Paulo Gorjão*

Análise Social, vol. XL (174), 2005, 7-35

Mudança de regime e política externa: Portugal, a Indonésia e o destino de Timor Leste**

INTRODUÇÃO

Os teóricos da democracia são geralmente unânimes em considerarem que uma mudança de regime no sentido da democratização envolve três períodos distintos: «(1) o fim de um regime autoritário; (2) o estabelecimento de um regime democrático; (3) a consolidação de um regime democrático[1].» Cada um destes períodos é influenciado por questões específicas e apresenta diferentes desafios, que podem sobrepor-se durante algum tempo. O presente artigo focará, em particular, a ligação entre a mudança de regime e a política externa, ou seja, o modo como o fim de um regime autoritário e a ascensão de um governo democrático condicionam e influenciam a política externa. Defenderei que a *natureza* de um governo interino *não* é a principal variável para explicar as iniciativas de política externa, ou a ausência das mesmas, durante a administração de um governo provisório[2]. A sua *natureza* não explica *quais* as decisões de política externa tomadas nem o *porquê* dessas mesmas decisões.

Como abordagem alternativa à explicação das iniciativas de política externa durante uma mudança de regime, tomarei em consideração duas variáveis. Em primeiro lugar, procurarei estabelecer se a linha de política externa seguida no período anterior à mudança de regime era (ou não) considerada legítima nos planos internacional e interno e se esta percepção terá mudado antes ou depois

---

* Universidade Lusíada de Lisboa e revista *Política Internacional.*

** Este artigo foi publicado originalmente com o título «Regime change and foreign policy: Portugal, Indonésia and the self-determination of East Timor», em 2002, na revista *Democratization.* A versão aqui publicada foi revista e aprofundada.

[1] Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century,* (Norman, Universidade de Oklahoma, 1991, p. 35.

[2] As expressões governo «interino» e «provisório» serão utilizadas como sinónimos.

da transição para a democracia. Em segundo lugar, tentarei identificar as avaliações e estratégias individuais e colectivas que se verificaram durante a transição para a democracia. Conjuntamente, estas duas variáveis determinam *quais* as iniciativas de política externa tomadas, bem como o *porquê* das mesmas, permitindo ainda compreender melhor por que razão determinadas decisões de política externa enfrentaram resistência ou não chegaram sequer a ser tomadas.

A questão de Timor Leste constitui um bom estudo de caso por, pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, começa e acaba com duas transições para a democracia. A questão timorense surgiu na agenda internacional com a transição portuguesa para a democracia, entre Abril de 1974 e Junho de 1976, e foi resolvida com a mudança de regime na Indonésia, entre Maio de 1998 e Outubro de 1999. Em segundo lugar, no que toca ao processo de transição para a democracia, as experiências de Portugal e da Indonésia não poderiam ser mais diferentes. A transição portuguesa ocorreu durante a guerra fria, nos anos 70, enquanto a transição indonésia teve lugar no período pós-guerra fria, durante a década de 90. Portugal é um país católico e a Indonésia um país maioritariamente muçulmano. O primeiro é um Estado europeu e o segundo pertence ao Sudeste asiático. Em Portugal, a transição para a democracia ocorreu mediante um governo revolucionário provisório, ao passo que a Indonésia teve um governo *caretaker*. Contudo, apesar das diferenças políticas, culturais, económicas, sociais e religiosas entre os dois países, a abordagem aqui desenvolvida descreve e explica as decisões de política externa que ambos tomaram relativamente a Timor Leste.

DA QUEDA DO AUTORITARISMO À TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA

O fim de um regime autoritário pode ser explicado tomando em consideração dois níveis diferentes. Em primeiro lugar, há que avaliar o papel desempenhado por factores internacionais na queda do regime. Os factores internacionais, como o ambiente geo-estratégico[3], a localização geo-estratégica[4], o contexto geopolítico[5], a proporção de democracias[6] e a pressão

[3] Geoffrey Pridham, «The international dimension of democratization: theory, practice and international comparisons», *in* Eric Herring e George Sanford (eds.), *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe,* Londres, Leicester University Press, 1994, p. 7.

[4] Philippe C. Schmitter, «An introduction to Southern European transitions from authoritarian rule — Italy, Greece, Portugal, Spain, and Turkey», *in* Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter e Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe,* Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 4.

[5] Laurence Whitehead, «Geography and democratic destiny», in *Journal of Democracy,* vol. 10, n.º 1, 1999, p. 75.

[6] Adam Przeworski e Fernando Limongi, «Democracy and development», *in* Axel Hadenius (ed.), *Democracy's Victory and Crisis,* Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 194.

internacional[7], para nomear apenas alguns, podem desempenhar um papel importante na queda de um regime autocrático.

Contudo, embora os factores internacionais possam promover o colapso do autoritarismo, como fez notar um autor, «[em termos globais] tais pressões externas não são determinantes. Os seus efeitos são sempre mediados através de processos internos[8].» Por outras palavras, não basta considerar apenas as variáveis internacionais, já que os «factores internacionais influenciam a acção política, mas não determinam os resultados de um modo absoluto»[9]. Por conseguinte, é igualmente importante incorporar na análise os factores internos. Para justificarem, perante os regimes democráticos, a sua permanência indefinida no poder, os regimes autoritários recorrem frequentemente aos seguintes argumentos: (*a*) a sua natureza confere-lhes uma vantagem, já que são menos instáveis; (*b*) esta característica específica dá-lhes uma maior capacidade de promoverem a estabilidade social e o desenvolvimento económico. Por outras palavras, «[os regimes autoritários] autojustificam-se em termos políticos definindo-se como poderes de transição, procurando desviar as atenções para as suas importantes realizações imediatas — tipicamente, o estabelecimento da 'paz social' ou a promoção do desenvolvimento económico»[10]. Quando um regime autoritário se revela incapaz de cumprir, internamente, estes dois objectivos, uma consequência possível é a ocorrência de uma crise de legitimidade.

Assim, é importante tomar em consideração o papel de diferentes variáveis políticas, militares e económicas, quer sejam de origem interna ou internacional. A queda de um regime autoritário é, com frequência, o resultado de todos estes factores. Porém, tais factores desempenham papéis diferentes em cada crise e subsequente queda de um governo autoritário.

No entanto, uma crise de legitimidade decorrente de variáveis económicas ou militares não é uma condição suficiente para o fim de um regime autoritário. Uma situação de mau desempenho político não leva necessariamente a que o regime seja posto em questão. Em algumas situações, o governo consegue agir antes que uma situação de crise evolua para uma contestação à legitimidade do regime. Assim, o impacto da crise depende da capacidade do regime de impedir a politização do problema em questão. Para além disso, os governos autoritários, como quaisquer outros regimes, necessitam de uma base de apoio. Consequentemente, o mau desempenho do regime pode levar a uma contestação das opções políticas prevalecentes, bem como pode colocar

---

[7] Axel Hadenius, *Democracy and Development,* Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 153.

[8] Whithead, *op. cit.,* p. 76.

[9] James Putzel, «Why has democratization been a weaker impulse in Indonesia and Malaysia than in the Philippines?», *in* David Potter, David Goldblatt, Margaret Kiloh e Paul Lewis (eds.), *Democratization,* Cambridge, Polity Press, 1997, p. 241.

[10] Guillermo O'Donnell e Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies,* Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 15.

em causa o apoio das coligações que servem de base ao regime[11]. Uma crise requer normalmente ajustamentos de política, que podem ter consequências para os interesses dos grupos que apoiam o regime. Por vezes, estes grupos estão também a sofrer os efeitos da crise. Por conseguinte, a recusa de implementação de uma mudança de política também não será favorável aos seus interesses. Se o regime autoritário se revelar incapaz de resolver o problema, os grupos mais afectados começarão, mais cedo ou mais tarde, a distanciar-se do regime. Em alguns casos de colapso de um regime autoritário, a população começa a dar sinais de contestação e o mais provável é que as potenciais divisões no governo se tornem manifestas. Nesta fase, a manutenção do regime está já em risco. A mobilização popular implicará custos mais elevados para o restabelecimento da ordem e aumentarão as pressões com vista a que se chegue a um qualquer tipo de solução para o problema. Em muitos casos, a liberalização encorajará reivindicações de uma democratização completa, o que elevará os custos da resolução do problema.

Em suma, a queda de um regime autoritário começa com uma situação de crise desencadeada por factores internos ou externos e é geralmente acompanhada por uma crescente mobilização popular, a qual, por seu turno, conduzirá à desunião do regime[12]. Mais cedo ou mais tarde, a não ser que se verifique um golpe militar, o governo autoritário — depois de avaliar os custos e os benefícios — acabará por transferir o poder político para um novo regime.

A queda do regime autoritário é seguida pela transição para a democracia. Uma transição é «o intervalo entre um regime político e outro»[13]. Por outras palavras, uma transição ocorre depois de ter sido desencadeado um «processo de dissolução de um regime autoritário» e termina com «a instalação de um qualquer tipo de democracia, o regresso a uma qualquer forma de poder autoritário, ou a emergência de uma alternativa revolucionária»[14]. Os processos que conduzem à transição para a democracia não são sempre os mesmos. Um autor distingue três categorias principais — transformação, substituição e *transplacement*[15]. Um outro divide-os entre *reforma* e *ruptura*[16]. Uma terceira classificação distingue entre transacção, queda/colapso e *extrication*[17].

---

[11] Stephen Haggard e Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions,* Princeton, Princeton University Press, 1995.

[12] Robert H. Dix, «The breakdown of authoritarian regimes», in *Western Political Quarterly,* vol. 35, n.º 4, 1982, pp. 568-569.

[13] O'Donnell e Schmitter, *op. cit.,* p. 6.

[14] Id., *ibid.*

[15] Huntington, *op. cit.,* p. 114.

[16] Juan J. Linz, «Crisis, breakdown, and reequilibration», *in* Juan J. Linz e Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration,* Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1978, p. 35.

[17] Donald Share e Scott Mainwaring, «Transitions through transaction: democratization in Brazil and Spain», *in* Wayne A. Selcher (ed.), *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects,* Boulder, CO, Westview Press, 1986, pp. 177-179.

A transformação, a reforma e a transacção dizem respeito às transições para a democracia em que a iniciativa de se efectuar a mudança de regime é tomada pelas elites autoritárias. A substituição, a ruptura e a queda ou colapso aplicam-se às situações em que os governos autoritários são derrubados pela oposição. O *transplacement* e a *extrication* ocorrem quando o governo autoritário e a oposição trabalham em conjunto com vista ao estabelecimento de um novo regime democrático.

Cada um destes processos afecta de modo diferente o governo interino que geralmente assume o poder «no hiato entre a queda do regime autoritário e a escolha de um novo governo através de eleições livres e competitivas»[18]. Os governos interinos são divididos em diferentes tipos, de acordo com a sua *natureza:* (*a*) governos provisórios revolucionários; (*b*) governos interinos em partilha de poder; (*c*) governos *caretaker*[19]. Os governos provisórios revolucionários «emergem após a queda do *ancien régime* causada por uma revolução interna ou um *coup d'état,* ou provocada por uma guerra seguida por ocupação externa e pela destituição do regime do país»[20]. Por outras palavras, correspondem a situações de substituição, ruptura e queda/colapso. Por outro lado, se os «membros da elite em queda conseguirem administrar a transição até à transferência do poder para um governo democraticamente eleito, ou, alternativamente, para outro regime não democrático», então estaremos perante um governo *caretaker*. Este tipo de governo resulta de situações de transformação, reforma e transacção[21]. Os governos interinos em partilha de poder correspondem às situações em que o «governo autoritário e a oposição democrática partilham temporariamente o poder executivo antes das eleições»[22]. São o resultado de um processo de *transplacement* ou *extrication*.

Em suma[23]:

Transformação	Reforma	Transacção	Governos *caretaker*
Substituição	Ruptura	Queda/colapso	Governos provisórios revolucionários
Transplacement	—	*Extrication*	Governos interinos em partilha de poder

[18] Allison K. Stanger, «Democratization and the international system: the foreign policies of interim governments», *in* Yossi Shain e Juan J. Linz (eds.), *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions,* Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 256.

[19] O autor deste artigo acrescenta à lista uma quarta categoria possível: governos interinos internacionais. Este tipo de governo não será objecto de análise no presente artigo. Os governos interinos em partilha de poder serão também de interesse secundário neste estudo.

[20] Yossi Shain e Juan J. Linz (eds.), *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions,* Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 5.

[21] Id., *ibid.*

[22] Id., *ibid.*

[23] Este quadro é adaptado de Huntington, *op. cit.,* p. 144.

Cada um destes autores avalia de modo diferente a política externa do regime autoritário extinto. Como fez notar um autor, os governos *caretaker*

> enfrentam um dilema único na formulação de uma agenda internacional durante o período interino. As políticas externas da ordem autoritária anterior são, para todos os efeitos práticos, criações dos actuais *caretakers*. Embora a renúncia a tais políticas possa promover a tarefa de consolidação da democracia, uma tal *ruptura* nas relações internacionais do Estado minaria também a legitimidade do governo interino. Consequentemente […] é pouco provável que os governos interinos *caretaker* promovam grandes iniciativas de política externa antes das primeiras eleições, especialmente nos casos em que os militares administram a transição ou constituem uma poderosa força independente na política da transição[24].

A situação é diferente da que se observa nos governos provisórios revolucionários, já que estes

> costumam assumir o poder num momento em que o regime autoritário conduziu já o navio do Estado a uma profunda crise internacional. Frequentemente, a nação está em guerra aquando da revolução, e os factores sistémicos servem de catalisador à mudança revolucionária. Os governos interinos […] [têm em comum] a promoção de uma reorientação radical da política externa do *ancien régime*[25].

Os governos interinos em partilha de poder adoptam uma «política externa que à primeira vista parece igual à anterior, mais do que uma ponte para uma nova ordem»[26]. De acordo com estas análises, cada tipo-ideal reflecte um equilíbrio de poder entre os principais actores e isto é bastante evidente nas suas agendas políticas internas e internacionais. Como se segue do acima mencionado, o processo que conduz ao afastamento das anteriores elites autoritárias oferece por vezes incentivos à mudança da política externa. Por outras palavras, a natureza do governo interino reflecte o tipo de regime de transição e isto conduzirá a opções específicas de política externa. De certo modo, este argumento reflecte a existência de um certo tipo de determinismo.

Contudo, os governos interinos que se verificaram em Portugal entre Abril de 1974 e Junho de 1976 e na Indonésia entre Maio de 1998 e Outubro de 1999 não estão em total conformidade com esta descrição e explicação.

---

[24] Stanger, *op. cit.,* pp. 269-270.
[25] Id., *ibid.,* p. 257.
[26] Id., *ibid.,* p. 264.

Entre outras coisas, o modelo referido não explicita claramente os mecanismos envolvidos na selecção das questões de política externa. Por que razão os governos provisórios revolucionários optaram por reorientarem questões específicas enquanto mantêm intactas determinadas opções de política externa — nomeadamente aquelas que são uma consequência natural de realidades geográficas e económicas? Por outro lado, e ao contrário do que mencionámos atrás, a realidade é que alguns governos *caretaker* tomam de facto importantes iniciativas de política externa. Porquê?

Uma resposta a estas questões implica a rejeição da relação causal entre a natureza do governo interino e a política externa. Por outras palavras, a natureza do governo interino não é a principal variável que influencia o tipo de iniciativas de política externa postas em prática. De modo a chegarmos a uma resposta cabal, teremos de tomar em consideração as avaliações e estratégias individuais e colectivas dos actores envolvidos, bem como a legitimidade internacional e interna das questões de política externa em causa. Mediante a avaliação de custos e benefícios, os actores envolvidos poderão concluir que é do seu melhor interesse alterarem uma determinada orientação de política externa.

A POLÍTICA EXTERNA ANTES E DEPOIS DA MUDANÇA DE REGIME

Uma política externa é considerada internacionalmente legítima quando respeita a paz internacional, bem como as normas e princípios de segurança da conduta internacional. Por outras palavras, deve obedecer à lei e normas internacionais. Além disso, uma política externa é internamente considerada legítima quando incorpora não apenas os valores e crenças nacionais, mas também os interesses políticos e económicos. Nenhum destes é estático; todos são, de facto, dinâmicos. O tempo pode conduzir a uma mudança de percepções no que diz respeito à legitimidade internacional e interna.

Teoricamente, há quatro cenários possíveis: (1) a decisão de política externa é considerada internacional e internamente legítima; (2) a questão é tida como internacionalmente legítima, mas como ilegítima no plano interno; (3) a opção de política externa é considerada ilegítima do ponto de vista internacional e legítima internamente; (4) a questão é considerada ilegítima tanto no plano internacional como no plano interno.

Perante estes diferentes cenários possíveis, o que irá determinar as opções políticas do regime? Estas decisões serão, em primeiro lugar, uma consequência das estratégias do regime, bem como das suas avaliações de custos e benefícios. Uma política considerada legítima tanto interna como internacionalmente não acarretará custos de relevo. Poderá proporcionar

benefícios significativos com custos reduzidos, pelo que não há razões para a alterar. Pelo contrário, uma política considerada ilegítima tanto no plano interno como internacional apresenta custos elevados e benefícios reduzidos. De um ponto de vista racional, as razões para que um governo mantenha tal opção são escassas ou mesmo inexistentes.

Contudo, quando se trata de uma política considerada ilegítima no plano internacional e legítima no plano interno — ou ilegítima internamente e legítima internacionalmente —, o caso muda de figura. Em tais circunstâncias, há custos inevitáveis a tomar em consideração, mas também benefícios importantes. Saber que determinada política é ilegítima não significa que não valha a pena implementá-la. Se os custos envolvidos são considerados pouco importantes, o governo possuirá incentivos para manter essa linha de orientação de política externa. Por outro lado, se a manutenção de uma determinada linha política implica custos elevados, o governo terá mais incentivos para proceder à sua alteração.

Os custos de uma política externa ilegítima podem variar. Entre outras possibilidades, um governo pode enfrentar a condenação política internacional sem mais consequências políticas, o impacto das resoluções das Nações Unidas, sanções económicas, ou a guerra. Internamente, e na pior das hipóteses, pode enfrentar um grau de agitação social e de divisão política da elite que ponha em risco a sobrevivência do regime. Habitualmente, a natureza repressiva dos regimes autoritários permite-lhes lidar com as críticas internas através de propaganda incontestada. O factor que, com maior probabilidade, irá persistir será o da condenação internacional. Em contrapartida, os governos democráticos são limitados pela falta de legitimidade, nomeadamente entre a opinião pública. Em particular, as questões de política externa que «vão contra o bem-estar e estabilidade internos têm o potencial de chamarem a atenção do público em geral e de mobilizarem a opinião pública»[27].

Quando implementam, em benefício dos seus interesses, uma política externa considerada internacionalmente ilegítima, os governos autoritários defendem-se geralmente de duas maneiras paralelas. Uma é considerando as críticas internacionais uma inaceitável violação da sua soberania nacional. A outra é «demonstrando que ainda se consideram (e os outros Estados) subordinados à regra em questão. Em alguns casos, o Estado pode negar a ocorrência de quaisquer violações […] [ou] pode admitir que ocorreu uma infracção, mas justifica-a alegando um qualquer princípio de importância capital[28].» Seja qual

---

[27] Margot Light, «Democracy, democratization and foreign policy in post-socialist Russia», *in* Hazel Smith (ed.), *Democracy and International Relations: Critical Theories/ Problematic Practices,* Londres, Macmillan, 2000, p. 98.

[28] Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics,* Londres, Macmillan, 1977, pp. 132-133.

for o argumento utilizado, a decisão de implementar ou manter uma política em conflito com a legitimidade internacional assenta em, pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, o Estado pode considerar pouco significativos os custos associados ao incumprimento das regras internacionais. Em segundo lugar, as críticas externas podem ser vistas como uma provocação à política diplomática vigente e ao próprio governo autoritário. Assim, este vê-se obrigado a dar mostras da sua autoridade perante o público nacional, já que quaisquer sinais de fraqueza podem suscitar dúvidas quanto à capacidade de controlo e à estabilidade interna do regime. Se o regime se revelar incapaz de mostrar determinação, o facto poderá pôr em risco o apoio contínuo das coligações sobre as quais assenta. Além disso, se a política seguida for considerada legítima a nível interno, então existem razões acrescidas para que se prossiga dentro da mesma linha de orientação. Consequentemente, ainda que a política externa dos regimes autoritários pareça respeitar os padrões internacionais, tal é apenas, regra geral, um mecanismo para fazer passar uma imagem de obediência. Trata-se de mudanças estéticas, mais do que reais.

No entanto, com o passar do tempo, se uma determinada política externa começar a infligir custos a certos grupos internos, o governo autoritário poderá enfrentar críticas. Os mais onerados pela política do governo começarão a exigir a alteração da mesma. O grau de importância destes grupos ou indivíduos na coligação de apoio ao regime determinará o resultado das pressões, podendo conduzir a uma mudança de política ou à repressão dos descontentes. Contudo, em alguns casos, a recusa de implementar uma determinada mudança de política externa poderá ser também desfavorável aos interesses de outros grupos internos. Assim, se o governo autoritário se revelar incapaz de alterar a sua orientação política, os interesses colectivos mais afectados começarão, mais cedo ou mais tarde, a distanciar-se do regime.

Todavia, a condenação internacional de uma dada política externa considerada ilegítima é normalmente entendida como inaceitável pelos elementos mais extremistas do regime autoritário. À semelhança do próprio regime, estes elementos consideram que tal política externa é possível e desejável. Estes elementos mais radicais podem ter motivações diferentes para as posições que assumem. Alguns deles poderão apoiar uma determinada decisão de política externa porque a consideram favorável aos seus interesses económicos. Outros podem ser «verdadeiros crentes» que consideram que tal política constitui a melhor opção para proteger os interesses nacionais, pelo que terá de ser seguida e as críticas internacionais ignoradas.

A persistência de uma política externa autoritária que acarrete custos elevados levará ao surgimento de moderados. Estes começarão a ressentir-se dos custos infligidos aos seus interesses, e aos do país, em consequência

de determinada opção de política externa. Assim, apoiarão uma qualquer solução de compromisso que tome em consideração as críticas internacionais. Tal abordagem levará, provavelmente, os mais extremistas a apresentarem diversos argumentos contra uma solução de compromisso. E, se a política externa seguida for entendida como legítima pela população, os moderados terão dificuldades em imporem os seus pontos de vista.

Na perspectiva do regime autoritário, as mudanças de política externa são sempre difíceis. Uma mudança implica que o regime tem de admitir que cometeu um erro oneroso. Nos casos em que o líder do regime desempenha um papel de relevo na área da política externa, a situação será ainda mais grave, já que o fracasso é, em última análise, da sua responsabilidade. Assim, o governo autocrático vê-se acorrentado às suas anteriores opções de política externa. Este facto explica por que razão, de um modo geral, as grandes inversões de política externa ocorrem apenas com uma mudança de regime.

Contudo, ainda que não conduzam a uma mudança, as críticas internas e internacionais à política externa de um governo autoritário revestem-se de grande importância. Uma situação anterior de crítica ao regime pode criar condições mais favoráveis para uma abertura diplomática durante o processo de transição para a democracia. Quanto mais elevados forem os custos infligidos à elite e à população em consequência da linha de orientação de política externa seguida por um regime autoritário, mais elevada será a probabilidade de mudança dessa política durante a transição para a democracia.

Mas a transição para a democracia não desencadeia necessariamente mudanças de política externa. Nos casos em que esta é considerada legítima nos planos internacional e interno, não existirão razões óbvias para se proceder a tal mudança, ainda que um regime democrático possa alterar de certa forma a perspectiva do Estado. Pelo contrário, nos casos em que uma determinada orientação política é considerada ilegítima tanto no plano internacional como interno, o apoio à mudança de política será, muito provavelmente, consensual. A situação será menos clara nos casos em que uma opção de política externa é considerada ilegítima do ponto de vista internacional e legítima internamente, ou legítima no plano internacional e ilegítima no plano interno. Em última instância, uma mudança de política ou a manutenção da política anterior reflectirão um equilíbrio de poder interno entre as diferentes avaliações e estratégias individuais e colectivas e, possivelmente, entre os incentivos e objecções externos. No entanto, mesmo quando se verificam alterações de política externa, estas não conduzirão a uma mudança de política externa completa e radical. O tipo de mudanças e as razões para as mesmas dependerão das avaliações e estratégias individuais e colectivas.

A transição para a democracia pode conduzir a uma mudança de política externa porque há novos actores, ou os mesmos, com um diferente conjunto

de avaliações e estratégias. No primeiro caso, a mudança de regime pode abrir uma janela de oportunidade à implementação de uma linha de orientação de política externa já exigida durante o regime autoritário. Até então não fora implementada porque o regime autoritário funcionara como um travão à mudança, não obstante a pressão interna em favor da mesma. Noutros casos, os novos actores são eles próprios os responsáveis por uma nova percepção relativamente à necessidade de uma mudança de política. Em qualquer dos casos, o governo interino instalado tenderá a reflectir as novas normas, crenças e valores democráticos, bem como as avaliações e estratégias individuais e colectivas. No novo ambiente político e económico, cada um apoiará a política que melhor lhe convier.

As avaliações e estratégias individuais tenderão a ser influenciadas não apenas pelos valores e crenças dos actores, como também pelas novas regras do jogo. De acordo com as regras democráticas emergentes, e condicionado pelas eleições fundadoras iminentes, o novo actor tenderá a entender os seus interesses em termos das suas probabilidades de ser eleito. Por conseguinte, se uma mudança de política lhe proporciona maiores probabilidades de ser eleito, o actor agirá de forma a alcançá-la. Consequentemente, os factores internos podem conduzir ao cumprimento das normas, crenças e valores internacionais. Esta mudança será bem acolhida internacionalmente, proporcionando-lhe, por seu turno, um nível acrescido de capacidade política.

Se bem que as avaliações e estratégias colectivas não sejam condicionadas pelas eleições fundadoras, poderão ter outras motivações para defenderem uma mudança de política externa. Se, no passado, sofreram custos elevados devido à manutenção de uma determinada política, e se tal política parecer condenada ao fracasso, então desejarão alterá-la. Com o desaparecimento da oposição autoritária, a transição para a democracia oferecer-lhes-á uma janela de oportunidade para a mudança.

Tudo poderá ser diferente se os interesses individuais e colectivos entrarem em colisão. Em tal situação, verificar-se-á, provavelmente, um confronto. O resultado final dependerá do apoio dos militares. Se estes apoiarem uma mudança diplomática, as probabilidades de que tal mudança se concretize serão elevadas. Se os militares assumirem uma posição contrária, a mudança será improvável. Contudo, há outras variáveis que podem influenciar o resultado final. Mas, na pior das hipóteses, o confronto pode resultar em violência interna ou guerra civil. O resultado dependerá não apenas do equilíbrio de poder entre os actores individuais e colectivos, mas também de outras variáveis internas e internacionais. Como a própria transição para a democracia, as decisões tomadas — ou a tomar — relativamente às iniciativas de política externa evoluirão durante a mudança de regime. Inevitavelmente, as alterações do equilíbrio de poder interno entre os principais actores condicionarão os resultados no que diz respeito às políticas externas.

Em consequência, há uma forte probabilidade de as iniciativas de política externa incidirem sobre as questões que, de acordo com as avaliações e estratégias tanto individuais como colectivas, sejam consideradas mais favoráveis ou mais onerosas. Por outras palavras, quando existe acordo quanto a um resultado desejável comum. O contrário também pode ser verdadeiro. Há menos probabilidades de uma mudança de política ser implementada quando os actores individuais e colectivos não chegam a acordo quanto ao resultado desejado. Desse modo, durante a transição para a democracia, a probabilidade de uma mudança de política externa é elevada numa situação de 3+4, moderada numa situação de 1+4 e 3+2 e reduzida numa situação de 1+2:

Internacionalmente legítimo (1)	Internamente legítimo (2)
Internacionalmente ilegítimo (3)	Internamente ilegítimo (4)

A QUEDA DO REGIME AUTORITÁRIO PORTUGUÊS

Em Portugal, o golpe militar de 25 de Abril de 1974 pelo Movimento das Forças Armadas (MFA) veio pôr fim aos quarenta e seis anos de governo autoritário de Oliveira Salazar (1928-1968) e Marcello Caetano (1968-1974). Os objectivos do MFA eram conhecidos como os três Ds: descolonização, democratização e desenvolvimento. Durante a transição para a democracia, entre Abril de 1974 e Junho de 1976, teve início em Portugal um processo no sentido de se reavaliarem algumas das linhas de orientação da política externa e de se redefinir a identidade nacional. A mudança pôs um fim ao «mito imperial»[29]. Portugal deixou de ser um Estado multicontinental. Ao longo dos anos subsequentes, a política externa e a identidade nacional tornar-se-iam mais europeias e menos afro-atlânticas.

Diferentes causas *imediatas, próximas* e *distantes* explicam a queda do regime autoritário e a transição para a democracia. A causa distante internacional mais importante foi a nova estrutura sistémica que emergiu em meados dos anos 40 e inícios da década seguinte. Dois dos principais desenvolvimentos do período que se seguiu à segunda guerra mundial constituíram

[29] Nuno G. Monteiro e António Costa Pinto, «Cultural myths and Portuguese national identity», *in* António Costa Pinto (ed.), *Modern Portugal,* Palo Alto, CA, The Society for the Promotion of Science and Scholarship, 1998.

uma ameaça ao governo autoritário: a integração política e económica europeia e o fim dos impérios coloniais europeus. O Plano Marshall (oficialmente conhecido como o Plano de Recuperação da Europa, ERP), proposto a 5 de Junho de 1947, foi entendido em Lisboa como uma ameaça ao desejado nacionalismo económico português. O ERP foi considerado por Lisboa um instrumento para a nova hegemonia mundial dos Estados Unidos, que poderia ter implicações muito alargadas para a Europa. Inicialmente, Portugal não solicitou qualquer ajuda financeira ao abrigo do Plano Marshall; porém, a crescente crise económica interna forçou Salazar a alterar a sua posição. Ainda assim, o regime manteve uma atitude de desconfiança perante aquilo que lhe parecia ser a crescente dependência económica interna do país relativamente aos Estados Unidos e à Europa ocidental[30]. Um outro motivo de preocupação para Salazar era que mesmo alguns países como a França e a Holanda, que tinham estado do lado dos vencedores, se viram obrigados a permitirem a autodeterminação dos seus territórios ultramarinos. Esta decisão reflectia não apenas a fraqueza política desses países, mas também o novo sistema internacional bipolar. Devido a razões que ultrapassam o âmbito do presente artigo, tanto os Estados Unidos como a União Soviética eram superpotências anticoloniais. Assim, era inevitável que, mais cedo ou mais tarde, um pequeno país europeu como Portugal viesse a experimentar enormes dificuldades em manter o seu império colonial. O isolamento do regime português no novo sistema internacional bipolar era também uma consequência da chamada vitória das democracias[31]. Com a queda dos regimes fascistas e o crescente número de democracias na Europa, os governos autoritários estavam ideológica e politicamente confinados à periferia europeia.

No plano interno, a principal razão distante subjacente à queda do regime era o modelo económico escolhido. A opção por um modelo de nacionalismo económico condenava Portugal a ser uma sociedade rural, com os mais baixos indicadores de desenvolvimento económico da Europa ocidental. Na altura, como afirmou um autor, «Portugal apresentava as taxas mais elevadas de analfabetismo, mortalidade infantil e doenças contagiosas da Europa ocidental e o mais baixo rendimento *per capita*»[32]. A aceitação por parte da população de um regime autocrático não era recompensada com uma melhoria das condições de vida.

---

[30] Maria Fernanda Rollo, «Salazar e a construção europeia», in *Penélope,* n.º 18, 1997, pp. 51-76.

[31] José Medeiros Ferreira, «Características históricas da política externa portuguesa entre 1890 e a entrada na ONU», in *Política Internacional,* vol. 1, n.º 6, 1993, p. 144.

[32] Kenneth Maxwell, «Portugal: a neat revolution», in *The New York Review of Books,* vol. 21, n.º 10, 1974, p. 17.

A situação agravar-se-ia, tanto a nível internacional como interno, na década de 60. Em parte devido à estrutura bipolar de rivalidade entre as duas superpotências, Portugal não fora aceite como membro das Nações Unidas em 1946. A adesão portuguesa ocorreria apenas em 14 de Dezembro de 1955. Além disso, em 1959, as Nações Unidas voltariam a aceitar novos membros, mas desta feita muitos deles eram países africanos e asiáticos. Esta decisão constituiu uma causa internacional próxima para o colapso do regime. Estes Estados soberanos eram ex-colónias e a sua adesão às Nações Unidas fez aumentar a pressão internacional sobre a política colonial do regime autoritário português. Logo que Portugal se tornou membro das Nações Unidas, o secretário-geral da ONU quis saber se Lisboa possuía territórios nas condições referidas no artigo 73 da Carta das Nações Unidas. Por outras palavras, o secretário-geral queria saber se Portugal administrava territórios cujos povos não tinham ainda alcançado uma forma plena de auto-governo. O governo autoritário respondeu que Portugal não possuía territórios sob a jurisdição do artigo 73. De acordo com a concepção do governo, Portugal não possuía colónias, já que era um Estado unitário do qual faziam parte os territórios ultramarinos. A defesa da chamada estrutura de Estado unitário assentava principalmente em argumentos jurídicos e históricos.

Porém, com a oposição da União Soviética e dos membros africanos e asiáticos das Nações Unidas, este argumento foi contestado. A primeira vitória dos opositores deu-se em 12 de Dezembro de 1959, data em que a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução n.º 1467 (XIV), estabelecendo uma comissão especial para clarificar o artigo 73 da Carta das Nações Unidas. A Assembleia Geral das Nações Unidas constituiu o melhor recurso diplomático dos opositores para criticarem a recusa portuguesa em seguir o movimento de descolonização universal. O passo seguinte ocorreu a 14 e 15 de Dezembro de 1960, com a aprovação das Resoluções n.^{os} 1514 (XV), 1541 (XV) e 1542 (XV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, que ajudariam a decidir o destino dos territórios ultramarinos portugueses[33]. Entre 1960 e 1973, o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovariam 173 resoluções condenando a política portuguesa relativamente aos territórios ultramarinos[34]. Com o passar do tempo tornou-se evidente que, mais cedo ou mais tarde, Portugal teria de permitir a auto-determinação das suas colónias, já que a pressão internacional não cessaria.

Os primeiros confrontos militares em Angola, em 1961, constituíram uma outra causa interna próxima para a queda do regime autoritário. Entre

[33] Fernando Martins, «A política externa do Estado Novo, o ultramar e a ONU: uma doutrina histórica-jurídica (1955-1968)», in *Penélope,* n.º 18, 1997, pp. 189-206.

[34] José Calvet de Magalhães, *Portugal e as Nações Unidas: A Questão Colonial (1955-1974),* Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1996, p. 33.

1961 e 1974, o governo autoritário português não quis — e, posteriormente, não pôde — negociar qualquer acordo político com os movimentos de libertação dos territórios africanos (Angola, Guiné-Bissau e Moçambique). As guerras coloniais terminariam apenas com a transição de regime, em Abril de 1974. Numa obstinada posição política, Portugal manteve a ilusão de que poderia remar contra a maré mundial da autodeterminação. Como fez notar um autor:

> A descolonização do império colonial português constituiu o capítulo tardio e derradeiro — e disso sofreria consequências — da dissolução global dos impérios coloniais europeus que se seguiu à segunda guerra mundial […] Indiferente a esta dinâmica, «orgulhosamente só», Salazar desejava manter Portugal imune ao contágio e alheio aos ventos da história[35].

Salazar e Caetano ignoraram o «contexto temporal» durante demasiado tempo[36]. Divididos entre as facções extremista e moderada, os militares esforçaram-se por imporem os seus pontos de vista relativamente à questão das guerras coloniais. Caetano foi nomeado apenas depois de ter prometido que não permitiria a autodeterminação das colónias. De modo a assumir o poder, teve de aceitar as condições estabelecidas pelos membros mais radicais, civis e militares, do regime autoritário[37]. Contudo, após a subida de Caetano ao poder, os liberais também procuraram influenciar os processos de tomada de decisão. Esta tentativa fracassaria, e as condições políticas tornaram-se mais favoráveis a um golpe de Estado quando os liberais, civis e militares, perderam qualquer esperança relativamente ao regime marcelista.

Uma outra causa próxima relevante, indicativa da perda de apoio do regime, foi a gradual alienação dos principais grupos económicos de Portugal, os quais «se distanciaram das políticas coloniais do regime», já que «consideravam a guerra responsável pelas carências internas de mão-de-obra e pelo esbanjamento dos dinheiros do Estado»[38]. Com o passar do tempo,

> A coligação de interesses económicos que tinha sustentado a ditadura durante tantas décadas havia esmorecido e fermentavam sob a superfície

---

[35] Pedro Pezarat Correia, «A descolonização», *in* António Reis (ed.), *Portugal 20 Anos de Democracia,* Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, pp. 40-41.

[36] V. nota 3.

[37] Tratou-se, no mínimo, de um episódio tragicamente cómico: «Caetano só foi aceite como substituto de Salazar após ter concordado, por escrito, que procuraria uma solução militar para as guerras coloniais em África» (v. Paul Christopher Manuel, *Uncertain Outcome — The Politics of the Portuguese Transition to Democracy,* Lanham, University Press of America, 1995, p. 25).

[38] Id., *ibid.,* p. 31.

> plácida graves problemas sociais e económicos. A erosão da coligação era uma resposta directa à percepção de que o Estado corporativo se tinha tornado um obstáculo aos grandes interesses económicos que anteriormente alimentara[39].

No fim de contas, em 1973, «48% das exportações portuguesas foram enviadas para a CEE [Comunidade Económica Europeia], 15% para os territórios ultramarinos; 45% das importações de Portugal provinham da CEE, 10% dos territórios ultramarinos»[40]. De um ponto de vista estritamente económico, os territórios ultramarinos, mais do que um bem, eram um fardo.

Após os malogrados esforços de liberalização de Marcello Caetano nos anos 70, o governo autocrático estava muito perto do fim. Uma razão internacional imediata foi o choque do petróleo de 1973. Os EUA tinham pressionado Portugal a autorizar a utilização da Base das Lajes, nos Açores, durante o conflito de Yom Kippur entre Israel e os países árabes. Durante o choque do petróleo, os Estados árabes aproveitaram a oportunidade para uma retaliação económica contra Lisboa. Em consequência, a economia portuguesa foi gravemente afectada pelo choque petrolífero.

Contudo, o principal detonador da mudança de regime foi de carácter interno. A causa interna imediata mais importante que explica o *timing* do golpe foi uma decisão tomada pelo governo autoritário relativamente à estrutura da carreira militar. Devido a faltas de homens nas forças armadas portuguesas, o regime autocrático decretou, em Fevereiro de 1973, que, para aqueles que «operavam satisfatoriamente no campo de batalha, todo o seu tempo de serviço contaria para a antiguidade. O decreto poderia até permitir aos recrutas ultrapassar os oficiais de carreira[41].» Esta lei era a última coisa que os oficiais mais jovens estavam dispostos a aceitar. Se bem que, posteriormente, o governo tivesse tomado em consideração as suas queixas, anulando a decisão, este episódio convenceu-os da necessidade de uma mudança de regime. Consequentemente, os membros do MFA reunir-se-iam secretamente em 9 de Setembro de 1973, em Évora, em 6 de Dezembro de 1973, em Lisboa, e em 1 de Dezembro de 1973, em Óbidos. As três reuniões conduziram a um crescente alargamento das exigências. Na primeira cimeira, o objectivo dos militares era a rejeição da decisão governamental; no segundo encontro, os contestatários desejavam já a reconsideração da guerra colonial e um aumento dos seus salários; finalmente, na última reunião traçaram-se

---

[39] Kenneth Maxwell, «The emergence of Portuguese democracy», *in* John H. Herz (ed.), *From Dictatorship to Democracy — Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarian,* Westport, Greenwood Press, 1982, p. 235.

[40] Id., *ibid.,* «Portugal», p. 19.

[41] V. nota 52.

planos preliminares para um possível golpe. Em Dezembro de 1973, embora o governo autoritário tivesse já anulado a sua anterior decisão, tornara-se evidente para todos que o regime não procuraria uma solução política para os conflitos militares nos territórios ultramarinos africanos.

A crise de legitimidade tinha chegado a um beco sem saída e o governo revelava-se incapaz de evitar a subsequente politização do problema. Incapaz de resolver a crise, o governo autoritário tinha os dias contados. Não obstante a cedência do governo às exigências dos militares relativamente à sua carreira — a razão inicial das reuniões secretas —, tal decisão não significou o fim do movimento. O golpe de Estado de 25 de Abril de 1974 foi o inevitável corolário deste estado de coisas.

A TRANSIÇÃO DE PORTUGAL PARA A DEMOCRACIA E TIMOR LESTE

Como já vimos, mesmo antes da mudança de regime, verificou-se uma crescente oposição à linha de política externa seguida pelo regime autoritário relativamente à autodeterminação dos territórios ultramarinos. De facto, a mudança de política fora já procurada antes do colapso do regime autoritário. Isto tornou muito mais fácil a transição de uma situação 3 + 4 para uma situação 1 + 2.

Durante a transição para a democracia, a decisão do governo interino de permitir a autodeterminação dos territórios ultramarinos portugueses na África e na Ásia (Timor Leste) constituiu um passo lógico, tendo em conta a percepção de ilegitimidade internacional e os interesses individuais e colectivos internos. Não se tratou de uma reorientação radical da política externa portuguesa. Foi, pelo contrário, uma solução favorecida e exigida por alguns sectores mesmo antes da queda do regime. Contudo, verificaram-se desacordos acentuados, nomeadamente no que dizia respeito ao método e *timing* escolhidos para a concessão da autodeterminação. Emergiram duas correntes principais.

De acordo com alguns, a descolonização não implicava independência automática. O primeiro presidente português após o golpe de Estado, António de Spínola, registou este ponto de vista no livro que publicou em Fevereiro de 1974[42]. Spínola favorecia um modelo de autonomia mais amplo, ou um tipo de opção federalista que mantivesse Portugal ligado às ex-colónias. Igualmente defensor de um modelo de autonomia ampla, nomeadamente para Timor Leste, era o ministro da Coordenação Intraterritorial, Almeida Santos. Relativamente a Timor Leste, Almeida Santos tornou clara esta sua preferência durante uma

[42] António de Spínola, *Portugal e o Futuro — Análise da Conjuntura Nacional,* Lisboa, Arcádia, 1974.

visita a Díli em Outubro de 1974. Esta perspectiva parece ter sido particularmente popular entre as altas patentes militares, alguns socialistas e os partidos da ala direita[43].

Outros favoreciam a autodeterminação imediata e incondicional dos territórios ultramarinos. Para estes, a autodeterminação tinha apenas uma interpretação, que era a independência. Era esta a opinião dos oficiais de mais baixa patente e dos partidos políticos da ala esquerda, os comunistas, bem como alguns socialistas. Um *slogan* político muito popular na época era «nem mais um soldado para as colónias». A sociedade portuguesa estava cansada de treze anos de guerra e este contexto explica em parte por que razão havia tão poucos soldados portugueses em Timor Leste em 1974-1975.

Em Abril de 1974, o programa oficial do MFA não se revelava claro quanto ao futuro dos territórios do ultramar, um facto que reflecte de modo exemplar as divisões internas dos militares relativamente a esta questão. É sabido que Spínola não aceitava a inclusão da palavra «autodeterminação» no documento original. O programa era suficientemente vago para acomodar os interesses dos que desejavam reconhecer imediatamente a independência das colónias, bem como daqueles que defendiam uma transição gradual para a autodeterminação antes da definição de um estatuto político definitivo. O programa do MFA sublinhava que a «solução para as guerras do ultramar [era] política e não militar» e declarava a necessidade de «uma política ultramarina que [pudesse] conduzir à paz»[44]. O documento não fazia qualquer referência à autodeterminação. Ainda assim, a 27 de Julho de 1974, o II Governo Provisório de Portugal tornou pública a Lei n.º 7/74, que reconhecia a autodeterminação como uma possível solução para as guerras coloniais. Este facto reflectia a consolidação do poder do MFA. O II Governo Provisório era mais influenciado e condicionado pelos sectores militares próximos do MFA e pelos comunistas do que por Spínola e pelos conservadores. O breve período de controlo dos militares conservadores tinha terminado[45]. A ascensão dos comunistas e dos militares de patente mais

---

[43] Trata-se, obviamente, de um tipo-ideal. Por vezes, as linhas são menos claras. Por exemplo, havia oficiais de alta patente que se encontravam mais próximos dos argumentos avançados pelos comunistas — era o caso do segundo presidente de Portugal após o golpe de Estado, Costa Gomes. Ainda assim, verificavam-se, de um modo geral, divisões bastante claras entre os oficiais de alta patente e os de patente inferior, bem como entre os partidos políticos de esquerda e os de direita, relativamente ao método e ao *timing* da autodeterminação dos territórios ultramarinos.

[44] Francisco A. Riscado, Paula Vicente, João Goulão de Melo e Carlos S. C. Pecorelli, *Relatório da Comissão de Análise e Esclarecimento do Processo de Descolonização de Timor,* Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros, 1981, p. 25.

[45] Lawrence S. Graham, «The military in politics: the politicization of the Portuguese armed forces», *in* Lawrence S. Graham e Harry M. Makler (eds.), *Contemporary Portugal — The Revolution and Its Antecedents,* Austin, University of Texas Press, 1979, p. 221.

baixa trouxe consigo o triunfo de duas ideias distintas. Em primeiro lugar, a autodeterminação dos territórios ultramarinos conduziria inevitavelmente à independência. Em segundo lugar, a declaração de independência desses territórios deveria ocorrer o mais rapidamente possível.

Os acontecimentos em Timor Leste são parcialmente explicados pela evolução do equilíbrio de poder entre as duas perspectivas acima mencionadas. O I Governo Provisório tinha ocupado o poder entre 15 de Maio e 9 de Julho de 1974[46]. Durante este período, Spínola esforçara-se por controlar as forças radicais e revolucionárias libertadas pelo golpe de Estado e por consolidar o poder. Os principais assuntos da agenda política eram o equilíbrio de poder interno, a crise económica e uma solução para as guerras coloniais. Com o passar do tempo, o equilíbrio de poder interno tornou-se cada vez mais hostil a Spínola, que se viu forçado a demitir-se em 30 de Setembro de 1974. O II Governo Provisório tinha acabado e a ascensão ao poder dos comunistas conduziria à independência imediata dos territórios ultramarinos.

Em Jacarta, o crescente poder dos comunistas em Lisboa era acertadamente entendido como uma ameaça aos interesses da Indonésia em Timor Leste. Contra os desejos da Indonésia, os comunistas portugueses manifestaram o seu apoio incondicional à independência dos timorenses[47]. A Indonésia acabaria por invadir Timor Leste em 7 de Dezembro de 1975, sem conseguir evitar as críticas da comunidade internacional. Ainda assim, Jacarta acreditava que a pressão internacional esmoreceria em breve. Contrariamente às suas esperanças, Timor Leste revelar-se-ia, ao longo de vinte e cinco anos, um dos principais espinhos cravados no flanco da política externa indonésia.

De um modo geral, Timor Leste constituiu uma questão de importância secundária durante o processo da descolonização portuguesa. Lisboa estava preocupada sobretudo com os territórios ultramarinos em África onde tinham ocorrido guerras entre 1961 e 1974. Antes de Abril de 1974, ao contrário da situação dos territórios africanos de Portugal, não se verificaram guerrilhas ou quaisquer episódios significativos de agitação política em Timor Leste.

Um bom exemplo da pouca importância de Timor Leste para a diplomacia portuguesa foi a substituição do governador. Em Abril de 1974, Alves Aldeia era o governador e comandante militar do território timorense. Antes do golpe militar, Alves Aldeia tinha feito alguns comentários críticos contra os membros do MFA. Assim, o governo interino português tinha decidido chamar o gover-

---

[46] Entre Abril de 1974 e Junho de 1976 Portugal foi governado por seis diferentes governos provisórios e dois presidentes.

[47] Paulo Gorjão, «The end of a cycle: Australian and Portuguese foreign policies and the fate of East Timor», in *Contemporary Southeast Asia,* vol. 23, n.º 1, 2001, pp. 101-121.

nador a Lisboa logo que fosse conveniente. Alves Aldeia deixou Díli em Julho de 1974 e, após o seu regresso a Lisboa, foi afastado do cargo que ocupava. Entretanto, foi nomeado um novo comando militar em Timor Leste, o qual seria também governador interino até à nomeação do sucessor de Aldeia. Devido à baixa prioridade que Timor Leste representava para Lisboa, o futuro governador, Lemos Pires, só chegaria a Díli em 18 de Novembro de 1974 — ou seja, sete meses depois do golpe militar em Portugal[48].

Este facto revela não apenas a baixa prioridade que Timor Leste representava para Lisboa, mas também a instabilidade política, económica e militar que se fez sentir em Portugal entre Abril de 1974 e Junho de 1976. Mas, mais importante ainda, a decisão de permitir a autodeterminação dos territórios ultramarinos revela as avaliações e estratégias colectivas dos capitães que tinham estado por detrás do golpe de Estado. Eram estes militares que, mais do que ninguém, pagavam os custos de uma guerra considerada inútil e impossível de vencer. A sua decisão de permitirem um rápido caminho para a independência dos territórios ultramarinos era também entendida como a vontade da maioria da população portuguesa. Além disso, os principais grupos económicos portugueses não tinham interesses vitais nesses territórios. De facto, também eles desejavam o fim das guerras coloniais. Por conseguinte, concorreram para essa decisão diversos factores internacionais e internos. O facto explica por que razão, não obstante a natureza revolucionária dos governos provisórios, só esta questão da política externa portuguesa registou uma súbita mudança. Por exemplo, apesar do controlo comunista do governo — e da guerra fria —, Portugal não abandonou a NATO. Não houve uma avaliação individual ou colectiva suficientemente poderosa para tanto. Contudo, a necessidade de descolonizar foi aceite pelos principais actores. As divisões internas incidiam sobretudo sobre o procedimento a seguir.

O COLAPSO DO AUTORITARISMO INDONÉSIO

A transição para a democracia na Indonésia, em 21 de Maio de 1998, e a nomeação de Bacharuddin Jusuf Habibie como o novo presidente do país puseram fim aos trinta e três anos de poder autoritário de Suharto (1965-1998). Durante o processo de transição para a democracia, que ocorreu entre Maio de 1998 e Outubro de 1999, à semelhança do que ocorrera em Portugal em 1975--1976, a Indonésia começou também a reavaliar algumas questões de política externa e a repensar a sua identidade nacional. Um primeiro sinal deste processo conduziria ao fim da presença imperial da Indonésia em Timor Leste.

[48] Riscado, Valente, Melo e Pecorelli, p. 48.

Diferentes causas imediatas, próximas e distantes explicam o colapso do autoritarismo e a transição para a democracia. A causa distante internacional mais importante por detrás da queda do regime foi o fim da guerra fria. No novo sistema internacional, os Estados Unidos não tinham de tolerar regimes autoritários amigos, como se verificara anteriormente. Em consequência, a Indonésia foi progressivamente perdendo uma parte do seu poder de negociação com os Estados Unidos.

A queda do muro de Berlim, em Novembro de 1989, e o colapso da União Soviética, durante 1991, conduziram ao triunfo ideológico da democracia poliárquica[49] e à hegemonia do liberalismo económico. Em consequência, o governo autocrático de Suharto foi enfrentando com crescente frequência acusações de ilegitimidade ideológica e forçado a seguir o modelo económico internacionalmente estabelecido.

Em termos internos, nos inícios da década de 90 emergiu uma contenda entre as forças armadas da República da Indonésia (*Angkatan Bersenjata Republik Indonesia,* ou ABRI) e Suharto[50], que constituiu a primeira fissura importante entre o presidente e uma elite militar cada vez mais descontente com o regime. A influência e autonomia das ABRI e a crescente corrupção e nepotismo dos governos autoritários eram as razões subjacentes ao conflito. Suharto detinha suficiente poder político para superar este desafio e em meados da década de 90 a crise estava ultrapassada. Contudo, os militares, como um dos principais pilares do regime, assistiam ao progressivo decréscimo dos seus benefícios e ao aumento dos seus custos. Esta situação explica por que razão, em 1990, muitos oficiais subalternos consideraram necessário «remodelar o seu papel de acordo com um molde mais contemporâneo»[51]. Por outras palavras, os militares pretendiam deixar a política para os políticos. A função dual — *dwifungsi* — começava a ser vista pelos reformadores militares como um fardo. Contudo, durante a nova ordem, o envolvimento das ABRI nas questões militares, bem como políticas e sócio-económicas — a função dual —, foi um importante instrumento para o controlo de Suharto. Em consequência, o presidente não estava interessado numa reavaliação da função dual.

No início dos anos 90, devido à idade avançada de Suharto, o nome do sucessor do regime tornar-se-ia um assunto muito debatido. Em finais de 1993, a questão da sucessão de Suharto tornou-se uma constante fonte de

---

[49] Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition,* New Haven, CT, Yale University Press, 1971.

[50] Em Abril de 1999, a polícia foi separada das forças armadas. Estas últimas tornaram-se a força militar nacional indonésia (*Tentara Nasional Indonesia,* ou TNI).

[51] Michael Vatikiotis, *Indonesian Politics under Suharto: Order, Development and Pressure for Change,* Londres, Routledge, 1993, p. 144.

rumores em Jacarta. O regime apresentava muitas características «sultânicas», como um autor as definiu — e, em tais situações, a sucessão é sempre complexa[52]. De facto, em parte devido à sua natureza sultânica, os problemas enfrentados pelo regime autoritário nos inícios dos anos 90 persistiriam até ao final da década.

A crise financeira asiática de 1997-1998 constituiu uma importantíssima causa próxima internacional para o colapso do regime[53]. Em 2 de Julho de 1997, o *baht* tailandês foi autorizado a entrar num regime de taxa flutuante. Em 11 de Julho, as Filipinas tomaram a mesma decisão. Em 14 de Agosto, a vítima seguinte foi a rupia indonésia. Não obstante o forte e robusto crescimento económico, bem como os indicadores financeiros e económicos favoráveis e as «bases sólidas», Suharto enfrentaria em breve os seus últimos dias no poder. Uma vez que o argumento mais importante por detrás da legitimidade do regime autoritário era o seu desempenho económico, qualquer instabilidade nesse domínio constituía uma ameaça ao futuro do governo autocrático.

Os três acordos sucessivos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) não lograram aliviar a crise económica. O FMI e Suharto partilham parte da responsabilidade. Como fez notar um autor, o FMI «carecia de uma *expertise* sobre a Indonésia adequada à profundidade da intervenção que procurou realizar»[54]. Para agravar a situação, Suharto não avaliou adequadamente a seriedade do FMI, acreditando que «podia evitar perdas significativas para a sua família e amigos»[55]. Estava muito longe da verdade, como viria a descobrir. Suharto seria forçado a aceitar o primeiro pacote de condições do FMI em 31 de Outubro de 1997. O acordo (a carta de intenções) constituía o maior pacote de ajuda jamais negociado, trazendo consigo os muito necessários fundos estrangeiros: 23 mil milhões de dólares com uma segunda linha de assistência adicional de 20 mil milhões. Suharto teve de aceitar «cortes nas despesas do governo e o encerramento de bancos profundamente endividados»[56]. Porém, este acordo não resolveu os problemas financeiros

---

[52] H. E. Chehabi e Juan J. Linz, «A theory of sultanism 1: a type of nondemocratic rule», *in* H. E. Chehabi e Juan J. Linz (eds.), *Sultanistic Regimes,* Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1998, p. 7.

[53] Stephen Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis,* Washington, D. C., Institute for International Economics, 2000, pp. 65-70 e 114-24, e Hal Hill, *The Indonesian Economy in Crisis: Causes, Consequences and Lessons,* Singapura, Institute of Southeast Asian Studies, 1999.

[54] John Bresnan, «The United States, the IMF, and the Indonesian financial crises», *in* Adam Schwarz e Jonathan Paris (eds.), *The Politics of Post-Suharto Indonesia,* Nova Iorque, Council on Foreign Relations Press, 1999, p. 88.

[55] Id., *ibid.*

[56] Id., *ibid.,* p. 91.

da Indonésia e em 15 de Janeiro de 1998 foi assinada uma nova carta de intenções. Uma vez mais, o montante era de 43 mil milhões de dólares, mas desta feita sob condições muito mais rigorosas. Suharto não implementou inteiramente estas condições, e a economia continuou a deteriorar-se. Em 8 de Abril de 1998, a Indonésia e o FMI assinaram a terceira carta de intenções em menos de seis meses. Do ponto de vista do FMI, este acordo era entendido como uma última oportunidade e «possibilitava uma enorme intrusão no governo da Indonésia»[57]. Contudo, a crise indonésia não terminaria antes da mudança de regime.

Às dificuldades internacionais do regime veio somar-se a crise de legitimidade interna. Como defende Stefan Eklöf, a causa interna da «longa queda» de Suharto foram os acontecimentos desencadeados em Julho de 1996[58]. O Partido Democrático Indonésio (*Partai Demokrasi Indonesia,* ou PDI), liderado por Megawati Sukarnoputri, tornou-se uma ameaça ao *statu quo* e, desse modo, à legitimidade do regime. O governo autoritário congeminou um congresso partidário para destituir Megawati e, em 27 de Julho de 1996, uma facção do PDI fez um violento ataque ao quartel-general do partido. A óbvia manipulação e o envolvimento militar conduziram a motins em Jacarta, agravando a percepção interna de ilegitimidade do regime. Entre Julho de 1996 e Maio de 1998 desenrolaram-se as diversas etapas que conduziriam, por fim, ao colapso do regime. Nem mesmo as eleições gerais de 29 de Maio de 1997 conseguiram restaurar a legitimidade do regime[59]. O Golkar de Suharto — *Golongan Karya,* ou Grupos Funcionais — venceu com 74,5% dos votos. Porém, um ano mais tarde, o presidente seria expulso do poder.

Entre a crescente tensão política, económica e social, duas importantes causas internacionais e internas explicam a queda do regime. Em 4 de Maio de 1998, o governo de Suharto achou por bem cortar os subsídios ao combustível. Como reacção a esta medida, ocorreram de imediato sérios motins e manifestações estudantis. Entre 4 e 20 de Maio, o movimento de contestação ao regime ganhou alento e a espiral de agitação social manteve o regime sob pressão[60].

Se Suharto possuía algumas esperanças de apoio por parte dos Estados Unidos, tais esperanças desapareceram imediatamente. Em 18 de Maio, o subsecretário de Estado para os Assuntos do Sudeste Asiático e do Pacífico,

---

[57] Id., *ibid.* p. 98.

[58] Stephan Eklöf, *Indonesian Politics in Crisis: The Long Fall of Suharto, 1996-1998,* Copenhaga, Nordic Institute of Asian Studies, 1999.

[59] Id., *ibid.,* p. 224.

[60] Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability,* Boulder, CO, Westview Press, 2000, pp. 354-366.

Stanley Ross, proferiu alguns cautelosos comentários públicos e evitou qualquer interferência nos assuntos políticos indonésios. Contudo, a 20 de Maio de 1998, a secretária de Estado norte-americana, Madeleine Albright, afirmou que Suharto tinha «a oportunidade para um acto histórico de Estado — um acto que [poderia] preservar o seu legado como o homem que não só conduzira o seu país, como também possibilitara a sua transição democrática»[61]. Por outras palavras, Suharto devia abandonar o poder. No dia seguinte, a nova ordem tinha acabado. Posteriormente, Suharto declararia que tinha sido uma «potência estrangeira [que] [o] forçara a resignar», embora se recusasse a nomear o país[62]. Como se depreende da situação atrás descrita, este comentário está longe da verdade dos factos. O colapso do autoritarismo ocorreu em consequência de diversos factores internacionais e internos.

Entre Julho de 1997 e Maio de 1998, Suharto viu-se impossibilitado de recorrer aos dois argumentos de legitimidade que sustentavam o seu regime: a estabilidade e o desenvolvimento económico. Esta crise de legitimidade, desencadeada pela crise financeira asiática, conduziria a uma gradual politização da própria crise indonésia, um processo que atingiria o auge em Maio, com os aumentos dos combustíveis e as manifestações estudantis e subsequentes tiroteios. Incapaz de resolver a crise de legitimidade do regime, Suharto foi forçado a abrir o caminho à transição para a democracia.

A TRANSIÇÃO DA INDONÉSIA PARA A DEMOCRACIA E TIMOR LESTE

Na altura em que ocorreu a transição de regime não estavam ainda plenamente amadurecidas as condições necessárias para uma mudança de política relativamente a Timor Leste. No plano interno, e não obstante o facto de ser considerada ilegítima internacionalmente, a política seguida pela Indonésia continuava a ser vista por muitos como legítima (3 + 2). O facto explica as dificuldades que Habibie enfrentou ao procurar impor uma mudança de política, se bem que alguns membros das elites defendessem a necessidade de mudar a linha política anteriormente seguida por Suharto.

Durante a transição para a democracia, a decisão do governo interino de B. J. Habibie de permitir a autodeterminação de Timor Leste e os eventos que se seguiram foram sobretudo o resultado de dois factores principais. Em primeiro lugar, a percepção de que, internacionalmente, a política seguida era

[61] Bresnan, p. 100.

[62] «Foreign power made me quit, says Suharto», in *The Straits Times,* 28 de Janeiro de 1999.

considerada ilegítima e de que este facto não mudaria de acordo com os interesses da Indonésia. Em segundo lugar, a mudança de política estava em consonância com as convicções pessoais de Habibie, se bem que em oposição à opinião colectiva dos militares indonésios. Este conflito de interesses explica parcialmente por que razão a violência ocorreu não apenas antes, mas sobretudo depois da consulta à população de Timor Leste.

Embora tivesse sido vice-presidente da Indonésia durante o regime autoritário e o ministro que mais tempo exerceu funções nos governos de Suharto, Habibie não se sentia de modo algum responsável pela política seguida em Timor Leste durante vinte e cinco anos. O novo presidente acreditava que, ao permitir a autodeterminação de Timor Leste, beneficiaria de duas maneiras. Além de vencer nas urnas de voto, Habibie estava convicto de que poderia assim «distinguir-se de Suharto» e «afirmar-se internacionalmente»[63]. Desde a invasão indonésia de Timor Leste, em 7 de Dezembro de 1975, Jacarta revelara-se incapaz de obter aprovação externa para as suas acções, pelo que carecia de qualquer base de legitimidade internacional. De facto, tanto a Resolução n.º 3485 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 12 de Dezembro de 1975, como a Resolução n.º 384 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 22 de Dezembro do mesmo ano, exigiam a retirada militar indonésia do território (pontos 5 e 7, respectivamente). Devido a estas duas resoluções, a diplomacia indonésia enfrentou durante vinte e cinco anos a reprovação da comunidade internacional. Em finais da década de 90 nada fazia prever que a questão de Timor Leste estaria resolvida internacionalmente de acordo com o *fait accompli* da Indonésia. Assim, tendo em conta o estado das coisas até então, o fim das críticas internacionais e a legitimidade internacional procurada há tanto tempo estavam longe de poderem ser alcançados.

Habibie viu na decisão de resolver a ilegitimidade internacional da política externa indonésia relativamente a Timor Leste uma oportunidade para alcançar prestígio internacional. Habibie seria o líder democrático indonésio que pusera fim ao impasse. Mas, mais importante ainda, Timor Leste constituía um aspecto relevante da estratégia de reeleição de Habibie nas eleições livres e justas pós-Suharto que teriam lugar em Junho de 1999. Como fez notar a conselheira de Habibie para os assuntos externos, Dewi Fortuna Anwar: «Ao resolver a questão de Timor Leste de uma vez por todas […] [Habibie] fortaleceria as suas credenciais democráticas dentro do país[64].» Em termos

---

[63] John G. Taylor, *East Timor: The Price of Freedom,* Londres, Zed Books, 1999, p. XVII.

[64] Dewi Fortuna Anwar, «The East Timor crisis: an Indonesian view», *in* Bruce Brown (ed.), *East Timor — The Consequences,* Wellington, New Zealand Institute of International Affairs, 2000, p. 20.

gerais, Timor Leste permitiria a Habibie mostrar — interna e internacionalmente — a sua dedicação aos novos valores democráticos.

Inicialmente, Habibie procurou chegar a estes resultados mediante a proposta de uma autonomia alargada para Timor Leste. Devido à recusa portuguesa de aceitar este estatuto político como o definitivo, Habibie decidiu autorizar uma consulta popular. Esta possibilidade foi discutida e aprovada pelo governo em Janeiro de 1999. Em consequência, permitiu-se aos timorenses votar e tornar manifesto se aceitavam ou rejeitavam a proposta de uma autonomia alargada. Se a população timorense rejeitasse a proposta de autonomia de Habibie, o presidente aconselharia os futuros delegados da sessão de Outubro/Novembro da Assembleia Consultiva Popular (*Majelis Permusyawaratan Rakyat,* ou MPR) a anular o decreto de 1976 que integrava Timor Leste na Indonésia. Ao estabelecer este procedimento, Habibie visava garantir dois objectivos. Em primeiro lugar, reduziria imediatamente a pressão internacional contra o seu governo relativamente à questão de Timor Leste. Em segundo lugar, se a decisão final fosse tomada pela MPR, o presidente estaria parcialmente protegido contra eventuais acusações de ter tomado decisões que ultrapassavam os seus poderes constitucionais[65].

Este procedimento revelou também uma ausência de consenso nacional. A instituição mais poderosa que se opunha a esta proposta era o Exército Nacional Indonésio (*Tentara Nasional Indonesia,* ou TNI). O comandante do TNI e ministro da Defesa, Wiranto, afirmaria mais tarde que os militares não tinham sido consultados antes da tomada de decisão. Embora tal seja altamente improvável[66], esta declaração constitui, não obstante, um bom exemplo da discordância dos militares relativamente à decisão de Habibie.

Razões políticas, económicas e morais explicam esta divergência. Politicamente, o TNI via no referendo popular um possível rastilho para a desintegração territorial da Indonésia[67]. De acordo com a avaliação dos militares, uma consulta popular em Timor Leste abriria um precedente que desencadearia um «efeito de dominó». Caso se realizasse um referendo em Timor Leste, era altamente provável que Aceh e Irian Jaya, pelo menos, exigissem o mesmo processo. De facto, e apesar dos seus diferentes passados coloniais, a consulta à população timorense conduziria ao ressurgimento de reivindicações separatistas por parte de Aceh e Irian Jaya. Economicamente, um Timor Leste independente implicaria o fim dos monopólios comerciais associados às altas

---

[65] Joaquim Trigo de Negreiros, «Timor-Leste e a Indonésia: laboratório e espelho das contradições de um regime de transição», in *Política Internacional,* vol. 3, n.º 19, 1999, p. 187.

[66] Taylor, p. XIX.

[67] Robert Cribb, «Not the next Yugoslavia: prospects for the desintegration of Indonesia», in *Australian Journal of International Affairs,* vol. 53, n.º 2, 1999, pp. 169-178.

patentes militares, bem como aos apoiantes nativos da autonomia[68]. O genro de Suharto, Prabowo Subianto, tinha sido afastado do exército depois do fim do governo autoritário. Ainda assim, Subianto, a família de Suharto e outros militares continuavam a ter importantes interesses económicos na protecção de Timor Leste. Moralmente, havia a convicção, entre os círculos nacionalistas e no seio das forças militares, de que uma possível independência de Timor Leste significaria que todos os soldados indonésios que haviam perdido a vida no território tinham perecido em vão.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros indonésio (*Departemen Luar Negeri,* ou DEPLU) estava também em desacordo com a proposta de Habibie. Este facto foi admitido mais tarde por Ali Alatas, que afirmou publicamente que, na altura em que a proposta de autodeterminação fora discutida na reunião do governo, ele exprimira a opinião de que tal proposta era prematura[69]. Estes diferentes pontos de vista eram um sinal de grandes divisões entre a agenda individual de Habibie e a do DEPLU.

O facto de muitos membros do TNI estarem convictos de que a proposta de autonomia alargada seria aceite explica o baixo nível de violência no período anterior ao referendo. Juntamente com as milícias, os militares procuraram forçar a população a votar em favor da proposta de autonomia. As eleições indonésias para a escolha dos membros da Casa dos Representantes (*Dewan Perwakilan Rakyat,* ou DPR) em 7 de Junho de 1999 parecem ter desempenhado um papel importante. Aparentemente, os líderes pró-independência timorenses realizaram uma campanha não oficial no sentido de persuadirem a população a votar em massa nas eleições de Junho[70]. Esta decisão visava tranquilizar as forças nacionalistas indonésias. Em consequência, o nível de participação eleitoral nas eleições de Junho seria muito elevado — 346 454 votos válidos[71]. Contudo, mais importante ainda, os quatro lugares em competição foram conquistados pelo Golkar de Habibie e pelo Partido Democrático Indonésio de Luta de Megawati Sukarnoputri (*Partai Demokrasi Indonesia — Perjuangan,* ou PDI-P). O Golkar e o PDI-P conquistaram dois lugares cada um, recolhendo 49% e 35% dos votos, respectivamente. A sua clara vitória

---

[68] George J. Aditjondro, *In the Shadow of Mount Ramelau: The Impact of the Occupation of East Timor,* Leiden, Indonesian Documentation and Information Center, 1994, pp. 55--62, e «Suharto and his family: the looting of East Timor», in *Green Left Weekly,* 3 de Setembro de 1997.

[69] «Santa Cruz incident a turning point in our diplomacy», in *Tempo,* 18 de Setembro de 2000.

[70] Benedict Anderson, «O tempo está do nosso lado. O colapso do colonialismo indonésio em Timor-Leste», in *Política Internacional,* vol. 3, n.º 21, 2000, pp. 15-16.

[71] Há que sublinhar o facto de que o processo não foi acompanhado e verificado por observadores internacionais. Neste sentido, os resultados eleitorais têm um valor relativo. Ainda assim, parecem ter exercido um efeito tranquilizador sobre os receios do TNI relativamente à vitória do lado pró-autonomia.

deu voluntariamente um sinal errado quanto às intenções da população timorense relativamente ao sentido do seu voto na futura consulta popular.

A 30 de Agosto de 1999, 98% dos timorenses recenseados exerceram o seu direito de voto. Uma esmagadora maioria de 78,5% (344 580 votos) rejeitou a proposta de autonomia especial, exprimindo assim o seu desejo de iniciar a transição para a independência. Apenas 21,5% dos timorenses (94 388) votaram a favor da autonomia especial e da manutenção para Timor Leste do estatuto de província da Indonésia. É provável que o número de timorenses que desejavam permanecer na Indonésia tivesse sido ainda menor se as campanhas de intimidação perpetradas pelas milícias antes da consulta popular não se tivessem verificado. A questão, contudo, é que uma parte da população timorense desejava que Timor Leste continuasse a ser uma província da Indonésia. O anúncio dos resultados do referendo desencadearia uma política de «terra queimada» organizada pelos militares e executada por grupos de milícias que visavam garantir duas coisas diferentes. Politicamente, Timor Leste serviria de exemplo sobre o que poderia acontecer em Aceh e Irian Jaya caso estas províncias insistissem na independência. Economicamente, já que Timor Leste iria separar-se da Indonésia, então fá-lo-ia sem quaisquer infra-estruturas de relevo, exactamente tal como o território se encontrava em 1975.

As estratégias internas e internacionais de Habibie fracassaram completamente e ele não chegaria a ser o primeiro presidente da Indonésia eleito democraticamente. Constrangida por pressões internacionais, a Indonésia seria forçada a aceitar o resultado dos votos[72]. Inevitavelmente, em 19 de Outubro de 1999, a MPR sancionou o resultado da consulta popular e, a 28 do mesmo mês, o embaixador indonésio nas Nações Unidas, Makarim Wibisono, entregaria ao secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, uma carta que punha oficialmente fim às pretensões legais de Jacarta relativas ao território de Timor Leste.

De facto, desde o fim do regime de Suharto, a única mudança importante de política externa diz respeito à anterior política ilegítima seguida em Timor Leste. De um modo geral, «a política externa da Indonésia continua a ser convencional e a estar em grande medida (mas não inteiramente) em continuidade com o regime da nova ordem»[73].

CONCLUSÕES

A natureza dos governos interinos não é a principal variável que explica as mais importantes iniciativas de política externa. A legitimidade interna e

[72] Gorjão, pp. 111-117.

[73] Anthony L. Smith, «Indonesia's foreign policy under Abdurrahman Wahid: radical or status quo state?», in *Contemporary Southeast Asia,* vol. 22, n.º 3, 2000, p. 523.

internacional, por um lado, e as avaliações e estratégias individuais e colectivas, por outro, constituem as principais variáveis que explicam as decisões de política externa durante a transição para a democracia. Esta abordagem permite um melhor entendimento da escolha de certas questões, bem como das razões subjacentes a essa mesma escolha.

Como já vimos, a questão de Timor Leste permite-nos chegar a certas conclusões relativamente às relações entre as mudanças de regime e as opções de política externa. Em primeiro lugar, as raízes de qualquer mudança de política externa não se encontram na natureza do governo interino, mas sim no próprio regime autoritário anterior. A habitual incapacidade dos governos autocráticos para alterarem uma política considerada ilegítima apenas protela essa alteração até à mudança de regime.

Em segundo lugar, a comparação dos custos internacionais e internos para Portugal e a Indonésia das respectivas políticas externas ilegítimas — ambos os países violaram o direito à autodeterminação — torna evidente que Lisboa estava a pagar um preço muito mais elevado do que Jacarta. Esta situação criou condições mais propícias à mudança. Entre outras coisas, os custos mais elevados facilitam os esforços de construção de um consenso. Não obstante, a ausência de um consenso interno não invalida decisões de alteração da política externa.

Em terceiro lugar, as iniciativas de política externa dos governos interinos são apenas um dos passos na reavaliação das alianças nacionais, das relações diplomáticas e do lugar de um país no mundo. Isto é, em parte, uma consequência dos novos princípios, crenças e pertenças democráticos. Progressivamente, as iniciativas de política externa traduzirão a nova identidade interna e internacional do país.

No conjunto das preocupações da Indonésia e de Portugal, Timor Leste constituiu, até ter irrompido como uma situação de crise, uma questão relativamente pouco importante. Em Abril de 1974, a principal preocupação de Portugal eram os territórios ultramarinos onde decorriam as guerras coloniais. Comparativamente, o principal problema da Indonésia após a mudança de regime, em Maio de 1998, não era Timor Leste *per se,* mas os possíveis efeitos do problema sobre outras províncias separatistas, como Aceh e Irian Jaya, efeitos esses que poderiam conduzir à desintegração da Indonésia.

Ainda assim, não obstante a sua aparente importância secundária no conjunto das prioridades de política externa, Timor Leste ocupou uma parte importante dos esforços diplomáticos de Portugal e da Indonésia. Durante vinte e cinco anos, ambos os países tiveram de lidar com a questão de Timor Leste. A serem necessários outros exemplos de que os interesses nacionais são definidos não apenas por questões de poder, mas também por normas, princípios e crenças, Timor Leste poderia constituir um excelente estudo de caso.