

FÓRUM REGIONAL DA ASEAN

Modelos de Resolução de Disputas

Elizabeth Exposto
Diretora Executiva do Gabinete das Fronteiras Marítimas

Díli, 27 de fevereiro de 2020

Começo por agradecer ao Professor Vasco, pela excelente introdução. Obrigada, também, aos meus colegas do painel pela vossa presença aqui hoje. Estou ansiosa por ouvir os vossos contributos ao longo desta sessão.

Esta sessão tem sido muito produtiva já que nos permitiu ouvir peritos vindos de toda a região. E entre eles estão incluídos advogados, decisores políticos e professores. Ouvimos falar, de forma detalhada, sobre a resolução de disputas e sobre as opções disponíveis para tal.

Temos, também, entre nós pessoas que estão envolvidas em negociações sobre fronteiras marítimas e que podem estar a explorar opções com vista à resolução das suas disputas.

Ouvimos igualmente o Chefe da Equipa de Negociações – e meu chefe – S. Exa. Xanana Gusmão; bem como o Ministro Ágio, o nosso Agente na conciliação obrigatória. Isto leva-me a pensar no que é que eu poderei acrescentar depois de ouvirmos estes dois gigantes políticos da nossa nação.

Permitam-me, assim, tecer algumas observações sobre a minha experiência desde que fui nomeada Diretora Executiva do Gabinete das Fronteiras Marítimas – e sobre a forma como olhámos para modelos de resolução de disputas. Por outras palavras, permitam-me falar sobre os mecanismos de resolução de disputas a que tivemos acesso.

A minha primeira observação será, talvez, falar sobre as etapas preliminares da resolução de disputas. É que antes de se poder resolver uma disputa com outro país, ou mesmo de se escolher um mecanismo de resolução de disputas, é necessário que do nosso lado estejamos unidos.

Isto pode parecer óbvio, porém, quem trabalha num Governo sabe que muitas vezes os Governos trabalham de forma compartimentada, que é comum haver disputas sobre delimitação e que pessoas diferentes podem ter interesses e prioridades diferentes.

É perfeitamente natural que os elementos dos recursos estejam focados nas áreas onde estes se encontram; que os elementos das pescas estejam focados nas áreas onde se encontram os peixes; que os elementos dos negócios estrangeiros estejam focados nas relações bilaterais; que as forças de defesa estejam focadas nos interesses de segurança; que os elementos das finanças estejam focados no dinheiro e nos custos – e, como é claro, que os políticos estejam focados nas questões políticas. Ora acontece que estes interesses nem sempre estão alinhados.

Contudo a delimitação de fronteiras marítimas não é como qualquer outra área da política pública. Trata-se de uma questão de soberania permanente da própria nação.

Como tal, o primeiro passo é garantir uma abordagem unida. Antes de se considerarem os mecanismos de resolução de disputas à disposição é necessário que haja uma equipa unida que possa acordar qual o caminho a seguir.

Foi com este pensamento que, em 2015, se criou o nosso gabinete, o Gabinete das Fronteiras Marítimas. Foi criado como um gabinete único destinado a coordenar e a apoiar o Governo na delimitação das fronteiras marítimas definitivas. Tivemos a sorte de poder contar com líderes tão capazes que uniram não só o Governo como também todos os partidos políticos, sociedade civil e cidadãos. Isto permitiu-nos falar a uma só voz, e isso foi fundamental para a nossa ação.

Parte deste trabalho envolveu também os nossos líderes históricos. Foram estes que lideraram o nosso país e o nosso povo, granjeando assim o respeito da nação. São os nossos antigos Presidentes da República e Primeiros-Ministros, os nossos líderes da resistência, os nossos líderes parlamentares. Foi importante reunir todos os nossos líderes, sendo que alguns se encontram hoje nesta sala.

Precisávamos de uma frente unida – num cenário complexo.

E o cenário era complexo dado que a nossa situação com a Austrália era também ela complexa.

Tal como sabem, esta complexidade fez com que não estivéssemos certos do caminho a seguir.

Na verdade, antes sequer de podermos escolher um mecanismo de resolução de disputas – ou um caminho a seguir – precisámos conhecer as opções disponíveis.

Contudo não éramos especialistas em direito do mar. É certo que fomos aprendendo com o tempo, mas no início precisámos de pareceres de peritos sobre os mecanismos à nossa disposição. Como tal, precisámos montar uma equipa. Esta será, provavelmente, uma tarefa mais fácil para alguns dos outros países representados aqui hoje. Por exemplo, a Indonésia conta com 10 vizinhos marítimos e décadas de experiência com o direito do mar, para lá de ser uma das principais nações no desenvolvimento da CNUDM. Já Timor-Leste é um país jovem com recursos humanos limitados e que na altura não possuía capacidade interna para gerir disputas em torno de fronteiras marítimas.

Assim, o nosso gabinete começou a recrutar timorenses talentosos e a garantir que dispúnhamos dos pareceres necessários de peritos.

Então sentámo-nos e estudámos as nossas opções. Era importante que os mecanismos jurídicos fossem um último recurso. Antes de recorrermos a eles deveríamos esgotar o nosso mecanismo preferido para resolução de disputas – o diálogo e a negociação.

Fizemos apresentações à Austrália ao mais alto nível – na verdade a vários Primeiros-Ministros australianos. Por vezes achávamos que poderíamos receber uma resposta de um Primeiro-Ministro que não aquele que tínhamos contactado, uma vez que mudavam com muita frequência.

Porém, cedo ficou claro que a posição da Austrália era também ela unida. A Austrália não estava disposta a encetar negociações com Timor-Leste com vista ao estabelecimento de fronteiras marítimas.

Então, em que situação é que isso nos deixava? Que mecanismos nos restavam para resolver esta disputa?

Uma opção poderia ter sido a via diplomática. Todos sabemos que a Austrália tem um compromisso firme para com a ordem internacional, assente nos direitos e que a defende a nível internacional. A Austrália é um cidadão global exemplar que quer ser visto como fazendo a coisa certa. Todavia, esta reputação estava a ser posta em causa pela recusa da Austrália em acordar fronteiras marítimas no Mar de Timor em linha com o direito internacional.

Isto significava que uma campanha diplomática seria uma opção plausível. Todos sabemos que os timorenses têm uma longa história com campanhas diplomáticas. Aliás, teremos amanhã a oportunidade de ouvir um dos mestres nesta área, S. Exa. o Dr. José Ramos-Horta.

Contudo, a comunidade internacional encontra-se atualmente fraturada, com diferentes países a terem os seus próprios interesses e posições no que toca ao direito internacional do mar. Como tal, não podíamos ter a certeza dos apoios que iríamos receber.

Para lá disto, somos amigos e vizinhos da Austrália. Não queríamos colocar a Austrália numa posição embaraçosa. Na verdade, tínhamos acabado de apoiar a entrada da Austrália para o Conselho de Segurança – uma campanha que Gary Quinlan levou a bom porto, enquanto Embaixador da ONU na altura.

Assim sendo, descartámos esta opção. Falei dela aqui apenas para mostrar a complexidade da resolução internacional de disputas.

Perante isto, começámos a olhar para as nossas opções jurídicas. Também estas eram limitadas. Tal como sabem, Timor-Leste é um grande apoiante do direito internacional e do sistema internacional assente na ordem. Ficaríamos muito contentes se um tribunal internacional decidisse sobre as nossas fronteiras marítimas.

Sei que este será um grande passo para outros países – iniciar um mecanismo vinculativo de resolução de disputas. Existem, contudo, diversas questões a ter em conta, começando pela questão de que o resultado deixa de estar sob o nosso controlo.

Aquando da escolha de um mecanismo de resolução de disputas é comum considerar-se a BATNA. Esta é uma sigla inglesa que significa a ‘melhor alternativa a um acordo negociado’.

Em termos simples, qual é o melhor mecanismo alternativo que se pode utilizar se as negociações falharem ou se não se conseguir chegar a um acordo?

Uma vez que Timor-Leste não teve a opção de chegar a um acordo negociado, viu-se obrigado a explorar as alternativas.

Contudo, também não possuíamos a alternativa de um mecanismo jurídico vinculativo. E isto porque a Austrália se tinha retirado da jurisdição dos mecanismos internacionais vinculativos que poderiam ter sido usados para resolver a disputa.

O primeiro passo, para nós, foi aceitar estas realidades.

Voltámos assim a olhar para a CNUDM. E permitam-me aqui que diga que quem redigiu a CNUDM está de parabéns. Não só criaram a constituição dos oceanos, que tanto tem feito para promover a paz e a cooperação, como também criaram um documento equilibrado e efetivo.

Os debates nas convenções sob a égide da CNUDM estão bem documentados. Uma das questões principais era se deveria, ou não, haver um mecanismo de opção vinculativa para todas as disputas em torno de fronteiras marítimas. Claro está que alguns países se opuseram a tal. Isto deixou aos redatores duas opções: um mecanismo vinculativo para os países que aceitassem um mecanismo vinculativo; e uma opção não vinculativa para os países que não aceitassem um mecanismo vinculativo.

Era uma ou outra. Um país não se podia retirar de *ambos* os mecanismos.

Tal como foi falado na sessão anterior sobre jurisdição, a Austrália não podia retirar-se do segundo mecanismo, o mecanismo não vinculativo – que, tal como todos sabemos, consistia na conciliação obrigatória.

Tínhamos assim na prática apenas um mecanismo à nossa disposição – porém estávamos apreensivos.

- Em primeiro lugar, este mecanismo nunca tinha sido usado. Não havia um precedente que pudéssemos estudar para prever o resultado que iríamos obter.
- Tal como ouvimos nas sessões anteriores, havia o risco de que a jurisdição fosse posta em causa (o que obviamente veio a acontecer).
- Por fim, havia o risco de que o processo não trouxesse uma solução, já que não vincularia a Austrália.

Não obstante isto, era importante para Timor-Leste que a Comissão enviasse um relatório ao Secretário-Geral da ONU. Estávamos preparados para negociar com base nesse relatório. E o resultado que obtivemos foi o melhor cenário possível.

E não foi tudo. Uma das melhores coisas deste modelo é que nos permitiu explorar formas de resolução de disputas para lá das limitações do quadro jurídico.

De certa forma, obtivemos o melhor de dois mundos. Embora o processo de conciliação obrigatória não fosse vinculativo, tinha ainda assim peso – e este peso era o relatório para o Secretário-Geral.

Como é claro, durante o processo tivemos presentes estes aspetos do mecanismo de conciliação. Todavia, o nosso Chefe da Equipa de Negociações, Sua Excelência Xanana Gusmão, geriu bem a nossa abordagem. Definiu a nossa estratégia e conduziu-a com mestria, garantindo que nunca perdíamos de vista os nossos princípios e que continuávamos focados no resultado.

Considerações Principais

Claro que esta foi a experiência de Timor-Leste. Cada país terá circunstâncias diferentes, relacionamentos bilaterais diferentes e contextos históricos diferentes que moldarão os mecanismos à sua disposição e os pontos fortes e pontos fracos de cada abordagem.

Timor-Leste terá todo o prazer em partilhar a sua experiência com outros países interessados – queremos ajudar os países a resolver as suas disputas. Estamos deveras familiarizados com o mecanismo de conciliação obrigatória e podemos falar dele com conhecimento – porém poderá não ser o modelo correto para todos os países. Na verdade, poderá até não estar acessível a todos os países. Vamos também poder ouvir de seguida a Mana Philippa Venning, que vai poder falar da perspectiva da Austrália – um país que tem tido grande sucesso na delimitação de fronteiras marítimas com os seus vizinhos.

É também um prazer poder contar neste painel com Pak Damos Agusman, que possui uma enorme experiência nesta área – em diversas jurisdições, contextos bilaterais e circunstâncias jurídicas. Fico, assim, a aguardar a sua intervenção em torno desta questão, até porque iremos em breve negociar as nossas fronteiras marítimas com a Indonésia. Por isso, se tiverem alguns segredos que queiram partilhar connosco, sintam-se à vontade!

Obrigada por ouvirem outra perspectiva de Timor-Leste sobre os mecanismos que considerámos e sobre os caminhos que tomámos para resolver as nossas disputas marítimas.