Durante a Guerra Fria, as operações de paz se desenvolveram de maneira bastante limitada, não despertando maiores interesses. Por outro lado, ao início dos anos 90, elas se tornaram “a maior fonte de esperança para uma nova era de cooperação internacional em defesa da humanidade e da segurança global” (THAKUR e SCHNABEL, 2001, p. 239).

As Missões de Paz ganharam mais do que apoio moral da comunidade internacional. Ganham, também, significativo suporte financeiro e político. Ao mesmo tempo, eram inúmeras as transformações pelas quais o mundo passava e a um ritmo cada vez mais acelerado.

Fazia-se necessário que essas operações fossem sistematizadas e modernizadas, a fim de não serem literalmente “atropeladas” pela velocidade dos acontecimentos.

Reagindo a esse dilema, foi produzido um relatório, em 17 de junho de 1992, cujo título era “Uma Agenda para a Paz: Diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz”. Esse relatório foi produzido em resposta à solicitação formulada pelos Chefes de Estado e Governo dos países membros do Conselho de Segurança, durante a “Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança” em 31 de janeiro de 1992. Patriota (1998, p.48) refere-se a esse encontro de cúpula da seguinte maneira:

O fim da Guerra Fria não teve o seu Congresso de Viena, nem seu Versalhes, nem seu Dumbarton Oaks ou São Francisco. Mas a Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança de janeiro de 1992 pode ser vista como o grande encontro multilateral celebratório de uma nova era, tornada possível pela dupla vitória norte-americana contra a União Soviética e contra a agressão iraquiana.

A Reunião de cúpula do Conselho de Segurança, de 1992, foi realizada na esteira da vitória da coalizão na Guerra do Golfo.

A vitória da coalizão, na Guerra do Golfo, havia contribuído para ratificar o espírito de cooperação surgido entre os P-5, ao final da década de 80 e início da década de 90. Ao mesmo tempo, ressurgia o interesse pela temática da segurança coletiva, em um ambiente de grande euforia, capitaneado pelo recém eleito secretário geral da ONU, o Senhor Boutros-Ghali. Os cinco anos da administração de Boutros Ghali, nas palavras de Patriota (1998, p.48):

[...] coincidiram com um período de adaptação da ONU às novas circunstâncias mundiais, marcado por uma intensificação da atividade do Conselho de Segurança, em que as distinções jurídicas e práticas entre a filosofia coercitiva do capítulo VII e não-coercitiva do capítulo VI seriam submetidas a múltiplas interpretações.

As bases dessas transformações foram estabelecidas no documento “Uma Agenda para a Paz”, e os seus principais pressupostos foram estabelecidos em um novo papel do Conselho de Segurança que deveria:

15. Con el fin de la guerra fría no han vuelto a registrarse vetos de ese tipo desde el 31 de mayo de 1990 pero, a la vez, han aumentado enormemente las exigencias que se hacen a las Naciones Unidas. El mecanismo de seguridad de la Organización, que no había sido creado ni equipado para luchar contra las circunstancias que lo habían neutralizado, ha pasado a ser un instrumento central para prevenir y resolver los conflictos y para preservar la paz. Nuestros objetivos deben ser los siguientes:

- Tratar de determinar, en sus comienzos mismos, las situaciones que pudieren ocasionar conflictos y, por conducto de la diplomacia, tratar de eliminar las fuentes de peligro antes de que estalle la violencia;
- En los casos en que se desencadene un conflicto, tomar medidas de establecimiento de la paz para resolver los problemas que hayan ocasionado el conflicto;
- Mediante actividades de mantenimiento de la paz, tratar de preservar la paz, por frágil que sea, en los casos en que se haya puesto fin a la lucha y ayudar a aplicar los acuerdos a que hayan Plegado los encargados de establecer la paz:
- Estar dispuestos a ayudar a consolidar la paz en sus distintos contextos restableciendo las instituciones y la infraestructura de las naciones devastadas por la guerra y los conflictos civiles, y creando vínculos de beneficios mutuos en tiempo de paz entre las naciones antes en guerra:
- En la perspectiva más global, tratar de poner fin a las causas más hondas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política. En la actualidad se discierne una percepción moral cada vez más generalizada que une a las naciones y a los pueblos del mundo y que encuentra expresión en normas internacionales de derecho, muchas de las cuales deben su génesis a la labor de esta Organización. (ONU, 1992, artigo 15 do relatório “An Agenda for Peace”)

Alguns outros pontos do relatório merecem ser mencionados. Boutros Ghali sugeriu o ressurgimento da idéia de uma força da ONU em base permanente, nos moldes do artigo 43 da Carta. Essa idéia havia fracassado logo após a criação da ONU com o insucesso dos P-5 em constituir a Comissão de Estado Maior.

Outra idealização de Boutros Ghali foi a criação de uma força de “imposição da paz”, autorizada a funcionar com base no artigo 40 da Carta (medidas provisórias) e sob o comando do Secretário Geral. Essa medida causou grande controvérsia ao ter sido inserida no artigo 45 de seu relatório, em uma seção do documento denominada “peacemaking”. Ao fazê-lo, Boutros Ghali ignorou a tradicional distinção que se faz entre os termos “peacemaking”, “peacekeeping” e “peace-enforcement”. A transcrição dos artigos se fará do original do documento em Inglês, haja vista que a confusão causada pelos termos, em parte, se deve ao idioma. De acordo com o “Directrices Generales para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz” (General Guidelines of peacekeeping Operations) (ONU, 1995).

9. Peace-making is diplomatic action to bring hostile parties to a negotiated agreement through such peaceful means as those foreseen under Chapter VI of the United Nations Charter.

10. Peace-keeping is a United Nations presence in the field (normally involving military and civilian personnel), with the consent of the conflicting parties, to implement or monitor the implementation of arrangements relating to the control of conflicts (cease-fires, separation of forces, etc.) and their resolution (partial or comprehensive settlements) or to ensure the safe delivery of humanitarian relief.

11. Peace-enforcement may be needed when all other efforts fail. The authority for enforcement is provided by Chapter VII of the Charter, and includes the use of armed force to maintain or restore international peace and security in situations in which the Security Council has determined the existence of a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression (ONU, 1995, artigos 9, 10 e 11 do General Guidelines for Peace-keeping Operations)

No caso em questão, parece ter havido uma confusão entre o conceito de “peacemaking”, tradicionalmente afeto à solução pacífica de controvérsias do Capítulo VI, e o conceito de “peace-enforcement”, relacionado às respostas coercitivas do Capítulo VII.

O relatório também mencionava a possibilidade de “descarte” do princípio do consentimento das partes para a atuação das Missões de Paz. O artigo 20 do relatório, situado no item II (definições), utiliza a expressão “hasta ahora” (até agora) para definir as missões de manutenção de paz com a possibilidade de não condicioná-las mais ao princípio do consentimento no futuro.

20. Las expresiones diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz están vinculadas de manera integral. A los fines de su utilización en el presente informe se definen de la siguiente manera:[...]

Por mantenimiento de la paz se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, **hasta ahora** (grifo nosso) con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz. (ONU, 1992, artigo 20 do relatório “An Agenda for Peace”).

O caráter multidimensional das operações de paz, que veio a consagrar o termo “Missões de Paz de Segunda Geração”, advém da longa enumeração de tarefas previstas no artigo 52 do relatório.

52. El mantenimiento de la paz exige, cada vez en mayor medida, que los oficiales políticos civiles, los observadores de derechos humanos, los observadores de elecciones, los especialistas en refugiados y en asistencia humanitaria y los agentes de policía desempeñen un papel tan importante como el de las fuerzas militares. Cada vez es más difícil conseguir el número necesario de agentes de policía. Recomiendo que se vuelvan a examinar y perfeccionar los acuerdos de adiestramiento y capacitación del personal de mantenimiento de la paz, sea civil, policial o militar, recurriendo a la variada capacidad de los gobiernos de los Estados Miembros, a las organizaciones no gubernamentales y a los servicios de la Secretaría. En los momentos en que se trata de conseguir que aumente el número de Estados que aporten contingentes, algunos Estados de considerable potencial deberían concentrarse en la enseñanza de idiomas a los contingentes policías que pudieran prestar servicios en la Organización. En cuanto a las propias Naciones Unidas, deberían instituirse procedimientos especiales de personal, incluidos incentivos, para trasladar rápidamente a los funcionarios de la Secretaría a las operaciones de mantenimiento de la paz. Se debería incrementar el número y la capacidad de acción del personal militar que presta servicios en la Secretaría para que pudiera hacer frente a necesidades nuevas y más difíciles (ONU, 1992, artigo 52 do relatório “An Agenda for Peace”).

Outro ponto de grande controvérsia, este com conseqüências futuras, tinha fulcro no subcapítulo do relatório sobre organismos e arranjos regionais. O Artigo 61 do relatório alargou o conceito de organismo ou arranjo regional.

61. La Carta evita deliberadamente toda definición precisa de los acuerdos y organismos regionales, lo cual permite que distintos grupos de Estados actúen con suficiente flexibilidad para tratar los asuntos susceptibles de acción regional; ello también podría contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esas asociaciones o entidades pueden incluir organizaciones creadas en virtud de tratados, antes o después de la fundación de las Naciones Unidas, organizaciones regionales de seguridad y defensa mutuas, organizaciones para promover el desarrollo regional en general o la cooperación respecto de alguna cuestión o función económica en particular, y agrupaciones creadas para tratar alguna cuestión concreta de actualidad de carácter política, económico o social. (ONU, 1992, artigo 61 do relatório “An Agenda for Peace”)

Nas palavras de Patriota (1998, p.59): “estava aberta a brecha para que alianças, como a OTAN, viessem a ser tratadas como um organismo sob o capítulo VIII (enquanto a OTAN, como já se viu, foi criada com base no direito à auto-defesa, do artigo 51 do capítulo VII)”

Essa interpretação extensiva do conceito de organismo, ou arranjo regional, teve conseqüências teóricas e de conteúdo prático.

Ao considerar a OTAN como um organismo do capítulo VIII, a ONU retirou dessa organização uma de suas características essenciais, qual seja: a de ser um órgão de defesa que só deve ser acionado em caso de ataque a um de seus membros.

Estava dado o sinal verde de que a OTAN necessitava para a redefinição de sua identidade, redefinição essa que ocorreu ao longo da década de 90. Se a ONU já não via mais a OTAN como um mero órgão de defesa coletiva, por que a própria OTAN não poderia arrogar-se destinação mais nobre?

O ápice dessa tendência foi justamente o emprego da OTAN nos bombardeios do Kosovo em 1999. Era a primeira vez que esse organismo atuava **sem** (grifo nosso) o consentimento da ONU em uma operação que deveria ter sido realizada sob os auspícios do

capítulo VII da Carta. Tal fato gerou grande desconforto na comunidade internacional que via com desconfiança o surto de “humanitarismo” daquela organização.

Completando o tripé constituído pela “diplomacia preventiva”, pelo “estabelecimento da paz” e pela “manutenção da mesma”, foi inserido no relatório o subcapítulo “post-conflict peace-building” (PCPB).

A construção da paz pós-conflito, em bom português, representou um avanço na concepção das operações de paz. Com essa medida, a ONU procurava “atacar” as causas mais profundas dos problemas políticos, econômicos e sociais que, com frequência, levavam países menos desenvolvidos à guerra ou a conflitos civis internos. O PCPB, como ficou conhecido no seio da ONU, objetivava, sobretudo, evitar a recorrência dos conflitos, pois todas as medidas que preconizava deveriam se dar após a cessação das hostilidades, já em um ambiente mínimo de segurança.

Os artigos 55 e 56 do relatório apresentam as linhas mestras da concepção do PCPB.

55. Para que las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz tengan verdadero éxito, deben comprender intensas actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendientes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo. En el marco de los acuerdos encaminados a poner fin a contiendas civiles, esas actividades pueden abarcar el desarme de las partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden, la custodia y posible destrucción de armas, la repatriación de refugiados, el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, la observación de elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política.

56. Una vez concluida una guerra internacional, la consolidación de la paz después de los conflictos puede asumir la forma de proyectos de cooperación que asocien dos o más países en una empresa de beneficio mutuo que podrá no sólo contribuir al desarrollo económico y social sino también a aumentar la confianza, elemento fundamental de la paz. Cabe mencionar, por ejemplo, proyectos en que los Estados trabajen aunadamente para desarrollar la agricultura, mejorar el transporte o aprovechar recursos que necesiten compartir, como el agua o la electricidad, o programas conjuntos para eliminar barreras entre las naciones promoviendo las facilidades de viaje y los intercambios culturales, así como los proyectos educacionales y para la juventud que sean de beneficio mutuo. La reducción de las percepciones hostiles mediante intercambios educacionales y la reforma de los programas de estudios puede ser indispensable para evitar que resurjan las tensiones culturales y nacionales que pueden dar lugar a una reanudación de las hostilidades. (ONU, 1992, artigos 55 e 56 do relatório “An Agenda for Peace”)

O PCPB, na ótica deste autor, tem grande importância sob um aspecto: foi um ponto de equilíbrio a contrabalançar o excesso de ingerência pretendido pela ONU com as propostas de caráter coercitivo e as reinterpretações de conceitos como soberania e consentimento, idéias essas que formavam o núcleo do relatório “Uma Agenda para a Paz”.

Em resumo, esses foram os principais conceitos produzidos pelo relatório “Uma Agenda para a Paz”. O relatório sofreu críticas pelo seu caráter inovador que procurava fortalecer o multilateralismo por intermédio do fortalecimento da ONU. O cerne das críticas residia na maneira pela qual se dava o fortalecimento da Organização. Ao “relativizar” conceitos como o de soberania e o de consentimento, a ONU despertou a desconfiança dos Estados membros menos desenvolvidos. Esses, por sua vez, viam com muitas reservas a sobrepujança da solução de controvérsias por meios coercitivos (Capítulo VII – enforcement), em detrimento da solução de controvérsias por meios pacíficos (capítulo VI).

Ilações filosóficas à parte, do ponto de vista operacional, a Organização começou a se ressentir pela superextensão de suas atribuições (motivada pelo “Agenda para a Paz”) sem o devido preparo para isso.

A falta de preparo operacional da ONU resultou em alguns reveses para a Organização, notadamente, os reveses das missões de quarta geração.

Os fracassos das missões de quarta geração fizeram com que a ONU procurasse “parcerias” para a consecução de seus objetivos. As referidas parcerias se deram de acordo com a descrição das missões de quinta geração. Importante se faz lembrar a crítica feita, por este autor, em relação a dois aspectos das missões de quinta geração: a questão da seletividade e a questão do monopólio da CSNU para a autorização do emprego da força para o restabelecimento da paz. Vale lembrar que esse último aspecto levou a Organização a ser extremamente criticada pela sua inação perante a iniciativa unilateral da OTAN na questão do Kosovo. Esse episódio levou a Instituição a uma crise de credibilidade.

Era preciso que fossem tomadas medidas imediatas, especialmente no campo da sistematização do emprego militar, para que a Organização não perdesse sua identidade, pela perda do monopólio da legitimidade para agir.

Em março de 2000, o Secretário Geral Kofi Annan asseverava:

El 7 de marzo de 2000 convoqué a un Grupo de alto nivel para que realizara un examen a fondo de las actividades de las Naciones Unidas relativas a la paz y la seguridad y formulara un conjunto claro de recomendaciones específicas, concretas y prácticas para ayudar a las Naciones Unidas a llevar a cabo esas actividades en el futuro. (ONU,2000, palavras iniciais do relatório Brahimi)

Para que esses objetivos fossem atingidos, foi realizado o “Painel das Nações Unidas para as Operações de Paz”. Esse painel foi conduzido pelo senhor Lakhdar Brahimi, ex-ministro das relações exteriores da Argélia – e “Subsecretário Geral para Tarefas Especiais em apoio aos Esforços Preventivos e de Implementação da Paz do Secretário Geral”. Os demais membros do painel eram os renomados militares e civis, especialistas em Missões de Paz, pertencentes a vários países do mundo.

Ao término do painel, em 21 de agosto de 2000, foi produzido um relatório que ficou conhecido como “The Brahimi Report”.

O relatório Brahimi se diferenciava pela franqueza de suas análises e recomendações, as quais não pouparam a própria Organização. Schnabel e Thakur (2001, p.243), o descrevem como “unusual in the candour of its analysis recommendations”. Segundo esses autores, o relatório foi produzido pela ONU, “in order to reoccupy its niche as a major actor in international security”.

A gama de recomendações produzidas variava desde a estratégia para a manutenção da paz até assuntos de logística e administração, tanto em tarefas “de campo” como em tarefas administrativas no “Quartel General” da ONU em Nova York. A ênfase das recomendações era a da necessidade de se dotar a Organização de meios efetivos para a consecução de seus

objetivos. O parágrafo 5 do item I do relatório, “Um cambio necesario”, descreve esse espírito:

5. Estos cambios, aunque fundamentales, no tendrán un efecto duradero a menos que los Estados Miembros de la Organización asuman seriamente su responsabilidad de entrenar y equipar a sus propias fuerzas y de dar a su instrumento colectivo mandato y los recursos necesarios para poder hacer frente juntos a las amenazas a la paz. Una vez que hayan decidido actuar como las Naciones Unidas, deben armarse de la voluntad política para apoyarlas política, financiera y operacionalmente de modo que la Organización resulte convincente como fuerza de paz.

Para Schnabel e Thakur (2001), o Relatório Brahimi fez parte de uma série de passos corajosos, empreendidos por Kofi Annan, para forçar as Nações Unidas, por intermédio de painéis internos e externos, a avaliar sua própria memória, submetendo suas conclusões e recomendações à consideração dos Estados membros.

Os mesmos autores descrevem que as principais recomendações contidas no relatório foram, em linhas gerais, as seguintes:

- 1) A comunidade internacional deveria estar profundamente comprometida com a “prevenção de conflitos” e com a construção da paz (peace building). As Nações Unidas, os governos, as organizações regionais e a sociedade civil, deveriam trabalhar juntos, em tarefas de verificações, gerenciamento de conflitos e reconstrução pós-conflito (parágrafo 34). A ênfase das tarefas de “peace-building” deveria centrar-se na proteção dos direitos humanos, na desmobilização de forças e na reintegração de refugiados (parágrafo 47).
- 2) As operações de manutenção da paz deveriam ser muito mais efetivas. Os “capacetes azuis” deveriam ser bem treinados e possuir recursos para defenderem a si mesmos, os demais componentes da missão e o mandato (parágrafo 55).
- 3) O trabalho de uma missão deveria ser apoiado e melhorado por análises estratégicas e de inteligência do Secretariado, e de uma equipe de peritos legais, os

quais tinham como principal tarefa aconselhar e assistir a administrações civis transitórias (parágrafos 75 e 83).

A seu termo, as operações de manutenção da paz deveriam ter condições de estar desdobradas no terreno em 30 dias, no caso de missões tradicionais, e em 90 dias, no caso de missões complexas (multidimensionais) (parágrafo 91).

O relatório também enfatiza a necessidade de se manter pessoal qualificado, em particular líderes de missões, em listas prévias, com potenciais candidatos aptos ao desempenho de suas tarefas (parágrafo 101).

- 4) O pessoal militar deveria estar igualmente bem preparado e prontamente disponível para seu pronto desdobramento. Os Estados membros deveriam manter forças multilaterais dentro do sistema da ONU de pronta arregimentação (UN - standby arrangements system). O Secretário Geral deveria antecipar-se na criação de planos para as operações de paz antes da sinalização de um acordo de cessar-fogo pelas partes. O Secretário deveria se recusar a empregar tropas de países contribuintes que não atingissem uma mínima capacitação operacional e logística (parágrafo 117)

O mesmo alto nível de exigência deveria ser aplicado ao contingente de policiais e outros especialistas (parágrafos 126 e 145)

- 5) Maior atenção deveria ser dada para o financiamento das relações públicas (Public Information) das missões, para o apoio logístico e para o gerenciamento de gastos. O Secretariado deveria possuir fundos provisórios para iniciar o planejamento das Missões de Paz, antes da aprovação, pelo CSNU, do emprego de forças no terreno. As “missões de campo” (em contraposição ao conceito de missões burocráticas) deveriam ter maior controle sobre o gerenciamento de seus orçamentos (parágrafo 169)

Deveria ser criada uma unidade de *Peace-Building* (PCPB) dentro do Departamento de Assuntos Políticos da ONU (como de fato aconteceu). Esse departamento teria como razão de ser a melhoria do planejamento de *peace-building* no pós-conflito.

Essas foram, de maneira bastante resumida, as principais idéias extraídas dos 280 (duzentos e oitenta) parágrafos produzidos pelo relatório, contemplado com seis diferentes capítulos: “I - Un cambio necesario, II - Doctrina, estrategia y adopción de decisiones de las operaciones de paz , III - Capacidad de las Naciones Unidas para desplegar operaciones rápida y eficazmente, IV - Los recursos de la Sede y la estructura de planificación y apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz, V - Operaciones de la paz y la era de la información e VI - Dificultades para la aplicación de las recomendaciones”.

O relatório Brahimi (2000) representou o mais completo e detalhado documento já produzido sobre operações de paz desde a “Agenda para a Paz” (1992).

Enquanto esse último respondeu às transformações recém surgidas com a radical mudança de cenário do emergente pós-Guerra Fria, o primeiro (Relatório Brahimi) representou uma reação da ONU à crise gerada pela superextensão de suas atribuições e emprego (de 1994 em diante), culminadas com o episódio do Kosovo em 1999, cuja autoridade do CSNU foi frontalmente ignorada pela OTAN.

3.8 Conclusão para o capítulo Três

A ONU, assim como a Liga das Nações, foi uma reação da Humanidade ao total descabimento da guerra. Ainda que essa seja uma visão demasiadamente idealista, a criação da Organização representou um novo conceito na manutenção e na promoção da paz mundial. A fim de não repetir os erros cometidos pela Liga das Nações, a ONU montou uma estrutura

de poder que atribuiu peso proporcional aos principais atores da época (P-5 do CSNU). A criação dos P-5 com direito ao veto, ao mesmo tempo em que evitou o desmoronamento da Organização (como ocorreu com a Liga das Nações) paralisou o seu funcionamento nos estertores da bipolaridade.

A paralisação da Organização, no campo da manutenção e da preservação da paz, gerou reações dentro e fora do sistema. Fora do sistema, foram criados pactos militares de defesa mútua (OTAN e Pacto de Varsóvia) à imagem e semelhança de seus criadores (EUA e URSS). Dentro do sistema, surgiram as operações de manutenção da paz.

As primeiras operações de manutenção da paz nasceram sofrendo das limitações impostas pela bipolaridade, em contrapartida, lançaram as "pedras angulares" que norteiam as referidas operações até os dias de hoje. Sua maior importância decorre desse fato.

O fim da bipolaridade trouxe consigo uma perspectiva propícia ao incremento das operações de paz pelo maior entendimento entre os P-5. Por outro lado, os mesmos fatores que levaram os membros permanentes do CSNU à convergência de opiniões aumentaram, sobremaneira, a complexidade das questões de fundo no cenário intra e interestatal.

Era preciso responder a esse dilema de maneira organizada e sistematizada. Os velhos princípios estabelecidos no contexto da Guerra Fria não respondiam mais à crescente demanda quantitativa e qualitativa das Missões de Paz. O primeiro grande exercício de adaptação da ONU foi a produção do documento "Uma Agenda para a Paz", em junho de 1992. A ONU estabeleceu aí o que "tinha de ser feito", mas não disse de que maneira.

Sem embasamento doutrinário, experiência de campo e sofrendo dos males da superextensão de suas atribuições, a ONU, literalmente, "nafragou em diversas Missões de Paz". A segunda missão na Somália (UNOSOM II) foi seu caso mais emblemático.

Mais uma vez, era preciso "reinventar a roda", pois a Organização começava a perder sua proeminência e, acima de tudo, a sua exclusividade para a condução e o gerenciamento

dos assuntos atinentes à paz. No Kosovo, a ONU foi entestada pela OTAN. O relatório Brahimi foi a reação necessária à revitalização da Organização, porém, dessa vez, foi estabelecido não apenas o que deveria ser feito, mas principalmente “como” deveria ser feito.

O relatório Brahimi é datado de agosto de 2000, entretanto, a idealização do painel que o desenvolveu, é de 1999.

In 1999, having decided that a reform of UN peacekeeping was imperative, Secretary-General Kofi Annan undertook a comprehensive assessment of events leading to the fall of Srebrenica and also commissioned an independent inquiry into the actions of the United Nations during the Rwanda genocide of 1994. These assessments highlighted the need to improve the capacity of the UN to conduct peacekeeping operations and in particular to ensure rapid deployment and mandates that met the needs on the ground. UN peacekeeping operations needed clear rules of engagement; better coordination between the UN Secretariat in New York and UN agencies in the planning and deployment of peacekeeping operations; and improved cooperation between the UN and regional organizations. The UN also needed to bolster efforts to protect civilians in conflicts (ONU, 1999, Meeting New Challenges)

Naquele ano (1999), a ONU estabeleceu duas operações de paz (Kosovo e Timor) que já se moldavam, sob vários aspectos, às premissas estabelecidas no Brahimi. Certamente, alguns dos ensinamentos colhidos *in loco* tiveram influência direta na redação final do relatório.

Como se pode constatar, essas duas operações ocorreram em um momento crucial para a ONU. Um momento de transição entre o “ápice da decadência gerada pela superextensão de missões” e o de um “engajamento mais efetivo” como preconizava o relatório Brahimi.

No próximo capítulo, serão abordadas as circunstâncias que envolveram a Missão de Paz no Timor Leste, a partir do seu estabelecimento, haja vista que, até a ocorrência desse evento, já haviam sido tecidas as devidas considerações.

4 A ONU NO TIMOR LESTE: A ESTRUTURAÇÃO DO “PEACE-BUILDING” EM SEU MÁXIMO EXPOENTE

Neste capítulo, por diversas vezes, será empregado o termo soberania. Embora esta dissertação não seja afeta às Ciências Jurídicas, mas sim às Relações Internacionais, é importante que o leitor compreenda o ponto de vista deste autor quando faz referência ao termo, ainda que a explicação a seguir tenha sido, propositalmente, simplificada.

A correta compreensão do termo tem dupla finalidade. Primeiramente, é necessário que se tenha uma breve noção de como o conceito de soberania variou, ao longo do tempo, até a transformação da ordem jurídica mundial de “estado de natureza” em “estado civil”, transformação essa consubstanciada, do ponto de vista formal, pela assinatura da Carta da ONU, em 1945, e da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948. Somente pelo conhecimento desse processo, ainda que de forma bastante elementar, é que se pode justificar a ação daquele Organismo Internacional como legítima.

Um segundo aspecto, não menos importante, é o entendimento do termo sob a perspectiva interna da relação estabelecida entre a ONU e o Timor Leste. Quando se fala em atuação soberana da ONU no Timor, o que realmente se quer dizer? Os esclarecimentos para ambas as idéias são os que seguem.

4.1 A perspectiva histórica do conceito de soberania: um breve resumo

As teorias que embasam o conceito de soberania datam de antes da paz de Westfália, a qual inaugurou uma nova ordem legal internacional para a Europa. O regime de Westfália, que surgiu de um rompimento com a ordem religiosa anterior, é mais lembrado por ter feito do “Estado-territorial” a base do moderno sistema internacional.

A soberania “Westfaliana” residia na figura dos líderes políticos e nos governos de então. Sob esse sistema, a defesa da soberania dava aos governos uma desculpa para a imposição de normas ditatoriais. Essa forma de soberania autocrática conheceu seus primeiros limites com a Revolução Americana, em 1776, e sua ênfase na soberania popular e, posteriormente, com a Revolução Francesa, em 1789, e seus princípios de igualdade, fraternidade e liberdade. Após as Guerras Napoleônicas, o Congresso de Viena de 1815, retrocede essa tendência e reedita a soberania “Westfaliana” baseada no controle monárquico. Esse quadro só viria a mudar após a I Guerra Mundial quando, em 1919, a Conferência de Versalhes confirmou o conceito de soberania nacional, muito embora essa confirmação não tenha sido aplicada às entidades políticas da África e da Ásia, sujeitas ao colonialismo europeu. Dessa forma, em sua evolução, o conceito de soberania oscilou entre “propriedade governamental” e “possessão popular”.

Soberania e território seguiram identificados por mais de 350 anos, porém, a inviolabilidade da integridade territorial e a regra da não-intervenção, foram mais enfatizadas ao término da II Guerra Mundial, embora a criação da ONU, pelo menos formalmente, tenha representado a esperança de reversão dessa tendência. Essa ênfase privilegiou o Estado em detrimento do povo. A Guerra Fria assegurou que essa noção Estado-centrista reinasse de forma absoluta durante a sua vigência. Nesse período, o reconhecimento de novos Estados era determinado pela capacidade dos mesmos em respeitar, ou não, a regra geral da não-intervenção e de preservarem a sua soberania externa (Estado não reconhece nenhuma outra autoridade acima de si no sistema internacional). A soberania popular (quando o poder emana do povo e em seu nome é exercido) era desconsiderada nesse esquema, em grande parte porque as duas superpotências (EUA e URSS) poderiam não concordar em relação à orientação política escolhida por um determinado governo.

Com o final da Guerra Fria, as potências ocidentais voltaram a enfatizar valores normativos e a soberania interna (governos têm a legitimidade para controlar todas as atividades dentro de um determinado território se agirem de acordo com a lei) e isso deu a impressão de que o conceito de soberania estava sendo associado à norma democrática.

Não obstante, a Declaração de Viena, em 1993, elege a Democracia como o melhor regime político para a promoção dos direitos humanos. Dessa maneira, a Democracia passava a ser reconhecida como a forma mais legítima de governo. O respeito aos princípios democráticos passava a ser exigido de fora para dentro, retirando do Estado essa liberdade de escolha que lhe era facultada pelo modelo Estado-centrista.

Ruía, assim, a velha noção de soberania externa absoluta. O idealismo contido na Carta da ONU (1945) e na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), encontrava o ambiente político favorável à sua exploração. Foi esse ambiente que permitiu o incremento das ações da ONU após o término da Guerra Fria e, no caso em estudo, a atuação desse Organismo na questão do Timor Leste.

4.2 Soberania e poder político: uma diferenciação necessária

É comum encontrarmos na literatura, e em textos leigos, a menção ao termo soberania para designar o grau de poder assumido pela ONU em relação ao Timor Leste. Porém, antes de qualquer consideração, é preciso entender o que se quer dizer quando se afirma que a ONU assumiu a soberania desse território e aí exerceu funções típicas de Estado.

Achar as causas e os fundamentos do poder da autoridade faz parte de uma tendência natural do homem que é a de procurar uma explicação eficiente para os fenômenos e fatos que o rodeiam. Não há uma sociedade sem poder e todas as formas de sociedade são organizadas hierarquicamente, obedecendo a direito social próprio. Segundo Villeneuve (1929), a forma

política da sociedade, o Estado, mais do que qualquer outra, é, essencialmente, ordem e hierarquia, porque, englobando inúmeras sociedades, tem de conciliar-lhes as atividades e disciplinar os indivíduos que as compõem. Apesar de menores e englobadas no Estado, as demais sociedades são, da mesma forma que ele, naturais e necessárias à existência completa do homem e, por isso, o Estado, sem sacrificar-lhes os objetivos, deve traçar regras que as acomodem na organização política.

O poder estatal se distingue do poder dos demais grupos sociais. Por um lado, ele se apresenta natural em virtude de nossa necessidade de viver em sociedade. Por outro lado, artificial porque as sociedades não poderiam subsistir se a razão e a inteligência do homem não as aperfeiçoassem, adaptando-as às exigências de cada época, defendendo-as dos fatores de dissolução.

Para a consecução do seu objetivo (Estado) que, em última análise, é a promoção do bem comum e a própria subsistência, o poder estatal se distingue pelo fato de ser supremo, dotado de coação irresistível em relação aos indivíduos e grupos que formam a sua população e independente em relação ao governo de outros Estados. A esse poder, que é supremo, os escritores clássicos denominam soberania. No entanto, veremos que soberania e poder estatal não são a mesma coisa.

A doutrina clássica da soberania é de origem francesa e, segundo ela, o caráter distintivo do Estado é ser soberano. O conceito da soberania do Estado foi se formando em consequência da longa luta travada pelos reis da França, internamente, para impor sua autoridade aos barões feudais e, externamente, para se emanciparem do Santo Império Romano e do Papado. Conforme os costumes da época, os barões feudais eram soberanos em seus feudos e o rei somente era soberano em terras de sua propriedade. A soberania significava o que hoje se denomina soberania interna: cada barão, em sua baronia, era o poder supremo, o soberano. Assim, foi a soberania interna o primeiro aspecto da soberania que se

constituiu com a vitória do trono sobre os altivos e insubordinados barões feudais, com a consolidação e extensão da autoridade real sobre todo o território.

Externamente, os reis da França travavam uma luta semelhante para emancipar-se da tutela dos imperadores alemães que se supunham herdeiros do império romano e com supremacia sobre todos os reis da Europa. Havia também uma luta de igual teor contra o Papado, pois a Santa Sé, durante muito tempo, arrogava-se no direito de confirmar os reis no trono ou de depô-los, por meio da excomunhão, que desligava os súditos do juramento de fidelidade.

Vitoriosos também nessa contenda, os reis da França adquiriram externamente esse grau de poder que não reconhece a outro superior. A doutrina política elaborada habilmente pelos legistas franceses estendeu às relações internacionais o conceito de soberano que o rei internamente já possuía. Como tal, a soberania passou a ser uma qualidade do poder real e não um poder em si mesmo. Essa noção foi logo deturpada pelos legistas que queriam fortalecer a monarquia e a soberania passou a identificar-se com a totalidade do poder dos monarcas ou do Estado. Dessa forma, a soberania passou a ser característica, em si, do poder e da autoridade política, fato esse que a distinguiu de todos os outros poderes e autoridades.

Uma outra confusão, ainda mais deplorável, veio juntar-se a essa. Como o poder supremo fora conquistado pelos reis e por eles era exercido, a soberania fundiu-se com a qualidade de rei. O Rei, e não o Estado, é que era o soberano.

Uma terceira desfiguração viria a atingir o conceito de soberania. A soberania passou a ser uma prerrogativa do rei, um direito patrimonial do herdeiro de certas famílias. Esse conceito que se tornou plenamente vitorioso nas monarquias absolutas de direito divino, nas quais o príncipe é proprietário da soberania, reina por vontade de Deus que, expressamente, teria escolhido certas famílias para governar.

Esses três conceitos diferentes, em maior ou menor grau, mantiveram-se até hoje. Muitos autores confundem a soberania com o próprio poder do Estado, com a sua competência jurídica. Nessa acepção, todo Estado é soberano. Por outro lado, assim como a teoria medieval confundia a soberania com a pessoa do rei, a doutrina vitoriosa com a Revolução Francesa veio para confundir a soberania com o órgão mais poderoso nos Estados representativos modernos, o Povo, ou a Nação.

O equívoco desse pensamento, segundo Villeneuve (1929), é identificar, em um só conceito, a Soberania, o Poder e o Estado. Na verdade, a soberania é o grau máximo do poder político e não o próprio poder político. O poder político, por sua vez, não é o Estado, mas um dos elementos do Estado. Tal distinção torna-se fundamental à luz do conhecimento empírico da questão do Timor Leste, uma vez que a Organização das Nações Unidas não se configurou como um Estado (em seu sentido mais amplo). A ONU assumiu o papel mais visível executado por um estado que é o exercício do poder político. Por sua vez, o exercício desse poder político não conheceu nenhum outro poder interno ou externo que o limitasse (exceção feita à autolimitação do estado que se dá pelo respeito a normas e leis que ele mesmo estipula).

4.3 Introdução

O presente capítulo destina-se ao estudo da estruturação das medidas de “Post Conflict Peace Building” (PCPB) no Timor Leste, logo após a intervenção da ONU nesse país, em setembro de 1999. Trata-se do projeto mais ambicioso já realizado pela Organização, desde a sua criação, em termos de operações de paz. Nas palavras de Sérgio Vieira de Mello, em discurso proferido no Itamaraty em 5 de fevereiro de 2002:

O 20 de maio marcará, também, o fim de um empreendimento único na história da ONU: a UNTAET – Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste.

Partimos do nada, ou melhor, de um passivo marcado pela trágica herança da devastação, tendo nas mãos o desafio e o compromisso de implementar um amplo e ambicioso mandato, uma missão quase impossível a que nos atribuiu o Conselho de Segurança, em sua Resolução 1272 (1999) [...] A UNTAET é, de fato, umas das operações mais complexas já realizadas pelas Nações Unidas e um teste crucial para a Organização em seu papel inédito de “construtora de um Estado-nação”. Por primeira vez, exerceu poder soberano sobre um território, imbuída de todas as funções de governo, na totalidade dos aspectos da governança, nos planos do executivo, do legislativo e da administração da justiça, o que ultrapassa, em muito, o escopo das tradicionais missões de manutenção da paz.

No Timor, a ONU estabeleceu um forte mandato exercido por uma administração transitória sobre esse território (United Nations Transitional Administration in East Timor-UNTAET).

A referida administração chamou a atenção da comunidade internacional por um aspecto: a gama de responsabilidades assumida pela Organização. A seguir, a transcrição da Resolução 1272 do Conselho de Segurança, datada de 25 de outubro de 1999, em que são enumeradas as atribuições da Organização para essa missão:

El Consejo de Seguridad [...] Habiendo determinado que la situación actual en Timor Oriental constituye una continua amenaza para la paz y la seguridad, Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. Decide establecer, de conformidad con el informe del Secretario General, la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), que tendrá la responsabilidad general de la administración de Timor Oriental y poseerá facultades para ejercer la total autoridad legislativa y ejecutiva, incluida la administración de justicia;
2. Decide también que el mandato de la UNTAET constará de los siguientes componentes:
 - a) Proporcionar seguridad y mantener el orden público en todo el territorio de Timor Oriental;
 - b) Establecer una administración eficaz;
 - c) Contribuir al desarrollo de los servicios civiles y sociales;
 - d) Encargarse de la coordinación y la prestación de asistencia humanitaria, la rehabilitación y la asistencia para el desarrollo;
 - e) Apoyar el fomento de la capacidad para el autogobierno;
 - f) Ayudar al establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible;

O teor dos comentários de diversos autores não deixa dúvidas quanto ao caráter especial que teve essa missão:

Como características da administração transitória em Timor apontam-se:

- a) Administração no sentido latíssimo de conjunto de poderes relativos a todas as funções de Estado, e não só a administrativa (como se faz no nº 1 da Resolução nº 1272 do Conselho de Segurança e como era a administração portuguesa em Macau antes de 1999);
- b) Administração como mandato, e não como exercício de poderes próprios e originários (como sucede em Estados soberanos) – as Nações Unidas como gestora de negócios (não propriamente representante) do povo de Timor
- c) Administração funcionalizada à garantia de segurança das pessoas, ao estabelecimento ou restabelecimento de serviços públicos essenciais, e à preparação do autogoverno (nº 2 da Resolução nº 1272);
- d) Administração da gestão, sem legitimidade para tomar decisões que, criando factos consumados, diminuam ou neguem na prática as livres opções do futuro Estado independente (MIRANDA, 2000, p.216)

East Timor represents the evolution into the most recent, sixth generation of peacekeeping. A UN-authorized multinational force is prepared for combat action if necessary, and is given the mandate, troops, equipment, and robust rules of engagement that are required for such a mission. However, the military operation is but the prelude to a de facto UN administration that engages in state-making for a transitional period. That is, a “nation” is granted independence as a result of UN-organized elections. But the nation concerned has no structures of “state” to speak of. It is not even like Somalia, a case of failed state; in East Timor a state has to be created from scratch (THAKUR e SCHNABEL, 2001, p.13)

[...] a Resolução 1272, de 25 de outubro de 1999, cria – como já disse – a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (doravante, a UNTAET). Esta resolução legitima um poder que, sob a alçada directa das Nações Unidas, é muito próximo do poder estadual, ainda que, neste caso, vocacionado para a construção de um Estado (LOPES, 2000, p.200).

Em 25 de outubro de 1999, o Conselho de Segurança estabeleceu, pela Resolução nº 1272, a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET). Chefiada pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello (então subsecretário geral para assuntos humanitários da ONU). Com mandato inicial até 31 de janeiro de 2001, a UNTAET passou a exercer os poderes executivo, legislativo e judiciário em Timor Leste, em consulta e cooperação com representantes das lideranças timorenses. A UNTAET é composta atualmente por 625 funcionários internacionais, 1400 contratados locais, 200 observadores militares e uma tropa de cerca de 8000 homens. Além disso, estão atuando no terreno 12 agências da ONU e mais de uma centena de ONGs. No total, aproximadamente 12000 pessoas estão envolvidas nas atividades de assistência humanitária, reconstrução econômica e física e manutenção da lei e da ordem no território (CUNHA, 2001, p.231)

Para tanto, fazia-se necessário que a ONU exercesse poderes soberanos no Timor, como de fato o fez. Os artigos 1º, 4º e 6º da Resolução 1272 refletem a preocupação da ONU em dotar a Organização de plenos poderes para a consecução de seus objetivos e concentram esses poderes nas mãos do administrador, conforme abaixo:

1. Decide establecer, de conformidad con el informe del Secretario General, la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), que **tendrá la responsabilidad general de la administración de Timor Oriental y poseerá facultades para ejercer la total autoridad legislativa y ejecutiva, incluida la administración de justicia** (grifo nosso)

4. Autoriza a la UNTAET a **adoptar todas las medidas necesarias** (grifo nosso) para cumplir su mandato;

6. Acoge con beneplácito la intención del Secretario General de nombrar a un Representante Especial que, en su calidad de Administrador de Transición, **será responsable de todos los aspectos de la labor** de las Naciones Unidas en Timor Oriental y **estará facultado para promulgar nuevas leyes y reglamentos y enmendar, suspender o derogar los existentes** (grifo nosso);

O exercício da administração de um território pela ONU não era tarefa inédita. A missão da ONU no Congo (ONUC), entre 1960 e 1964, foi uma das precursoras. Na mesma época, a ONU empreendeu uma missão com poderes executivos e legislativos (limitados) em Irian Jaya (West Papua), antes do resultado do “act of free choice¹²” ter passado o território às mãos dos indonésios. Outros exemplos encontrados na literatura são as missões na Namíbia, entre 1966 e 1990, e a do Camboja entre 1992 e 1993. Em nenhum desses casos a ONU encampou um mandato tão abrangente como o do Timor Leste. Sérgio Vieira de Mello, em discurso mencionado anteriormente, comentou:

O mandato, obviamente, deve ser adequado à situação concreta a ser enfrentada. Nem todas as missões da ONU – nem aquelas com funções de governança – têm que ser tão extensivas e abrangentes quanto a da UNTAET. Entretanto, onde essa autoridade é exigida, ela deve ser claramente explicitada.

Já nos anos 90, quase concomitantemente com a missão no Timor (ambas foram estabelecidas no segundo semestre de 1999), ocorreu a missão da ONU no Kosovo (United Nations Interim Mission in Kosovo-UNMIK). Essa missão foi empreendida logo após a ação da OTAN naquele território, o que pode ter parecido um ato de legitimação por parte da ONU.

Considerações políticas à parte, ambas as administrações são vistas como únicas na história das Nações Unidas (CHESTERMAN, 2005). A complexidade dessas missões excedeu, sobremaneira, a complexidade das suas precursoras. No Kosovo, a ONU possuía todos os poderes inerentes a um Estado de Direito (Legislativo, Executivo e Judiciário) a

exceção da responsabilidade pela defesa externa do território (a cargo da OTAN). No Timor, o espectro de atribuições foi o mais amplo de todos os tempos, englobando, a título exemplificativo, da defesa externa à celebração de tratados comerciais (Timor Gap, ver o capítulo 2, subitem da ONU como ator), além das tradicionais funções de Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário)

O emprego da ONU nessas duas missões, por ter sido prioritariamente realizado na área da revitalização ou da criação de instituições de governo, leva à confusão de dois conceitos: “state-building” e “peace-building”. A abordagem é a que segue.

4.4 *Peace-building* versus *State-building*: esclarecendo os termos

O termo “state-building” (construção de estados) não é um termo utilizado oficialmente pela ONU. Nos Estados Unidos, o termo é conhecido como “nation-building” (construção de Nações) e, provavelmente, recebe essa denominação porque “a identidade cultural e histórica foi fortemente influenciada por instituições políticas como o constitucionalismo e a democracia” (FUKUYAMA, 2005, p. 131). As Nações Unidas entendem que o conceito de “nation-building” é bem mais complexo do que isso, englobando aspectos sociológicos e políticos, e, por essa razão, evitam a utilização do termo para não causar confusão. Trata-se, portanto, de um termo acadêmico que não é aproveitado pela ONU.

Fukuyama (2005) define *state-building*: (construção de Estados) como a criação de novas instituições governamentais e o fortalecimento daquelas já existentes. O mesmo autor enumera três aspectos distintos, ou fases, na construção de Estados.

Há três aspectos distintos, ou fases, na construção de nações. O primeiro diz respeito ao que veio a ser chamado de reconstrução pós-conflito e se aplica a países que saem de conflitos violentos, como o Afeganistão, a Somália e o Kosovo, onde a

¹² Act of free choice: Referendo organizado pela ONU em Irian Jaya (Guiné Ocidental) em 1969, a fim de determinar se a população local optaria pela sua independência ou passaria a ser integrada ao Estado indonésio

autoridade do Estado ruiu completamente e precisa ser reconstruída a partir do zero. Aqui o papel das potências estrangeiras está na provisão a curto prazo de estabilidade, por meio de infusões de forças de segurança, policiamento, ajuda humanitária e assistência técnica para a restauração dos sistemas de eletricidade, água, bancário e assim por diante.

Se o Estado destruído tem a sorte de alcançar um pouco de estabilidade com ajuda internacional (como no caso da Bósnia), entra em cena a segunda fase. Aqui, o principal objetivo é a criação de instituições estatais auto-sustentadas que possam sobreviver à retirada da intervenção externa. Esta fase é muito mais difícil de atingir do que a primeira, mas é crítica para que as potências estrangeiras possam fazer uma retirada elegante do país em questão.

O terceiro aspecto coincide em parte com o segundo. Ele está ligado ao fortalecimento de Estados fracos, onde a autoridade existe de forma razoavelmente estável, mas não consegue executar determinadas funções, como a proteção dos direitos de propriedade ou a provisão do ensino básico (FUKUYAMA, 2005, p. 132 e 133)

Samuel Chesterman, em artigo denominado “Kosovo in Limbo: state-building and substantial Autonomy” define *state-building*: da seguinte forma:

In this project, the term “state-building” is used to refer to extended international involvement (primarily, though not exclusively, through the United Nations) that goes beyond traditional peace-keeping and peace-building mandates, and is directed at developing the institutions of government by assuming some or all of those sovereign powers on a temporary basis. This highlights the linkage between recent events and earlier activities by the United Nations and its predecessor, the League of Nations, in exercising or supervising various forms of trusteeship over territory.

O mesmo autor menciona que a ONU utiliza o termo *peace-building* e que esse seria mais abrangente do que *state-building*, uma vez que este último teria ênfase apenas na criação e no fortalecimento de instituições de governo.

É certo que, tanto nas atividades de *peace-building* quanto nas de *state-building*, o objetivo final é praticamente o mesmo: prover o Estado beneficiário de uma estrutura mínima, sustentável e que, em última instância, evite a recorrência da guerra.

Para efeito deste estudo, este autor entende que o termo *peace-building* seja mais adequado do que o termo *state-building*. Primeiramente, deve ser reconhecido que a intervenção da ONU no Timor teve como ênfase a reformulação e a criação de instituições governamentais (Judiciário e Ministério Público, por exemplo), o que ficaria caracterizado como *state-building*, entretanto, seu alcance transcendeu, em muito, a apenas essa prática.

Um bom exemplo foi o trabalho da Organização no repatriamento de aproximadamente 200.000 (duzentos mil) refugiados timorenses que se encontravam na Indonésia, fato este que nada tem a ver com a mera reformulação e criação de novas instituições governamentais.

Outro aspecto fundamental é o da exatidão conceitual. Se este estudo se refere em grande parte à ONU, deve, em princípio, adotar classificações que se aproximem ao máximo daquelas utilizadas pela Organização. Como a Organização não menciona a expressão *state-building*, por considerá-la conexas ao conceito de *nation-building* dos americanos, a classificação a ser utilizada para descrever a ação da ONU no Timor Leste será a de *peace-building*.

4.5 A evolução do conceito de “peace-building”

A primeira menção ao conceito de “peace-building” surgiu no relatório “Uma Agenda para a Paz” (ONU, 1992). O conceito visava à implantação de medidas no pós-conflito de uma guerra a fim de se evitar a recorrência das hostilidades. O artigo 21 do referido relatório trazia a definição nos seguintes termos:

21. The present report in addition will address the critically related concept of post-conflict peace-building - action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict. Preventive diplomacy seeks to resolve disputes before violence breaks out; peacemaking and peace-keeping are required to halt conflicts and preserve peace once it is attained. If successful, they strengthen the opportunity for post-conflict peace-building, which can prevent the recurrence of violence among nations and people (Original em Inglês).

21 En el presente informe se tratará, asimismo, el concepto críticamente vinculado a los anteriores de consolidación de la paz después de los conflictos, vale decir las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto. La diplomacia preventiva tiene por objeto resolver las controversias antes de que estalle la violencia: las actividades de establecimiento y de mantenimiento, de la paz atienden a la necesidad de detener los conflictos y preservar la paz una vez que ésta se ha logrado. Si tienen éxito, acrecientan las posibilidades de consolidar la paz después de los conflictos, lo que puede evitar que vuelva a estallar la violencia entre las naciones y los pueblos (Versão em Espanhol)

No documento “Uma Agenda para a Paz” a idéia era tão vaga que Boutros Ghali procura enumerar exemplos daquilo que podia ser considerado como “peace-building”. O artigo 56 revela essa carência de conteúdo:

56. In the aftermath of international war, post-conflict peace-building may take the form of concrete cooperative projects which link two or more countries in a mutually beneficial undertaking that can not only contribute to economic and social development but also enhance the confidence that is so fundamental to peace. **I have in mind, for example** (grifo nosso), projects that bring States together to develop agriculture, improve transportation or utilize resources such as water or electricity that they need to share, or joint programmes through which barriers between nations are brought down by means of freer travel, cultural exchanges and mutually beneficial youth and educational projects. Reducing hostile perceptions through educational exchanges and curriculum reform may be essential to forestall a re-emergence of cultural and national tensions which could spark renewed hostilities (Original em Inglês).

56 después de los conflictos puede asumir la forma de proyectos de cooperación que asocien a dos o más países en una empresa de beneficio mutuo que podrá no sólo contribuir al desarrollo económico y social sino también a aumentar la confianza, elemento fundamental de la paz. Cabe mencionar, por ejemplo, proyectos en que los Estados trabajen aunadamente para desarrollar la agricultura, mejorar el transporte o aprovechar recursos que necesiten compartir, como el agua o la electricidad, o programas conjuntos para eliminar barreras entre las naciones promoviendo las facilidades de viaje y los intercambios culturales, así como los proyectos educacionales y para la juventud que sean de beneficio mutuo. La reducción de las percepciones hostiles mediante intercambios educacionales y la reforma de los programas de estudios puede ser indispensable para evitar que resurjan las tensiones culturales y nacionales que pueden dar lugar a una reanudación de las hostilidades (Versão em Espanhol).

O relatório Brahimi (ONU, 2000), a seu termo, enumera uma relação que mistura princípios de emprego com medidas concretas a serem desenvolvidas. Os artigos 13 e 14 do relatório são os que seguem:

13. Peace-building is a term of more recent origin that, as used in the present report, defines activities undertaken on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war. Thus, peace-building includes but is not limited to reintegrating former combatants into civilian society, strengthening the rule of law (for example, through training and restructuring of local police, and judicial and penal reform); improving respect for human rights through the monitoring, education and investigation of past and existing abuses; providing technical assistance for democratic development (including electoral assistance and support for free media); and promoting conflict resolution and reconciliation techniques. strategies are a necessary complement to short-term initiatives (Original em Inglês).

14. Essential complements to effective peace building include support for the fight against corruption, the implementation of humanitarian demining programmes,

emphasis on human immunodeficiency virus/acquired immunodeficiency syndrome (HIV/AIDS) education and control, and action against other infectious diseases(Original em Inglês).

13. La consolidación de la paz es un término más reciente que, como se usa en este informe, se refiere a las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Por lo tanto, la consolidación de la paz incluye, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo, mediante el adiestramiento y la reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal); el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa); y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación. el momento de crisis suelen ser insuficientes o llegan muy tarde. Sin embargo, si se intentan más temprano, las iniciativas diplomáticas pueden ser rechazadas por un gobierno que no ve o no quiere reconocer el problema en ciernes, o que puede ser él mismo parte del problema. Por lo tanto, las estrategias preventivas a largo plazo son un complemento necesario de las iniciativas a corto plazo (Versão em Espanhol).

14. Complementos esenciales de una efectiva consolidación de la paz son el apoyo a la lucha contra la corrupción, la ejecución de programas humanitarios de remoción de minas, los programas de lucha contra el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), incluidos los de información y la lucha contra otras enfermedades o unidades militares para hacerlo, mientras seguían las tratativas para llegar a una solución política. Las necesidades en materia de inteligencia eran también bastante simples y los riesgos para los contingentes, relativamente bajos. Sin embargo, el mantenimiento de la paz en su forma tradicional, que apunta más a tratar (Versão em Espanhol).

Uma importante inovação, trazida pelo relatório Brahimi, foi a inclusão das atividades de *peace-building* no “Department of Political Affairs” (DPA-ONU). A inclusão do tema em um órgão externo ao Conselho de Segurança revela a sua valorização no contexto da Organização. O tema passa a fazer parte, também, das medidas de *peacemaking* previstas no capítulo VI da Carta, não se restringindo somente ao contexto “pós-conflito”. A missão da unidade de *peace-building* do DPA é a de providenciar análises politico-estratégicas e periciais obtidas por intermédio desse órgão na elaboração de acordos de paz e no gerenciamento de operações pós-conflito.

Analisando os dois documentos oficiais da ONU a respeito do assunto (Agenda para a Paz e Relatório Brahimi), conclui-se que a definição de *peace-building* se faz, prioritariamente, em termos de princípios. A enumeração das atividades previstas nos dois

documentos não é absoluta, mas sim, exemplificativa, o que explica o carácter inédito de algumas medidas adotadas no Timor conforme será abordado no subcapítulo 4.7 (O *state-building* na prática).

4.6 A estruturação da administração transitória: aspectos legais

No momento em que o povo timorense exerceu o seu direito à autodeterminação, caducou o direito constitucional indonésio sobre seu território, no sentido de considerá-lo parte integrante da Indonésia. Contudo, o direito ordinário vigente no Timor, por determinação implícita da Resolução 1272 da ONU, não caducou, uma vez que a referida Resolução atribui ao administrador das Nações Unidas o direito de alterar a legislação aí existente à data da autodeterminação, podendo, ainda, revogar, interpretar ou suspender qualquer norma aí existente (ver transcrição do n. 6 da Resolução 1272).

A Resolução 1272/99 estabeleceu os termos do Mandato que deveria ser levado a cabo pela UNTAET. Ao fazê-lo, conferiu ao administrador do território os poderes legislativo, executivo e judiciário. Por essa razão, alguns autores, como o Professor Doutor Vital Moreira, da faculdade de Direito da Universidade de Coimbra¹³, criticam seu conteúdo demasiadamente centralizador que lhe confere características ditatoriais.

Ainda que a observação tenha seu fundo de verdade, deve ser lembrado que o poder do administrador não era absoluto, pois estava sujeito a limites externos. Esses limites são basicamente dois: a própria Resolução 1272 que, expressa ou implicitamente, já impõe termos ao administrador, e os de natureza material, traduzidos pelo conjunto de regras e princípios que regem as Nações Unidas. São, portanto, limites explícitos (a Resolução) e implícitos (os

¹³ Timor, um país para o século XXI. Diversos Autores Portugal, 2001.

que regem a ONU em nível internacional). Esses limites sejam explícitos ou implícitos, atuam em três ordens.

Primeiramente, existem os limites de ordem procedimental. Segundo esses, o administrador estava inteiramente obrigado aos termos da Resolução 1272/99. Dentre as determinações contidas na Resolução encontrava-se uma que determinava que o administrador deveria consultar e cooperar intimamente com o povo do Timor Leste, de maneira a exercer seu mandato de forma efetiva, procurando desenvolver as instituições locais de maneira democrática, incluindo aí o estabelecimento de uma instituição timorense dedicada aos direitos do homem.

A consecução dessa determinação se deu com a criação de uma Comissão Consultiva denominada Conselho Nacional Timorense. Esse Conselho foi instituído pelo administrador, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, e teve sua composição formada de maneira ampla, a fim de representar os anseios de todos os segmentos da sociedade timorense. Cunha (2001, p.231) refere-se a esse conselho da seguinte forma:

Em dezembro de 1999, foi criado o mecanismo que constitui elemento fundamental do atual processo político de Timor Leste: o Conselho Consultivo Nacional (CCN), órgão de coordenação política entre a UNTAET e o Conselho Nacional da Resistência Timorense (CNRT), tendo em vista garantir a participação do povo timorense no processo de tomada de decisões durante o período de administração transitória. É composto por 15 membros: o administrador transitório (que preside o conselho), três elementos da UNTAET e 11 timorenses. Procurando refletir em larga medida o resultado da consulta popular em 30 de agosto, o grupo timorense no CCN é integrado por sete representantes do CNRT, três de grupos políticos independentes do CNRT e um da Igreja Católica de Timor Leste.

A crítica que alguns membros da comunidade internacional fazem é em relação ao processo de escolha dos membros do Conselho. Como não foram eleitos, mas sim escolhidos dentre os principais líderes comunitários, questionara-se a sua legitimidade. Este autor entende que essa crítica não contribuiu em nada para a solução da questão. Não havia, no Timor, facções políticas concorrentes que justificassem o retardo que seria provocado por

mais um processo eleitoral, além do custo que tal medida agregaria. Não obstante, não se registraram no Timor manifestações contestatórias à escolha dos membros do conselho.

O segundo tipo de limitação é de ordem funcional. O exercício dos poderes do administrador estava adstrito à finalidade do mandato, qual seja: a de implementar as medidas estabelecidas no seu conteúdo de maneira a tornar o Timor independente. Desta forma, os poderes do Administrador foram os necessários, e somente esses, para levar a cabo a sua missão. Tudo de acordo com a incumbência que lhe foi dada pela Resolução das Nações Unidas.

A terceira limitação é material e implícita. Ela se traduz no conjunto de princípios que regem a ONU nessa área, sobretudo, na garantia dos direitos que são considerados universais e inalienáveis ao homem. Nesse rol de leis, devem ser destacados: a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto das Liberdades Cívicas e Políticas (1966) e a declaração de Viena¹⁴ (1993).

Esse último tipo de limitação foi operacionalizado pelo regulamento UNTAET/reg/1999/1, de 27 de novembro de 1999.

De acordo com esse documento, Sérgio Vieira de Mello impôs limites à autoridade da ONU no Timor, por intermédio de um vasto conjunto de princípios, cartas, acordos e tratados internacionais. O Administrador também destacava que a ordem jurídica indonésia (legislação ordinária) seria mantida em vigor à exceção do conjunto de leis expressamente revogadas: lei sobre a subversão, leis de proteção nacional e defesa, lei de mobilização e desmobilização militar e, por fim, a lei de defesa e segurança, abolindo a pena de morte.

No mesmo documento, Sérgio Vieira informa que assumira o poder legislativo, o qual já lhe fora atribuído pela Resolução 1272, e que iria legislar por intermédio de regulamentos.

¹⁴ Declaração de Viena: assinada como resultado da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993. Estipulou a democracia como forma de governo mais favorável aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

Essa foi, em suma, a estrutura jurídica estabelecida pela ONU a fim de dar legitimidade ao processo que viria conduzir o Timor Leste à independência.

4.7 A administração da ONU no Timor Leste: os primeiros passos da gestão

Do ponto de vista administrativo, os percalços foram maiores. O Timor Leste se ressentiu da falta de mão-de-obra especializada para o exercício da administração pública. É importante lembrar que os indonésios haviam alijado os timorenses da administração pública por intermédio do processo de transmigração da população javanesa para a ilha. Associada à falta de experiência, havia um outro fator: o baixo nível de escolaridade que prejudicava, sobremaneira, a rapidez do processo de transferência de responsabilidades.

A solução encontrada pela ONU foi a utilização de um sistema denominado “Dual desk”. Por esse sistema, nos cargos diretórios e executivos de maior escalão, para cada funcionário da ONU, deveria haver um timorense. Sérgio Vieira de Mello chamou esse processo de “timorização” (transferência gradual de responsabilidades).

O processo de timorização teve início com a composição mista do gabinete de governo. De acordo com Cunha (2001, p.232):

Em julho de 2000, o administrador do território, Sérgio Vieira de Mello, deu início a nova etapa do processo de “timorização” gradual da administração do território. Foi nomeado um gabinete misto, com quatro “ministros” timorenses e quatro dos quadros da UNTAET. Aos timorenses foram entregues as “pastas” de Administração Interna, Infra-estrutura, Assuntos Econômicos e Assuntos Sociais.

A UNTAET permaneceu responsável por questões de justiça, defesa, segurança, assuntos políticos, constitucionais e eleitorais.

Para implantação do Judiciário, a principal dificuldade enfrentada foi a falta de homogeneidade nos quadros disponíveis de advogados timorenses. Além de serem poucos, alguns haviam se formado na Austrália e outros em Portugal e Indonésia. Havia estudado

não só legislações distintas, como também, em “sistemas” jurídicos diferentes (como se sabe, a Austrália adota a Common Law). A fim de nivelar conhecimentos e procedimentos, a ONU criou uma escola de formação judiciária.

Para a estruturação do sistema de defesa foi criado um centro de formação militar em Metinaro. Esse centro contava com instrutores de diversos países, em especial, Austrália e Portugal. Aí eram formados recrutas que deveriam compor as “Forças de Defesa de Timor Leste” (FDTL). Como a ONU ficou encarregada inicialmente da defesa territorial, essa Organização dividiu a ilha em três setores de responsabilidade. À medida que os efetivos timorenses iam sendo formados, a ONU se desincumbia dessa finalidade específica, passando a responsabilidade desses setores (apenas para a defesa externa) aos próprios timorenses. O projeto inicial da ONU previa a criação de três batalhões de Infantaria no Timor.

Internamente, o processo de formação das Forças de Defesa do Timor Leste sofreu duras críticas pelos ex-membros das Forças Armadas de Libertação do Timor Leste (Falintil). Apenas uma parcela de seus membros foi designada para compor essa força, e diversos recrutas foram selecionados entre os mais jovens, normalmente sem experiência em combate. Os ex-integrantes da guerrilha sentiam-se desprestigiados e “traídos” pelo governo. Como já se encontravam mais velhos para ingressarem nas Forças Armadas, iniciaram um movimento em prol do pagamento de reformas. A questão do recrutamento pode significar um ponto de atrito político no futuro do Timor Leste.

A segurança pública foi tratada pela ONU de maneira semelhante à defesa.

No âmbito dos assuntos políticos, as questões mais importantes eram a de criação de uma nova constituição (20/3/2002) e do estabelecimento das eleições, seja para a formação da Assembleia legislativa (30/8/2002) seja para a escolha do futuro presidente (14/4/2002). Em ambos os casos, a ONU saiu-se muito bem. Para o estabelecimento da Constituição foi eleita

a Assembléia Legislativa e convocada uma equipe internacional de juristas que tinham por tarefa prestar auxílio na redação do texto constitucional.

As eleições presidenciais foram realizadas em 14 de abril de 2002. Seu vencedor foi o antigo líder guerrilheiro, o Sr. Xanana Gusmão. Em 20 de maio de 2002, no mesmo dia em que empossava seu primeiro Presidente, o País tornava-se independente (pelo menos juridicamente) vindo a ser o primeiro Estado do século XXI.

Outras iniciativas foram tomadas pela ONU no campo político. A assinatura do Tratado do Timor Gap com a Austrália representa um marco no Direito Público Internacional. O “treaty making power” (pode celebrar tratados), típico das estruturas soberanas de poder, havia sido posto em prática pela ONU, em nome do povo do Timor Leste e no interesse deste.

A fim de não prejudicar o andamento das transformações que se processavam no Timor, a ONU não abandonou o território assim que esse País se tornou independente. Manteve-se aí “mimetizada” em uma missão de apoio (United Nations Mission of Support in East Timor- UNMISET).

4.8 Kosovo e Timor: duas faces da mesma moeda.

A missão da ONU no Kosovo (UNMIK) e a missão da ONU no Timor (UNTAET) são exemplos de administrações transitórias e não foram atividades propriamente inéditas. O que guardam de especial, então? Guardam de especial a abrangência de seus mandatos. Esse é, sem dúvida, o maior ponto de convergência entre as duas missões.

Nos demais aspectos, essas duas missões guardam mais diferenças do que semelhanças. Este autor julga importante colocar as duas missões em uma perspectiva comparativa, para que não se incorra na “tentação da generalização” a qual, freqüentemente, distorce a verdade.

O primeiro termo de comparação diz respeito aos antecedentes de ambas as missões. A UNMIK foi estabelecida em 10 de junho de 1999 (Resolução 1244) no desenrolar de uma ação militar da OTAN não consentida pelo Conselho de Segurança da ONU. Essa situação gerou um duplo impasse para a ONU. Primeiramente, por não ter se manifestado publicamente contra a implementação da Operação “Allied Force¹⁵” que durou 78 dias (de 24 de março a 10 de junho de 1999). França (2004, p.137) comenta o episódio da seguinte maneira: “[...] A conclusão a que se pode chegar é que a campanha aérea, se bem não teve uma condenação explícita, não teve nem autorização expressa do Conselho de Segurança, nem tampouco recebeu legitimação *a posterior*”.

Em segundo lugar, cessados os bombardeios, a ONU viveria um dilema. Se não estabelecesse uma operação de paz estaria “pecando” pela omissão total em relação ao caso e, provavelmente, a OTAN ou a União Européia assumiriam esse “vácuo de poder”. Se ali estabelecesse uma missão de paz, como de fato o fez, tal atitude poderia ser vista como um “concorde” aos bombardeios o que, em última análise, estaria a legitimar a ação prévia da OTAN. Entre a “cruz e a espada”, a ONU optou por estabelecer a UNMIK, que coordenou o componente civil presente no Kosovo.

Transpondo o caso para a questão do Timor Leste, constata-se uma grande diferença. A UNTAET foi estabelecida em 25 de outubro de 1999, na esteira de uma intervenção multinacional, capitaneada pela Austrália e consentida pelo Conselho de Segurança: a “International Force in East Timor” (INTERFET). O observador mais desavisado poderia questionar: dois pesos, duas medidas? A questão não se resume a esse simples questionamento. É preciso, *a priori*, entender o contexto da tomada de decisão pela ONU no Kosovo. A Organização encontrava-se “constrangida” pela ação da OTAN. A Ásia, diferentemente da Europa, não é uma zona de influência usual para a OTAN. A Indonésia

¹⁵ Operação Allied Force: nome dado à campanha aérea da OTAN contra a República Federal da Iugoslávia (RFI) durante o conflito do Kosovo. Contou com a participação de treze países e 1.100 aviões

(parte envolvida no problema) encontrava-se em pleno processo de democratização, além de ser grande aliada dos americanos. Finalmente, a Austrália havia colocado suas forças a disposição desde 30 de julho de 1999.

Torna-se óbvio que a Organização aproveitou o episódio para se redimir em relação ao Kosovo, mas é inegável que as condições eram, em tudo, favoráveis.

Deixando de lado os antecedentes e concentrando as atenções nos mandatos, algumas diferenças são inquestionáveis.

O mandato da UNMIK não possuía o objetivo político claro. O artigo 10 da Resolução 1244 falava em “substancial autonomia” para o território do Kosovo, contudo, não definia o termo. O mandato da UNTAET era claro ao expressar que o objetivo final da missão era a independência do Timor Leste (observação contida nas considerações iniciais).

O mandato da UNMIK não estipulava prazo para o seu final. O mandato da UNTAET era claro ao estabelecer que o período inicial da Missão fosse até 31 de janeiro de 2001 (artigo 17).

Na UNMIK, a ONU compartilhou poderes com outras organizações intencionais. A OTAN era a responsável pelo comando das Forças de Segurança, a “construção de instituições” era de responsabilidade da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e a “reconstrução” era de responsabilidade da União Européia (UE).

Na UNTAET, a ONU não delegou poderes a nenhuma outra instituição, assumindo todas as tarefas estipuladas no mandato.

Na UNMIK, a criação e a reformulação das instituições, em especial do quadro de funcionários, não ocorreu em todos os níveis, haja vista a preexistência de várias dessas instituições. Na UNTAET, como as instituições muitas vezes não existiam, tratava-se de começar do zero.

Na UNMIK, a percepção de ameaça era interna. A ONU deveria garantir a convivência entre diferentes comunidades. Na UNTAET, a ameaça à segurança era muito mais externa do que interna, haja vista que o antigo Estado ocupante do território (Indonésia), ainda fazia fronteira com o Timor Leste.

Finalmente, a UNMIK trabalhou em um contexto em que a ONU retirou de um Estado (infrator) a jurisdição sobre uma parcela de seu território, enquanto que a UNTAET trabalhou em um contexto no qual não havia mais um Estado, e a lógica da administração era a de preparar o território para que fosse devolvido ao seu povo na forma de Estado (Lopes, 2000).

Em decorrência dessa comparação percebe-se que não se pode incluir as duas operações em um mesmo rol. Por certo, a UNTAET deve ter aproveitado diversas experiências obtidas na UNMIK, mas isso não significa, em absoluto, que essas missões façam parte de um mesmo padrão de atuação. Não é por acaso que o brasileiro Sérgio Vieira de Mello esteve presente nas duas missões. No Kosovo, como Representante Especial Interino do Secretário Geral e, no Timor, como Representante Especial do Secretário Geral.

Nota-se, igualmente, que as condições para a atuação no Timor eram bem mais favoráveis que no Kosovo. O grande mérito da Organização foi perceber esse contexto e dele tirar proveito logo em seguida ao constrangimento sofrido no Leste Europeu.

4.9 Conclusão para o capítulo sobre a ONU no Timor Leste

O Timor Leste representou para a ONU um desafio e uma oportunidade ao mesmo tempo. Um desafio à Organização pela magnitude do mandato que encampou, experiência inédita e nunca antes tentada. Uma oportunidade, pela reunião ímpar de condições favoráveis à sua consecução.

A Organização percebeu esse ambiente e o aproveitou para se redimir de um erro que havia cometido há pouco tempo: a sua omissão no Kosovo.

Alguns estudiosos englobam as duas participações em um mesmo rol. De fato, as duas foram administrações transitórias, com um grande número de atribuições, e suas similitudes se encerram por aí.

A UNTAET, se contraposta à UNMIK, apresentou diversos traços de aperfeiçoamento, traços esses que a tornaram incomum. Em primeiro lugar, a ONU percebeu que a chave para o sucesso da operação passava por um mandato robusto que lhe permitisse grande poder de manobra. Mesmo tendo sido contemplada com tal poder, a Organização não se descuidou e, atenta à questão da legitimidade de seu trabalho, dividiu a responsabilidade de suas decisões com o povo timorense, desde o estabelecimento da missão. O mandato não apenas dotou a Organização de plenos poderes como também estabeleceu objetivos concretos, estipulados em prazos viáveis.

Do ponto de vista da gestão da administração, o Timor Leste pode ser considerado um grande laboratório. A quantidade de agências da Organização no terreno (12) reflete bem esse espírito. A ênfase de atuação se deu na recuperação e na criação de instituições capazes de permitir a sobrevivência do Estado timorense após a saída da ONU desse país. No entanto, a Organização abraçou outros afazeres, fora da conceituação estrita de *state building*. A gama de tarefas, exercida pela ONU no Timor extrapolou, em tudo, a qualquer experiência anterior da ONU em termos de Missões de Paz.

Por essas e por outras razões, o Timor Leste pode ser considerado um ponto de inflexão. Os anos 90 fizeram com que o mundo conhecesse as Missões de Paz. A euforia do início da década foi substituída pela crise de “superextensão de atribuições” que se abateu após 1994 e culminou com a questão do Kosovo em 1999. O Timor representou o renascimento da Instituição enquanto promotora da paz. Os princípios aí empregados

aparecem quase todos no relatório Brahimi, produzido posteriormente ao estabelecimento da missão. Se as idéias expressas no Brahimi precedem à missão no Timor, isso é uma incógnita, entretanto, é inegável que houve interação entre os dois eventos.

Ser um ponto de inflexão não significa, necessariamente, apontar uma tendência. Não se deve esquecer que o Timor Leste, além do apelo humanitário, se destaca no cenário internacional pelo interesse econômico que suas reservas de petróleo representam. Quando a vontade política dos Estados membros da ONU não mais depender de tais “estímulos”, aí sim, a inflexão terá se transformado em tendência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise dos estudos realizados nesta dissertação, pode-se inferir que a história do Timor Leste se divide em cinco partes distintas quando a relacionamos com a Organização das Nações Unidas. A primeira fase inicia-se com a admissão de Portugal nas Nações Unidas, em 1955, e vai até 1975 quando o Timor Leste é anexado pela Indonésia. A segunda fase vai de 1975 a 1991, quando ocorre o Massacre de Santa Cruz, em novembro desse último ano. A terceira fase vai de 1991 à intervenção da ONU no território em setembro de 1999. A quarta fase corresponde ao período da administração transitória da ONU e teve início em outubro de 1999, culminando na quinta e última fase que é a do Timor Leste independente desde o dia 20 de maio de 2002, tendo se tornado o primeiro Estado-nação do século XXI.

Em virtude do recorte temporal adotado, a primeira e a última fase não serão abordadas nesta conclusão. Os parágrafos que se seguem destinam-se à reflexão crítica dos respectivos períodos e suas influências na dinâmica da questão.

A segunda fase, que tem como marcos a anexação do território pela Indonésia em 1975 e o Massacre de Santa Cruz em 1991, marcou o início do último episódio do tardio processo de descolonização português. O baixo nível de desenvolvimento político e econômico do território, legado de uma administração portuguesa incompetente tirou, de qualquer uma das partes envolvidas, a real consideração da hipótese de um futuro independente para o povo Maubere.

Para a Indonésia, o Timor Leste se apresentava como uma extensão natural de seu arquipélago e uma ameaça a fomentar tendências separatistas em outras províncias, caso viesse a se consolidar como uma entidade independente. Para que pudessem agir e assegurar seus interesses, os indonésios necessitavam legitimar sua ação, tanto em nível internacional como em nível regional. Em nível internacional, obtiveram o aval dos Estados Unidos, cuja

política externa para o período recomendava uma ação de bastidores (Détente), a fim de evitar qualquer outro foco comunista na Ásia. Regionalmente, contaram com a condescendência da Austrália, país que colocou seus interesses econômicos (petróleo) acima de seu discurso político oficial (os trabalhistas estavam no poder).

Passado o período inicial de considerações políticas e ideológicas de parte a parte, a dominação indonésia assumiu seu real matiz, qual seja: política colonial excludente dos interesses da população local e fortalecimento dos laços comerciais e estratégicos com os aliados de outrora. Os laços estratégicos e políticos com os Estados Unidos se consolidaram com um grande fluxo comercial de armamentos o qual, indiretamente, contribuiu para o aumento da repressão política de dissidências locais. Por sua vez, o aumento do intercâmbio comercial com a Austrália levou esse último país ao reconhecimento *de facto* e *de jure* da soberania indonésia sobre o Timor, quando da assinatura do tratado para exploração petrolífera do “Timor Gap” em 1989.

Tudo parecia concorrer para a aceitação passiva da situação pela comunidade internacional e a única oposição ao *status quo* estabelecido era a atuação de Portugal por intermédio da ONU, ação essa que visava mais a resguardar a dignidade portuguesa do que aos reais interesses do povo timorense. A ONU, a seu termo, limitou-se à condenação retórica da anexação e tratava o tema de maneira estritamente formal e reativa, não postulando nenhuma proposta própria para o encaminhamento da questão. Internamente, a incipiente guerrilha estabelecida pelas Falintil era o último traço concreto da vontade política de um povo em tornar-se livre.

Em novembro de 1991, a ampla divulgação do Massacre de Santa Cruz pela mídia, expôs ao mundo a brutalidade da ocupação indonésia no Timor e marca o início da terceira fase, fase essa caracterizada pela exposição da questão em nível mundial e pela migração de seu contexto de uma questão de autodeterminação para uma questão de direitos humanos.

Embora possa parecer um contra-senso, a época em que ocorreu o massacre não poderia ser mais propícia aos interesses timorenses. A comunidade internacional passava por grandes transformações e a questão dos direitos humanos estava no centro dessas transformações. Essa tendência culminou com a Declaração de Viena de 1993, que veio a associar o direito à autodeterminação com os direitos humanos.

A concessão do Prêmio Nobel da Paz a dois cidadãos timorenses, em 1996, demonstrou o reconhecimento da comunidade internacional à “especificidade” da situação do Timor que, a partir de então, não poderia mais ser tratado de forma leviana.

A Crise Econômica Asiática, em 1997, e as reformas políticas no interior da Indonésia, em 1998, viriam a enfraquecer esse país sobremaneira, gerando um momento ideal à contestação de sua presença no Timor Leste. Ao nomear um representante especial do Secretário Geral para o gerenciamento da questão em 1997, a ONU age desvinculada da orientação portuguesa pela primeira vez. A pressão sobre a Indonésia começa a ser exercida sobre esses três pilares, no sentido de se dotar o território timorense de uma autonomia progressiva. Não bastasse a pressão externa, a causa timorense ganhava cada vez mais adeptos dentro da Indonésia, cujo povo se dava conta de que sofrera do mesmo mal por três décadas. Pressionada interna e externamente e confiante no nível de integração da população timorense, a Indonésia cede ao permitir um referendo no Timor que abria a possibilidade de independência a esse povo.

A ONU passa a engajar-se mais diretamente na questão, especialmente após a assinatura dos Acordos de Nova York, em 5 de maio de 1999. Como consequência desse acordo, a Organização comprometeu-se em levar a cabo o processo eleitoral do referendo em um prazo extremamente exíguo. É importante que seja enfatizado que nessa mesma época a Organização já lidava com o embaraço gerado pelo papel secundário que assumira na questão do Kosovo, embaraço esse que representa o ápice de uma tendência de decadência em

participação de operações de paz e que vinha ocorrendo desde 1994 com o desastre da Somália.

Ao término da apuração dos resultados do referendo, e ao início da onda de violência das milícias pró-Indonésia em solo timorense, a ONU já havia estabelecido a Missão de Paz no Kosovo (UNMIK), onde exercia sua autoridade de maneira mitigada com outras Organizações Internacionais. O exercício dessa autoridade mitigada também foi alvo de críticas, e a possibilidade de redimir-se do Kosovo no Timor, levou à intervenção da Organização nesse território, em setembro de 1999.

Inaugurava-se, assim, a quarta fase da história do Timor Leste associada à Organização das Nações Unidas. Dessa vez, o vínculo da Organização seria estabelecido primeiramente por uma intervenção armada (INTERFET), seguida imediatamente por uma Missão de Paz que alterou paradigmas.

A Missão da ONU no Timor Leste representou um esforço sem precedentes por parte da Organização. A gama de responsabilidades assumidas demandava o exercício de poderes soberanos para a consecução dos objetivos estabelecidos, o que, de fato, ocorreu.

A Organização contou com uma série de facilitadores para a sua empreitada. O apoio político norte-americano, a pressionar a Indonésia, conjugou-se com o interesse português em fechar uma ferida que já durava 24 anos, e o interesse australiano em se desculpar por um passado de ingratidão, ainda que os reais interesses econômicos e políticos desses atores se apresentassem claramente nos bastidores. Se a Missão de Paz no Timor Leste representa uma tendência, somente o tempo irá revelar, contudo, não restam dúvidas de que ela tenha representado um ponto de inflexão pela magnitude de seu Mandato, e pela vontade política a ela dedicada pela Organização das Nações Unidas.

REFERÊNCIAS

AKASHI, Yasushi. The Politics of UN peacekeeping capability. In SCHNABEL , Albrecht; THAKUR, Ramesh (org). **United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement**, Tokyo, The United Nations University Press, 2001. p.149 - 154.

BERGER, Sandy. **White House, Remarks to Press pool by National Security Advisor**, sept 10th 1999. Disponível em <<http://clinton4.nara.gov/WH/New/APEC1999/rem3.html>>. Acesso em 10 dez 2005.

Press Briefing by National Security Advisor Sandy Berger and Economic Advisor Gene Sperling . sept 8th 1999. Disponível em <<http://clinton4.nara.gov/textonly/WH/New/APEC1999/brief6.html>>. Acesso em 10 dez 2005

BERRIGAN, Frida. **Indonesia at the Crossroads: US Sales and Military Training**. A special report [2001] . Disponível em <<http://www.worldpolicy.org/projects/arms/reports/indo101001.htm>>. Acesso em 12 set 2005

BURR, W, EVANS, Michael L. **East Timor Revisited: Ford, Kissinger and the indonesian invasion, 1975-76** [2001]. p.10 Disponível em <<http://www2.gwu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB/>>. Acessado em 17 nov 2005.

CAMARGO, Flávio A. de O. Timor Leste, suas colonizações e seus conflitos. In :PINTO JÚNIOR, D. V., CAMARGO, Flávio A. de O (org). **A Polícia do Exército Brasileiro**. Porto Alegre, Gênese, 2001. 208 p.

CARDOSO,Afonso José Sena. **O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**. Brasília, Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998. .169 p.

CARRASCALÃO, Mário. O Conselho Nacional da Resistência Timorense. In: **Timor Um País para o Século XXI**. Sintra, Atena, 2000. p.35 – 40.

CATHOLIC HIERARCHY. **Diocesi of Dili, Statistics**. 2005. Disponível em <www.catholic-hierarchy.org/diocese/ddili.html>. Acesso em 15 dez 2005

CHESTERMAN, Simon. **Kosovo in Limbo.** [2001]. Disponível em <http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/KOSOVO_in_Limbo.pdf>. Acesso em 12 dez 2005.

_____. **You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State Building.** London, Oxford, 2005

CLARK, Roger S. The “decolonization” of East Timor and the United Nations norms of self-determination and aggression. In: **International Law and the Question of East Timor.** London, 1995. p.25 – 37.

CLINTON, Bill. **White House, Remarks to Press pool by President Bill Clinton at the APEC’S Meeting on sept 13th, 1999.** Disponível em <<http://clinton4.nara.gov/WH/New/APEC1999/rem5.html>> Acesso em 11 dez 2005.

CUNHA, João Solano Carneiro. **A Questão de Timor Leste: origens e evolução.** Brasília, FUNAG, 2001. 249 p.

DUNN, James. **The Darkest Page,** [1994]. Disponível em: <<http://www.newint.org/issue253/darkest.htm>> . Acesso em 12 dez 2003

_____. **Timor – A People Betrayed.** Austrália: The Jacaranda Press, 1983. .279 p

FLORES, Mário César. A coerção militar nas próximas décadas. **Política Externa**, vol. 2, nº.2, 1993. p.59 – 67.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas.** Brasília, FUNAG,1999. .409 p.

FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilhos. **A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “Intervenção Humanitária”.** Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2004. 227 p.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados**. Rio de Janeiro, Rocco, 2000. 168 p

GOMES, Ana. O Relacionamento Portugal Timor. In: **Timor Um País para o Século XXI**. Sintra, Atena, 2000. p129 – 143.

HARTUNG, Willian D. **U.S. Arms Transfers to Indonesia 1975-1997: Who's Influencing Whom?** [1997]. Disponível em <<http://www.worldpolicy.org/projects/arms/reports/indoarms.html>>. Acessado em 19 set 2005.

HUME, Cameron R. **Negotiations Before Peacekeeping**. Occasional Papers on Peacekeeping # 5, international Peace Academy, 1992. 40 p.

MARTIN, Ian. **Autodeterminação em Timor Leste**. Lisboa, Quetzal Editores, 2001. .295 p.

MIRANDA, Jorge. Organização Político-Constitucional de Timor Leste. In: **Timor Um País para o Século XXI**. Sintra, Atena, 2000. p.211 – 220

NEVES, Fernando. Timor Leste: Processo de Negociações. In: **Timor Um País para o Século XXI**. Sintra, Atena, 2000. p.41 – 53.

ONU, **Carta de las Naciones Unidas**. 1945. Disponível em <<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>> . Acesso em 04 nov 2005.

ONU, **Directrices Generales para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz**. 1995. Disponível em <http://www.un.org/depts/dpko/training/tes_publications/books/peacekeeping_training/gen%20guide_sp.pdf>. Acesso em 05 dez 2005.

ONU, **Informe Brahimi**. 2000. Disponível em <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/73/PDF/N0059473.pdf?OpenElement>>. Acesso em 08 out 05

ONU, **Meeting New Challenges**. 1999 Disponível em <<http://www.un.org/depts/dpko/dpko/faq>>. Aceso em 07 jan 2006.

ONU, **Monthly Summary of Contributions” (Military Observers, Police and Troops)**. 2005. Disponível em < http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2005_2.pdf>. Acesso em 05 dez 2005

ONU, **Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Enfrentando nuevos retos, Qué és el mantenimiento de la paz?** 2004 Disponível em <<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/faq/>>. Acesso. em 15 Dez 2005).

ONU. **Resolução 3485 XXX da Assembléia Geral**. 12 dez 1975

ONU, **Um Programa de Paz, Diplomacia Preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz** (Uma Agenda para a Paz). 1992. Disponível em <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>> . Acesso em 08 out 2005.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança Após a Guerra do Golfo**. Brasília, FUNAG, 1998. 226 p.

PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 365 p

PILGER, John. **East Timor, a land of crosses** [1994]. Disponível em <<http://www.newint.org/issue253/keynote.htm>>. Acesso em 13 dez 2005.

PIRES, Mário L. **Descolonização de Timor: missão impossível?** Lisboa, Publicações Dom Quixote. 3 ed, 1994. 365 p.

PORTUGAL. **Relatório da Comissão de Análise e Esclarecimento do Processo de Descolonização de Timor (CAEPDT)**. Lisboa, 1977. 300 p.

RAMOS HORTA, J. **The unfinished saga of east timor**. New Jersey: RS Press, 1987. 208 p.

_____ **Timor Leste. Amanhã em Dili**. Lisboa, Publicações Dom Quixote Ltda, 1994. 189 p

ROCHA, Nuno. **Timor-timur, 27ª Província da Indonésia**. Lisboa: Nova Nórdica/Tempo, 1987. .198 p

ROSTOW, Walt. “**Indonésia and Portuguese Timor**”. Memo from Walt Rostow to Averrell Harriman, February 5th, 1963. p.16 Disponível em <www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB_174/423.pdf>. Acessado em 15 dez 2005.

SANTOSO, Prijadi. Indonésia: New Democracy, New Problems. Political Islam in Transition.. In: **Timor Um País para o Século XXI**. Sintra, Atena, 2000. p. 169 - 176

TAYLOR, John G. **Decolonisation, independence and invasion**. In : Hannikainen, Lauri. **International Law and the Question of East Timor**. London, Catholic Institute for International Relations & International Platform of Jurist for East Timor, 1995.

THAKUR, Ramesh; SCHNABEL , Albrecht. Cascading generations of peacekeeping: across to Mogadishu Line to Kosovo and Timor. In SCHNABEL , Albrecht; THAKUR, Ramesh (ed). **United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement**, Tokyo, The United Nations University Press, 2001. p. 03 - 25.

THAROOR, Shashi. **United Nations Peacekeeping in Europe**, in Survival, Summer 1995, London: The International Institute for Strategic Studies, 1995.

THE La’O HAMUTUK BULLETIN. **Chronology of Oil and Gas in the Timor Sea**. [2002]. Disponível em <www.etan.org/lh/bulletins/bulletinv3n8b.html#chronology> . Acesso em 03 jan 2006.

TOMÁS, Luís Filipe. Timor Loro Sae: Uma Perspectiva Histórica. In: **Timor Um País para o Século XXI**. Sintra, Atena, 2000. p.25 – 40

WIMHURST, David. A UNAMET. In **Timor Um País para o Século XXI**. Sintra, Atena, 2000. p.69 - 75

WIKIPEDIA, **Détente**. Disponível em <<http://www.wikipedia.org>>. Acessado em 17 nov 2005

WIKIPEDIA, **The History of East Timor**. Disponível em <<http://www.wikipedia.org>>. Acessado em 09 nov 2005

VILLENEUVE, Bigne de. **Traité Général de l'État**. 2 vols. Ed Recueil Sirey, Paris, 1929. 212 p.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **As Guerras Mundiais (1914-1945)**. Porto Alegre, Leitura XXI, 2003 173 p.

ANEXO A – The White House, Memorandum of Conversation, July 5th , 1975

SECRET/NODIS/XGDS

WASHINGTON

DECLASSIFIED
E.O. 12958 Sec. 3.5

MEMORANDUM OF CONVERSATION

*MR 01-34, #6; at EW 6/20/01*By *dal* NARA, Date *7/2/01*

PARTICIPANTS: President Ford
 President Suharto, President of Indonesia
 Dr. Henry A. Kissinger, Secretary of State
 and Assistant to the President for NSA
 Lt. General Brent Scowcroft, Deputy Assistant
 to the President for NSA
 Mr. Widodo (Indonesian Interpreter)

DATE & TIME: July 5, 1975 - Saturday
 12:40 p.m. - 2:00 p.m.
 (1:44 Secretary Kissinger joined)

PLACE: Laurel Cabin, Camp David, Maryland

President: Let me reiterate how pleased we are to have you visit. Secretary Kissinger told me you were here in 1970 when President Nixon was in office. We are just as concerned about our good relations with Indonesia as we were earlier.

Let me say now that we are as firmly committed and interested in Southeast Asia. The events in Indochina have in no way diminished our interest or commitment in the area.

We are committed to detente with the Soviet Union, but it has to be a mutual relationship. We will not let them have a bigger piece of the benefits. We will continue it as long as it is mutually beneficial. We recognize that the Soviet Union keeps assisting and strengthening its friends, just as we do. But they cannot take advantage of us.

In my trip to Brussels, I told my NATO allies that we were committed to them completely, and I want you and the countries in your area to feel the same.

CLASSIFIED BY Henry A. Kissinger
~~EXEMPT~~ FROM GENERAL DECLASSIFICATION
 SCHEDULE OF EXECUTIVE ORDER 11652
 EXEMPTION CATEGORY 5 (b)(3)
 AUTOMATICALLY DECLASSIFIED ON Imp. to Det.

SECRET/NODIS/XGDS

SECRET/NODIS/XGDS

- 2 -

We want to continue our assistance programs. As you know, that depends on the Congress, which has been cutting our program in recent years. This Congress is interested, but it is my intention to increase aid. We are able to make available some military equipment items to help you in your situation - four naval vessels, which may not be in tip-top condition, some tanks, aircraft such as C-47, and four C-123 transports.

Suharto: May I first convey my appreciation and gratitude, Mr. President, for your invitation to visit the United States. And on behalf of the Government and people of Indonesia, may I convey our heartfelt congratulations for the 4th of July. I would take this valuable opportunity and discuss the problems affecting not only Indonesia but all of Southeast Asia in light of recent changes which have swept the peninsula. I had already obtained valuable information from Mr. Habib and from you in respect to furthering American responsibility to its allies in the Southeast Asia region. After obtaining that information and valuable assessment, we have no fear that the United States will abandon its responsibility toward peace in the Southeast Asia region. Considering the bitter and sad experience of the American people in Vietnam, the U.S. has given such great help and to have it turn out so it is necessary to assess why it happened to come out so very badly after such American sacrifice.

If you would allow me, I will elaborate on Indonesia's problems in our struggles for independence against Communism; it will help us understand. It is not the military strength of the Communists but their fanaticism and ideology which is the principal element of their strength. To consider this, each country in the area needs an ideology of its own with which to counter the Communists. But a national ideology is not enough by itself. The well-being of the people must be improved so that it strengthens and supports the national ideology. From the experience of Laos and Vietnam in the past, they seem to have forgotten this national ideology to get the support of the people. Despite their superiority of arms in fighting the Communists, the human factor was not there. They lacked this national ideology to rally the people to fight Communism.

It is in this spirit that Indonesia has been unifying and nationalizing the people to prepare to fight the threats which eventually will be made against our independence. So we are busily engaged in encouraging and consolidating in Southeast Asia this national ideology and cooperating with others in the areas of culture, economics, and so on. This is of course to prepare for any eventuality of an Indochina eventually dominated by the Communists.

What will happen after Vietnam? There are two possibilities: Whether they will apply Communism just within their borders in order to improve the

SECRET/NODIS/XGDS

Declassified
Photocopy from Gerald R. Ford Library

SECRET/NODIS/XGDS

- 3 -

conditions of their peoples. If so, we are okay. Ho Chi Minh has always wanted to unify all of Vietnam. We don't know yet what is going on and whether they will unify or whether there will be two separate Vietnams.

President: How long do you think it will take for them to decide this?

Suharto: I have been trying to find out from the Communists and Tito, and the judgment is that the consolidation will take five years, but by then, they will be unified.

President: How about the relations between Vietnam, Cambodia and Laos?

Suharto: Let me explain. As far as Cambodia, they recognize the GRUNK and Sihanouk -- although he is still in exile. I asked Tito why he didn't support Sihanouk's return and he said it would take some time. Tito's reply was that due to prevailing conditions in Phnom Penh, it is not safe for Sihanouk to return. There are still some dangerous elements. But my personal opinion is that they don't want him back yet. My information is that it will take Cambodia about five years to consolidate, so it will be similar to Vietnam. Considering that the time for consolidation is so long -- five years -- they might want two Vietnams and one Cambodia, all three joining a non-aligned world. So they may want to stay separate but with their policies aligned.

Even if it takes some time to consolidate, events will certainly encourage similar elements in Thailand, Malaysia, the Philippines and elsewhere. Of course, this Communist ideological solidarity will take the form of encouraging these elements to step up their activities among labor, farmers and youth. When they have built up the Communist movements, the Vietnamese will be able to supply the military equipment necessary for them to undertake military activities.

President: Are all the Communists working together?

Suharto: The Soviet Union and the Chinese don't work together. They are competing to expand their own individual influence in the region.

The second possibility is they may not stay within their borders but seek to Communize the region and the world. If so, we have to find out whether they will support the Soviet Union and China. Right now, I think Vietnam won't take sides, because then it would become a target between the two. Instead it will work for independent national Communist movements. But in any case, these events will have brief impact on the neighboring countries. The question

SECRET/NODIS/XGDS

Declassified
Photocopy from Gerald R. Ford Library

SECRET/NODIS/XGDS

- 4 -

is how to counter it. Knowing well the Communist tactics -- infiltration, fanaticism, etc., it is essential for each country to have a strong national ideology -- to strengthen itself in the political, economic and military areas.

We are fortunate we already have this national ideology -- Pantchestita(?). The question is, is it strong enough? Here it is important that we strengthen our economic development so we can support our Pantchestita(?). Therefore if we fail in economic developments, it will create a lack of confidence of our national ideology and create doubts in the people and leave them susceptible to other ideologies.

President: You have done very well in controlling inflation. We have had problems in that regard, but we are now making progress. I understand if you don't make economic progress there will be the growth of a Communist ideology in Indonesia.

Suharto: The principal factor is creating a national stability principally in the economic and monetary fields. The role of the US in her responsibility toward this area -- the U.S. won't abandon her role, but the American assistance role should be reviewed, both in relation to Indonesia and all of Southeast Asia. Particularly in assisting and supporting those countries in establishing national resilience. That would help in creating a regional resilience and help keep out Communism. But we are running against time because the Communists are working very hard in these countries to convert them to Communism.

The best way of fighting subversion is intelligence and territorial operations, so we can detect Communist activity when it first arises. In carrying these out when the people are participating, we rely heavily on communications. Therefore, communication between areas is very important to knowing when problems emerge, so we can deal with them immediately. If the danger becomes greater and the insurgency becomes greater, we will require mobile units to send to these areas to squelch subversion. To supply and maintain this mobility we will need both sea and air transport so we can put down insurgency before it becomes too big to stop. Especially in the navy field, we need to improve the conditions of the navy -- not big ships but to be able to transport men and materials to be able to carry out these operations. Particularly, ships which can fight any attempts to interfere with these operations to cope with insurgency. Indonesia has many islands so we will need many of these ships with great mobility.

SECRET/NODIS/XGDS

Declassified
Photocopy from Gerald R. Ford Library

SECRET/NODIS/XGDS

- 5 -

Especially at this moment, intelligence and territorial operations are very important. We are in a better condition to do this than other Southeast nations. With American assistance, we have built a national resilience and we are working hard at building it further.

President: How big a Navy do you have and how big do you need?

Suharto: We have many capable navy men prepared to man the Soviet ships we have -- that were gathered to liberate West Iran. These ships are now mothballed and useless, however.

If you will agree with those principles to strengthen the national resilience -- especially in the military field, we can set up a joint committee to decide what is needed in the Navy, Army and Air Force. We don't need new equipment, just to make them serviceable.

President: I think we should set up a joint commission to decide what is needed and what we can do to supply those needs. I will talk to Secretary Kissinger.

Suharto: But the most important need is not in the military field but in the economic area. This is where we must build the nation. Indonesia can be an example to other countries of the importance of strengthening their national resilience.

President: Our Ex-Im Bank has been working with your people. I would expect we would continue to work with you on providing more credits and grants. It is important that we help with everything we can make available in order to contribute to the essential development you have described.

Suharto: In view of our efforts to accelerate developments, we have four sources: The IGGI (Inter-Governmental Group for Indonesia), international organizations like the World Bank, the Ex-Im Bank, and private banks. These four go from soft to hard terms for loans. We are already obtaining joint Ex-Im commercial loans, and terms are still lower through commercial banks. We hope to continue these loans.

President: In Fortune I saw a ten-page story urging private investment. Is the investment picture encouraging?

Suharto: The figure has now reached \$5 billion. What remains is for industry which requires having capital input. Examples of these huge projects are liquefied natural gas (\$800 million), nickel (\$900 million), copper, and others. These will require the assistance of other countries to get the credits.

SECRET/NODIS/XGDS

Declassified
Photocopy from Gerald R. Ford Library

SECRET/NODIS/XGDS

- 6 -

With regard to our efforts to strengthen our national resilience, I want to mention the archipelago principle. This principle has been followed by the Indonesian people for years. The purpose is to force ourselves in as a unified nation without any territorial ambition. From various countries we have gotten favorable response, but I see some hesitancy in the U.S. about this principle. Indonesia doesn't want to create difficulties with other countries establishing this principle in its territory.

President: We were encouraged at the progress of the Law of the Sea Conference and we hope for further progress. We do understand your problem. We do have reservations, and we would be happy to meet with your people to work it out. We must have maneuverability if we are to carry out our responsibility in the world. I assure you we will work with your people to try to work out a mutual understanding.

Suharto: Talks have been conducted bilaterally between us already. The third point I want to raise is Portuguese decolonization. Starting with our basic principle, the new Constitution of 1945, Indonesia will not commit aggression against other countries. So Indonesia will not use force against the territory of other countries. With respect to Timor, we support carrying out decolonization through the process of self-determination. In ascertaining the views of the Timor people, there are three possibilities: independence, staying with Portugal, or to join Indonesia. With such a small territory and no resources, an independent country would hardly be viable. With Portugal it would be a big burden with Portugal so far away. If they want to integrate into Indonesia as an independent nation, that is not possible because Indonesia is one unitary state. So the only way is to integrate into Indonesia.

President: Have the Portuguese set a date yet for allowing the Timor people to make their choice?

Suharto: There is no set date yet, but it is agreed in principle that the wishes of the people will be sought. The problem is that those who want independence are those who are Communist-influenced. Those wanting Indonesian integration are being subjected to heavy pressure by those who are almost Communists. The Communist elements practically sabotaged the recent meeting in Macao. I want to assert that Indonesia doesn't want to insert itself into Timor self-determination, but the problem is how to manage the self-determination process with a majority wanting unity with Indonesia. These are some of the problems I wanted to raise on this auspicious meeting with you.

President: I greatly appreciate the chance to learn your views, especially on the events in Vietnam as they consolidate -- and the thought it would take five years to consolidate.

SECRET/NODIS/XGDS

Declassified
Photocopy from Gerald R. Ford Library

SECRET/NODIS/XGDS

- 7 -

I would like to mention OPEC.

[Secretary Kissinger enters.]

We appreciate your not joining the embargo in '73-74. We are concerned about OPEC raising prices in the fall meeting. We are concerned about the effect on the economic recovery of the United States, the world, and the Third World. I know you feel badly about the Trade Bill's penalties against OPEC members. We are trying to get Congress to change that to make the penalties selective, not comprehensive.

Suharto: We share with the other OPEC states the view that we should not confront the consumers in this energy crisis. We are also aware that some producers have taken a tough stand. We are a small producer, but the others still listen to us. The September meeting I don't think will focus on a price increase but how to keep the purchasing power of the producers from falling. Therefore Indonesia, with the others, is studying the problem seriously so that oil revenue will benefit the people despite the inflation and recessions which have beset the world.

President: We have been through difficult times and we are now coming out of it. The oil price increase would have an injurious effect on our recovery and thus our ability to help the world's economic recovery.

In the past you have sent a special emissary to contact Secretary Kissinger on occasion. I would like that arrangement to continue under me if you agree.

Suharto: I fully share the importance of sending an emissary to contact Secretary Kissinger. I haven't done it so much recently because of the problems that both our countries have been facing recently. I would also agree to resuming these contacts so we can maintain a similarity of views on problems, like with Japan and Australia.

President: Lunch is ready.

SECRET/NODIS/XGDS

Declassified
Photocopy from Gerald R. Ford Library

ANEXO B – Department of State, The Secretary's Principal's and Regional Staff Meeting,

August 12th, 1975

DECLASSIFIED
Authority NND 949505
By MWP NARA Date 6/8

DEPARTMENT OF STATE
Washington, D.C. 20520

~~SECRET~~

THE SECRETARY'S PRINCIPAL'S AND REGIONAL STAFF MEETING,
TUESDAY, AUGUST 12, 1975

- pp 2 - 5 Reports of coup in Portuguese Timor. Habib recommended that the US not get involved. Secretary agreed that we should express no public opinion.
- pp 5 - 7 Leaks re question of Presidential visit to India. Secretary referred to Gwertzman article in N.Y. Times. Atherton was certain source was not NEA; he undertook to assure that all hands would keep quiet on this subject.
- pp 7 - 9 Argentina sitrep by Rogers. Secretary requested ARA briefing memorandum on dynamics of internal situation in that country.
- pp 9 - 12 Panama Canal negotiations. Rogers mentioned favorable reaction to announcement of Bunker's return, and Secretary agreed that Defense group could visit Panama in early September. Rogers discussed Defense desire to play larger role in negotiations. Secretary stated that he would not permit DOD reps to be on negotiating team because of larger considerations related to such a step. Rogers promised Secretary a memorandum on subject.
- pp. 13-16 CSCE implementation on maneuvers. Armitage discussed situation with respect to Autumn Forge series of NATO exercises. Secretary agreed with Hyland-Lord view that maneuvers should be notified. Armitage promised memorandum on subject.
- p. 17 Secretary said that Somali Ambassador should have appointment with President in order to deliver message from President Siad.
- pp 17-20 Rhodesian situation. Mulcahy gave status report on prospective negotiations and South African interest in settlement.

~~SECRET~~

DECLASSIFIED

Authority NND 969505By MWP NARA Date 6/8~~SECRET~~

-2-

- pp 21-28 Articles in press (e.g., Zumwalt) re allegations of Soviet SALT violations. Hyland suggested possibility of classified "white paper" for selected Congressmen. Secretary approved idea of paper and requested that it deal with origin of agreement as well as question of violations. Secretary said he would not testify before Senator Jackson, but was willing to appear before Morgan.
- pp 29-31 Indian situation. Atherton discussed reimposition of pre-censorship and resultant problem for VOA correspondent. Secretary agreed that correspondent should be withdrawn quietly in event of pre-censorship. Secretary requested NEA to get Prime Minister Chavan's visit dates changed to avoid conflict with Japanese Emperor's visit.
- pp 31-34 Sitreps by Buffum on Vietnam UN membership issue, Israeli UN expulsion question, and North Korean UN resolution. Habib discussed North Korean desire to negotiate peace treaty with US, noting US requirements that South Koreans and Chinese be included.
- pp 35-38 Secretary's speech at UN Special Session. Secretary requested from Enders, by end of day, listing of unresolved issues and general outline of speech. (Needed for discussions with President at Vail.)

~~SECRET~~

DECLASSIFIED
Authority NND 989505
By NWP NARA Date 6/8

~~SECRET~~
GDS

The Secretary's 8:00 a.m. Staff Meeting
Tuesday, August 12, 1975

PARTICIPANTS:

THE SECRETARY OF STATE -- HENRY A. KISSINGER

- P - Mr. Sisco
- M - Mr. Eagleburger
- AF - Ambassador Mulcahy, Acting
- ARA - Mr. Rogers
- EA - Mr. Habib
- EUR - Mr. Armitage, Acting
- NEA - Mr. Atherton
- INR - Mr. Hyland
- S/P - Mr. Lord
- EB - Mr. Enders
- S/PRS - Mr. Funseth
- PM - Mr. Vest
- IO - Mr. Buffum
- H - Mr. Jenkins, Acting
- L - Mr. Schwebel, Acting
- S/S - Mr. Borg, Acting
- S - Mr. Bremer

DECLASSIFIED

Authority NND 989505By NWP NARA Date 6/8~~SECRET~~

2

P R O C E E D I N G S

SECRETARY KISSINGER: Joe.

MR. SISCO: Nothing.

MR. EAGLEBURGER: Nothing.

SECRETARY KISSINGER: Phil.

MR. HABIB: We have had an incomplete series of reports on a coup in Portuguese Timor, which is creating a little bit of flak in Indonesia and Australia. We are not sure what happened, but evidently one of the Timorese Liberation for Independence groups has taken over the government one way or another. We don't know what their intentions are.

The Indonesians are quite upset and are mobilizing some forces very quietly.

When the situation becomes clear, we will know whether or not it is sufficiently serious that the Indonesians will take action. It is quite clear the Indonesians will not let a hostile group -- that is to say a Communist-dominated group -- take over.

SECRETARY KISSINGER: Yes. But who is that group?

MR. HABIB: As best we can tell, it is a group called the UDT, the Democratic Union of Timorese, which is not a Communist-controlled group. There is another group on the island which has some armed forces which is a

~~SECRET~~

DECLASSIFIED

Authority NND 949505By MWP NARA Date 6/8~~SECRET~~

3

Communist-dominated group.

If it is the UDT, it may very well be that the Indonesians are behind it and are not telling anybody yet. But from intercept traffic, we are not sure that the Indonesians are that fully clued in. And we will just to have to wait. We should have some more information today.

In any event, whichever way it goes, if it is an Indonesian move, or the Indonesians move against it, I think it is a situation in which we should just do nothing. It is quite obvious that the Indonesians are not going to let any hostile element take over an island right in the midst of the Indonesian archipelago.

SECRETARY KISSINGER: It is quite clear that the Indonesians are going to take over the island sooner or later.

MR. HABIB: Eventually. That is always expected. The only ones liable to react verbally will be the Australians, who will feel impaled to say something.

SECRETARY KISSINGER: Why should Whitlam care about the ~~dis~~appearance of a vestige of colonialism?

MR. HABIB: Whitlam has said over and over again they don't mind what happens to Portuguese Timor so long as it is with the consent of the people -- and he has taken

~~SECRET~~

~~SECRET~~

4

that high posture, and his party is on record.

As a matter of fact, he said something like that to you when he was here. And they have assumed that it eventually if it will be free, the preferable thing would be to let it stay in Portuguese hands for a couple of years while it sorts itself out.

SECRETARY KISSINGER: What does "sort itself out" mean in Timor?

MR. HABIB: The answer is until the Indonesians have organized sufficiently the Timorese into some kind of pro-Indonesian enosis group.

SECRETARY KISSINGER: Aren't you getting carried away a little bit?

MR. HABIB: It is a Greek word I learned from Tom Enders, who speaks Greek fluently. Or is that Latin you speak?

But in any event, the important thing is that we should not get ourselves sucked into this one by having opinions, unless you disagree -- I mean publicly.

(Laughter)

I think it is just made to order --

SECRETARY KISSINGER: You didn't mean that last phrase at all.

MR. HABIB: Well, subject to your confirmation,

DECLASSIFIED

Authority NND 989505
By NWP NARA Date 6/8~~SECRET~~

5

I have provided the guidance yesterday we should have no comment.

SECRETARY KISSINGER: Our Indian desk takes the news for this week, doesn't it. Why is there a daily comment on what is going on in India about the cancellation of the Presidential trips?

MR. ATHERTON: I have seen one story in the Times this morning.

SECRETARY KISSINGER: I saw another story in the Times on Sunday. I didn't even know there was such a study going on.

MR. ATHERTON: There was a memorandum to you on this. That is the only thing.

MR. HYLAND: This intelligence quote -- by Binder.

MR. ATHERTON: There is an intelligence study on internal developments. But on the question of the President's visit, the only thing I know of is the memorandum we had with you.

SECRETARY KISSINGER: Has that gotten to me?

MR. ATHERTON: I think so.

SECRETARY KISSINGER: I don't want to hurt Gwertzman's feelings that I have seen a memo before he does.

MR. ATHERTON: Gwertzman's story today refers to

~~SECRET~~

ANEXO C – The Secretary of State, Memorandum for the President from Henry Kissinger,
your visit to Indonesia

THE SECRETARY OF STATE
WASHINGTONSECRET

MEMORANDUM FOR: THE PRESIDENT
FROM: Henry A. Kissinger
SUBJECT: Your Visit to Indonesia

I. PURPOSE

Your Jakarta visit will be a dramatic reaffirmation of the significance we attach to our relations with Indonesia, the largest and most important non-Communist Southeast Asian state and a significant Third World country. In our relations with Indonesia we are seeking to move progressively away from a donor-client relationship and from preoccupation with aid issues toward ties that stress a broader sharing of interests and views. Your visit offers an excellent opportunity to encourage a more mature dialogue with the Indonesian leadership on issues of importance to us and less focused on our aid relationship.

A key mechanism for moving this process forward will be the Joint US-Indonesian Consultative Commission first agreed upon during your Camp David meeting with Suharto on July 5. We expect that a formal announcement of the Commission's formation can be made during your brief visit, which provides an occasion to make the announcement under the most auspicious circumstances. We expect the Indonesians to welcome this step.

As a result of the Camp David meeting, Suharto is more confident of the steadiness of our commitment to our friends in Asia and our close ties with Indonesia in particular. At the same time, the Camp David meeting may have given the

SECRET
GDS

SECRET

- 2 -

Indonesian side an overly optimistic impression of our ability to assist Indonesian development and security programs and an inadequate appreciation of the growing constraints that are acting to depress US aid levels everywhere. Your visit can be helpful in alerting Suharto to the likelihood of a declining US aid level and making him understand the reasons.

Our goal now is to encourage Indonesia's sense of self-reliance commensurate with its importance to the region, and to focus our dialogue increasingly on broader issues of continuing major interest of the two governments:

- The US role and US interests in East Asia, both for their own sake and to balance Soviet and PRC pressures;
- Indonesia's perceptions of its place in Southeast Asia against this broader backdrop;
- Indonesia's importance in North-South and other multilateral issues and our growing efforts to make a constructive contribution on such issues;
- Regional cooperation in Southeast Asia;
- And our increasingly varied and close bilateral relations.

II. BACKGROUND AND STRATEGY

In the post-Vietnam environment, U.S. interests in Indonesia are based both on its present position in the region and, especially, on its anticipated future role. Indonesia, the fifth most populous nation in the world, is more than three times the size of any other Southeast Asian country and includes within its border about half the region's total population. It is potentially one of the richest. Its geographic location and resources are of major strategic importance in the region. Flanking the Southeast Asian mainland, Indonesia controls the sea passages between the Pacific and Indian Oceans, including

SECRET

SECRET

- 3 -

Japan's life line to Middle East oil; its own oil fields provides a significant portion of Japan's oil consumption and a small but increasing part of our own oil imports. Its other major resources -- rubber, tin and tropical products -- are also of some significance to the United States.

On the international scene, Indonesia under Suharto has sought to carve out for itself a somewhat unique diplomatic position as an anti-Communist but non-aligned country capable of carrying on a dialogue with both radical "third world" states and the west while cautiously pursuing policies generally compatible with the latter. The government's desire not to offend politicized Moslem elements in Indonesia, however, influences it to side with the Arab states on certain issues, such as zionism; moreover, it values highly its membership in OPEC and supports OPEC actions, although it has never played a very active role at OPEC meetings.

Within the region, Indonesia is generally recognized as "first among equals" in the five-nation Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and increasingly regards the organization as the cornerstone of its regional policies.

Realization of Indonesia's potential is hampered by severe domestic problems and by economic backwardness which even its increased oil revenues have scarcely begun to overcome. Because of the Suharto Government's decision in the late 1960s to favor economic development over military preparedness, Indonesia's armed forces are poorly equipped and inadequately supplied. At best, it will be years before Indonesia can play a significant regional security role. The speed with which Indochina fell upset Suharto's calculations that Indonesia would have an extended grace period to develop its internal strength before confronting a communist threat from the north. To meet the changed situation following the loss of Indochina, President Suharto appears to have become, if anything, even more convinced in the months since your meeting at Camp David that Indonesia's policies must be based on the maintenance of close ties with the United States -- although not to the extent that its non-aligned image is tarnished.

SECRET

SECRET

- 4 -

President Suharto will want to hear about your discussions in Peking, particularly as they relate to Southeast Asia, and may also express some uncertainty about detente. He undoubtedly will take the opportunity to explain Indonesia's own views on regional security, and the future of ASEAN. He will probably describe the GOI's own tactics of gingerly approaching the question of restoring relations with the PRC and the GOI's assessment of the potential communist threat to Southeast Asia (which he sees largely as one of insurgency and subversion in the short run).

We expect Suharto will reaffirm Indonesia's non-aligned posture and its commitment to the doctrine of "national resilience", a somewhat mystical "do it yourself" concept of developing internal strength by combining equal parts of military self-reliance, broad based economic development and a political identity between the government/military and the people. Nevertheless President Suharto will probably try to obtain further general US understandings regarding economic and military assistance. He may express concern that, despite indications we gave at Camp David, the prospect for future aid seems uncertain.

President Suharto may also bring up other issues raised earlier at Camp David or of mutual interest to the two governments: Law of the Sea, Portuguese Timor, Indonesian exclusion from receiving tariff preference under the 1974 Trade Act and U.S. policy on Liquefied Natural Gas (LNG) imports. We anticipate, however, that his comments will be general and philosophic in character and that he will not expect detailed definitions of U.S. policy in response.

A straightforward, low-keyed, generally frank presentation will be most effective with Suharto. He may still harbor latent concerns as to the constancy of US policy toward Indonesia and Southeast Asia, and he is especially anxious that we recognize the magnitude of Indonesia's need for outside aid. Our desire to move away from preoccupation with aid toward a more balanced dialogue should thus be projected with caution, avoiding the impression of a change in the U.S. attitude toward Indonesia. The main forum for more detailed exchanges on this subject will be the Joint Commission.

SECRET

SECRET

- 6 -

IV. ISSUES AND TALKING POINTS1. Indonesia and the People's Republic of China

Of all the non-communist Southeast Asian countries, Indonesia has remained the most cautious about establishing (or in Indonesia's case, re-establishing) relations with Peking. Many Indonesians believe the PRC was behind the 1965 communist coup attempt and are highly skeptical of PRC pledges of non-interference in the internal affairs of its neighbors. They see their problem complicated by a sizeable Chinese minority in Indonesia (more than three million). Although Indonesia will probably normalize its relations with the PRC eventually, opinions differ within the GOI as to how quickly to proceed.

Suharto will be looking forward to your comments on your discussions with the Chinese and will be curious about our own plans for normalization with the PRC. You may wish to pass on any insights gained from your talks in Peking on Chinese intentions towards Southeast Asia (a topic in which Suharto will be keenly interested), while avoiding any appearance of advising the Indonesians on how they should handle their own relations with China. It is not in our interest to push Indonesia toward the PRC.

2. US-Soviet Detente

Indonesia's relations with the USSR are correct but wary. The GOI seeks aid from the Soviet bloc and receives a small quantity. (Aid from the USSR itself, terminated in 1965, will be resumed with a \$100 million Soviet credit for hydroelectric projects announced in November 1975). The GOI, however, remains innately suspicious of Soviet intentions. Especially in the context of your comments on China, Suharto may inquire briefly about detente. He will be seeking primarily a reassurance that we, too, are careful to keep our guard up in dealings with Moscow.

3. Indonesia's Regional Policies

Indonesia's answer to the potential threat by a communist Indochina is to build up the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN - pronounced AH-see-an) as a cohesive regional organization (but without provoking Hanoi by portraying it as a defensive alliance); to encourage

SECRET

SECRET

- 7 -

greater "national resilience" in each of the ASEAN countries; to step up its own defenses without diverting excessive resources from its economic development programs; to hold out a wary hand to Hanoi and Saigon (both of whom it recognizes) as an inducement to choose cooperation rather than confrontation with their non-communist neighbors; and to persuade the U.S. to maintain its presence in the region, especially in the form of "over the horizon" forces. As he did at Camp David, Suharto will want to acquaint you with his views of the region, Indonesia's position therein, and perhaps how he envisages the U.S. role. He will probably express concern about Malaysia's growing internal security problems (see below) and possibly about Thailand's as well.

Your Talking Points

- We welcome Indonesia's lead in developing regional cooperation, particularly through ASEAN. In our view, ASEAN represents an encouraging and constructive Southeast Asian effort to work toward regional self-reliance and security.
- We recognize that ASEAN is, and must remain, an organization of the Southeast Asian states themselves. We want to cooperate both with ASEAN's member countries and with ASEAN itself in way that ASEAN states find useful, but we look to ASEAN itself to give the lead in determining the extent and nature of our cooperation.
- For our part, we intend to maintain an effective presence in the region. We will honor our treaty commitments and we are determine to maintain our close ties with friends such as Indonesia.
- (If Suharto asks) We intend to retain our bases in the Philippines and certain facilities in Thailand with the agreement of the governments concerned.

SECRET

SECRET

- 8 -

4. The Malaysian Insurgency

The Indonesians profess great concern over the situation in Malaysia, where the chronic communist insurgency has become appreciably more active in the past year. Indonesia sees this as an opportunity for the Vietnamese Communist regimes to open a new and (for Indonesia) dangerous front by moving in with material support for the insurgents. While Malaysia is among their closest friends, the Indonesians fault the Malaysian Government for failing to take the domestic measures Jakarta believes necessary to minimize the threat -- particularly an easing of the legal and economic discrimination that favors the Malay plurality (44%) at the expense of the wealthier Chinese minority (38%). The Indonesians have some justification for their concern, but we believe their fears exaggerated. They are also concerned, but less immediately, with the insurgent threat to Thailand.

Your Talking Points (if raised by the Indonesians)

- We share Indonesia's concern over developments that could give the communists an opening to support subversion in the ASEAN region. Thailand and Malaysia appear particularly vulnerable in this regard. We hope that Indonesia, as Malaysia's close friend will help with advice and counsel.
- For our part, we sent a small military team to both Malaysia and Singapore at the request of those governments to discuss defense equipment needs. We are helping both governments in selecting military equipment and are planning to offer Malaysia credit (about \$15 million) for some of the purchases the year.

5. US Security Assistance to Indonesia

At Camp David President Suharto expressed concern to you about the potential threat of arms smuggled from the north to support insurgencies in Indonesia's neighbors and eventually in Indonesia itself. He sought our cooperation in reviewing Indonesia's equipment requirements.

SECRET

SECRET

- 9 -

During subsequent consultations in September with an Indonesian military mission we agreed to provide a modest military package (\$30 million in grants and \$12.5 million in credit for a total of \$42.5 million) of helicopter, ships, communication and radar equipment to meet Indonesia's primary threat -- the sea infiltration of arms -- and to maintain more effective control of the archipelago. Since we could not supply all their requirements, we agreed to work with them on a longer term effort to rehabilitate their military forces.

The level of military assistance which we told them they would receive this year, however, was later readjusted by switching approximately \$10 million from grant to credit. Given Congressional attitudes, overall prospects for security assistance in future years are not bright, a fact that the GOI may not adequately grasp. They could, in fact, be disappointed next spring if FY 1976 security assistance is significantly reduced as is quite possible.

Your Talking Points

- We recognize the seriousness of Indonesia's security concerns and have proposed to Congress approximately doubling the present level of our overall security assistance to Indonesia in the present fiscal year.
- For budgetary reasons we have had to make certain readjustments this year in the mix of grants to FMS credits. Increasingly, in the future, security assistance will be in terms of credit.
- We will continue to cooperate with Indonesia in the security assistance field within the limits of our capabilities. At the same time, Indonesia should not gauge US interests in Indonesia solely by our bilateral aid levels.

SECRET

6. North-South Economic Issues

Indonesia supports restructuring the world economy to bring greater equilibrium between rich and poor countries, but prefers to deal with practical questions rather than ideological confrontation. The Indonesians responded favorably to the U.S. "comprehensive" speech at the UNGA Special Session, but remain skeptical about our willingness to fulfill our promises and differ with us on such fundamental issues as our reliance on market forces to bring about changes in world economic structure. They dislike our criticism of OPEC and the non-aligned.

Indonesia exerts a moderating influence among Third World and OPEC countries. A sustained dialogue with Indonesian leaders could narrow the gap between our differing views of the policies best suited to improve the economic position of the Third World. Indonesian leaders have to be persuaded about the sincerity of U.S. North-South policies. At the same time they should be aware that U.S. domestic public support is essential for policies to benefit the developing countries and that several recent third world actions, particularly in the UN, have endangered that support.

Your Talking Points

- We sympathize with the Third World desire to bring a better equilibrium between the developed and developing countries, and we also recognize Indonesia's commitment to this goal.
- We have demonstrated the seriousness with which we propose to deal with these issues. Secretary Kissinger's speech to the UNGA Special Session contained more than 30 proposals covering trade, commodities, agriculture, finance, and technology. Many of them should be of particular benefit to Indonesia.
- In some areas we may differ on how best to pursue North-South objectives. We think market forces have a key role to play, for example, and their exclusion leads only to inefficiencies and dislocations.

SECRET

- 11 -

We believe both producer and consumer interests should be taken into account in discussing commodity policies.

- If we deal with the specifics of these issues we should be able to narrow our differences and reach practical solutions. We hope to discuss these matters with Indonesian policy makers in all appropriate fora: The Joint Commission, the Conference on International Economic Cooperation and elsewhere.
- Indonesia should also be aware of our political problems in this area. We need the support of the U.S. public to pursue policies to benefit the developing countries. We would welcome Indonesia's help in discouraging Third World positions which can only erode U.S. public support for a forthcoming U.S. posture.

7. Energy Issues

The Indonesians place considerable emphasis on solidarity with OPEC. Nevertheless they have played a passive moderate role at OPEC meetings and during the latest round kept their price increases significantly below those of other OPEC countries. They did not participate in the Arab oil embargo. The United States accounts for the bulk of Indonesia's oil investment (about 86%) and an increasing amount (about 11%) of our crude oil imports are from Indonesia.

There are two energy related issues which the Indonesians could raise in discussions: (a) Indonesian mandatory exclusion (as a member of OPEC) from the 1974 Trade Act benefits and (b) their hope for a favorable FPC ruling which would permit the GOI to go ahead with a major project to export liquefied natural gas (LNG) to California.

Your Talking Points (if the subject is raised)

- We have noted Indonesia's recent decision to hold its oil price increases below that sanctioned by OPEC. We have also appreciated Indonesia's moderate stance in other issues relating to OPEC. But we believe that in the long run Indonesia stands to gain most from increasing production and sales.

SECRET

- 12 -

- The Federal Power Commission will be taking up the Indonesian LNG case in the very near future. Meanwhile, the Administration's Energy Resources Council will be working toward decisions on our overall energy policies, including the question of LNG imports. While we cannot foretell what these decisions will be, we are very much aware of Indonesia's interest in LNG.
- We favor Congressional action to enable Indonesia to become eligible to receive those tariff preferences conferred by the 1974 Trade Act. However, Congressional concern over OPEC policies will make this difficult.

8. US Economic Aid to Indonesia

At Camp David President Suharto emphasized that "Indonesia's most important need was economic rather than military", reflecting the realistic Indonesian view that domestic socio-economic and political problems are the chief threat to the country's stability. Particularly on Java, where 80 million people are already as densely crowded as anywhere on earth, unemployment and grinding poverty are endemic. Compounding Suharto's political problems are signs that despite ten years of development under the "New Order" the gap between the rich and poor is growing, while corruption and maladministration remain widespread.

In response to Suharto's comments at Camp David, you expressed your intention to increase aid to Indonesia. Subsequently you proposed to the Congress an additional \$20 million in loans for Indonesia, bringing the total proposed U.S. assistance package of \$85 million for FY-1976. (Japan this year is providing almost twice as much, while the other members of the Indonesia aid consortium are providing roughly \$230 million). Prospects for future U.S. economic assistance are less clear since there are proposals now under inter-agency review which could cut our aid significantly as part of worldwide budgetary reductions.

Your Talking Points

- We fully recognize Indonesia's continuing need for developmental assistance. We have asked Congress for \$20 million in additional development loans to Indonesia this year for a total of more than \$80 million in aid, the biggest single increase we have proposed this year for any Asian country.

DECLASSIFIED
Authority MWD/979508
By WSP
NARA Date 10/21/11

SECRET

- 14 -

Your Talking Points.

- Despite the continued tendency of the UNGA non-aligned majority to use its voting strength irresponsibly, we are making every effort to avoid acrimonious confrontations.
- We understand Indonesia's dilemma in wanting to avoid taking issue with the non-aligned majority, and we appreciate Indonesia's support when we receive it.
- If the UN is to retain its importance, however, greater realism and consideration for the actual issues must be injected into the UNGA. It is in the interest of major countries such as Indonesia to ensure that the UN acts more effectively and responsibly. If every country voted forthrightly for what it actually believed, the extremists in the UN would find themselves a small minority.

10. Indonesia and the Law of the Sea

Indonesia has long sought international recognition of the archipelago principle, under which all waters within the Indonesian archipelago would be under extensive Indonesian control. We have not accepted the principle, but we have indicated that we could accept an objectively defined archipelago as part of an over-all Law of the Sea treaty which effectively guarantees our transit and over-flight rights through both archipelagos and international straits. After over two years of negotiation, we have narrowed our differences with Indonesia. We are prepared to resume bilateral discussions with the GOI on this subject whenever the Indonesians wish. A short while ago they expressed a desire for bilateral talks, but most recently seem to have backed away again.

Your Talking Points (if raised by the Indonesians)

- We understand Indonesia's position on the archipelago question.

SECRET

SECRET

- 15 -

- The United States can accept the archipelago principle in the Law of the Sea negotiations as part of a comprehensive treaty protecting our interests in transit through and over archipelagoes and international straits.
- We are willing to continue detailed law of the sea consultations with Indonesia to find a mutually acceptable solution to this important problem.

11. Indonesia and Human Rights

The human rights problem in Indonesia concerns about 35,000 suspected communists still under detention from the 500,000 or so arrested in the chaotic months following the attempted communist coup of September 1965. Held without trial or in many cases formal charges, these detainees have attracted a good deal of world (and Congressional) attention and criticism of Indonesia.

The Indonesians recognize the issue as a serious problem and are troubled by the criticism. They feel themselves in a dilemma. However, they are convinced the wholesale release of the detainees would lead to civil strife and a recrudescence of the Indonesian Communist Party.

We have frequently discussed the issue with the GOI in a quiet, non-accusatory manner, seeking to speed resolution of the problem, and we have alerted them to the human rights provisions of our aid legislation. The Indonesians have been responsive. During a recent US visit by a high level Indonesian delegation headed by General Ali Murtopo, one of Suharto's close advisors, the group raised the issue with Members of Congress and told them that they plan to step up the phased release of more detainees.

We believe it would be helpful if you raised this issue in a low key.

Your Talking Points

- The matter of the detainees in Indonesia has attracted a good deal of attention and concern in the U.S. and has affected Congressional and public attitudes toward Indonesia.

SECRET

SECRET

- 16 -

- The Congress has placed human rights restrictions on both economic and security assistance legislation which could make implementation of these programs more difficult. We understand that the delegation led by General Murtopo (Moor-TOE-poh) discussed this constructively with Members of Congress.
- Indonesia's release of about 1,500 detainees during the past year and the implementation of what we understand are present plans for the phased release of more detainees has already had a favorable impact on Congress and the U.S. public.

12. Indonesia and Portuguese Timor

Indonesia was content to leave in Portuguese hands the small colony (600,000 people) that shares with Indonesia the island of Timor. With the dismantling of the Portuguese empire, however, Jakarta has become concerned that the backward and resource-poor colony would attain what the Indonesians expect would be a weak, unviable independence leaving it susceptible to outside -- especially Chinese -- domination.

For about a year Jakarta has been maneuvering to absorb the colony through negotiations with Lisbon and covert military operations within the colony itself, showing considerable restraint. A small scale civil war between quarreling Timorese parties has opened the way to wider Indonesian intervention in support of pro-Indonesian factions. Portugal, meanwhile, has almost completely lost control of the colony.

A merger with Indonesia is probably the best solution for the colony if the inhabitants agree. Indonesia use of US-supplied weapons in an overt occupation of the territory, however, would contravene U.S. law. We have quietly pointed this out to the GOI, and it appears to have been a restraining factor.

SECRET

SECRET

- 17 -

Your Talking Points (if raised by Indonesia side)

- We recognize the problem that Timor poses for Indonesia, and we appreciate the restraint that Indonesia has exercised to date.
- We note Indonesia has expressed willingness to see a merger of the territory with Indonesia take place with the assent of the inhabitants of Timor. This would appear to be reasonable solution.

SECRET

ANEXO D – Department of State, Telegram 1579, December 6th, 1975

ACTION COPY

Ldy WH



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~ NOD267

PAGE 01 JAKARTA 14946 01 OF 03 061141Z

2A
ACTION NOOS-00

COPY 1 OF 15 COPIES

INFO OCT-01 ISO-00 /001 W

051972

P 061920Z DEC 75
FM AMEMBASSY JAKARTA
TO SECSTATE WASHDC PRIORITY 1579

S E C R E T SECTION 1 OF 3 JAKARTA 14946

NODIS

DEPARTMENT PASS NSC FOR SCOWCROFT

EO 11652: GDS
TAGS: OYIP(FORD GERALD R PRESIDENT)
SUBJ: FORD-SUHARTO MEETING

DECLASSIFIED
E.O. 12958 Sec. 3.6

mc 01-32 #2; ex. ltr 6/21/01

By *dlc* NARA, Date *6/26/01*

1. FOLLOWING IS MEMCON OF MEETING BETWEEN PRESIDENT FORD AND PRESIDENT SUHARTO IN JAKARTA DECEMBER 6. ALSO PRESENT WERE SECRETARY OF STATE KISSINGER, FOREIGN MINISTER MALIK, MINISTER OF STATE SUDHARMO, AMEMBASSADOR NEWSOM, AND AN INTERPRETER.

2. SUHARTO-I WISH TO EXPRESS MY THANKS AND VERY GREAT APPRECIATION FOR YOUR WILLINGNESS, MR PRESIDENT, TO ACCEPT MY INVITATION TO VISIT INDONESIA. ALTHOUGH THE VISIT IS VERY SHORT, I BELIEVE IT WILL BE MOST USEFUL. THE PROMOTION OF PERSONAL CONTACTS BETWEEN US IS IMPORTANT AND SIGNIFICANT FOR BOTH OF OUR COUNTRIES.

3. FORD-MY DELEGATION IS EXTREMELY GRATEFUL, MR PRESIDENT, FOR THE SPLENDID ARRANGEMENTS FOR THE VISIT. I REGRET THAT THE TIME IS SHORT BUT AFTER ELECTIONS, I HOPE TO COME BACK AGAIN FOR A LONGER PERIOD. THE OPPORTUNITY FOR SUCH FACE TO FACE MEETINGS IS ALSO HIGHLY IMPORTANT FOR ME. THE CONFIDENCE ESTABLISHED THROUGH SUCH MEETINGS IS IMPORTANT TO THE DEVELOPMENT OF OUR POLICIES. I CONSIDERED THE MEETING AT CAMP DAVID TO BE MOST FRUITFUL AND I AM CERTAIN THAT THIS CURRENT VISIT

~~SECRET~~

Declassified
Photocopy from Gerald R. Ford Library

SECRET



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 02 JAKART 14946 01 OF 03 061141Z

WILL EVEN FURTHER ENHANCE OUR RELATIONSHIP. THE UNITED STATES INTENDS TO CONTINUE A STRONG INTEREST IN AND INFLUENCE IN THE PACIFIC, SOUTHEAST ASIA AND ASIA. AS A WHOLE, WE HOPE TO EXPAND THIS INFLUENCE DESPITE THE SEVERE SETBACK OF VIETNAM. OUR COUNTRY-TO-COUNTRY RELATIONSHIPS ARE VERY IMPORTANT TO THE DEVELOPMENT OF THESE POLICIES.

4. AS YOU KNOW, I HAVE JUST RETURNED FROM CHINA WHERE WE HAD DISCUSSIONS OF THE INTERNATIONAL SCENE AND AN IN-DEPTH REVIEW OF OUR BILATERAL RELATIONS. WE MADE IT CLEAR THAT WE ARE OPPOSED TO THE EXPANSION OF ANY NATION OR COMBINATION OF COUNTRIES. WE HAVE NO TERRITORIAL AMBITIONS. WE VALUE OUR RELATIONSHIP WITH INDONESIA AND RESPECT YOUR REGIONAL AND NON-ALIGNED RELATIONSHIPS.

5. SUHARTO-WHAT ARE YOUR IMPRESSIONS OF CHINA'S ATTITUDE TOWARD SOUTHEAST ASIA AFTER VIETNAM?

6. FORD-THEY WILL VIGOROUSLY EXPANSIONISM BY OTHERS INTO ASIA. IN THIS THEY THINK PARTICULARLY OF THE USSR. THEY DON'T APPEAR TO HAVE AMBITIONS OF THEIR OWN.

7. KISSINGER-WE BELIEVE THAT CHINA DOES NOT HAVE EXPANSIONIST AIMS NOW. WE CANNOT PREDICT WHAT THE SITUATION WILL BE IN FIVE YEARS. RIGHT NOW THEIR FIRST CONCERN IS THE SOVIET UNION AND THEIR SECOND VIETNAM.

8. FORD-I HAD THE IMPRESSION OF A RESTRAINED CHINESE FOREIGN POLICY LARGELY DIRECTED AT MEETING THE CHALLENGE OF RUSSIA AND VIETNAM.

9. SUHARTO-AT CAMP DAVID WE DISCUSSED THE QUESTION OF UNIFICATION OF VIETNAM. THAT SEEMS NOW TO BE MOVING AHEAD. LAOS AND CAMBODIA SEEM ALREADY UNDER VIETNAMESE INFLUENCE. DOES THE UNITED STATES BELIEVE THE THREE WILL BE INCORPORATED INTO ONE COUNTRY?

10. FORD-THE UNIFICATION OF VIETNAM HAS COME MORE QUICKLY THAN WE ANTICIPATED. THERE IS, HOWEVER, RESISTANCE IN CAMBODIA TO THE INFLUENCE OF HANOI. WE ARE WILLING

~~SECRET~~

NOT TO BE REPRODUCED WITHOUT THE AUTHORIZATION OF THE EXECUTIVE SECRETARY



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 03 JAKART 14946 01 OF 03 061141Z

TO MOVE SLOWLY IN OUR RELATIONS WITH CAMBODIA, HOPING PERHAPS TO SLOW DOWN THE NORTH VIETNAMESE INFLUENCE ALTHOUGH WE FIND THE CAMBODIAN GOVERNMENT VERY DIFFICULT. THE SITUATION IN LAOS IS DISTURBING AND APPEARS TO DEMONSTRATE AN ACCELERATED INTEREST ON THE PART OF NORTH VIETNAM.

11. KISSINGER-IT IS INTERESTING THAT IN LAOS SOUVANNAYONG IS NOW IN A SUBORDINATE POSITION. THE CHINESE WANT TO USE CAMBODIA TO BALANCE OFF VIETNAM AND ARE KEEPING TROOPS IN CONNECTION WITH ROAD BUILDING IN THE NORTH. WE DON'T LIKE CAMBODIA, FOR THE GOVERNMENT IN MANY WAYS IS WORSE THAN VIETNAM, BUT WE WOULD LIKE IT TO BE INDEPENDENT. WE DON'T DISCOURAGE THAILAND OR CHINA FROM DRAWING CLOSER TO CAMBODIA.

12. SUHARTO-THE FACT REMAINS THAT SIHANOUK, DESPITE SUPPORT FROM CHINA, HAS NO AUTHORITY AND THE KHMER ROUGE LEADERSHIP IS CLOSER TO HANOI. THEY ARE GUIDED BY THE WILL OF HO CHI MINH.

13. KISSINGER-LE DUC THO USED TO TELL ME THAT THEIR AMBITION WAS ALL OF INDOCHINA AFTER WHICH THEY WOULD PROCEED TO TAKE OVER SOUTHEAST ASIA.

14. SUHARTO-IN RECENT POWER POLITICS THE THREE INDOCHINESE COUNTRIES ARE TRYING TO SEPARATE THEMSELVES FROM THE BIG POWERS AND BECOME MEMBERS OF THE NON-ALIGNED MOVEMENT. CAMBODIA AND LAOS ARE MEMBERS ALTHOUGH HANOI IS NOT YET A MEMBER. THIS CAN CAUSE NEW PROBLEMS FOR THE NON-ALIGNED MOVEMENT. SEVERAL COMMUNIST COUNTRIES NOW WANT TO BE NON-ALIGNED. YUGOSLAVIA, CUBA AND ROMANIA ARE EXAMPLES. NOW AMONG THE NON-ALIGNED COUNTRIES THERE ARE NO CONSISTENT POLICIES AND NO SOLID BLOC.

15. ONE OF INDONESIA'S MAIN CONCERNS IS THE DANGER FROM INDOCHINA WHETHER THERE IS ONE STATE OR THREE. THIS DANGER APPLIES TO ALL OF THE NON-COMMUNIST COUNTRIES IN THE AREA.

16. FORD-FROM PAST HISTORY IT IS CLEAR THAT INDOCHINA

~~SECRET~~



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 04 JAKART 14946 01 OF 03 061141Z

WOULD BE A DISTURBING ELEMENT IN ANY GROUP. DO THE NON-COMMUNIST COUNTRIES HAVE A VETO OVER NEW MEMBERS OF THE NON-ALIGNED GROUP?

17. SUHARTO: NO. IT IS DIFFICULT TO EXCLUDE ANYONE BECAUSE OF THE LARGE NUMBER OF AFRICAN COUNTRIES WHO ARE SO EASILY INFLUENCED; THIS IS WHAT BROUGHT ABOUT THE ADMISSION OF NORTH KOREA. PARTLY BECAUSE OF THIS SITUATION WE ARE NOW CONCENTRATING ON CONSOLIDATING OURSELVES IN SOUTH-EAST ASIA. WE ARE TRYING TO FIND IDENTICAL VIEWS ON FACING THE COUNTRIES IN INDOCHINA AND ON WAYS AND MEANS TO IMPROVE SECURITY. AT THE BEGINNING WE HAD DIFFERENCES

~~SECRET~~

SECRET



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

NOD271

PAGE 01 JAKARTA 14946 02 OF 03 061011Z

20

ACTION NODS-00

INFO OCT-01 ISO-00 /001 W

052500

P 061000Z DEC 75
FM AMEMBASSY JAKARTA
TO SECSTATE WASHDC PRIORITY 1580

~~SECRET~~ SECTION 2 OF 3 JAKARTA 14946

NODIS

OF OPINION, THAILAND AND MALAYSIA, WITH A COMMON BORDER WITH INDOCHINA, SAW NO IMMEDIATE THREAT AND WANTED TO ESTABLISH RELATIONS WITH HANOI. INDONESIA ADVISED THEM THAT EVEN THOUGH THERE WAS NO PHYSICAL THREAT THIS DID NOT MEAN THERE WAS AN ABSENCE OF DANGER. THE LOCAL INSURGENCIES REPRESENT A GREATER DANGER THAN WOULD AN OVERT PHYSICAL THREAT. THE ASEAN LEADERS HAVE NOW CONCLUDED THAT THE INSURGENT ELEMENTS HAVE STEPPED UP THEIR ACTIVITIES. THE ASEAN LEADERS WILL SEEK TO CONSOLIDATE THEIR ACTION IN THE FORTHCOMING ASEAN SUMMIT. THE AGENDA WILL INCLUDE ECONOMICS AND POLITICS AS WELL AS SECURITY.

18. ON THE ECONOMIC SIDE THE OBJECTIVE WILL BE TO STRENGTHEN NATIONAL RESILIENCE. IT IS IMPORTANT TO COOPERATE CLOSELY TOGETHER SO THAT NO COUNTRY IS A WEAK LINK. IN THIS CONNECTION THE ASEAN COUNTRIES WISHED TO TAKE A COMMON STAND ON TRADE RELATIONS AND AVOID COMPETITION AMONG THEMSELVES. A RELATIONSHIP NOW EXISTS WITH THE EEC AND CONSULTATIONS ARE CONDUCTED THROUGH A SPECIAL COMMITTEE CALLED SCAN. INDONESIA WOULD LIKE TO SEE THE ESTABLISHMENT OF CONSULTATIONS ON ECONOMIC MATTERS BY ASEAN WITH OTHER COUNTRIES AND PARTICULARLY THE UNITED STATES. HOW THIS WOULD BE DONE IS NOW BEING DISCUSSED. INDONESIA IS THE LEADER OF THE GROUP TALKING WITH THE EEC AND THE PHILIPPINES WILL BE THE LEADER OF THE GROUP IN DISCUSSIONS WITH THE UNITED STATES. (THIS POINT WAS SUBSEQUENTLY CLARIFIED WITH GENERAL SUDHARMO.)

~~SECRET~~



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 02 JAKARTA 14946 02 OF 03 061211Z

00M FORD-WE WOULD WELCOME SUCH DISCUSSIONS AND WILL WAIT UNTIL THE INITIATIVE IS TAKEN BY THE PHILIPPINES FOR THE GROUP.

20. SUHARTO-THE ASEAN COUNTRIES DO NOT WISH TO EMBARK ON OVERLY AMBITIOUS PROGRAMS BUT WISH TO FIND PROJECTS BENEFICIAL TO ALL. PART OF THE EFFORT WILL BE IN INDUSTRIES IN WHICH PRODUCTS ARE CLEARLY IN DEMAND SUCH AS IN FERTILIZER. INDONESIA IS NOW PRODUCING UREA FERTILIZER AND THE PHILIPPINES HAS THE PROSPECT OF PRODUCING PHOSPHATES.

21. FORD-WHERE WOULD THE CAPITAL COME FROM FOR SUCH PROJECTS?

22. SUHARTO-WE ENVISAGE JOINT VENTURES WITH ALL FIVE COUNTRIES INVOLVED.

23. KISSINGER-WE WOULD WELCOME SUCH PROJECTS AND HAVE LONG SUPPORTED THE IDEA OF REGIONAL ARRANGEMENTS. WE BELIEVE THAT THESE WOULD HAVE AN IMPORTANT EFFECT.

24. SUHARTO-WE UNDOUBTEDLY WOULD BE LOOKING FOR CAPITAL FROM THE US ALSO FOR SUCH PROJECTS.

25. IN DISCUSSIONS OF SECURITY AMONG THE ASEAN COUNTRIES, WE ARE SEEKING TO AVOID ANY OUTWARD INDICATION OF A PACT. WE INTEND TO BEGIN BY AN EXCHANGE OF INTELLIGENCE ANALYSES AND ESTIMATES. WE WILL THEN DECIDE WHAT METHODS WE SHOULD USE TO REINFORCE OUR SECURITY.

26. FORD-DO YOU CONSIDER THE INSURGENCY IN THAILAND AND MALAYSIA YOUR MOST IMMEDIATE THREAT?

27. SUHARTO-EXACTLY. IT IS THERE THAT WE ARE NOW TRYING TO ANALYSE WHAT WE SHOULD DO. WHAT WE DO MUST BE CLOSELY RELATED TO OUR CAPABILITIES, TO A DETERMINATION OF HOW STRONG WE ARE. THESE CAPABILITIES ARE CURRENTLY LIMITED. IT IS IMPORTANT, THEREFORE, THAT WE CONSOLIDATE THE STRENGTH OF THE PEOPLES IDEOLOGY, POLITICALLY, ECONOMICALLY AND MILITARILY. ALL VILLAGES SHOULD BECOME

~~SECRET~~

Declassified
Photocopy from Gerald R. Ford Library



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 03 JAKART 14946 02 OF 03 061211Z

FORTRESSES. THIS REQUIRES SUBSTANTIAL SMALL ARMS. THAILAND AND INDONESIA ARE STUDYING THE MEANS OF PROVIDING SUCH ARMS. BOTH MALAYSIA AND THAILAND ARE INTERESTED IN SMALL ARMS PRODUCTION BUT FOR SECURITY REASONS WOULD BE PREPARED TO SEE THIS PRODUCTION IN INDONESIA. WE WOULD LIKE TO BUILD A PLANT TO PRODUCE M-16 RIFLES. WOULD THE UNITED STATES CONSIDER ASSISTING IN THE CONSTRUCTION OF SUCH A PLANT?

28. KISSINGER-WE WOULD FAVOR THIS AS A GOVERNMENT BECAUSE OF ITS INDICATION OF WIDER COOPERATION.

29. FORD-WE WOULD BE MORE THAN SYMPATHETIC, WE WOULD BE ENTHUSIASTIC ABOUT SUCH A CONCEPT.

30. SUHARTO-WE ARE NOW TAKING FORMAL STEPS. HE LEADERSHIP ON THE PROJECT IS LEFT TO INDONESIA.

31. FORD-WE WERE NOT ANXIOUS TO WITHDRAW FROM THAILAND AS RAPIDLY AS THE THAIS WANTED.

32. KISSINGER-WE WILL KEEP UTAPAO AIR BASE.

33. FORD-WE ARE STILL IN THAILAND. WE ALSO HAVE HAD SOME CONTACTS WITH MALAYSIA AND SINGAPOR ABOUT INCREASED MILITARY AID.

34. SUHARTO-INSURGENCY HAS NOW REACHED THE CAPITALS IN BOTH THAILAND AND MALAYSIA. IT IS BECOMING INCREASINGLY DIFFICULT TO FACE THIS INSURGENCY. FOR ONE THING, THERE ARE CONFLICTS OF INTEREST IN BOTH THAILAND AND MALAYSIA. THE RECIAL PROBELMS IN MALAYSIA ARE AN EXAMPLE. THE COMMUNISTS ARE TRYING TO SUBVERT BY CUTTING LINKS BETWEEN THE ASEAN COUNTRIES. THEY WANT TO CUT MALAYSIA FIRST.

35. FORD-WHERE ARE THE INSURGENTS COMING FROM?

36. SUHARTO-MAINLY FROM CHINA. 40 PCT OF THE POPULATION IN MALAYSIA ARE CHINESE. VIETNAM AND THE SOVIET UNION WILL NOT STAND STILL IF THEY FEEL THERE ARE OPPORTUNITIES IN MALAYSIA. WE NEED TO FORTIFY MALAYSIA BUT THIS IS NOT EASY TO DO BECAUSE OF THE CHINESE INFLUENCE IN MALAYSIA.

~~SECRET~~

SECRET



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 04 JAKART 14946 02 OF 03 061211Z

THIS CAUSES GREAT CONCERN TO SINGAPORE WHICH WOULD BE IN DANGER IF MALAYSIA FELL. WE ARE CONCERNED BECAUSE IT WOULD BRING THE COMMUNISTS RIGHT TO OUR THRESHHOLE.

37. FORD-IS THAILAND THREATENED BY VEITNAM?

38. SUHARTO-YES. THERE IS A LONG HATRED BETWEEN THAILAND AND VIETNAM.

39. I WOULD LIKE TO SPEAK TO YOU, MR PRESIDENT, ABOUT ANOTHER PRBELN, TIMOR. WHEN IT LOOKED AS IF THE PORTUGUESE RULE WOULD END IN TIMOR WE SOUGHT TO ENCOURAGE THE PORTUGUESE TO AN ORDERLY DECOLONIZATION PROCESS. WE HAD AGREEMENT WITH THEM ON SUCH A PROCESS AND WE RECOGNIZED THE AUTHORITY OF PORTUGAL IN THE CARRYING OUT OF DECOLONIZATION AND IN GIVING PEOPLE THE RIGHT TO EXPRESS THEIR WISHES. INDONESIA HAS NO TERRITORIAL AMBITIONS. WE ARE CONCERNED ONLY ABOUT THE SECURITY, TRANQUILITY AND PEACE OF ASIA AND THE SOUTHERN HEMISPHERE. IN THE LATEST ROME AGREEMENT THE PORTUGUESE GOVERNMENT WANTED TO INVITE ALL PARTIES TO NEGOTIATE. SIMILAR EFFORTS WERE MADE BEFORE BUT FRETELIN DID NOT ATTEND. AFTER THE

~~SECRET~~



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

NOD274

PAGE 01 JAKART 14946 03 OF 03 061237Z

20
ACTION NODS-00

INFO OCT-01 190-00 /001 W

052850

P 061000Z DEC 75
FM AMEMBASSY JAKARTA
TO SECSTATE WASHDC PRIORITY 1501

SECRET SECTION 3 OF 3 JAKARTA 14946

NODIS

FRETELIN FORCES OCCUPIED CERTAIN POINTS AND OTHER FORCES WERE UNABLE TO CONSOLIDATE, FRETELIN HAS DECLARED ITS INDEPENDENCE UNILATERALLY. IN CONSEQUENCE OTHER PARTIES DECLARED THEIR INTENTION OF INTEGRATING WITH INDONESIA, PORTUGAL REPORTED THE SITUATION TO THE UNITED NATIONS BUT DID NOT EXTEND RECOGNITION TO FRETELIN. PORTUGAL, HOWEVER, IS UNABLE TO CONTROL THE SITUATION. IF THIS CONTINUES IT WILL PROLONG THE SUFFERING OF THE REFUGEES AND INCREASE THE INSTABILITY IN THE AREA.

40. FORD-THE FOUR OTHER PARTIES HAVE ASKED FOR INTEGRATION?

41. SUHARTO-YES, AFTER THE UDT, INDONESIA FOUND ITSELF FACING A FATE ACCOMPLI. IT IS NOW IMPORTANT TO DETERMINE WHAT WE CAN DO TO ESTABLISH PEACE AND ORDER FOR THE PRESENT AND THE FUTURE IN THE INTEREST OF THE SECURITY OF THE AREA AND INDONESIA. THESE ARE SOME OF THE CONSIDERATIONS WE ARE NOW CONTEMPLATING. WE WANT YOUR UNDERSTANDING IF WE DEEM IT NECESSARY TO TAKE RAPID OR DRASTIC ACTION.

42. FORD-WE WILL UNDERSTAND AND WILL NOT PRESS YOU ON THE ISSUE. WE UNDERSTAND THE PROBLEM YOU HAVE AND THE INTENTIONS YOU HAVE.

43. KISSINGER-YOU APPRECIATE THAT THE USE OF US-MADE ARMS COULD CREATE PROBLEMS.

~~SECRET~~

NODS-001



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 02 JAKARTA 14946 03 OF 03 061237Z

RRM FORD-WE COULD HAVE TECHNICAL AND LEGAL PROBLEMS, YOU ARE FAMILIAR, MR PRESIDENT, WITH THE PROBLEMS WE HAD ON CYPRUS ALTHOUGH THIS SITUATION IS DIFFERENT.

45. KISSINGER-IT DEPENDS ON HOW WE CONSTRUE IT; WHETHER IT IS IN SELF DEFENSE DR IS A FOREIGN OPERATION. IT IS IMPORTANT THAT WHATEVER YOU DO SUCCEEDS QUICKLY, WE WOULD BE ABLE TO INFLUENCE THE REACTION IN AMERICA IF WHATEVER HAPPENS HAPPENS AFTER WE RETURN. THIS WAY THERE WOULD BE LESS CHANCE OF PEOPLE TALKING IN AN UN-AUTHORIZED WAY. THE PRESIDENT WILL BE BACK ON MONDAY AT 2:00 PM JAKARTA TIME. WE UNDERSTAND YOUR PROBLEM AND THE NEED TO MOVE QUICKLY BUT I AM ONLY SAYING THAT IT WOULD BE BETTER IF IT WERE DONE AFTER WE RETURNED.

46. FORD-IT WOULD BE MORE AUTHORITATIVE IF WE CAN DO IT IN PERSON.

47. KISSINGER-WHATEVER YOU DO, HOWEVER, WE WIL TRY TO HANDLE IN THE BEST WAY POSSIBLE.

48. FORD-WE RECOGNIZE THAT YOU HAVE A TIME FACTOR, WE HAVE MERELY EXPRESED OUR VIEW FROM OUR PARTICULAR POINT OF VIEW.

49 KISSINGER-IF YOU HAVE MADE PLANS, WE WILL DO OUR REST TO KEEP EVERYONE QUIET UNTIL THE PRESIDENT RETURNS HOME.

50. DO YOU ANTICIPATE A LONG GUERILLA WAR THERE?

51. SUHARTO-THERE WILLPROBABLY BE A SMALL GUERILLA WAR. THE LOCAL KINGS ARE IMPORTANT, HOWEVER, ADN THEY ARE ON OUR SIDE. THE UOT REPRESENTS FORMER GOVERNMENT OFFICIALS AND FRETELIN REPRESENTS FORMER SOLDIERS. THEY ARE INFECTED THE SAME AS IS THE PORTUGUESE ARMY WITH COMMUNISM.

52. I WOULD LIKE TO SAY A WORD ABOUT TRADE RELATIONS. THERE ARE SEVERE ECONOMIC PRESSURES ON OUR COUNTRIES.

~~SECRET~~

SECRET



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 03 JAKART 14046 03 OF 03 061237Z

WE MUST DO ALL WE CAN TO MAXIMIZE OUR INCOME. IN THIS CONNECTION THERE IS AN IMBALANCE OF PROFITS BETWEEN THE OIL COMPANIES OPERATING IN INDONESIA AND THOSE OPERATING IN THE MIDDLE EAST. INDONESIAN COMPANIES MAKE AS MUCH AS \$2.50 A BARREL WHEREAS THE PROFITS IN THE MIDDLE EAST ARE UNDER \$1.00 A BARREL.

53. FORD-ARE THEY REINVESTING AND EXPANDING OPERATIONS?

54. SUHARTO-YES, WE DON'T WANT TO INTERFERE WITH THAT BUT WE BELIEVE THEY CAN STRETCH OUT THEIR PROFITS. WHAT WE DO SHOULD NOT BE INTERPRETED AS NATIONALIZATION. WE ARE SEEKING AN UNDERSTANDING AND NEGOTIATIONS ARE UNDERWAY. PROSPECTS ARE ENCOURAGING. WE ALSO WANT THE UNDERSTANDING OF THE USG HOWEVER.

55. FORD-THEY SHOULD BE GRATEFUL THAT THEY ARE TREATED WELL HERE IN INDONESIA, MUCH BETTER THAN IN SOME OTHER COUNTRIES. I HOPE THAT YOUR NEGOTIATIONS WITH THEM WILL BE BENEFICIAL AND THAT THEY WILL SUPPORT YOUR EFFORT.

56. KISSINGER-OUR MAIN CONCERN IS THAT WHATEVER YOU DO DOES NOT CREATE A CLIMATE THAT DISCOURAGES INVESTMENT. BASICALLY THE MATTER IS BETWEEN YOU AND THE COMPANIES. WE ARE NOT INVOLVED IN SUCH PROBLEMS.

57. SUHARTO-WE HAVE TAKEN THESE VIEWS INTO ACCOUNT AND EVERYTHING THAT WE DO WILL BE BASED ON EXISTING LAWS. WE WANT TO FIND WAY OF OBTAINING REVENUE WHICH WILL NOT JEOPARDIZE FAIR PROFITS FOR THE COMPANIES.

58. KISSINGER- WE APPRECIATE YOUR CLARIFICATION OF THIS MATTER.

59. FORD-LET ME ASSURE YOU THAT WE UNDERSTAND YOUR SITUATION. WE HAVE NO PARTICULAR RECOMMENDATIONS.

60. SUHARTO-ONCE MORE, I THANK YOU FOR THIS VISIT. WE ARE A COUNTRY THAT HAS MANY NEEDS AND WE CONTINUE TO LOOK TO THE UNITED STATES TO HELP US.

~~SECRET~~

CONFIDENTIAL



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 04 JAKARTA 14946 03 OF 03 061237Z

YQM FORD-WE WILL DO WHAT WE CAN. OUR PROBLEM IS TO CON-
VINCE CONGRESS WHERE WE HAVE GREAT DIFFICULTIES. ALTHOUGH
PROSPECTS MAY BE A LITTLE BETTER THAN WE HAD THOUGHT EARLIER.
ON THE ECONOMIC SIDE, WE ARE SEEKING TO OBTAIN THE MAXIMUM
AMOUNT WHICH IS IN THE VICINITY OF \$80 MILLION THIS YEAR.
WE WILL ALSO TRY TO GET CONGRESS TO MODIFY THE TRADE ACT
WHICH EXCLUDES OPEC COUNTRIES FROM GENERALIZED PREFERENCES.
WE REALIZE THAT INDONESIA DID NOT PARTICIPATE IN THE OIL
EMBARGO. CONGRESS HAS, UNFORTUNATELY TREATED ALL OPEC
COUNTRIES IN THE SAME FASHION.

62. I WOULD LIKE TO MENTION ALSO, MR PRESIDENT, THAT I
WANT TO MAINTAIN A DIRECT RELATIONSHIP. IF YOU HAVE ANY-
THING SPECIAL, I HOPE YOU WILL COMMUNICATE WITH ME
DIRECTLY BY WHATEVER MEANS SEEMS APPROPRIATE. NEWSOM

~~SECRET~~

ANEXO E – Department of State, Indonesia and Portuguese Timor

DEPARTMENT OF STATE
BRIEFING PAPERINDONESIA AND PORTUGUESE TIMOR

Portuguese Timor is a small (population 600,000) hitherto neglected Portuguese colony occupying half the island of Timor. The other half is Indonesian territory. The inhabitants of the two halves are ethnically indistinguishable, although centuries under separate rule have created social and cultural differences. Indonesia does not claim the colony, and the Suharto government has been content to leave it indefinitely in Portuguese hands. The GOI does, however, look with concern at the idea of an independent Portuguese Timor, fearing that its backwardness and lack of economic viability would open it to pervasive outside -- especially Chinese -- influence which could spread into Indonesia.

Background

A small scale civil war broke out between rival political parties in Portuguese Timor last August. Unable to restore order, the Portuguese evacuated their remaining citizens and moved their administration to a small off-shore island. Fretilin, a vaguely leftist party favoring early independence, quickly gained ascendancy when it won the support (and the weapons) of the 2,000-odd Timorese soldiers from the disbanded Portuguese garrison. The Indonesians, however, have trained and equipped units from the two main rival parties and sent them back into Portuguese Timor with a stiffening of disguised Indonesian special forces troops. The latter have been pressing Fretilin back toward Dili, the capital. Latest reports indicate that hostilities have decreased while the pro-Indonesian forces consolidate their position.

Meanwhile, the Indonesian Foreign Minister, meeting recently in Rome with his Portuguese counterpart, obtained the latter's agreement to a statement reasserting Portugal's responsibility for the territory and calling for a conference between the Timorese parties and the Portuguese to end the fighting and resume the "orderly" process of decolonization disrupted last August. The statement favors Indonesia, in that it refutes Fretilin's claim to control of the territory and has Fretilin outnumbered in a conference by the two rival parties now under de facto Indonesian control.

CONFIDENTIAL

GDS

CONFIDENTIAL

- 2 -

Current Situation

Preoccupied with the crisis at home and with their focus on colonial problems limited to agonizing over Angola, Portugal's chief interest is to get out gracefully, leaving behind a semblance of order on which legal factions can agree. The Portuguese have called a conference of the three main Timorese parties, suggesting Darwin as the site. None of the three parties have rejected the proposal, but there is disagreement and bickering over the location.

Meanwhile, the Indonesian UN Mission has circulated a policy statement emphasizing Portugal's continuing responsibility for "orderly decolonization" of Timor, calling for an act of self-determination by the "entire people", pledging to abide by the outcome, and welcoming them to "become independent through integration with Indonesia" if they wish. In a passage aimed at Fretilin, the statement declared that "Indonesia cannot accept a solution imposed by any party through armed force".

Prognosis

A Portuguese sponsored conference of the three main Timorese parties (assuming it is eventually held) could result in a cease-fire call and perhaps a token return of the Portuguese administration to Dili, although an actual restoration of Portuguese authority seems most unlikely. Although the Indonesians would probably give a cease-fire their public blessing, we expect that they will keep up their clandestine pressure on Fretilin until the party is defeated or breaks up. The GOI has displayed patience and some subtlety in its efforts to date, however, and will try to reach its objective with minimum outside impact.

U.S. Interest

We have taken the position that the U.S. should eschew involvement in the Timor situation and leave its resolution to the Indonesians, Portuguese, Australians and Timorese themselves. There are no present calls for our involvement, with the parties concerned in direct touch with each other and none seeking our help.

A particular concern for us has been the possibility of an overt Indonesian military move into the territory, inevitably using US-supplied weapons in the process. We have brought the matter quietly to the attention of the Indonesian leaders, however, and this has been a major factor in restraining Jakarta to date.

CONFIDENTIAL

DECLASSIFIED
Authority
By WBJ
NARA Date 10/21/80
80561601

INDONESIA AND PORTUGUESE TIMOR

Drafted by: EA/IMS:ECIngraham:lgr
11-21-75 ext 21236

Clearances: EA - Mr. Miller
EUR/WE - Mr. Fourier