

MULTILATERALISMO E RESILIÊNCIA

TIMOR-LESTE, O G7+ E A ASEAN

Nuno Canas Mendes

INTRODUÇÃO

A autodeterminação de Timor-Leste e a atitude assumida por Portugal na sua defesa (e também dos países africanos de expressão portuguesa) após o 25 de abril de 1974 pressupõem desde o início uma postura de defesa intransigente do multilateralismo e do poder normativo da Organização das Nações Unidas (ONU), com as limitações e dificuldades conhecidas e abundantemente estudadas na esfera do que se chamou durante muito tempo «a questão de Timor-Leste». Durante todo o período da ocupação indonésia, a ONU e os seus órgãos, comissões e agências especializadas foram palco de debate da referida questão e, após o momento a partir do qual Portugal é admitido na Comunidade Económica Europeia (CEE), há um reforço significativo desta componente multilateral. As lideranças políticas timorenses, mesmo quando se perfilava num horizonte longínquo a hipótese de Timor-Leste vir efetivamente a adquirir a sua independência, fazem numerosas referências ao multilateralismo, no pressuposto de que favorece os países com menos recursos e os torna menos dependentes de uma hierarquia de potências.

A política externa de Timor-Leste tem sido caracterizada pela sua necessidade de jogar em vários cenários de inserção, o que reflete desde logo a sua posição geoestratégica e a sua relação com os vizinhos Indonésia e Austrália, com os incontornáveis gigantes Estados Unidos e China, assim como com um parceiro histórico, Portugal, com os países de língua portuguesa – agregados na Comunidade

RESUMO

O presente artigo incide sobre o lugar e a importância do multilateralismo na política externa de Timor-Leste, tendo como foco dois exemplos de grande relevo para este país: o G7+, organização que reúne Estados frágeis da África, da Ásia, do Pacífico e das Caraíbas que têm em comum a ocorrência de conflitos e o valor atribuído ao conceito de resiliência, e a ASEAN, organização de integração regional do Sudeste Asiático, com o seu modo peculiar de atuação por consenso. Se no primeiro dos casos, o impulso, o envolvimento e a liderança de Timor-Leste são assinaláveis, no segundo, o pedido de adesão, uma prioridade dos sucessivos governos timorenses, tem sido complexo e demorado. O que se pretende analisar é a experiência multilateral de Timor-Leste em ambas as instituições, trazendo para discussão os resultados, as limitações e as ambiguidades que caracterizam o envolvimento naquelas organizações.

Palavras-chave: multilateralismo, política externa, G7+, ASEAN.

ABSTRACT

**MULTILATERALISM
AND RESILIENCE:
EAST TIMOR, G7+
AND ASEAN**



This article analyzes the place and importance of multilateralism in East Timor's foreign policy, focusing two very relevant examples: G7+, organization that gathers fragile States in Africa, Asia, Pacific and the Caribbean who share a conflict and resilience experiences, and ASEAN, organization who supports regional integration in Southeast Asia, with a consensus based peculiar decision-making process. In the former case, East-Timorese impulse, commitment and leadership are most significant, in the latter, the admission procedures, a priority for all the East-Timorese governments, has been complex and delayed. The purpose of the article is providing an overview of East Timor's multilateral experience in both institutions, and discussing its results, limitations and ambiguities.

Keywords: multilateralism, foreign policy, G7+, ASEAN.

dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – e ainda com os países da região do Sudeste Asiático e Pacífico. Timor-Leste dispõe atualmente de uma rede de trinta embaixadas bilaterais concentradas na sua proximidade geográfica, seja na Oceânia (Austrália, Nova Zelândia, Papua-Nova Guiné) e no Sudeste Asiático (Brunei, Camboja, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Singapura, Tailândia, Vietname), no Japão e na Coreia do Sul, seja em Portugal e nos países lusófonos (Angola, Brasil, Moçambique), seja ainda nos países onde vivem importantes comunidades de expatriados (Reino Unido e Irlanda), bem como em alguns outros (Alemanha, Suíça, Turquia, Líbano, África do Sul e Cuba). A estas somam-se as que têm nos Estados Unidos, na China e na Santa Sé, para além das embaixadas multilaterais: as três representações permanentes junto da ONU, da União Europeia (UE) e da CPLP. Adicionalmente, na vertente regional, Timor-Leste tem estimulado os seus nexos com a Austrália e as ilhas do Pacífico através do Fórum do Pacífico Sul, bem como com

o Sudeste Asiático, através da sua manifesta vontade de integrar a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN na sigla inglesa), formalizada em 2011, ainda que sem uma concretização nitidamente agendada.

O propósito deste artigo é focar as vias de reforço do multilateralismo em que os governos de Timor-Leste se têm focado, através de uma análise das vicissitudes do processo em que o «internacionalismo solidário» – de que falava José Manuel Pureza para explicar o porquê da alteração do *statu quo* no contexto da intervenção e administração das Nações Unidas (1999-2002) – deu lugar à assunção de responsabilidades «soberanas» e a uma necessidade de afirmação multilateral¹. Pelas suas idiossincrasias e especificidades, há alguns casos que merecem uma atenção especial, na medida em que ilustram as capacidades e as vulnerabilidades de um pequeno Estado, denotando que algumas conquistas foram alcançadas, mas que há ainda um longo caminho a percorrer. Assim, pode-se apontar pelo interesse do seu percurso e notório impulso e contributo de Timor-Leste a organização internacional denominada G7+, que reúne os países que em comum vivem situações pós-conflito e de fragilidade dos respetivos Estados, um projeto que beneficiou bastante do empenho de Xanana Gusmão, que reúne membros provenientes da Ásia, do Pacífico, das Caraíbas e sobretudo da África. Diferindo deste exemplo, pelos obstáculos e reservas colocados, ressalta o processo de candidatura à ASEAN, cujo pilar económico exigiu uma adequação/capacitação que, embora atingida, não parece ser suficiente para desbloquear o impasse de um pedido formal feito em 2011².

O Programa do VIII Governo Constitucional de Timor-Leste, na parte relativa às relações internacionais, define a importância do multilateralismo e o seu envolvimento no G7+, referindo a prossecução de «todos os esforços», incluindo as relações bilaterais com os seus membros e a adoção de reformas setoriais, com vista à integração na ASEAN.

«Um país jovem e em desenvolvimento, como Timor-Leste, terá necessariamente que conduzir uma política externa que promova a cooperação bilateral e multilateral, potenciando parcerias culturais, económicas e comerciais com outros países, essenciais à captação de investimento e à capacitação das instituições e recursos humanos do país; [...].

Reforçar a solidariedade, a cooperação e a agenda comum dos Países frágeis e afetados por conflito, particularmente com vista à implementação de iniciativas que levem ao desenvolvimento e à consolidação da paz e da estabilidade, no âmbito do G7+; [...].

Reforçar as relações de amizade e de cooperação bilateral com os países do Sudeste Asiático, e a consolidação de embaixadas em todos os países membros da ASEAN, continuando também a promover as reformas nacionais que foram alinhadas às diretrizes desta Associação, continuando-se todos os esforços para que Timor-Leste se torne membro efetivo de pleno direito da ASEAN; [...].

Continuar a fortalecer o papel de Timor-Leste nas organizações regionais e internacionais como o Fórum das Ilhas do Pacífico, o Fórum Regional da ASEAN, o Diálogo do Pacífico Sudoeste, o Grupo de Estados Africanos das Caraíbas e do Pacífico, ACP-UE, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Asiático para o Desenvolvimento, Asian Infrastructure Development Bank, Organização Mundial de Comércio, Bali Democracy Fórum, Melanesian Spearhead Group, Coral Triangle Initiative, e outras organizações internacionais»³.

Timor-Leste é membro de várias organizações internacionais e regionais, das Nações Unidas e de vários dos seus organismos, tendo também ratificado várias convenções internacionais. Já exerceu a presidência da CPLP e estabeleceu como objetivo essencial pertencer à ASEAN embora só tenha alcançado o estatuto de observador. Razões técnicas e políticas e o método da organização, conhecido como ASEAN Way, baseado no consenso e na defesa de um acérrimo soberanismo inspirado na Doutrina da Coexistência Pacífica, estão na origem de um arrastamento do processo sem sinais inequívocos de haver um fim à vista (como se explicitará mais à frente)⁴. Em 2006 entrou no grupo UE-ACP e em 2007 a UE estabeleceu uma delegação em Díli. Em 2010, foi formalizado o Dialogue for Peacebuilding and State Building que esteve na origem da criação do G7+⁵. Em 2016 foi criado o grupo de trabalho para Adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC).

É interessante notar que o léxico da história recente de Timor-Leste, de 2002 em diante, tem sido marcado pela utilização, no discurso político e institucional, do conceito de

resiliência, para traçar e vincar uma marca de *endurance* e/ou superação (em caso de conflito ou outros choques, como uma catástrofe natural). Resiliência é um anglicismo que se generalizou para traduzir persistência, adaptabilidade, capacidades e recursos

RESILIÊNCIA É UM ANGLICISMO QUE SE GENERALIZOU PARA TRADUZIR PERSISTÊNCIA, ADAPTABILIDADE, CAPACIDADES E RECURSOS PARA LIDAR COM A PRESSÃO, A MUDANÇA E A INCERTEZA.

para lidar com a pressão, a mudança e a incerteza. Ganhou um estatuto multidisciplinar, tendo sido transposto para o domínio das relações internacionais e da política externa (alguns vendo nele uma estratégia dos Estados para abdicarem das suas responsabilidades, outros, considerando uma

perspetiva multidimensional em torno da securitização, intervenções internacionais, vulnerabilidade, resistência e até mito)⁶. O debate teórico vai sendo abundante, mas como assinalaram James Brasset, Stuart Croft e Nick Vaughan,

«[m]uito como o conceito de globalização, que alcançou grande popularidade nos anos 80 e 90, resiliência parece conter uma ambiguidade produtiva que tanto resiste a uma definição exata como permite um espectro de interações e compromissos entre a política e o dia-a-dia os quais são tão (provavelmente) efetivos como são (aparentemente) apolíticos»⁷.

O que esta frase expõe – a ambiguidade e a plasticidade do conceito na ligação que faz entre a falsa dicotomia entre político e o apolítico – remete para o que David Chandler denominou como «natureza ideológica» deste discurso e da sua crescente utilização nas abordagens ao *state building*: um desapontamento com as respostas do Ocidente e de outros atores internacionais aos problemas do desenvolvimento pela exportação das instituições liberais está na base da génese de uma nova geração de «não-alinhamento»⁸. A ideia de comunidade – neste plano multilateral – demonstra que a pertença ao G7+ permite catapultar um passado e um presente semelhante com inúmeros problemas associados aos conflitos, assim como potenciar a discussão sobre soluções encontradas ou a encontrar; quanto à entrada na ASEAN – ela própria a usar frequentemente, na sua linguagem oficial, a palavra – o próprio processo, pelas suas vicissitudes, contingências e impasses, pode ser apresentado como uma «história» de resiliência (ainda que, compreensivelmente, tal não seja evocado pelas lideranças políticas).

G7+: A FRAGILIDADE COMO FATOR DE UNIÃO

A década de 90 do século XX, com as primeiras missões de *state building* e de *nation building* em curso, seguida do intervencionismo americano da era Bush vieram dar destaque acrescido a uma categorização tão polémica quanto imprecisa sobre o problema de alguns Estados que, sendo de início rotulados como «falhados», foram mais tarde requalificados com um termo menos intrinsecamente fatalista: «frágeis» foi a alternativa encontrada. A discussão teórica sobre o tema foi marcada, no início, pela obra de Robert

Jackson, com o seu *quasi-states* (1990), e foi evoluindo com propostas de mensuração de indicadores e *rankings*. O facto de Timor-Leste ter surgido como projeto de novo país, de as Nações Unidas terem sido envolvidas através de uma administração com poderes amplos, e de a situação política, económica e social do território apresentar um conjunto de características similares à de outros Estados considerados frágeis, incluindo essa fragilidade ter uma relação direta com o que a literatura consagrou como a situação de «pós-conflito», lançou para cima da mesa a ideia de criação de um grupo que institucionalizaria essa ligação através da formação do G7+ para monitorizar, relatar e prestar atenção à realidade específica dos seus membros⁹.

A aludida *resiliência* surgiu como palavra-chave encontrada para servir de cimento aglutinador, a organização arrancou em 2010, tendo instalado o seu Secretariado em Díli¹⁰. Como metodologia de atuação apontaram para a discussão, a partilha de experiências e propostas de reforma. O ponto de partida comum – todos se encontrarem em transição de um estado de «conflito» e «fragilidade» – deu-lhes a noção da dificuldade em atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e depois os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), de que as fórmulas testadas de ajuda ao desenvolvimento perderam eficácia (e mudar os termos do diálogo com as instituições tradicionais, e.g., OCDE-DAC, Banco Mundial), a ideia de um «New Deal» para enquadrar o envolvimento nos Estados frágeis (destacando questões de segurança, justiça, economia, rendimento e serviços, transparência) com os respetivos instrumentos (PSG, FOCUS, TRUST), de que se prestariam auxílio mútuo (F2F – Fragile to Fragile Cooperation)¹¹. Como plataforma de ação no «Sul Global», o G7+ foi em grande medida impulsionado pelas figuras de Xanana Gusmão e de Emília Pires, e tem procurado novas abordagens aos grandes temas do desenvolvimento, no que toca aos conceitos dos doadores, à avaliação-quantificação dos progressos e às práticas usuais de *state building* e testemunha um reforço da autoconfiança das elites, no que Pospisil viu uma demonstração tentada de «soberania pós-liberal» (argumentando, no entanto, que no entretanto tem de lidar com o liberalismo prevalecente)¹².

Num estudo de 2019, Isabel Rocha de Siqueira concluía que

«[o]s mais recentes resultados do G7+ mostram que o grupo ainda conta com os seus maiores trunfos: um secretariado articulado e eficiente; pessoas apaixonadas no terreno; uma agenda extremamente relevante e consistente; e alguns ouvidos solidamente atentos no exterior. Contudo, mesmo os resultados têm de ser fundados em narrativas envolventes, fundamentadas e comunicadas»¹³.

Com efeito, na «socialização» dos seus membros subsiste algum debate sobre o significado e conteúdo operacional do termo «fragilidade», que é tudo menos consensual, como seria de prever¹⁴. Neste contexto, Timor-Leste desempenhou um papel fundamental na liderança fundacional. Um exemplo claro deste empenho verificou-se quando

se disponibilizou para organizar as eleições de 2014 na Guiné-Bissau, a pedido do governo de transição deste país. Num quadro de adversidade muito marcado desde a crise de 2012, com o abandono dos doadores, uma missão timorense deslocou-se ao terreno, tendo concluído pela necessidade de atualizar o sistema eleitoral e fez uma estimativa de custos sete vezes abaixo das dos doadores tradicionais¹⁵. A esta missão seguiu-se outra que preparou o cenário para as eleições; adicionalmente, estavam incluídas campanhas de educação cívica, apoio logístico, organização de debates, assistência financeira e doação de material. Uma vez realizado o ato eleitoral, que também contou com monitorização timorense, o balanço foi muito positivo, tendo em conta as relações históricas entre os países, a semelhança das respetivas realidades e uma avaliação

EM 2014, PERANTE A ESCALADA DO CONFLITO NA REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA, TIMOR-LESTE CONTRIBUIU COM UM MILHÃO DE DÓLARES PARA A REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES DE 2015 E 2016.

comparativa que se transformou numa espécie de blague: «Se Timor-Leste conseguiu, nós também conseguimos». Em 2014, perante a escalada do conflito na República Centro-Africana, Timor-Leste contribuiu com um milhão de dólares para a realização das eleições de 2015 e 2016 e incluiu a dele-

gação que foi verificar a aplicação do acordo de Bangui. Também em 2014, perante o surto de ébola que afetou a Guiné-Conacri, a Serra Leoa e a Libéria, Timor-Leste fez uma doação de dois milhões de dólares para equipamentos médicos. Com o Afeganistão, na área da gestão das finanças públicas, foi organizada uma sessão para comparação de experiências, também em 2014¹⁶. Como referiria, Taur Matan-Ruak na 5.^a Reunião Ministerial de 26 de junho de 2019, comentando a atuação do seu país no G7+: «Para nós é muito claro. Quando procurávamos a independência e apoio para tal, alguns países apareceram e ajudaram-nos. Não teríamos conseguido sem eles. Então agora, sentimos que chegou a nossa vez: temos de ajudar os outros países também. Para nós é muito claro»¹⁷.

Com um financiamento do Secretariado proveniente maioritariamente de Timor-Leste, o destaque era expectável: um problema clássico do intergovernamentalismo este das contribuições dos Estados-Membros que, na Reunião Ministerial de 2019, foi debatido como sinal para reforço da unidade do grupo, com um envolvimento maior de todos. O G7+ tem igualmente procurado reforçar os seus laços com as *comunidades epistémicas*, tendo tomado a iniciativa de propor memorandos de entendimento com instituições universitárias (como o que estabeleceu com a Universidade de Coimbra, mas também com a Universidade de Lisboa, através do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, com lançamento do Centro de Estudos sobre Países Frágeis Afetados por Conflitos). A moldura do G7+ e a aposta neste multilateralismo «não-alinhado» do chamado Sul Global tem resultado em ações concretas – e com Timor-Leste em foco –, as quais têm demonstrado uma capacidade de mobilização da organização, tanto como fórum de discussão como pela operacionalização de medidas assinaláveis. De certo modo, o facto

de congregar vinte países, muito dispersos geograficamente, não tem prejudicado uma agenda de atuação bem balizada, valorizando a informalidade e flexibilidade, quase num registo minilateral.

O compromisso de Timor-Leste com a democracia e o desenvolvimento surge como um traço distintivo da formulação e aplicação da sua política externa e a sua aposta na promoção do G7+ insere-se nesta disposição¹⁸.

ASEAN: AS AMBIGUIDADES NACIONAIS E REGIONAL

Trata-se de um tópico que está ligado à própria história e desenvolvimento do nacionalismo timorense, e proclamado logo a partir de 1974 com o horizonte da independência associado à integração regional numa via sudeste-asiática mas também de ligação às ilhas do Pacífico, e que se prolongou durante a ocupação indonésia e até à formação do Conselho Nacional de Resistência Timorense (CNRT). Xanana Gusmão, em 1989, salientava o «firme propósito de [Timor] se candidatar à ASEAN» – na proposta incluída na Magna Carta do CNRT, de 1998, apontava-se o caminho da participação na ASEAN, a par com o Fórum do Pacífico Sul e com a APEC. Em 1999, Ramos-Horta propunha que Timor obtivesse o estatuto de observador¹⁹. Ora esta definição dos parceiros privilegiados do que viria a ser a política externa timorense, assente num misto de «fraternidade» e «vizinhança», procuraria assegurar uma inserção mais equilibrada e poliforme de um pequeno Estado que está condicionado pelas consabidas vicissitudes geoestratégicas, entre dois «gigantes» incontornáveis – a Indonésia e a Austrália – e, num pano de fundo mais amplo, a China e os Estados Unidos. Não obstante este jogo de várias frentes, os sucessivos governos de Timor-Leste, com ritmos de intensidade variáveis, prosseguiram num objetivo que, tão prioritário quanto difícil de alcançar, acabou por resultar na apresentação oficial da candidatura à ASEAN em 2011²⁰. Desde então, não obstante o reconhecimento por parte da organização de que estavam reunidos os requisitos formais para a admissão, a controvérsia e a ambiguidade têm marcado o processo. Desde logo pelas reservas – as «narrativas de prontidão» – em torno da capacidade de Timor-Leste reunir as condições económicas e técnicas para se reunir a um grande e diversificado mercado, com assimetrias gritantes, bem como da sua aptidão logística para participar numa organização complexa, para já não falar em questões mais sensíveis politicamente como um funcionamento democrático regular ou um contrastante registo de respeito pelos direitos humanos. Com dois «rostos» mais visíveis desta resistência, Singapura e o Mianmar, por razões consabidamente diferentes e que radicam na pletora de argumentos avançados no parágrafo anterior, certo é que o método do consenso e todo o substrato cultural encerrado no ASEAN Way não tem produzido senão vagas e pouco comprometidas declarações de apoio, que apontem para um desbloquear da situação.

No passo a passo, Timor-Leste alcançou o estatuto de observador em 2002, passou a integrar o Fórum Regional da ASEAN em 2005, permitindo-lhe participar nas discussões

alargadas sobre questões de segurança; em 2007 tornou-se signatário do Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático; em 2009 avançou com a criação de um Secretariado Nacional de preparação para a candidatura. Nesse mesmo ano, o Plano de Desenvolvimento Estratégico (2011-2030) antecipava a adesão para 2015. A discussão interna entre lideranças e elites sobre a importância do «desígnio» nunca esteve isenta de dúvidas – que espelhavam as que também eram em certa medida vocalizadas pelos detratores externos da integração – e lançou uma narrativa: a fragilidade da economia seria ainda mais exposta pela abertura e circulação de produtos e serviços, a adaptação institucional/procedimental, as insuficiências nos recursos humanos. Todos estes fatores lançavam para cima da mesa muitos obstáculos de complexa transposição.

TIMOR-LESTE PREENCHIA TODOS OS CRITÉRIOS DE ADMISSÃO DEFINIDOS NO ARTIGO 6 DA CARTA DA ASEAN: LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA NO SUDESTE ASIÁTICO, RECONHECIMENTO PELOS ESTADOS-MEMBROS, ACORDO EM OBEDECER AOS PRINCÍPIOS DA CARTA E CAPACIDADE E VONTADE DE CUMPRIR AS OBRIGAÇÕES NELA ESTIPULADAS.

Em 2014, Timor-Leste preenchia todos os critérios de admissão definidos no artigo 6 da Carta da ASEAN, a saber: localização geográfica no Sudeste Asiático, reconhecimento pelos Estados-Membros, acordo em obedecer aos princípios da Carta e capacidade e vontade de cumprir as obrigações nela estipuladas²¹.

Um dos efeitos interessantes do pedido – de resto funcionando como elemento de consolidação do multilateralismo – foi visível

em algumas das iniciativas organizadas e promovidas por Timor que serviram para demonstrar a sua capacidade e competência e, deste modo, passaram como mensagem aos céticos: caso da cimeira da ASEAN, durante a presidência do Laos (em 2016), da presidência da CPLP (entre 2014 e 2016), da participação na Missão de Observação Eleitoral do ASEAN Regional Forum (em 2016), do ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific (também em 2016), para citar apenas alguns exemplos.

Em 2017, na sexta reunião do ASEAN Coordinating Council Working Group, foi sugerido que se realizasse uma avaliação do estado da situação de cada um dos pilares – os que decorreriam da estrutura comunitária tripartida (económica, securitária e cultural) assumida em 2015. Foi elaborado um questionário pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, em que, no ano anterior, tinha sido criada uma Direção-Geral dos Assuntos da ASEAN. Em 2019 tal ocorreu relativamente ao pilar securitário, e em 2021 foi anunciado que seria feita a avaliação dos outros dois, o que ocorreu em julho de 2022²². A super-veniência da pandemia em 2020, previsivelmente, não contribuiu para uma agilização do processo. Em todo o caso, estas *fact-finding missions* são uma evolução importante. Não faz sentido traçar esta evolução histórica sem se conhecer a cultura organizacional da ASEAN. A sua evolução institucional tem sido marcada por um ritmo peculiar, se se considerar que entre a sua fundação e a publicação da sua Carta decorreram quarenta anos; o alargamento dos anos 1990, em contraste, num cenário pós-Guerra Fria, com a entrada

do Vietname, do Laos, do Camboja e do Mianmar, introduziu uma assimetria no agrupamento que implicou um esforço adicional de coesão, no que o padrão soberanista permite. Os desafios comuns não proporcionaram uma reação verdadeiramente coletiva, não obstante as tentativas eminentemente conceptuais em torno de uma pretendida «centralidade» da ASEAN. Com efeito, numerosos elementos comprometem-na, nomeadamente a preponderância crescente da China e os problemas levantados pela sua presença no mar do Sul da China; a competição desta com os Estados Unidos e a necessidade de ajustar posições individuais a este jogo; mais recentemente, o debate sobre o Indo-Pacífico e o impacto da covid-19. O lançamento do tripé comunitário em 2015 e a criação, em 2020, da Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), representam passos fundamentais de aprofundamento dos objetivos económicos, que são aqueles em que é mais fácil avançar com o necessário consenso. A agenda da organização não tem posto Timor-Leste entre as suas prioridades; a ver vamos se a diplomacia, o sentido de oportunidade e uma conjuntura favorável poderão estar na base de uma inflexão. Não seria a primeira vez na conturbada história de Timor-Leste. Acresce que a ASEAN se tem de posicionar num quadro de mudança, perante o mencionado quadro alternativo do Indo-Pacífico em construção, com o suporte do Quad e da Aukus, mas naturalmente sem dispensar a China, com quem aliás Timor-Leste tem um sólido relacionamento, reiteradamente afirmado²³.

OBSERVAÇÕES FINAIS

A política externa tem um papel na formulação de identidades coletivas, molda-as, introduz-lhes dinâmicas de interação que funcionam como «marcadores», elementos distintivos, tão estáveis quanto possível, que forneçam aos Estados um horizonte de projeção e continuidade. O G7+ e ASEAN, para tomar de empréstimo a sempre sugestiva ideia de Benedict Anderson, são «comunidades imaginadas», imaginadas no projeto e na adesão.

Um pequeno país como Timor-Leste tem procurado encontrar, na diversidade das suas pertenças e numa encruzilhada de influências, a prática de um multilateralismo de afinidades, conseguidas e pretendidas. No seio do G7+, o cenário pós-conflito (ou o regresso a ele) e a fragilidade dos Estados deram a Timor-Leste uma posição de liderança, com destaque para a projeção de algumas das suas personalidades, o papel de impulsionador e promotor de iniciativas várias; no caso da ASEAN, Timor-Leste está, em contraste, numa posição de coerência com o que definiu há anos como desiderato fundamental da sua política externa e, ao mesmo tempo, a ver posta em causa a sua capacidade de atuar num plano multilateral e regional. É esta diferença que torna o estudo dos dois casos interessante. Não que o peso ou a relevância de uma e de outra possam ser comparados: o G7+ tem um âmbito transcontinental e um «tema» que une a dispersão; a ASEAN é uma organização de âmbito regional, em que a própria prática do multilateralismo é sempre condicionada, e muito, pelo ASEAN Way, isto é, pela

dificuldade em ultrapassar motivações particulares de apenas um Estado, como se sabe. Adicionalmente, o G7+ tem um perfil doutrinário que acomoda a flexibilidade da discussão num fórum, com a possibilidade de adoção de medidas, que evidentemente não se compagina com um processo decisório bem definido assim como com os objetivos gerais de integração regional da ASEAN. São, portanto, duas realidades bastante distintas, mas dois testes curiosos a esta postura, definida oficialmente no programa do governo em funções, de reforçar parcerias, cooperação e diálogo.

Regressando à História, em *flash-back*, dos vinte anos pós-2002, incluindo a administração transitória das Nações Unidas (UNTAET), entre 1999 e 2002, e todo o período de luta pela autodeterminação, entre 1974 e 1999, o multilateralismo tem sido um traço forte, distintivo e estruturante da individualidade timorense, ainda que, como este artigo procura demonstrar, com manifestações e percursos peculiares. ^{RI}

Data de receção: 7 de maio de 2022 | Data de aprovação: 12 de junho de 2022

Nuno Canas Mendes Professor associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa e investigador e presidente do Instituto do Oriente. Doutor em Relações Internacionais. Coordenou um projeto sobre «State-building and state-failure in Timor-Leste», financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, e foi coorganizador das conferências da Timor-Leste Studies Association. Participou

como investigador no projeto «Competing Regional Integration(s) in Southeast Asia (CRISEA)», financiado pelo Horizonte 2020 (2017-2021). Os seus principais interesses de investigação são: integração regional e segurança no Sudeste Asiático, nacionalismo e *state building* em Timor-Leste, diplomacia e política externa.

> ISCSP – Instituto do Oriente, Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa, Portugal | nmc@iscsp.ulisboa.pt

NOTAS

¹ PUREZA, José Manuel – «Quem salvou Timor-Leste? Novas referências para o internacionalismo solidário». Consultado em: 30 de maio de 2022. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/11040/1/Quem%20Salvou%20Timor%20Leste.pdf>.

² Simultaneamente, é de sublinhar que está em negociação a entrada na OMC de um processo com uma natureza essencialmente técnica, que dá a Timor-Leste a possibilidade de promover uma participação mais plena nas relações económicas internacionais, assim como um acréscimo de legitimidade à sua pretensão de pertencer à ASEAN.

³ GOVERNO DE TIMOR-LESTE – *Programa do VIII Governo Constitucional*. Consultado em: 6 de maio de 2022. Disponível em: <http://timor-leste.gov.tl/?cat=39#prog6.10>.

⁴ O autor integrou a equipa do projeto Competing Regional Integration(s) in Southeast Asia – CRISEA (H2020), tendo acompanhado com Paulo Castro Seixas e Nadine Lobner a análise da adesão de Timor-Leste à ASEAN. Existe alguma literatura produzida sobre o tema pela prioridade que assumiu na agenda externa de Timor, de que se avançam alguns exemplos: ORTUOSTE, Maria – «Timor Leste's ASEAN membership limbo». In *Eastasia Forum*, 28 de setembro de 2019, Disponível em: <https://www.eastasiaforum.org/2019/09/28/timor-lestes-asean-membership-limbo/>; SEIXAS, Paulo Castro; MENDES, Nuno Canas; LOBNER, Nadine – «The "readiness" of Timor-Leste: narratives about the admission procedure to ASEAN». In *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 38, N.º 2, 2019, pp. 149-171. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/18681034198>

67511; MACHADO, Tiago; ANTUNES, Sandra; VIEIRA, Alena – «Tão perto e tão longe: o processo de adesão de Timor-Leste à ASEAN». In FARRAM, Steven, et al. – *Understanding/Hatene Kona Ba/Compreender Timor Leste*. Melbourne: Timor-Leste Studies Association – Swinburne University, 2020, pp. 197-205; MENDES, Nuno Canas – «A adesão de Timor à ASEAN». In *Peskiza foun kona-ba Timor-Leste/Novas Investigações sobre Timor-Leste/New Research on Timor-Leste/Penelitian baru tentang Timor-Leste*. Melbourne: TLSA – Swinburne University, 2017, Vol. 1, pp. 136-140.

⁵ BRANCO, Carlos – «Foreign policies of small states – exploring different perspectives of power: the case of Timor-Leste». In PENG, IP Kuai, et al., ed. – *The Challenges, Development, and Promise of Timor-Leste*. Macau: City University of Macao, 2019, pp. 75-117.

- 6** BOURBEAU, Philippe – «Resilience and international politics: premises, debates, agenda». In *International Studies Review*. Vol. 17, N.º 3, setembro de 2015, pp. 374-395. Consultado em 1 de maio de 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/misr.12226>. Em 2017, a Routledge publicou o *The Routledge Handbook of International Resilience*, coordenado por David Chandler e Jon Coaffee, abordando áreas tão diversas quanto o planeamento urbanístico, o ambiente e a resposta a desastres.
- 7** BRASSETT, James; CROFT, Stuart; VAUGHAN-WILLIAMS, Nick – «Introduction: an agenda for resilience research in politics and international relations». In *Politics*. Vol. 33, N.º 4, 2013, pp. 221-228. Consultado em 2 de maio de 2022. DOI: 10.1111/1467-9256.12032. Salvo informação em contrário, todas as citações são traduções livres do autor.
- 8** CHANDLER, David – «International state-building and the ideology of resilience». In *Politics*. Vol. 33, N.º 4, 2013, pp. 276-286. Consultado em: 27 de maio de 2022. DOI: 10.1111/1467-9256.12009.
- 9** Consulte-se o *site* da organização – <https://g7plus.org> – e COSTA, Helder da – «G7+ and the New Deal: country-led and country-owned initiatives: a perspective from Timor-Leste». In *Journal of Peacebuilding & Development*. Vol. 7, N.º 2, pp. 96-102. Consultado em: 9 de maio de 2022. Disponível em: DOI: 10.1080/15423166.2012.743819. Os países membros, cuja lista se apresenta, estão maioritariamente concentrados em África: Afeganistão, Burundi, Chade, Comores, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Guiné, Haiti, Ilhas Salomão, Libéria, Papua-Nova Guiné, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Serra Leoa, Somália, Sudão do Sul, Timor e Togo.
- 10** MAYAR, Habib Ur Rehman – «Sustaining peace and shared prosperity: the question

of fragile states». In *Global Social Policy*. Vol. 18, N.º 2, 2018, pp. 222-227. DOI: 10.1177/1468018118789808.

11 GARRASI, Donata – *New Models of Development Cooperation: The G7+ and Fragile-to-Fragile Cooperation*. United Nations University, 2015. Consultado em: 9 de maio de 2022. Disponível em: http://collections.unu.edu/eserv/UNU:3320/unu_cpr_g7_plus.pdf

12 POSPISIL, Jan – «“Unsharing” sovereignty: G7+ and the politics of international statebuilding». In *International Affairs*. Vol. 93, N.º 6, novembro de 2017, pp. 1417-1434. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iix188>. Sobre a mensuração ver SIQUEIRA, Isabel Rocha de – «Symbolic power in development politics: can “fragile states” fight with numbers?». In *Global Governance*. Vol. 23, 2017, pp. 43-55.

13 SIQUEIRA, Isabel Rocha de – *2019 Independent Review of the G7+*. BRICS Policy Center – International Relations Center (PUC-Rio). 2019.

14 A este propósito, ver GRIMM, Sonja; LEMAY-HÉBERT, Nicolas; NAY, Olivier – «“Fragile states”: introducing a political concept». In *Third World Quarterly*. Vol. 35, N.º 2, 2014, pp. 197-209. DOI: 10.1080/01436597.2013.878127.

15 SIQUEIRA, Isabel Rocha de – *2019 Independent Review of the G7+*. p. 71.

16 *Ibidem*, p. 72.

17 *Ibidem*, p. 75.

18 «G7+ AND THE GOVERNMENT OF Timor Leste signs the Headquarters Agreement». Consultado em: 10 de maio de 2022. Disponível em: <https://g7plus.org/home/newsDetail/237/the-g7--and-the-government-of-timor-leste-signs-the-headquarters-agreement>. O compromisso

de Timor-Leste foi renovado a 21 de março de 2022 com um acordo entre o G7+ e o Governo de Timor-Leste, em que este último se presta a apoiar o trabalho do primeiro na promoção da paz e do desenvolvimento para o período entre 2022 e 2027.

19 MENDES, Nuno Canas – «A adesão de Timor à ASEAN».

20 SEIXAS, Paulo Castro; MENDES, Nuno Canas; LOBNER, Nadine – «The “readiness” of Timor-Leste...».

21 ASEAN – *The ASEAN Charter*. Consultado em: 25 de junho de 2022. Disponível em: <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/November-2020-The-ASEAN-Charter-28th-Reprint.pdf>.

22 SÁ, José B. de – «ASEAN Fact-Finding Mission on ASEAN socio-cultural community to visit TL». TATOLI, Agência Noticiosa de Timor-Leste. 2 de julho de 2022. Consultado em: 7 de maio de 2022. Disponível em: <http://www.tatoli.tl/en/2022/07/02/asean-fact-finding-mission-on-asean-socio-cultural-community-to-visit-tl/>.

23 CARDOSO, João da Cruz – «Timor-Leste China relations: where does the concern lie?». In *The Diplomat*. 14 de junho de 2022. Consultado em: 25 de maio de 2022. Disponível em: <https://thediplomat.com/2022/06/timor-leste-china-relations-where-does-the-concern-lie/>. O tema foi abordado em MENDES, Nuno Canas – «The dragon and the crocodile revisited: the Chinese influence in Timor-Leste». In GASPAS, Sofia; RODRIGUES, Irene – *The Presence of China and the Chinese Diaspora in Portugal and Portuguese Speaking Territories*. Leida e Boston: Brill, 2021, pp. 151-165.

BIBLIOGRAFIA

ASEAN – *The ASEAN Charter*. Consultado em: 25 de junho de 2022. Disponível em: <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/November-2020-The-ASEAN-Charter-28th-Reprint.pdf>.

BOURBEAU, Philippe – «Resilience and international politics: premises, debates, agenda». In *International Studies Review*. Vol. 17, N.º 3, setembro de 2015, pp. 374-395. Consultado em 1 de maio de 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/misr.12226>.

BRANCO, Carlos – «Foreign policies of small states – exploring different perspectives of power: the case of Timor-Leste». In PENG, Ip Kuai, et al., ed. – *The Challenges, Development, and Promise of*

Timor-Leste. Macau: City University of Macao, 2019.

BRASSETT, James; CROFT, Stuart; VAUGHAN-WILLIAMS, Nick – «Introduction: an agenda for resilience research in politics and international relations». In *Politics*. Vol. 33, N.º 4, 2013, pp. 221-228. Consultado em: 2 de maio de 2022. DOI: 10.1111/1467-9256.12032.

CARDOSO, João da Cruz – «Timor-Leste China relations: where does the concern lie?». In *The Diplomat*. 14 de junho de 2022. Consultado em: 25 de maio de 2022. Disponível em: <https://thediplomat.com/2022/06/timor-leste-china-relations-where-does-the-concern-lie/>.

CHANDLER, David – «International state-building and the ideology of resilience». In *Politics*. Vol. 33, N.º 4, 2013, pp. 276-286. Consultado em: 27 de maio de 2022. DOI: 10.1111/1467-9256.12009.

COSTA, Helder da – «G7+ and the New Deal: country-led and country-owned initiatives: a perspective from Timor-Leste». In *Journal of Peacebuilding & Development*. Vol. 7, N.º 2, pp. 96-102. Consultado em: 9 de maio de 2022. DOI: 10.1080/15423166.2012.743819.

GARRASI, Donata – *New Models of Development Cooperation: The G7+ and Fragile-to-Fragile Cooperation*. United Nations University, 2015. Consultado em: 9 de maio de 2022. Disponível em: http://collections.unu.edu/eserv/UNU:3320/unu_cpr_g7_plus.pdf

unu.edu/eserv/UNU:3320/unu_cpr_g7_plus.pdf.

GOVERNO DE TIMOR-LESTE – *Programa do VIII Governo Constitucional*. Consultado em: 6 de maio de 2022. Disponível em: <http://timor-leste.gov.tl/?cat=39#prog6.10>.

GRIMM, Sonja; LEMAY-HÉBERT, Nicolas; NAY, Olivier – «“Fragile states”: introducing a political concept». In *Third World Quarterly*. Vol. 35, N.º 2, 2014, pp. 197-209. DOI: 10.1080/01436597.2013.878127.

«G7+ AND THE Government of Timor Leste signs the headquarters agreement». Consultado em: 10 de maio de 2022. Disponível em: <https://g7plus.org/home/newsDetail/237/the-g7--and-the-government-of-timor-leste-signs-the-headquarters-agreement>.

MACHADO, Tiago; ANTUNES, Sandrina; VIEIRA, Alena – «Tão perto e tão longe: o processo de adesão de Timor-Leste à ASEAN». In FARRAM, Steven, et al. – *Understanding/Hatene Kona Ba/Compreender Timor Leste*. Melbourne: Timor-Leste Studies Association – Swinburne University, 2020, pp. 197-205.

MAYAR, Habib Ur Rehman – «Sustaining peace and shared prosperity: the question of fragile states». In *Global Social Policy*. Vol. 18, N.º 2, 2018, pp. 222-227. DOI: 10.1177/1468018118789808.

MENDES, Nuno Canas – «A adesão de Timor à ASEAN». In *Peskiza foun kona-ba Timor-Leste/Novas Investigações sobre Timor-Leste/New Research on Timor-Leste/Penelitian baru tentang Timor-Leste*. Melbourne: TLSA – Swinburne University, 2017, Vol. 1, pp. 136-140.

MENDES, Nuno Canas – «The dragon and the crocodile revisited: the Chinese influence in Timor-Leste». In GASPAS, Sofia; RODRIGUES, Irene – *The Presence of China and the Chinese Diaspora in Portugal and Portuguese Speaking Territories*. Leida e Boston: Brill, 2021, pp. 151-165.

ORTUOSTE, Maria – «Timor Leste’s ASEAN membership limbo». In *Eastasia Forum*. 28 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.eastasiaforum.org/2019/09/28/timor-lestes-asean-membership-limbo/>.

POSPISIL, Jan – «“Unsharing” sovereignty: G7+ and the politics of international state-building». In *International Affairs*. Vol. 93, N.º 6, novembro de 2017, pp. 1417-1434. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iix188>.

PUREZA, José Manuel – «Quem salvou Timor-Leste? Novas referências para o internacionalismo solidário». Consultado em: 30 de maio de 2022. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/11040/1/Quem%20Salvou%20Timor%20Leste.pdf>.

SÁ, José B. de – «ASEAN Fact-Finding Mission on ASEAN socio-cultural community to visit TL». TATOLI, Agência Noticiosa de Timor-Leste. 2 de julho de 2022. Consultado em: 7 de maio de 2022. Disponível em: <http://www.tatoli.tl/en/2022/07/02/asean-fact-finding-mission-on-asean-socio-cultural-community-to-visit-tl/>.

SEIXAS, Paulo Castro; MENDES, Nuno Canas; LOBNER, Nadine – «The “readiness” of Timor-Leste: narratives about the admission procedure to ASEAN». In *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. Vol. 38, N.º 2, 2019, pp. 149-171. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1868103419867511>.

SIQUEIRA, Isabel Rocha de – «Symbolic power in development politics: can “fragile states” fight with numbers?». In *Global Governance*. Vol. 23, 2017, pp. 43-55.

SIQUEIRA, Isabel Rocha de – *2019 Independent Review of the G7+*. BRICS Policy Center – International Relations Center (PUC-Rio). 2019.