

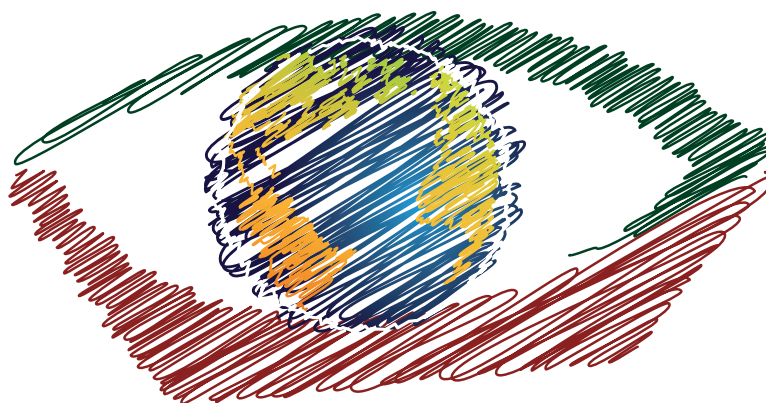
OBSERVARE 1st International Conference

16 - 17 - 18 November, 2011

I Congresso Internacional do OBSERVARE

16 - 17 - 18 Novembro, 2011

INTERNATIONAL TRENDS and Portugal's Position



AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS e a posição de Portugal

Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>

A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste

Reinaldo Saraiva Hermenegildo
Academia Militar

Palavras chave: PESC, Timor-Leste, Política Externa Portuguesa, Europeização

A presente proposta de comunicação visa apresentar o papel de Portugal na PESC, tendo como caso específico de análise o caso de Timor-Leste.

Num primeiro momento, expõem-se as várias fases de evolução da política externa portuguesa, desde a instauração da democracia até à actualidade, por explicarem a europeização da política externa portuguesa. No segundo ponto, «Portugal e a PESC», estudamos a perspectiva teórica da europeização da política externa, bem como a sua concretização prática. De seguida analisamos o modelo institucional da PESC, nomeadamente o modelo inter-governamental numa óptica teórica, para posteriormente analisamos a perspectiva portuguesa no que respeita ao modelo institucional da PESC. No ponto seguinte analisamos «As Principais Linhas Orientadoras de Portugal na PESC», em termos institucionais e políticos, em termos temáticos e em termos de áreas e regiões geográficas. Ainda neste ponto, estudamos e comparamos o papel de Portugal no âmbito das CIG 91 e CIG 96, em pontos específicos relacionados com a PESC. Por fim, estudamos o caso específico e central deste estudo, Timor-Leste, integrado no papel desempenhado por Portugal no âmbito da PESC. Neste ponto abordamos a importância dos vários factores e condições que contribuíram para a resolução da questão timorense, bem como do papel de Portugal nos fóruns internacionais que se afiguravam importantes para a sua resolução. Estas acções contribuíram bastante para a prossecução do papel de Portugal no seio da PESC.

Podemos afirmar que Portugal europeizou a sua política externa de forma gradual, utilizando as várias instâncias internacionais ao seu dispor para internacionalizar e dar visibilidade à questão de Timor-Leste, especialmente através da PESC. A participação de Portugal na PESC, o fortíssimo contributo para a resolução da questão de Timor-Leste, e a coerência demonstrada, conferiu uma visibilidade internacional e um prestígio a Portugal que de outra forma não estaria ao seu alcance.

Reinaldo Saraiva Hermenegildo – Licenciado em Ciências Militares na Especialidade de Guarda Nacional Republicana, Ramo de Infantaria, pela Academia Militar. Pós-Graduado em Estudos Europeus pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH-UNL). Curso de Auditores em Política Externa Nacional pelo Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Curso de Especialização em Informações e Segurança, pelo ISCSP – UTL. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela FCSH-UNL. Doutorando em Relações Internacionais, especialidade de História e Teoria das Relações Internacionais, pela FCSH-UNL. Capitão de Infantaria da Guarda Nacional Republicana. Docente de Teoria das Relações Internacionais e Organização das Forças e Serviços de Segurança na Academia Militar. Adjunto no Gabinete da GNR na Academia Militar. Membro do Conselho Editorial da PROELIUM – Revista da Academia Militar.

A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste

Reinaldo Saraiva Hermenegildo¹

1. Introdução

O presente artigo é uma versão adaptada e sintetizada da dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, intitulada «A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste», orientada pelo Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira, na qual tinha como objectivo estudar o papel de Portugal na PESC, tendo como caso específico de análise o caso de Timor-Leste, através do método de pesquisa bibliográfica.

Este texto serviu igualmente de base à apresentação da comunicação no 1.º Congresso Internacional do OBSERVARE – As Tendências Internacionais e a Posição de Portugal, no dia 16 de Novembro de 2011, no âmbito da secção geopolítica e segurança.

No âmbito deste artigo² iremos apresentar a forma como a dissertação se encontrava esquematizada, de seguida introduziremos as questões iniciais do estudo, e por fim, serão apresentadas as principais conclusões desta investigação.

A política externa portuguesa teve nas questões europeias e no caso de Timor-Leste os seus dois maiores desafios contemporâneos. Em termos europeus, primeiro foram as questões ligadas à adesão às Comunidades, depois a sua participação nessas mesmas Comunidades/União. Por outro lado, Timor-Leste foi a última antiga colónia portuguesa a tornar-se um Estado independente, e mereceu de Portugal os maiores esforços diplomáticos e de política externa ao longo do regime democrático português.

A complexidade e a singularidade da questão timorense levou vários analistas, e estudiosos a debruçarem-se sobre a questão, em várias perspectivas, ópticas e ciências. Porém, ainda não tinha sido estudado o papel de Portugal na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) para Timor-Leste, embora o papel de Portugal no seio da PESC para a questão timorense tivesse sido fundamental, pela acção da PESC, e pelas «pontes» que esta permitiu criar, especialmente com a Organização das Nações Unidas (ONU).

Ao entrar no campo das questões europeias, e no caso particular da PESC, torna-se fundamental realizar uma breve passagem pelas principais teorias da integração europeia³, sobretudo aquelas que dão corpo e servem de base para a compreensão da PESC.

As teorias da integração facultam-nos modelos para a compreensão do processo de integração europeia. Todavia, nenhuma delas o consegue explicar na sua totalidade, nem sem falhas, porém, todas elas têm um papel fundamental na compreensão de determinados sectores e vertentes da integração europeia, pois a óptica com que cada teoria analisa, compreende e explica a integração europeia é apenas parcial e, dessa forma, importa estudar as várias teorias da integração, para compreender o processo de integração europeia, o mais próximo possível da sua totalidade.

A PESC assenta no modelo intergovernamental, nesse âmbito, prevalece o interesse dos Estados-membros sendo os avanços nestas matérias feitos de acordo com a sua vontade e interesse. Contudo, a PESC não pode ser vista, analisada, e estudada como uma política externa clássica dos Estados, ela é *sui generis*, e diferente da política externa dos Estados, na sua origem, na sua formulação, na sua execução, nos meios à sua disposição, nos actores envolvidos, e nos seus objectivos.

As transformações na política internacional, e na Europa balcânica, obrigaram a um reequacionar das políticas externas dos Estados, por forma a melhor prosseguirem os seus interesses. A esta situação, a UE não ficou incólume, e viu-se constrangida e na necessidade de criar os seus próprios mecanismos de acção externa que fossem além do domínio económico.

¹ Capitão da GNR. Docente na Academia Militar. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, Doutorando em Relações Internacionais, ambos pela FCSH-UNL.

² O autor publicou uma primeira versão sobre esta temática na: *Revista Militar*, N.º 2491/2492, Agosto/Setembro, 2009. Ver para uma compreensão do estudo completo, Reinaldo Saraiva Hermenegildo, *A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste*, Lisboa. (No prelo).

³ Na dissertação foram abordadas as seguintes: Funcionalismo, Neofuncionalismo, Realismo, Neorealismo e o Intergovernamentalismo.

Ao peso económica que a Comunidade Europeia possuía no início da década de 1990, opunha-se uma fragilidade política e de acção externa. Por estas e outras razões, os Estados-membros sentiram a necessidade de criar uma PESC, numa lógica diferente das políticas externas clássicas.

A institucionalização da PESC com o Tratado de Maastricht constitui um salto qualitativo relativamente à CPE, permitindo à União Europeia (UE) ter uma voz internacional mais activa. A PESC representou para os Estados-membros uma *nova forma* de fazer política externa, pelo seu carácter atípico e singular.

Porém, se a UE, para alguns autores, não é ainda um *actor internacional* de política externa mas antes um *sistema de política externa*⁴, para outros, como Nuno Severiano Teixeira, «não restam dúvidas de que a União Europeia é, hoje, um dos actores centrais da cena internacional contemporânea»⁵.

2. A Política Externa Portuguesa e a PESC

O 25 de Abril de 1974 marcou uma inflexão nas orientações externas de Portugal, sendo a «opção europeia» a grande novidade dessa mesma orientação. Ao longo dos anos seguintes, e depois da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986, Portugal vai caminhar gradualmente para uma europeização da política externa.

A primeira Presidência portuguesa da Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1992, marca o início de uma nova fase na participação de Portugal nas questões comunitárias, e representa concomitantemente, um marco importante no sentido de uma europeização gradual da política externa. Embora a Presidência portuguesa da CEE, em 1992, não tenha sido determinante para a PESC, e para a questão de Timor-Leste, representou para Portugal o início de uma nova fase na europeização da política externa nacional.

Depois da adesão à CEE a «opção europeia» será uma prioridade da política externa portuguesa. Primeiro através de uma aproximação, essencialmente, pela via económica, e noutra fase posterior, também, pela via política.

Essa aproximação teve como consequência a europeização gradual da política externa portuguesa. Portugal via na UE uma forma de potencializar a sua política externa, colocando algumas das suas prioridades externas no plano europeu, e assim europeizando a sua política externa.

O facto de ser membro de pleno direito da UE e, concomitantemente, participar activamente na PESC, dava outra dimensão à política externa nacional, pois obrigava-a a tomar posição sobre questões e áreas até então não contempladas no quadro externo de Portugal. A europeização da política externa portuguesa representou uma mais-valia em termos qualitativos e quantitativos para Portugal.

Segundo Caporaso, convém ter em linha de conta que a europeização é um processo que se exerce no mínimo a dois níveis: o europeu e nacional, não sendo um processo «top down», nem linear, nem unívoco, mas um processo em que existe um «feedback»⁶, assente num processo evolutivo e complexo⁷, não automático, e com dois sentidos, de forma interactiva e adaptativa⁸, através do qual a europeização funciona como um catalisador de convergência⁹.

Segundo Claudio Radielli «Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then

⁴ Christopher Hill, and William Wallace, *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, 1996, pp. 1-16. *Cit.*, Marisa Abreu, «As fracturas nas políticas externas dos Estados-membros», *Janus 2006*, Lisboa, UAL/Público, 2006, p. 154.

⁵ Nuno Severiano Teixeira, «A União Europeia como Actor Internacional: A Política Externa da União Europeia», *Nação e Defesa*, N.º 85, Primavera 1998, p. 121.

⁶ James Caporaso, *et. al.*, *Transforming Europe, Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001. *Cit.*, Bruno Palier et Yves Surel, «Analyser l'eupéanisation des politiques publiques», in Bruno Palier e Yves Surel, *et. al.*, *L'Europe en Action: L'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 2007, pp. 44-48.

⁷ Bruno Palier et Yves Surel, «Analyser l'eupéanisation des politiques publiques», in Bruno Palier et Yves Surel, *et. al.*, *op. cit.*, p. 66.

⁸ Rosa Sanchez Salgado et Cornelia Woll, «L'eupéanisation et les acteurs non étatiques», in Bruno Palier et Yves Surel, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 148-149.

⁹ Sophie Enos-Attali, Alexandra Jönsson et Elizabeth Sheppard, «Phénomènes de convergence dans un contexte européen: quel rôle pour l'eupéanisation ?», in Bruno Palier et Yves Surel, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 353-354.

incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies»¹⁰.

No tocante ao modelo institucional da PESC, este assenta no modelo intergovernamental, sendo as decisões tomadas por unanimidade. Dessa forma salvaguarda-se os interesses nacionais dos respectivos Estados-membros. Todavia, este modelo foi sofrendo sucessivos ajustamentos, passando de um modelo puramente intergovernamental, para um modelo intergovernamental com algumas características comunitárias. A posição de Portugal acompanhou esta evolução, pois se numa primeira fase Portugal defendia que a PESC devia assentar exclusiva e impreterivelmente no modelo intergovernamental puro; numa segunda fase, de forma gradual foi-se mostrando favorável a um modelo intergovernamental, com recurso à votação por maioria qualificada em algumas matérias.

As principais linhas orientadoras de Portugal na PESC, basearam-se na defesa intransigente da igualdade entre Estados. A questão temática central defendida por Portugal prendeu-se com a questão dos direitos humanos, como questão em si, e como questão transversal de outras questões prioritárias nacionais no seio da PESC. Em termos de áreas geográficas a grande prioridade de Portugal na PESC, foi Timor-Leste, embora Angola e Moçambique tivessem igualmente uma importância acrescida no âmbito das prioridades portuguesas na PESC.

Antes da Presidência Portuguesa da CEE a posição portuguesa caracterizava-se por ser periférica, relutante, e próxima da posição Britânica, sobretudo nas questões políticas, depois da Presidência Portuguesa da CEE, gradualmente Portugal evoluiu para um posição central e activa nas questões políticas da UE.

A «opção europeia», e dentro desta a PESC e o caso de Timor-Leste, foram as duas questões prioritárias na política externa europeia – sobretudo depois de 1991/92, ou seja, depois da primeira da Presidência Portuguesa da CEE – que ocuparam os responsáveis políticos e diplomáticos nacionais durante mais tempo e tão intensamente.

A europeização da política externa portuguesa, e o facto de Portugal colocar a questão timorense no plano europeu (da PESC) permitiu que a questão de Timor-Leste ganhasse uma relevância internacional, que dificilmente teria sido possível sem a europeização da política externa portuguesa, sem levar a questão timorense para o plano da PESC, e de relacionar a questão timorense com os direitos humanos.

A participação activa de Portugal na PESC permitiu-lhe a multilateralização das relações e dos *dossiers* políticos¹¹. Portugal leva a questão de Timor-Leste para a PESC multilateralizando por essa via o *dossier* timorense, especialmente no âmbito da UE e da ONU.

Muitos actores e causas foram importantes para a resolução da questão de Timor-Leste, desde a crise asiática, a não compreensão da mudança de paradigma das relações internacionais pela Indonésia, a mudança de regime na Indonésia, o papel da ONU, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos (CDH) e na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o papel do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), a Presidência portuguesa do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (1997/98)¹², o papel dos *mass media* na internacionalização da questão, o papel da resistência interna timorense e da igreja católica. Porém, seria o papel assumido por Portugal no âmbito da PESC que associado e conjugado com todas as restantes causas, fez com que a Indonésia aceitasse a realização de um referendo em Timor-Leste, que veio a culminar anos mais tarde, na independência de Timor-Leste. O papel de Portugal para a questão de Timor-Leste não se restringiu às acções desenvolvidas no âmbito da PESC. Portugal desenvolveu igualmente um papel relevante no seio das NU, nomeadamente na CDH e na AGNU, com o SGNU na *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) e *Asia-Europe Meeting* (ASEM).

¹⁰ Claudio M. Radielli, “Europeanisation: Solution or problem?”, *European Integration online Papers* (EIoP) Vol. 8, N° 16, 2004, p. 3. Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>. Consultada em [12-06-08].

¹¹ Anne-Marie Le Gloannec, “La PESC et les relations entre les États de l’Union”, in Marie-Françoise Durand et Álvaro de Vasconcelos, *La PESC. Ouvrir l’Europe au monde*, Sciences Po, Paris, 1998, p. 139.

¹² A questão de Timor-Leste continuava na agenda do CSNU, apesar de Portugal ter optado por não activar a questão no CSNU em 1997/98, pelo facto de procurar preservar o sensível processo de negociações entre Portugal – na qualidade de potência administrante do território não-autónomo – e a Indonésia, conduzido pelo SGNU.

3. Portugal e a PESC: o Caso de Timor-Leste

Se numa primeira fase a posição de Portugal foi marcada por um afastamento em relação às questões de política externa e de defesa europeias¹³, centrando-se nas questões económicas e sociais, de consolidação interna, numa segunda fase a posição de Portugal iria sofrer uma evolução, ao assumir uma posição central nas questões políticas da UE, e um papel activo nas questões da PESC.

Com as mudanças ocorridas no plano internacional e europeu, a UE institucionalizada pelo Tratado de Maastricht¹⁴, entra numa nova fase da construção europeia, criando um pilar dedicado à PESC, ao lado das Comunidades Europeias e a Cooperação em domínios da Justiça e dos Assuntos Internos. Em função da criação da PESC, e a assumpção de uma dimensão política e de acção externa de segurança comum da UE, Portugal vai rever a sua posição, passando a ter um papel central e activo nas principais questões da PESC.

A PESC permitiu igualmente potencializar a política externa portuguesa, ganhando esta uma relevância internacional, que dificilmente seria possível sem a PESC. Por outro lado, a PESC, devido à participação activa de Portugal, ganhou novas dimensões, designadamente nas relações com os países de língua oficial portuguesa.

O caso de Timor-Leste é o caso mais paradigmático da simbiose e da convergência entre a política externa portuguesa e a PESC nas suas múltiplas dimensões.

Na época em que a PESC foi criada ainda não era *tão forte*, como nos anos subsequentes, tendo assim de se apoiar também noutras instituições internacionais – ONU – para ganhar destaque, relevância, projecção e força nas suas acções. A ONU funciona igualmente como uma forma de legitimação das acções desenvolvidas pela PESC. Portugal procurou levar a questão de Timor-Leste, através da PESC¹⁵, para a ONU, uma vez que nesta, a questão timorense ganhava um destaque, uma visibilidade, uma projecção e uma legitimidade superior.

Apesar de a UE evocar permanentemente a defesa dos direitos humanos, essa defesa nem sempre é linear e clara, sobretudo quando choca com os interesses económicos de alguns Estados-membros, ou até da Comissão Europeia, como ficou demonstrado muitas vezes na questão timorense, em que Portugal quase solitariamente teve de enfrentar os interesses económicos dos diversos Estados-membros da UE para conseguir que a UE (PESC) emitisse declarações sobre a situação de violação dos direitos humanos em Timor-Leste.

Todavia, de ano para ano vê-se um papel crescente das políticas externas, dos Estados e da PESC sobre direitos humanos, o que contribuiu inexoravelmente para que a questão timorense ganhasse maior destaque. Por outro lado, a conjuntura internacional e os *mass media* tornaram insustentável à Indonésia manter aquela posição, tal como a UE, embora em perspectivas diferentes.

O ano de 1996/97, é um ano crucial para os desenvolvimentos da questão timorense, pelo conjunto de situações que se sucederam: atribuição do Prémio Nobel da Paz a José Ramos Horta e Ximenes Belo; novo SGNU; crise asiática, mudança de regime na Indonésia, primeira *Posição Comum* da PESC para a situação em Timor-Leste.

A PESC e a europeização das políticas externas nacionais funcionam como um multiplicador de influências e poder, e a possibilidade de algar as suas influências e multiplicar os seus *contactos*. Portugal ao participar activamente na PESC, e ao europeizar a sua política externa, multiplicou a sua influência e aumentou o seu poder, como ficou demonstrado no caso particular da resolução da questão timorense.

Com o Tratado de Maastricht, a UE aparece como um novo sistema político¹⁶, criando uma nova dimensão de política externa (PESC), da qual Portugal vai começar a participar, gradualmente, de forma activa, à medida que paralelamente vai europeizando a sua política externa. Simultaneamente, à medida que Portugal procedia à europeização da política externa, maior destaque ganhava a questão de Timor-Leste na

¹³ As questões de segurança e defesa não serão abordadas neste estudo. Ver Laura C. Ferreira-Pereira, “Segurança e Defesa na União Europeia: A Perspectiva Portuguesa em Análise”, *Negócios Estrangeiros*, N.º 11.1, Julho 2007, pp. 161-192. Nuno Severiano Teixeira, “Portugal e a União Europeia Vinte Anos Depois”, *Nação e Defesa*, N.º 115, Outono-Inverno 2006, pp. 169-180.

¹⁴ Ver entre outros, Fraïsse de La Serre, “L’architecture institutionnelle de l’Union européenne comme acteur international: genèse et évolution”, in Damien Helly et Franck Petiteville, *L’Union Européenne, Acteur International*, L’Harmattan, Paris, 2005, pp. 23 e 40. Gianni Bonvicini, “De la coopération politique européenne à la PESC”, in Marie-Françoise Durand et Álvaro de Vasconcelos, *op. cit.*, pp. 135-151. Yves Buchet de Neuilly, *L’Europe de la politique étrangère*, Economica, Paris, 2005.

¹⁵ A posição assumida pela PESC no que concerne à questão timorense foi da iniciativa de Portugal. Ao ser assumida pela PESC ganha um valor acrescido, pois passa a ser assumida e vista como uma posição da PESC, ou seja, da UE e dos seus Estados-membros.

¹⁶ S. S. Anderson, K. A. Eliassen, “The EC as a new political system”, in S. S. Andersen, K. A. Eliassen (eds.), *Making Policy in Europe, the Europeanization of National Policy-Making*, Sage, London, 1993. Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l’Union européenne*, 6.ª ed., Montchrestien, Paris, 2005.

política externa portuguesa. Esse destaque era notório não só pela importância dada à questão de Timor-Leste nos sucessivos Programas de Governo, mas essencialmente no conjunto de acções e práticas políticas e diplomáticas levadas a cabo.

É difícil sabermos se sem o papel de Portugal na PESC, a causa de Timor-Leste teria ganho o destaque internacional que teve, e se teria sido possível sem esses esforços a realização do referendo em Timor-Leste que conduziu à sua independência. Não podemos afirmar que sem esse papel de Portugal na PESC seria impossível, mas podemos afirmar que sem o papel de Portugal na PESC seria muito mais difícil a questão timorense ter sido bem-sucedida.

Por outro lado, o papel de Portugal pela causa timorense no seio da PESC deu-lhe um papel de maior relevância no plano europeu e mundial, muito superior ao da sua dimensão geográfica e económica.

Das teorias da integração europeias referidas na dissertação de mestrado ora enunciada, aquela que serve de base e tem maior utilidade para o presente estudo é o intergovernamentalismo, pois a PESC assenta no modelo intergovernamental, onde prevalece a votação por unanimidade e salvaguardando-se assim os interesses dos Estados.

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias foi a «prioridade das prioridades» da política externa portuguesa, a opção estratégica mais importante do regime democrático, sendo que depois dessa adesão se haver consumado, a participação de Portugal no projecto comunitário foi vista como uma forma de valorizar Portugal e as Comunidades Europeias no mundo. As questões europeias passaram a ocupar o plano central da política externa portuguesa e da inserção internacional de Portugal. Num primeiro momento, esse plano foi ocupado pela vontade e pelos intensos esforços tendo em vista a adesão. Depois da adesão, esse plano foi ocupado por uma participação no projecto comunitário, primeiro no plano económico, e alargado posteriormente ao plano político.

A participação nas questões europeias conduziu gradualmente a uma europeização da política externa, actuando esta europeização, sobretudo através da PESC, como um multiplicador de visibilidade, de poder, de contactos e de influência. Todavia, Portugal europeíza a política externa sem se afastar dos outros vectores de política externa; dando prioridade às áreas de interesse comum, mas sem colocar em causa o papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

A evolução da política externa portuguesa reflecte e explica a evolução da posição da participação portuguesa na UE. A posição de Portugal, evoluiu numa primeira fase, de uma participação na vertente económica para uma participação na vertente política. Esta evolução explica o percurso e a direcção da europeização da política externa portuguesa. Portugal vai-se aproximando das instituições europeias e participando activamente, primeiro pela via económica e depois alarga a aproximação e participação às questões de natureza política.

As questões europeias foram a «prioridade absoluta», a «primeira prioridade» ou a «prioridades das prioridades» da política externa portuguesa, designações que eram utilizadas pelos responsáveis da política externa portuguesa, e enunciadas nos vários documentos oficiais de sucessivos Governos Constitucionais.

Desde o início que a participação de Portugal nas questões europeias foi vista como forma de potenciar a política externa portuguesa, tendo a UE (e as Comunidades Europeias numa primeira fase) servido de «ponte» para afirmar a identidade histórica e potenciar o país.

Após 1992, de forma gradual, sobretudo depois 1995, a política externa portuguesa foi «ocupada» e preenchida, em grande parte, pelas questões europeias e pela questão de Timor-Leste, sendo que ambas se complementaram e reforçaram. Estas duas questões foram as linhas principais da política externa portuguesa neste período, e também aquelas que mereceram o maior e mais alargado consenso político partidário em Portugal, pois a política europeia mais do que uma política de partido, é uma política nacional.

As duas Presidências portuguesas do Conselho da CEE/UE, em 1992 e 2000, constituíram «prioridades» da política externa portuguesa; se a primeira foi sobretudo relacionada com questões económicas, a segunda foi essencialmente voltada para as questões políticas. As principais questões das duas Presidências foram distintas; na primeira prevaleceram as questões económicas e na segunda as questões políticas. Estas matérias são coincidentes com o tipo de áreas prioritárias da participação portuguesa na UE; ou seja, até 1992, as preocupações eram especialmente de índole económica, mas gradualmente as preocupações passaram a ser direccionadas para uma participação orientada e activa nas temáticas políticas da UE.

A evolução da posição portuguesa de uma posição periférica para uma posição central nas questões políticas europeias e, a mudança de atitude de uma posição passiva nas questões de política externa europeia

para uma posição activa foi feita à medida que Portugal europeizou a sua política externa. A marca inequívoca dessa europeização foi o envio de forças militares para a Bósnia em 1996, o que acarretou um significado político importante e marcou uma viragem na política externa nacional. Apesar deste estudo não entrar na europeização da política externa em matéria de defesa e segurança, é incontornável referir que esta contribuiu bastante para a europeização da política externa nacional.

Os programas dos sucessivos Governos Constitucionais também reflectem a europeização da política externa portuguesa, quer através dos discursos e intervenções dos responsáveis políticos e diplomáticos, quer pelo conjunto de acções e posições assumidas por Portugal ao longo do processo de construção europeia.

A percepção de que os interesses nacionais seriam melhor defendidos se incorporados no interesse comum europeu levou Portugal a europeizar a sua política externa, porque essa era a melhor forma de simultaneamente defender os seus interesses e valorizar a sua política externa.

No decorrer da Conferência Intergovernamental (CIG) 91, o interesse nacional português constituiu sempre o pano de fundo das posições nacionais. Portugal mostra-se favorável à PESC assente num modelo intergovernamental, sendo a sua posição acompanhada pelos pequenos Estados, sobretudo a Dinamarca e a Irlanda, e pelo Reino Unido. Essa linha «atlantista» defendia que qualquer avanço em matéria de segurança e defesa europeia não poderia colocar em causa o papel da OTAN, o que correspondia à perspectiva portuguesa.

A defesa do *status quo* é uma constante na posição e actuação portuguesa no decorrer dos trabalhos da CIG 91. No entender de Portugal, os avanços no âmbito da PESC deviam salvaguardar os laços históricos dos Estados-membros em geral, e de Portugal em particular, por isso defendeu genericamente que a PESC devia assentar: no pragmatismo, em avanços graduais, no respeito pelas identidades nacionais, em equilíbrios institucionais, dar prioridade às áreas de interesse comum e, ao desenvolvimento da PESC dentro de um quadro exclusivamente intergovernamental, pois uma PESC comunitarizada era considerada adversa aos interesses nacionais por não permitir uma protecção adequada do carácter específico da experiência internacional e dos laços históricos de Portugal.

Os objectivos genéricos da PESC consagrados no Tratado de Maastricht foram ao encontro dos objectivos e pretensões de Portugal.

O facto de a UE ser constituída por 15 Estados-membros, no decorrer da CIG 96, condicionou e foi uma variável que influenciou a posição de Portugal na UE, que defendeu entre outros aspectos, a igualdade entre Estados-membros, os avanços realistas, graduais e pragmáticos no processo de construção europeia, os equilíbrios institucionais, a preservação do acervo existente e o quadro institucional único, bem como a preservação da estrutura em pilares, correspondente a modelos diferenciados de integração.

Portugal mostrou-se favorável às Presidências rotativas, e contra a formação de «directórios» no seio da UE. Defendia que a construção europeia devia ser feita de acordo com o respeito pelas realidades nacionais, e contar com o contributo de cada Estado-membro.

No decorrer dos trabalhos da CIG 96, Portugal é contra a comunitarização da PESC, defendendo dentro desta, o princípio do gradualismo e mostrando-se favorável à «abstenção construtiva». Também defende que a unanimidade deve ser preservada em determinadas matérias de natureza muito sensível.

Portugal defendeu o modelo intergovernamental sem prejuízo de num ponto ou noutro proceder à comunitarização de alguns aspectos do seu funcionamento, e interessou-se por melhorias no quadro do processo de decisão intergovernamental.

No capítulo relativo à segurança e defesa¹⁷, Portugal defendia a continuação da regra da votação por unanimidade, sendo que qualquer avanço no âmbito deste capítulo teria de ser compatível com a OTAN.

A posição de Portugal não era favorável à existência de maiorias qualificadas – puras e simples, mas permitia fixar determinadas «plataformas» ou temas, rigorosamente definidos, onde se pudesse aplicar o voto por maioria qualificada. Todavia, permanecendo o recurso à existência da possibilidade de os Estados poderem evocar o princípio do «interesse vital», Portugal defendeu a existência de uma cláusula ou elemento de interesse nacional, que pudesse ser evocado quando o interesse nacional possa estar em causa.

Portugal defendeu as «cooperações reforçadas» que respeitassem o quadro institucional único, característica elementar do modelo europeu, no relacionamento de todos os Estados-membros, e desde que estas tivessem o assentimento de todos os Estados-membros para o seu lançamento.

¹⁷ Embora as questões de segurança e defesa não façam parte da dissertação ora enunciada, refiro este ponto específico por contribuir para a compreensão da posição global de Portugal nas questões europeias.

No tocante aos «núcleos duros», Portugal defendia que estes não podiam pôr em causa o compromisso comunitário, pois considerava que dificilmente seriam compatíveis com o avanço conjunto e solidário.

Portugal não era favorável à formação de directórios políticos no seio da UE e considerava que as «multivelocidades» e as «geometrias variáveis» não podiam, em caso algum por em causa o fundamento contratual do compromisso comunitário.

No que concerne à criação do «Senhor PESC», destacamos da posição nacional, que independentemente da fórmula que poderia ser adoptada, a mesma fosse «compatível com o equilíbrio interinstitucional vigente», devendo o «Senhor PESC» assumir apenas competências delegadas pelo Conselho, sem ter capacidades de iniciativa nas suas atribuições.

Portugal defendeu ainda os direitos humanos como um assunto transversal da UE, e como um « pilar ético » da União.

A PESC assenta no modelo intergovernamental, onde as decisões são tomadas, genericamente, por unanimidade, e onde prevalecem os interesses dos Estados-membros, tendo no direito de veto o último recurso da salvaguarda dos seus interesses. No que concerne ao modelo institucional, Portugal defendeu que a PESC devia assentar no modelo intergovernamental.

Portugal defende o modelo que melhor serve os seus interesses, por isso evolui de uma defesa do modelo intergovernamental puro para um modelo intergovernamental com algumas características comunitárias, defendendo que no âmbito da cooperação intergovernamental dever-se-ia ir o mais longe possível, já que entendia que o interesse nacional seria melhor preservado num quadro onde os restantes Estados-membros tivessem de negociar com Portugal algumas questões relativas à formação de maiorias qualificadas; continuar agarrado a um modelo intergovernamental puro, onde o direito de veto é ilusório e irrealista, não serve um Estado com as características de Portugal.

A posição de Portugal, no âmbito do modelo institucional da PESC, evoluiu gradualmente para um abandono do modelo intergovernamental puro, pela não visibilidade do direito de veto, e pelos riscos de se ver marginalizado pelo aparecimento de um directório político das grandes potências europeias.

Para Portugal é preferível um sistema de votação com recurso a maiorias qualificadas ou de minorias de bloqueio, onde os restantes Estados tem de negociar o voto. Todavia, a aplicação das maiorias qualificadas não devia ser feita de forma pura e simples, mas deveriam ser fixadas determinadas «plataformas» ou temas rigorosamente definidas onde poderiam ser aplicadas.

Neste âmbito, Portugal defendia que se devia ir tão longe quanto possível nos modelos de cooperação institucional. Esta posição culminou, na CIG 96, com Portugal a fazer a defesa activa das «cooperações reforçadas», das «abstenções construtivas» ou das «abstenções positivas».

Em termos de áreas temáticas, a principal área defendida por Portugal no seio da PESC foi a questão dos direitos humanos, em primeiro lugar, por a considerar uma questão essencial e transversal de toda a acção externa e da UE. Em segundo lugar, por ser profícua para a resolução da questão timorense, e quanto maior fosse a importância dos direitos humanos na PESC, melhor seria o contributo da PESC para a questão de Timor-Leste. Portugal percebeu ainda que os direitos humanos, de forma crescente, vinham a ganhar maior importância nas políticas externas dos Estados, o que foi bastante útil para a resolução da situação timorense.

Em termos de áreas geográficas, Portugal deu grande destaque aos países de língua oficial portuguesa, nomeadamente Angola, Moçambique e Timor-Leste; este último viria mesmo a assumir-se como a principal e grande questão portuguesa na PESC. Estes países figuraram na agenda da PESC por iniciativa e esforço de Portugal.

Portugal no âmbito da PESC defendeu e conduziu a sua acção pelos princípios do gradualismo, pragmatismo, respeito pelas identidades nacionais e, manutenção dos equilíbrios institucionais.

A Portugal interessava uma PESC valorizada e o mais activa possível porque isso representava uma valorização da política externa portuguesa. Em função das características históricas de Portugal, a participação na PESC confere-lhe um peso político-diplomático acrescido, que dificilmente poderia obter por outra via.

A questão timorense, desde a invasão indonésia, não teve sempre o mesmo destaque na política externa portuguesa. Portugal, depois de alguns anos de um certo «esquecimento» e «adormecimento» da questão, coloca a questão timorense na ONU. A questão timorense ganhou uma importância acrescida na política externa portuguesa após a adesão às Comunidades Europeias, importância que seria ainda maior com criação da PESC, em muito impulsionada pelos acontecimentos ocorridos no cemitério de Santa Cruz, em Novembro

de 1991. Portugal soube interpretar a mudança de paradigma das relações internacionais e utilizou as potencialidades que esta mudança lhe propiciou, utilizou proficuamente essas mudanças a favor da questão timorense, aproveitando ainda todas as instâncias e *foras* internacionais para destacar a questão timorense.

A cooperação comunitária «politizou-se», em parte devido aos direitos humanos, sendo que a PESC se apoiou recorrentemente sobre os instrumentos de cooperação comunitária, o que veio a ser bastante profícuo para Portugal, pois interessava-lhe a politização da questão timorense através dos direitos humanos para poder evocar a questão timorense como um problema político; nessa medida, a PESC foi um excelente instrumento para politizar a questão.

A PESC internacionalizou a política externa portuguesa, que cumulativamente com a europeização da política externa portuguesa trouxe maior visibilidade e destaque internacional à questão timorense e a Portugal.

Portugal coloca e mantém a questão timorense na agenda da PESC, o que lhe permitiu internacionalizar a questão, quer pelas *Posições Comuns* assumidas na PESC, quer pelas intervenções europeias através da PESC, sobretudo na AGNU e na CDH da ONU.

A primeira *Posição Comum* da PESC, em 1996, conferiu enorme visibilidade internacional à questão Timor-Leste, pois significou o assumir pela UE da grave situação que se vivia no país; essa *Posição Comum* também foi subscrita pelos EUA e obteve grande impacto na CDH da ONU e na comunidade internacional.

Portugal procurou conduzir o processo timorense, de forma a obter «uma solução justa, global e internacionalmente aceitável», que não pusesse em causa a «soberania» indonésia nas posições do CSNU, e nunca deixou de recordar que para as NU Timor-Leste se mantinha legalmente um território não-autónomo sob a administração portuguesa.

A questão timorense ganha uma preeminência na política externa portuguesa à medida que Portugal europeíza gradualmente a sua política externa, onde ambas se valorizam e complementam mutuamente. A participação activa na PESC e os esforços desenvolvidos por Portugal no que concerne à questão timorense permitiu-lhe ter uma visibilidade internacional impar. Sem os esforços e persistência de Portugal no sentido da resolução desta questão, dificilmente teríamos Timor-Leste como Estado independente. Por outro lado, sem a questão timorense e a participação activa de Portugal na PESC, dificilmente Portugal conseguiria valorizar a sua política externa e ganhar a visibilidade, destaque e importância que veio a alcançar.

Com os esforços da diplomacia portuguesa em sustentar a causa de Timor-Leste no plano internacional, Portugal manteve-se como o principal promotor da questão timorense, sendo que a visibilidade internacional da questão trouxe ganhos sintomáticos para Portugal, Timor-Leste e a UE, nomeadamente a PESC.

Portugal aproveitou as oportunidades que o sistema internacional e as conjunturas lhe iam proporcionando, e dessa forma recolocou Timor-Leste no mapa mundial, contribuindo inexoravelmente para que a sua antiga colónia, apesar de ser a última a ascender à independência, fosse o primeiro Estado a ser criado no século XXI.

Para a internacionalização da questão de Timor-Leste muito contribuiu a conjuntura internacional em cada momento do processo de negociação, porém, esta internacionalização e a preeminência que veio a ganhar deve-se sobretudo ao esforço diplomático de Portugal, que em cada momento do processo negocial soube fazer uma gestão meticulosa da questão.

Timor-Leste era um tema de «particular relevo» para Portugal, que através da sua participação na PESC fez com que a questão saísse reforçada, passando de âmbito nacional a europeu. Timor-Leste ocupou uma parte muito importante da política externa portuguesa, quer em termos de espaço temporal, cerca de 25 anos, quer em termos de esforços negociais e diplomáticos, levando Portugal a assumir-se como o *interlocutor* da questão de Timor-Leste e dos direitos humanos na PESC.

Conclusões do Estudo de Caso

A europeização permitiu dar continuidade à política externa portuguesa e reforçar outros objectivos de política externa, na qual Timor-Leste constitui o exemplo mais bem conseguido da europeização e da multilateralização da política externa portuguesa.

A PESC foi um instrumento fundamental da política externa portuguesa para a resolução da questão timorense, a qual significou uma mais-valia para a política externa portuguesa, e a participação activa de Portugal na PESC permitiu-lhe adquirir peso acrescido e voz activa na cena internacional, tendo o papel de Portugal na defesa da questão timorense contribuído muito para essa realidade.

Sem os esforços diplomáticos e de política externa de Portugal no âmbito da PESC, dificilmente teria sido possível a realização do referendo que conduziu à independência de Timor-Leste. Por outro lado, a defesa activa de Timor-Leste por Portugal no seio da PESC conferiu a Portugal um peso acrescido no plano europeu e mundial.

A participação activa de Portugal na PESC permitiu e contribuiu para a resolução da questão de Timor-Leste, e sintomaticamente, a resolução da questão timorense e a participação activa de Portugal na PESC conferiu-lhe um enorme prestígio e visibilidade internacional.