

ENTRE O CROCODILO¹ E O CANGURU: A UNTAET² COMO ATOR DE POLÍTICA EXTERNA NO MAR DE TIMOR

BETWEEN THE CROCODILE AND THE KANGAROO: UNTAET AS A FOREIGN POLICY ACTOR AT THE TIMOR SEA

ENTRE EL COCODRILO Y EL CANGURO: LA UNTAET COMO ACTOR EN LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL MAR DE TIMOR

GUILHERME MOREIRA DIAS³

RESUMO

O sonho de um Timor-Leste independente foi abruptamente interrompido pela violenta e ilegal ocupação indonésia no início de 1975, fato que levou a quase que total destruição do país e a necessidade de um esforço multilateral sem precedentes para sua reconstrução em diferentes dimensões. O desafio da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET) de transformar ruínas e cinzas em um Estado viável foi conduzido para além de suas funções originais estabelecidas no mandato aprovado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. A atuação da missão como ator de política externa marca um momento singular para o estudo da disciplina. A partir das contribuições de Goldstein e Keohane é possível analisar o comportamento dos atores envolvidos e o papel das ideias e dos interesses das diferentes partes no processo de formulação e operação das iniciativas desenvolvidas nas negociações para redefinição dos termos de exploração do Mar de Timor.

Palavras-chave: Política externa. Ideias. Timor-Leste. Administração Transitória. Nações Unidas.

ABSTRACT

The dream of an independent East Timor was abruptly interrupted by the violent and illegal Indonesian occupation in early 1975, a fact which led to almost complete destruction of the country and the need for an unprecedented multilateral effort to reconstruct it in different dimensions. The challenge of the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) to turn ruins and ashes in a viable state was driven beyond their original functions set out in the mandate approved by the UN Security Council. The performance of UN Mission as a foreign policy actor marks a unique moment to study the discipline. Taking the contributions of Goldstein and Keohane as primary reference it is possible to analyze the behavior of the actors involved and the role of ideas and interests of the different parties in the formulation and operation of the initiatives developed in negotiations to redefine the terms of exploitation of the Timor Sea.

Keywords: Foreign Policy. Ideas. Timor-Leste. Transitional Administration. United Nations.

RESUMEN

El sueño de un Timor Oriental independiente fue abruptamente interrumpido por la violenta e ilegal ocupación de Indonesia a principios de 1975, un hecho que llevó a la destrucción casi total del país y a la necesidad de un esfuerzo multilateral sin precedentes para su reconstrucción en diferentes dimensiones. El desafío de la Administración Transitoria de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET) de transformar ruínas y cenizas en un estado viable fue impulsado más allá de sus funciones originales establecidas en el mandato aprobado por el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas. El desempeño de la misión como un actor en la política exterior marca un momento singular para estudiar la disciplina. A partir de las contribuciones de Goldstein y Keohane es posible analizar el comportamiento de los actores involucrados y el papel de las ideas e intereses de las diferentes partes en el proceso de formulación y operación de las iniciativas desarrolladas en las negociaciones para redefinir los términos de la explotación del mar de Timor.

Palabras clave: Política exterior. Ideas. Timor Oriental. Administración Transitoria. Naciones Unidas.

¹ Uma das lendas sobre a origem de ilha de Timor diz que ela surgiu da petrificação de um crocodilo, animal símbolo do país e muito comum especialmente nas praias da costa sul.

² United Nations Transition Administration in East Timor; Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste

³ Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (UNILASALLE), Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
E-mail: <diasgm@gmail.com>

Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

I INTRODUÇÃO

O estudo das Relações Internacionais é concentrado nas políticas formuladas nas/pelas grandes potências. Os analistas mais reconhecidos, as teorias mais replicadas, os objetos de análise mais frequentes voltam-se para os Estados Unidos e a Europa. Hodiernamente, potências emergentes e Estados com altos índices de crescimento econômico e gastos militares têm atraído a atenção da comunidade internacional, suscitando interesse dos acadêmicos, por exemplo, para os BRICS⁴. Em menor medida é possível identificar obras que abordam a atuação internacional dos pequenos Estados, normalmente relacionada com seu comportamento diante dos constrangimentos colocados pelos grandes Estados.

A lógica da concentração dos esforços acadêmicos nas potências, contudo, não se aplica a este artigo. Seu objeto é um momento peculiar da política externa de Timor-Leste, um pequeno país situado entre a Ásia e a Oceania. Com um reconhecimento internacional recente, a população de Timor aproxima-se de 1,2 milhão de pessoas, seu Produto Interno Bruto (PIB) somava 1,63 bilhão de dólares em 2013 e o país encontra-se na 128ª posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), considerado nível médio, no mesmo ano.

Figura 1: Mapa de Timor-Leste.



Fonte: Pereira Gomes (2000)

Mas o que justifica a opção por um pequeno país entre tantos objetos de análise disponíveis? Timor-Leste é um caso relevante de estudo para várias áreas das Relações Internacionais, especialmente em decorrência da violenta invasão indonésia em 1975 e suas intercorrências. Coloca-

se para a análise o estabelecimento de uma Administração Transitória, a autorização para que a missão utilizasse todos os meios necessários para a restauração da independência do país e a atuação de uma missão de paz da ONU na seara da política externa de um país em reconstrução. Se não são fenômenos inéditos, sua excepcionalidade chama atenção.

O presente artigo propõe uma reflexão sobre o papel de atores não-estatais como operadores de política externa a partir da contribuição de Keohane e Goldstein para a análise de política externa valendo-se de uma percepção de que as ideias contribuem diretamente no impacto causal das decisões tomadas e dos resultados obtidos. Cabe aqui apontar na direção da linhagem weberiana de pensamento, que vincula ideias e interesses como elementos causais na análise da ação humana em condição de paridade, e sustenta a análise do caso em tela (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998). O caminho para esse processo decisório passa por Timor-Leste, um caso que merece uma contextualização mais detalhada, dadas as idiosincrasias não apenas do país, mas de toda a complexa teia de interesses que vai colidir nas negociações petrolíferas das quais a Administração Transitória tomará parte entre 1999 e 2002.

A primeira sessão do presente artigo abordará a dimensão histórica da questão timorense, apresentando a estruturação da colônia portuguesa na ilha de Timor, a posterior luta por autodeterminação e a formação dos movimentos de libertação, a declaração de independência, seguida pela invasão e uso indiscriminado de violência pela Indonésia até a retomada da pressão internacional, seguida pelo referendo e a nova onda de destruição que levou a intervenção das Nações Unidas.

A segunda parte do artigo apresenta a estrutura política responsável pela transição de Timor-Leste de um território indeterminado entre a posse colonial portuguesa e a alegada condição de província indonésia para o status de Estado independente. Destaca-se a questão da viabilização do Estado como elemento indicativo da construção do interesse por parte dos atores internacionais que geriam Timor-Leste quando da administração transitória.

Na terceira sessão discute-se o processo de construção da UNTAET como ator de política externa, indicando que esta é uma atribuição apenas adjacente aos ditames do mandato do Conselho de Segurança. Na sessão seguinte, apresenta-se o caso que motiva a análise, a disputa pelo Mar de Timor e suas implicações na relação entre Indonésia, Austrália, Timor-Leste e a Administração Transitória.

Os desdobramentos em termos de política externa são discutidos na quinta sessão do artigo, com a apresentação das ideias, crenças e princípios que norteiam o comportamento e as ações dos operadores em relação a negociação com a Austrália a partir de 1999. A sessão seguinte coloca em perspectiva as ações da UNTAET com a formulação acerca do papel das ideias na formulação e operação da política externa.

⁴ Grupo de países emergentes formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

2 TIMOR E A BARBÁRIE

Timor-Leste é uma ex-colônia portuguesa descoberta em 1512. A ocupação do país deu-se de forma lenta e gradual, na medida em que sua importância era relativamente baixa comparada aos demais territórios ultramarinos de Portugal. A economia colonial baseava-se na exploração do sândalo e agricultura de subsistência. Com a expansão do império colonial holandês na Ásia, em meio a redução significativa das capacidades portuguesas de reação, a ilha de Timor acabou dividida em duas partes, cabendo aos lusitanos a parte oriental e um pequeno enclave no norte de Timor Ocidental, que marca o ponto de chegada dos exploradores no século XVI (DURAND; MENDES, 2010; XIMENES BELO, 2012).

Os primeiros movimentos de independência de Timor remontam ao século XIX, mas os principais acontecimentos foram a Revolta de Manufahi, em 1912, e a Revolução de 1959, ambas derrotadas pelas forças coloniais portuguesas. Com a queda do regime salazarista em 1974, a situação política em Timor ficou indefinida (XIMENES BELO, 2012; ALKATIRI, 2012). As pressões pela descolonização se tornavam cada vez mais fortes, com o crescimento dos grupos pró-independência. Ainda no início da década de 1970, Francisco Xavier do Amaral liderou a criação da Associação Social Democrata Timorense (ASDT), que deu origem ao mais forte de todos os movimentos, a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN), que pregava a ruptura total com o modelo colonial e a instalação de um regime marxista no país (DURAND; MENDES, 2010).

Com vistas a apaziguar as tensões políticas entre os diferentes grupos ideológicos, o governador Mário Lemos Pires convocou eleições municipais no início de 1975. No pleito, os candidatos da FRETILIN obtiveram expressivas votações e vitórias na maior parte dos distritos. Os partidos pró-Portugal (União Democrática Timorense) e pró-anexação indonésia (Associação Popular Democrática Timorense) questionaram os resultados, o que levou a um conflito armado entre os integrantes dos partidos.

A vitória dos combatentes da FRETILIN potencializou a luta por independência, declarada em novembro de 1975. Por sua orientação comunista, a chegada da FRETILIN ao poder em Timor foi vista com reservas por Washington, Jacarta e Canberra. Em meio a expansão de outras ameaças comunistas em um momento importante da Guerra Fria, coube a Indonésia a missão de debelar a expansão em Timor-Leste. Menos de dez dias após a proclamação da independência pela FRETILIN, forças indonésias invadiram o país com a anuência tácita dos EUA, iniciando uma ocupação que duraria mais de duas décadas e causaria a morte de quase um terço da população local, num dos maiores genocídios ocorridos após a II Guerra Mundial (RAMOS HORTA, 2000).

Os reiterados relatos acerca do uso da violência na ocupação indonésia sinalizam o grau de sofrimento e

humilhação impostos à população timorense. A reação internacional foi relativamente intensa nos dois primeiros anos da ocupação, inclusive com a aprovação de resolução demandando uma solução pacífica. Aos poucos, contudo, o tema foi saindo da lista de questões prioritárias do Conselho de Segurança das Nações Unidas, especialmente em um cenário de Guerra Fria, no qual um território como Timor-Leste praticamente não chamava atenção dos atores políticos⁵.

Num momento em que Timor era tema colateral na agenda internacional, a visita do Papa João Paulo II, em 1989, insuflou a resistência timorense. O vínculo religioso era utilizado como instrumento de restrição a imposição dos valores indonésios para a população. O resultado da escalada das ações de guerrilha foi um aumento da violência contra civis, que culminou com o Massacre de Santa Cruz, em novembro de 1991 (TIMOR..., 2001).

A divulgação das imagens do assassinato de inocentes que imploravam por suas vidas, revitalizou o movimento contra a ocupação indonésia, que gradativamente passou a ter destaque nos foros multilaterais. O choque causado pela violência contra civis que peregrinavam para homenagear um dos muitos mortos por soldados indonésios ecoou especialmente em Portugal, oficialmente ainda potência colonial de Timor. O país passou a contestar a posição da Indonésia e valeu-se da assinatura do Tratado de Maastricht no ano seguinte para transformar o tema em uma questão importante para a política externa europeia, apesar das restrições do governo britânico.

Alguns meses após o massacre, ocorria a prisão de um dos principais líderes da guerrilha timorense, “Kay Rala Xanana” Gusmão. A mobilização internacional por sua libertação e pela independência do país ganharam adeptos por todo o planeta. Com o crescente interesse na questão timorense, o protagonismo de José Ramos Horta e do Bispo Carlos Filipe Ximenes Belo nas negociações para a independência do país levaram ambos a dividirem o Prêmio Nobel da Paz em 1996 por seu trabalho na construção de uma solução pacífica para o conflito timorense. No ano seguinte, as economias asiáticas sofreram um grande abalo decorrente da fuga de capitais especulativos e a crise levou a manifestações populares na Indonésia que culminaram com a dissolução do regime do presidente Suharto e a retomada do regime democrático no país. A sequência de acontecimentos criava as condições para o sucesso das negociações internacionais para libertação de Timor-Leste.

O acordo estabelecido entre os governos de Indonésia, Portugal e a Organização das Nações Unidas levou a realização de um referendo que determinaria se Timor-Leste permaneceria como província indonésia ou teria sua independência restabelecida. A consulta popular seria organizada pelas Nações Unidas, nos termos da

⁵ Entre os anos de 1977 e 1998 o Conselho de Segurança não aprovou qualquer resolução sobre a questão de Timor-Leste.

resolução 1246, no dia 30 de agosto de 1999 (PEREIRA GOMES, 2001).

Com quase 80% dos votos a favor da separação em relação aos indonésios, seguiu-se uma onda de violência. Milícias locais pró-autonomia e membros do exército indonésio atacaram a população civil e destruíram quase 80% de toda infraestrutura física do país. Além disso, impuseram o deslocamento de centenas de milhares de timorenses. Após quase uma semana de conflagração, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 1264, que determinava o envio de uma força de paz para restabelecer a ordem no novo país, a chamada INTERFET⁶ (PEREIRA GOMES, 2001).

Com a presença de tropas internacionais lideradas pela Austrália, foi possível estabilizar minimamente o território timorense. As condições de governabilidade, contudo, ainda não existiam. Caberia então às Nações Unidas assumir a plena gestão de Timor-Leste por meio de uma missão com caráter excepcional. Não se tratava da primeira experiência, haja vista a existência da recém criada UNMIK⁷ no Kosovo, mas se nos Bálcãs a perspectiva de sucesso da missão estava limitada pela pressão do governo sérvio, em Timor as possibilidades eram mais claras, uma vez que mesmo a Indonésia dispôs-se a cooperar com a Administração Transitória e estabelecer relações pacíficas com o país que surgiria em 2002 (SHOESMITH, 2007).

3 A ADMINISTRAÇÃO TRANSITÓRIA

Seguido então ao estabelecimento da força militar de estabilização, a ONU aprovou a resolução 1272, criando a *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET), com plenos poderes para “governar” o país e construir as condições necessárias, estruturando instituições e capacitando indivíduos para efetivar as demandas por autodeterminação dessas populações, até a restauração da independência do país em maio de 2002 (FARIA, 2011).

Tal arcabouço transferiu para a ONU a responsabilidade de dar forma a todo aparato estatal. O mandato da missão de Administração Transitória é composto de seis atribuições, dentre as quais destacam-se a necessidade de garantia da segurança e respectiva manutenção da lei e da ordem em Timor-Leste, o estabelecimento de uma estrutura administrativa, o provimento de serviços públicos como educação, saúde e seguridade social, a coordenação dos esforços de assistência humanitária, com a garantia de eficiência em sua distribuição, a construção do caminho para a autodeterminação nos termos do referendo de maio de 1999 e a criação das condições básicas para que o

novo Estado a ser criado pudesse trilhar um caminho de desenvolvimento sustentável pelas próximas décadas.

No caso de Timor-Leste, o cumprimento das demandas estabelecidas no mandato passava pela necessidade de estabilização social e reconstrução física das infraestruturas destruídas após o referendo. A ausência de bases mínimas confere a missão um grau de dificuldade *sui generis* no histórico da organização. Em meio a um desafio desta magnitude, restou às Nações Unidas mobilizar alguns de seus melhores quadros e recursos políticos, econômicos e pessoais de grande monta, mesmo com as restrições financeiras impostas pelos Estados-membros (FARIA, 2011).

Em meio a elogios e críticas, a Administração Transitória atuou por quase 32 meses tendo como prioridade o processo de construção do Estado e a transição do poder para as mãos dos timorenses. As pressões advindas tanto das esferas políticas e sociais locais quanto da estrutura das Nações Unidas respondem em grande medida pela primazia destas questões. A definição de prioridades era estruturada de modo a enfrentar o vazio institucional e contemplar as diversas demandas tendo o mandato como referência essencial (SIMIÃO; SILVA, 2007).

Diante da autorização para utilizar todos os meios para efetivar o mandato aprovado pelo Conselho de Segurança, a UNTAET estabeleceu o Conselho Consultivo Nacional (CCN), formado por lideranças políticas e religiosas timorenses que atuavam diretamente com a missão. O objetivo de Sérgio Vieira de Mello, representante especial do Secretário-Geral no país, era empoderar a população local por meio de uma representação o mais plural possível e buscar envolvê-la nos processos decisórios em meio a um cenário de emergência humanitária (WEISS, 2007).

A questão, de acordo com Peter Galbraith, era mais complexa, pois mesmo os membros do CCN tinham dificuldades em acompanhar o processo de formulação de regulamentos da UNTAET. A ansiedade dos timorenses em controlar seu destino chocava-se com os aspectos técnicos e burocráticos da missão. Ao mesmo tempo, por mais que o chefe da missão buscasse tomar decisões baseadas no consenso construído junto ao CCN, muitos dos membros não possuíam noções mais aprofundadas de gestão, o que restringia ainda mais sua capacidade de influir nos processos decisórios e limitava os avanços no caminho do empoderamento.

Nesse sentido, o caminho escolhido pela UNTAET foi o de revisar a estrutura política da missão, dividindo o gabinete entre timorenses e funcionários internacionais. O Conselho Consultivo seria dissolvido e daria lugar a um Conselho Legislativo Nacional, com maior representatividade já que o número de membros aumentara, mas mantendo atribuições similares ao órgão antecessor. A missão avançaria em um segundo momento para a formação de um gabinete formado quase que exclusivamente por timorenses, ainda liderados por Vieira

⁶ Força Internacional para Timor-Leste

⁷ *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo; Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo.*

de Mello. O derradeiro ministério transitório passou a funcionar após as negociações conduzidas por Galbraith e Alkatiri.

4 A UNTAET COMO ATOR DE POLÍTICA EXTERNA

A lógica da formação de preferências no caso UNTAET dialoga diretamente com as perspectivas de sucesso futuro do processo de nation-building de Timor-Leste. O momento histórico da escalada do conflito em Timor conecta-se a difusão de conceitos como o de Estados falidos, que marginalizam países alvos de conflitos e permeados pela fragilidade das estruturas domésticas em prover segurança e outros bens públicos aos seus nacionais (GHANI; LOCKHART, 2009; MORGAN, 2006).

A necessidade de viabilizar o mandato e de garantir que uma iniciativa inovadora como a Administração Transitória poderia ser bem sucedida vai levar os atores políticos da UNTAET a distanciar-se da neutralidade tradicional das missões das Nações Unidas e tomar a frente na defesa de interesses do que viria a ser o Estado timorense. Essa mudança de postura marca a ocorrência de um fenômeno inédito, a atuação de parte da organização como formuladora e executora em termos de política externa (FARIA, 2011).

Diante de várias dimensões que tocavam diretamente nos caminhos para o sucesso da missão e de Timor independente, a viabilidade econômica era um elemento de importância significativa. Em um país com mais de 70% de população rural, com território pequeno e concentrado na agricultura de subsistência, o extrativismo era a maior fonte de renda.

A indefinição sobre o status do Mar de Timor e sua exploração pela Austrália, bem como a perspectiva de que os acordos internacionais favoreciam uma renegociação dos termos em favor de Timor eram a oportunidade para que o núcleo político da UNTAET elege-se uma prioridade a ser trabalhada no plano externo, com elevada possibilidade de sucesso e risco político relativamente baixo (SIMIÃO; SILVA, 2007).

A definição do processo de negociação entre a UNTAET e o governo australiano ficou concentrado nas mãos de três indivíduos. Sergio Vieira de Mello, chefe da missão, dialogava diretamente com o Secretário-Geral e, a partir das diretrizes de Nova Iorque, definia os limites de atuação para seu adjunto para questões políticas, Peter Galbraith. Tratava-se de um diplomata americano escolhido diretamente por Vieira de Mello para ser seu assessor político. A experiência de Galbraith remontava a um histórico de serviços prestados ao Departamento de Estado, servindo na Croácia durante o conflito nos Bálcãs no início dos anos 1990 (GALBRAITH, 2013).

A legitimação da atuação dos dois se dava pela participação constante de uma das lideranças locais,

Mari Alkatiri, Secretário-Geral da FRETILIN e um dos líderes históricos da resistência timorense no exílio. Mesmo durante quase 20 anos em Moçambique, Alkatiri esteve envolvido diretamente no complexo esforço para colocar a questão timorense em discussão nos fóruns internacionais. Ao retornar a Timor, compunha com José Ramos Horta e Xanana Gusmão o grupo das lideranças mais proeminentes do país.

É possível dizer que Galbraith possuía grande autonomia na formulação das diretrizes e, nas palavras do diplomata, construiu sólida amizade com Alkatiri, que compunha a delegação da UNTAET nas negociações, apesar de apenas ser parte do Conselho Consultivo Nacional. Ficava claro que a presença de um timorense no processo decisório atendia as demandas da missão por legitimidade interna e fortalecimento das capacidades de autogoverno. Em relação a Vieira de Mello, suas intervenções davam-se de modo pontual, normalmente referendando as posições de Galbraith e Alkatiri e servindo de esteio em meio às inúmeras pressões australianas em diferentes meios diplomáticos (FARIA, 2011; GALBRAITH, 2013).

De acordo com o próprio Galbraith (2013), era importante isolar-se das estruturas burocráticas de Nova Iorque, deixando-as a cargo do chefe da missão. A autonomia que o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, conferia a Vieira de Mello era outro elemento importante no cálculo dos operadores da UNTAET. O compromisso ainda mais enfático de Annan com relação ao sucesso da missão após os reconhecidos fracassos da organização em Ruanda e a confiança em seu representante pavimentaram o caminho para que Galbraith assumisse a discussão sobre o Mar de Timor diante dos australianos.

5 O MAR DE TIMOR E SUAS DISPUTAS

A discussão sobre os termos de exploração do Mar de Timor antecede a ocupação indonésia na porção oriental da ilha. Este processo, iniciado ainda nos anos 1960, dizia respeito especialmente a necessidade australiana de usufruir em melhores condições dos termos definidos na Convenção de Genebra sobre a Lei do Mar de 1958. O interesse pela costa norte do território australiano se intensificou com as primeiras descobertas de petróleo e gás na região no início da década de 1970 (ALKATIRI, 2012).

Para oferecer garantias aos investimentos necessários a exploração das jazidas do Mar de Timor, o governo australiano buscou uma definição junto aos países próximos sobre as áreas de exploração no mar. O resultado foi a realização de uma conferência e, posteriormente, um encontro entre os chefes de Estado para a assinatura do chamado Timor Gap em outubro de 1972, tratado que definia a fronteira marítima entre as ilhas indonésias e a Austrália.

Figura 2: Timor Gap.



Fonte: Durand e Mendes (2010).

O hiato na linha divisória acordada entre indonésios e australianos dizia respeito a parte oriental do Mar de Timor, a metade da ilha de Timor, ainda governada por Portugal no período em tela. As negociações entre australianos e portugueses envolveram diretamente o Ministro de Negócios Estrangeiros, Rui Patrício, e o governador de Timor, José Nogueira Pires, e acabaram sendo encerradas sem que as partes chegassem a termo. A questão para os portugueses era a discordância em relação a posição da linha, muito mais próxima do território timorense. Para Portugal, Timor e Austrália estavam na mesma plataforma continental, o que, de acordo com a Lei do Mar, levaria ao estabelecimento de uma linha média entre os dois territórios. A proposta do Timor Gap era amplamente desfavorável aos interesses da metrópole europeia, que rejeitou o tratado (ALKATIRI, 2012).

Com a invasão indonésia, a complementação do Timor Gap só poderia dar-se caso a Austrália reconhecesse Timor como território indonésio, o que implicaria em custos políticos que Canberra não tinha intenção de assumir. Em meio a tantas disputas e indefinições em relação a Timor a partir da invasão, houve uma posição comum entre portugueses, timorenses e indonésios: a de não estender a linha do Timor Gap.

Só em 1989 Austrália e Indonésia vão assinar o tratado que estabelece três áreas de exploração, uma exclusiva da Indonésia/Timor, uma conjunta e uma exclusiva da Austrália. Os termos da ação bilateral foram definidos em paralelo ao acordo de reconhecimento da anexação indonésia por parte da Austrália. No mesmo período, a exploração de petróleo e gás nos campos do Mar de Timor é ampliada de modo significativo e a divisão dos ganhos da exploração é feita em termos equitativos, metade para cada Estado (ALKATIRI, 2012).

Com a retomada da pressão internacional pela independência de Timor-Leste e a prisão de Xanana Gusmão em 1992, emissários australianos foram a Indonésia sondar o líder timorense sobre sua posição

acerca do Timor Gap. A questão dividia as forças de resistência, uma vez que grande parte dos exilados rejeitava o acordo enquanto alguns dos guerrilheiros liderados por Gusmão acenavam com a aceitação dos termos históricos em troca do apoio dos australianos a causa timorense nos organismos internacionais. O próprio Xanana revisou sua posição posteriormente, quando a mobilização internacional transcendia as capacidades de resistência dos indonésios.

De fato, quando as Nações Unidas estabeleceram a UNTAET havia um consenso entre as lideranças timorenses de que os termos dos tratados firmados entre Austrália e Indonésia em 1972 e 1989 eram inaceitáveis e deveriam ser revistos. A questão que se colocava era quando seria possível encaminhar tal questão se Timor-Leste ainda não era um Estado reconhecido internacionalmente (FARIA, 2011).

6 GALBRAITH, ALKATIRI E A POLÍTICA EXTERNA DA UNTAET

De acordo com Galbraith (2013), os números do Timor Gap chamavam atenção dos membros da UNTAET por sua magnitude em relação a economia timorense. A descoberta de novos campos com grande capacidade de produção de gás representava a possibilidade de ampliação das receitas de Timor-Leste em mais de 100%. O país, o mais pobre da Ásia, tinha um PIB de cerca de 200 milhões de dólares em 1999. O novo campo de Bayu-Undan tinha produção anual orçada no mesmo valor do produto interno bruto timorense.

A posição australiana era a de manutenção do acordo assinado com a Indonésia, passando Timor-Leste a receber os valores correspondentes a metade da área de exploração conjunta. A questão que suscitou dúvidas nos operadores da UNTAET era a validade da divisão paritária. Para Galbraith (2013), a Indonésia aceitara a divisão por não ter alternativas diante de toda problemática que o caso Timor representaria nos tribunais internacionais. Os australianos utilizaram o status ilegal da ocupação indonésia para propor um acordo em termos prejudiciais a Indonésia, especialmente a partir do estabelecimento da Lei do Mar de 1982.

A pressão australiana levou as Nações Unidas a aceitar que durante o mandato da UNTAET os termos permaneceriam os mesmos do acordo com a Indonésia. O acerto proposto pela Austrália permitia, contudo, que os timorenses pudessem renegociar o acordo caso o considerassem lesivo aos interesses nacionais. Para Galbraith, ficava claro que a intenção do governo australiano era evitar que a discussão ganhasse contornos multilaterais uma vez que a partir da restauração da independência de Timor-Leste a negociação seria bilateral, ou seja, em condições muito mais satisfatórias para Canberra.

Com a continuidade do Timor Gap, cabia a

UNTAET apontar um novo representante em relação a área de exploração conjunta. A posição era estratégica por restringir ainda mais a possibilidade de influência externa, na medida em que os recursos do petróleo financiavam grande parte da burocracia timorense. Se fora voto vencido na manutenção do acordo do petróleo durante a vigência da missão, Galbraith (2013) convenceu Vieira de Mello a indicá-lo como representante, o que fortaleceu ainda mais a capacidade de operador da UNTAET nas negociações com a Austrália.

O outro *insight* de Galbraith em relação a questão dos hidrocarbonetos era que a capacidade de negociação em favor de Timor-Leste era maior se as discussões ocorressem antes da independência. Para o diplomata, a capacidade de barganha das Nações Unidas era incomparavelmente maior se comparada a do que viria a ser o pequeno e recém reconhecido Timor-Leste. Além disso, se o novo país emergisse sem um acordo previamente aceito, as opções na mesa de negociação se restringiriam a manutenção do tratado de 1989 ou um período de ausência de normas sobre a região até que as partes chegassem a termo, enfraquecendo a condição econômica timorense (GALBRAITH, 2013; ALKATIRI, 2012).

Ao assumir a condição de parte na gestão dos recursos do Mar de Timor, Galbraith demandou dos australianos uma definição dos termos para o período pós-UNTAET. A primeira reação do governo da Austrália foi de estupefação, pressionando em todos os fóruns existentes contra a posição parcial da missão. Para Canberra, os termos do acordo eram a base de qualquer renegociação. O impasse durou quase um ano com a mudança nos negociadores australianos e reviravoltas em sua posição.

Olha, nós continuamos com este tratado até a independência, mas a partir da data da independência, sob nenhuma circunstância, Timor Leste continua com este tratado, o tratado Indonésia-Austrália foi considerado ilegal, a Indonésia não tinha base para negociar sobre esta área, a Austrália tem nenhuma reivindicação, gostaríamos de ter uma fronteira marítima, gostaríamos de tê-lo no ponto médio (GALBRAITH, 2013, p. 264, tradução nossa).

As manifestações de Galbraith e Alkatiri diante de investidores internacionais sinalizando que os tratados vigentes estavam em inconformidade com as normas do Direito Internacional acabaram invertendo a lógica da pressão e colocando os australianos em risco de não obter investimentos para os novos campos que vinham sendo descobertos. Era a brecha que faltava para que Galbraith pudesse “convencer” Canberra da necessidade de construir um novo tratado para as fronteiras marítimas (GALBRAITH, 2013; ALKATIRI, 2012).

A última tentativa dos australianos de esquivar-se de um novo processo de negociação foi tentar excluir

Galbraith da UNTAET. Apelos foram feitos junto ao Secretário-Geral e ao Departamento de Estado Norte Americano, sem sucesso. A mobilização australiana acabou respaldando a posição do diplomata estadunidense junto às demais lideranças timorenses que acompanhavam o processo a distância (GALBRAITH, 2013).

O novo acordo, assinado em julho de 2001 por Galbraith e Alkatiri, entraria em vigor simbolicamente no dia 20 de maio de 2002, data da restauração da independência timorense. De acordo com o tratado, Timor teria direito a 90% dos recursos oriundos da área de exploração conjunta. Os timorenses também passaram a definir os termos de taxação para as empresas que operavam na região de exploração conjunta. Com o tratado assinado, Galbraith se desligou a missão e dois meses depois Sérgio Vieira de Mello iniciaria o II Governo Transitório, composto apenas por ministros timorenses e marcando o início de uma nova fase para a administração transitória (GALBRAITH, 2013; ALKATIRI, 2012).

7 O “MODELO” UNTAET E O PAPEL DAS IDEIAS EM KEOHANE E GOLDSTEIN

O processo de formulação de política externa para as negociações entre UNTAET e Austrália está concentrado nas figuras de Galbraith e Alkatiri, cabendo ao primeiro o papel de linha de frente na relação com os australianos. O líder timorense respalda o diplomata americano tanto no nível doméstico, garantindo que seus passos estejam alinhados com as expectativas dos timorenses, quanto no nível internacional, ressaltando que Galbraith é um instrumento necessário para o momento e as possibilidades de Timor-Leste em termos de atuação internacional.

Não obstante a construção de uma parceria apontada por ambos como profícua e bem sucedida, o baixo nível de institucionalização na UNTAET e nos grupos políticos timorenses, bem como a legitimidade de ambos diante dos grupos que representam, permite que o processo decisório esteja concentrado quase sempre nesta lógica bipolar ou, em esporádicos momentos, tripartite, com a inclusão de Vieira de Mello nas discussões e na definição de Galbraith como representante da UNTAET na área de exploração conjunta do Mar de Timor. A assinatura do tratado de 2001, contudo, é feita apenas por Galbraith e Alkatiri, reforçando a primazia de ambos desde a formulação até a execução das diretrizes de política externa (GALBRAITH, 2013; ALKATIRI, 2012).

A partir da observação mais detida em relação ao processo de definição das opções da UNTAET nesta nova faceta da missão, observa-se que seus formuladores vão construir o que Keohane e Goldstein (1998) definem como “road map”, advindas das ideias que sustentam a argumentação e atuação dos operadores da política

externa. Fica claro que para ambos, as melhores condições para o sucesso dos vários objetivos traçados estão conjugadas enquanto a missão está vigente. Com o vínculo com os valores, a lógica das ideias como base do caminho a ser trilhado na ação de política externa coaduna-se com a relação entre preferências e valores.

Quando se vê a política como uma arena na qual os atores enfrentam a incerteza contínua sobre seus interesses e como maximizá-los, a necessidade de que as ideias atuem como “road maps” torna-se notável. As ideias servem ao propósito de guiar comportamentos sob condições de incerteza, estipulando padrões causais ou compelindo motivações éticas ou morais para a ação (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998, p. 302, tradução nossa).

Da mesma forma, o comportamento da contraparte ao longo das rodadas de negociação indica uma manifesta intenção de desmobilizar os instrumentos disponíveis para a UNTAET e poder garantir termos vantajoso de negociação, lidando diretamente com Timor pós-independência. A ideia em relação a forma como os australianos atuam é parte fundamental na formação do “road map” que vai caracterizar os movimentos políticos de Galbraith e Alkatiri.

De acordo com Keohane e Goldstein (1998), as ideias dão mais clareza aos objetivos traçados na política externa. Elas influenciam por afetarem os resultados em negociações nas quais há ausência de equilíbrio. E, ao mesmo tempo, vão definir as possibilidades que estão postas para que os operadores possam buscar seus objetivos. Para os autores, “ideias ajudam o ordenar o mundo. Ordenando o mundo, ideias podem moldar agendas, o que pode moldar profundamente os resultados” (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998, p. 301).

É possível, ainda, retomar a menção dos autores sobre a formação dos chamados pontos focais, na medida em que há uma correlação entre a Administração Transitória e as lideranças timorenses. Os pontos focais também derivam das ideias dos tomadores de decisão. No caso em voga, internacionais e timorenses utilizam da instituição para poder agir com maior respaldo e condições de êxito (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998).

Ideias podem ser importantes precisamente porque previsões únicas não podem ser geradas somente através de um exame dos interesses e das interações estratégicas. (...) Não é apenas o conjunto de restrições objetivas e oportunidades que orienta a ação; indivíduos dependem de suas crenças e expectativas quando optam a partir de uma série de resultados viáveis (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998, p.303, tradução nossa).

O papel das ideias como pontos focais nos permite observar a construção das alternativas possíveis no processo de atuação dos atores de política externa no caso em tela. Colocando em perspectiva as ações de Galbraith

e Alkatiri a luz do pensamento de Goldstein e Keohane, a ideia de justiça como valor associa-se ao interesse de ambos na estruturação das ações de política externa em meio a críticas de seus antagonistas australianos.

O terceiro conceito trabalhado pelos autores, o de ideias institucionalizadas, é o mais complexo para este caso. Na medida em que a UNTAET coloca seu esforço na direção de reverter o desequilíbrio que ocorrerá em caso de uma negociação bilateral entre Austrália e Timor-Leste, há uma perspectiva de que o conceito é inaplicável uma vez que as ideias estabelecidas na instituição versam sobre a igualdade soberana dos Estados. Apesar de ser esta uma diretriz do sistema internacional, as últimas décadas testemunharam a formação de novos princípios que paulatinamente vão atuando de modo a restringir os bloqueios advindos da desigualdade entre os Estados. Instrumentos como o Sistema Geral de Preferências, que funciona em meio a igualdade da Cláusula de Nação Mais Favorecida, reforçam a visão de que o enfrentamento da desigualdade vai gradativamente institucionalizando-se como ideia e repercutindo numa maior possibilidade de interações no âmbito internacional (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998).

Quando a ação coletiva requer persuasão em vez de mera coerção, e quando a consistência da política é demandada em termos de princípios institucionalizados na forma dos formuladores, razões devem ser dadas para o curso proposto da ação; quando razões são demandadas, ideias tornam-se importantes (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998, p. 304, tradução nossa).

No caso da UNTAET, a ideia de limitar a desigualdade nas capacidades negociadoras de Timor e Austrália vai ter a organização ao mesmo tempo como mediadora e parte do processo. Isso explica a posição de repulsa dos australianos em relação a “interferência” das Nações Unidas. Não houvesse o significativo respaldo do Direito Internacional e a preocupação dos investidores em relação ao status legal da região, as chances de sucesso da intervenção da UNTAET seriam diminutas. O cálculo das possibilidades de êxito facilita que a práxis de neutralidade dê lugar a um posicionamento político vinculado ao valor do enfrentamento da desigualdade.

Como ponderam os autores, as ideias não desconsideram o papel dos interesses colocados pelas partes. Por mais que se considere o compromisso da UNTAET com o futuro de Timor-Leste, é preciso deixar claro que o sucesso da missão e seu reconhecimento estão diretamente atrelados aos passos que o país daria a partir das condições deixadas pela Administração Transitória. Neste sentido, as sucessivas imersões de Galbraith na temática da atuação internacional dizem respeito também a maximizar as perspectivas de sucesso, o que de forma alguma invalida o papel das ideias, elas se associam aos interesses e cumprem o papel de fortalecer as decisões tomadas (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma organização internacional como ator de política externa, operando em negociações com um país membro, em nome de outro país. A intrincada combinação foi o objeto da análise proposta neste artigo. A escolha por Keohane e Goldstein deu-se na medida em que os autores são capazes de conciliar a relevância das ideias e o papel dos interesses. As ideias são fundamentais para a compreensão desse fenômeno incomum em termos de política externa. Os interesses movem os atores, por mais que eles estejam agindo aparentemente fora de sua alçada. Ao desenvolver o papel das ideias e conciliar a racionalidade do interesse, Keohane e Goldstein constroem uma abordagem muito próxima das ações de Galbraith e Alkatiri. Por mais que suas condições formais não os permitissem agir em termos de política externa, suas ideias e a aplicação das ideias forjaram o caminho para a perseguição de interesses comuns e individuais.

Pondera-se ainda o desafio de colocar os interesses timorenses e da própria UNTAET em posição de choque com as demandas e posturas da Austrália, uma potência regional com grande histórico de colaboração com as iniciativas das Nações Unidas e de suas agências. A dinâmica de construção de um arcabouço institucional e de um modelo de atuação em meio ao contraste de interesses dos atores envolvidos é fator que deve ser ressaltado.

Timor-Leste, a pequena meia ilha que encontra a Ásia e a Oceania é uma terra de contrastes e surpresas. Que outro país permitiria um estudo sobre a política externa de uma organização internacional? Em Timor as realidades são bem distintas e o caso da UNTAET, ou seu representante político, como ator de política externa retrata bem tais realidades peculiares.

Como objeto de análise, Timor-Leste oferece ocorrências históricas como a Administração Transitória, as crises institucionais de 2006 e 2008, a massiva presença internacional especialmente em sua capital, bem como níveis de crescimento elevado, dependência econômica do petróleo, entre outros aspectos. O país, ainda pouco estudado pela academia brasileira, merece atenção pela magnitude de ocorrências políticas e sociais vinculadas aos principais temas das Relações Internacionais.

REFERÊNCIAS

- ALKATIRI, M. **Timor-Leste, o caminho do desenvolvimento**: os primeiros anos de governação. Lisboa: Lidel, 2005.
- _____. **Timor-Leste**. Entrevistadores: Guilherme Moreira Dias, Verônica Lima, Daniel De Lucca e Camila Tribess. [S.l.], 2012.
- DURAND, F.; MENDES, P. R. **Timor-Leste**: país no Cruzamento da Ásia e do Pacífico: um atlas histórico-geográfico. Lisboa: Lidel, 2010.
- FARIA, V. S. **O desempenho da administração transitória das Nações Unidas em Timor-Leste**: um estudo e análise do mandato de segurança das Nações Unidas segundo a Resolução N. 1272 de 1999. Braga: Editora da Universidade do Minho, 2011.
- GALBRAITH, P. W. **Foreign affairs oral history project**. Entrevistador: Charles Stuart Kennedy. [S.l.]: The Association for Diplomatic Studies and Training, 2013.
- GHANI, A.; LOCKHART, C. **Fixing failed States**: a framework for rebuilding a fractured world. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.
- GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. Ideas and foreign policy. In: Viotti, P.; Kauppi, M. **International relations theory**: realism, pluralism, globalism and beyond. Boston: Longman, 1998. p. 297-306.
- PEREIRA GOMES, J. J. **O referendo de 30 de agosto de 1999 em Timor Leste**: o preço da liberdade. Lisboa: Gradiva, 2001.
- MORGAN, P. M. **International security**: problems and solutions. 1 ed. Thousand Oaks: CQ Press, 2006.
- RAMOS-HORTA, J. Communication from Kissinger to Albright: the US and East Timor. **Pacifica Review: Peace, Security & Global Change**, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 77-80, 2000.
- SHOESMITH, D. The Crisis in Timor-Leste - Understanding the Past, Imagining the Future. In: SYMPOSIUM THE CRISIS IN TIMOR-LESTE: UNDERSTANDING THE PAST, 2006, Darwin, AU. **Proceedings...** Darwin, AU: Charles Darwin University Press, 2007.
- SIMIÃO, D. S.; SILVA, K. C. **Timor-Leste por trás do palco**: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- TIMOR Lorosae: o massacre que o mundo não viu. Direção: Lucélia Santos. Barueri: Europa Filmes, 2001. Documentário.
- VAN EVERA, S. **Guide to methods for students of Political Science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- WEISS, T. **Humanitarian intervention**: ideas in action. Londres: Polity Press, 2007.
- XIMENES BELO, C. F. **Antigos reinos de Timor-Leste**. Porto: Porto Editora, 2012.

Recebido em 14 de agosto de 2015

Aprovado em 09 de dezembro de 2015