

MINISTRO DE ESTADO DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

AGIO PEREIRA



DISCURSO

RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS E A LEI DO MAR:  
CONCILIAÇÃO SOB UNCLOS

WORKSHOP DO FÓRUM REGIONAL DA ASEAN  
DÍLI, 27 FEVEREIRO 2020

Bom dia, senhoras e senhores. É uma honra ter connosco o nosso Negociador Chefe, Sua Excelência Xanana Gusmão, o Embaixador Gary Quinlan e o Sr. Damos Agusman para citar apenas alguns. Gostaria também de reconhecer os nossos copresidentes para este fórum, Dr. Adina Kamarudin, da Malásia, James Larsen da Austrália e o Embaixador Jorge Camões de Timor-Leste.

A todos os nossos amigos da região, bem-vindos à minha casa e à nossa capital, Díli, Timor-Leste. Também aproveito para deixar um pensamento e os nossos melhores votos ao juiz Abdul Koroma, que se previa estar connosco, mas por razões de saúde não pode viajar.

Senhoras e Senhores, poucas pessoas estão mais qualificadas para falar sobre o processo de conciliação obrigatória com Timor-Leste do que o meu colega de painel, o Embaixador Quinlan. O Embaixador Quinlan era o meu agente opositor no processo. Gostaria de pensar que agora somos bons amigos depois desse processo difícil, mas talvez é melhor esperar para ver o que ele tem a dizer!

Talvez hoje possa ser da maior utilidade, aprofundar a perspectiva de Timor-Leste sobre a conciliação. É algo que o Embaixador Quinlan e eu já fizemos antes para os nossos respetivos Estados, embora por escrito, como parte de um livro da autoria do Centro de Direito Internacional da Universidade Nacional de Singapura. Estamos muito satisfeitos por estarmos aqui acompanhados por uma das editoras da publicação, a Sra. Tara Davenport.

Como estudantes da região e da diplomacia internacional e do direito internacional, todos estarão familiarizados, pelo menos de passagem, com a conciliação obrigatória entre Timor-Leste e a Austrália.

No essencial, a conciliação foi uma "estreia" – a primeira conciliação obrigatória de sempre no âmbito da UNCLOS. Com a experiência de uma Comissão de Conciliação, conseguimos resolver o nosso litígio, mesmo quando um dos Estados é muito maior e mais poderoso, e o outro um Estado em desenvolvimento e jovem. Conseguimos fazê-lo, apesar de o processo ser voluntário, no sentido de que quaisquer recomendações da Comissão não eram vinculativas. As nossas questões foram resolvidas "de baixo para cima" por facilitadores em fatos, e não "de cima para

baixo" por juízes de toga. A Comissão trabalhou nos assuntos de base. Educaram-se sobre a nossa perspectiva; ouviram; e abordaram os elementos humanos na disputa. Falaram connosco. Colaborámos em vez de nos confrontarmos – bem, pelo menos na maior parte do tempo.

A um nível mais complexo, a conciliação situou-se no cruzamento da lei e da diplomacia, abordando normas fundamentais de como os Estados interagem em questões delicadas de soberania e consentimento. Vivemos num mundo cada vez mais globalizado, com atores estatais e não estatais díspares, mas são os Estados, representados pelos seus Governos, que continuam a ser os atores dominantes. Há um certo grau de simbolismo e orgulho inerentes às nossas interações por causa desse facto. Por conseguinte, exigimos frequentemente quadros de resolução de litígios à medida para resolver questões delicadas entre nós.

Senhoras e senhores, Timor-Leste e a Austrália partilham uma longa história. O nosso povo lutou lado a lado durante a Segunda Guerra Mundial. Os laços de amizade e camaradagem entre os comandos australianos sediados em Timor e os timorenses que os ajudaram perante a guerra, ainda hoje são celebrados. Apesar desta boa vontade, a nossa relação bilateral enfrentou desafios significativos na segunda metade do século XX. Não só a nossa nação foi ocupada durante 24 anos, como também foram feitas tentativas dos nossos vizinhos para conseguir direitos soberanos no rico recurso do Mar de Timor.

Apesar disso, em 1999, os timorenses votaram pela independência. Isto desencadeou outro capítulo sombrio e violento na história da nossa nação. Os nossos amigos na Austrália lideraram os esforços de manutenção da paz da ONU à medida que a nossa nação emergia das "cinzas". A restauração da nossa independência a 20 de maio de 2002 foi um momento emotivo. Tal como acontece com muitas nações pós-coloniais, a nossa independência foi duramente conquistada, embora Timor-Leste tenha absorvido mais do que a sua quota-parte de dor e sofrimento à medida que nos movíamos para a independência.

As oportunidades de um novo Estado trouxeram uma sensação de otimismo a Díli e aos nossos distritos. Mais relevante para a conciliação, entrámos numa série de tratados com a Austrália. Estes três tratados resultaram num acordo de partilha de recursos no Mar de Timor, embora estes acordos não delimitassem uma fronteira marítima permanente no Mar de Timor.

À medida que avançamos para uma nova década, as nossas duas nações viram-se envolvidas numa série de disputas. Embora estejamos gratos pela assistência que a Austrália nos proporcionou na nossa hora mais sombria, a questão dos direitos marítimos no Mar de Timor surgiu como um obstáculo significativo à nossa cooperação diplomática mais ampla.

Assim, ficámos bastante familiarizados com o Palácio da Paz em Haia, que foi o fórum para nada menos do que três disputas distintas entre 2013 e 2016. Vou deixar que os advogados expliquem os pormenores, mas estes litígios diziam respeito ao alegado caso de espionagem realizado a mando do Governo australiano contra Timor-Leste, aos processos relacionados no TPI relativos à apreensão de vários documentos de Timor-Leste pelas autoridades australianas em Camberra e a um caso menos conhecido relativo à jurisdição sobre o oleoduto Bayu-Undan.

Penso que é justo dizer que a nossa relação diplomática esteve num ponto baixo durante este tempo. Com efeito, só agora, com o nosso Tratado de Fronteiras Marítimas em vigor e a conciliação de alguns anos, temos o "ar limpo" - como nós, os políticos, lhe podemos chamar - para refletir verdadeiramente sobre a forma como as relações caíram tão baixo.

Mas a minha mensagem de hoje é de otimismo.

Como é que as nossas duas nações passaram de um ponto tão baixo para a relação positiva e produtiva que temos hoje? O grande acontecimento marcante, naturalmente, foi a conciliação.

Em 2016, a nossa nação estava numa situação um pouco difícil. A delimitação das nossas fronteiras marítimas tornou-se uma questão de soberania para o país. Embora achássemos que a ocupação das nossas terras tinha cessado, havia a sensação de que a ocupação dos nossos mares não tinha.

As nossas opções legais para concretizar o nosso objetivo de soberania eram severamente limitadas. Não pudemos levar a Austrália a um tribunal ou tribunal internacional no que toca à fronteira marítima devido à reserva da Austrália sobre jurisdição (ou o "dividir") das fronteiras marítimas. Esta 'divisão' foi posta em prática dois meses antes da nossa restauração da independência. Além disso, a Austrália recusou-se a negociar as fronteiras marítimas numa

base bilateral devido à chamada cláusula de moratória contida num dos tratados provisórios de partilha de recursos.

Ao considerar as nossas opções legais, Timor-Leste estava preocupado em não condicionar a nossa reputação junto das empresas petrolíferas internacionais e a proporcionar um ambiente de investimento estável para as empresas do Mar de Timor. No entanto, de forma mais profunda, fomos impulsionados pela concretização dos nossos direitos marítimos ao abrigo do direito internacional. Os timorenses de todas as convicções políticas uniram-se numa só voz sobre esta questão.

Antes de tomarmos a decisão de iniciar a conciliação, ambos os nossos Estados participaram num período de envolvimento estruturado como forma de resolver as nossas diferenças. Durante este breve período, podemos envolver-nos diretamente com os nossos homólogos australianos, mas não tivemos sucesso em abordar o tema da maior importância: fronteiras marítimas permanentes.

A 11 de abril de 2016, o nosso embaixador na altura Abel Guterres entrou no Edifício RG Casey em Camberra para entregar uma notificação aos funcionários australianos relevantes. Fui fiavelmente informado de que houve alguma surpresa ao lerem a notificação de que Timor-Leste ia começar a conciliação obrigatória. Foi uma jogada ousada da nossa parte. O processo nunca tinha sido usado antes e não sabíamos como a Austrália reagiria.

Em breve, recebemos a notícia da Austrália de que estaria a contestar a competência da Comissão de Conciliação para ouvir o assunto. Isto é algo que poderemos discutir na nossa sessão sobre jurisdição e admissibilidade esta tarde, mas basta dizer que, poucos meses depois, nos encontramos frente a frente no Palácio da Paz em Haia, nenhum dos lados guardou muito por dizer. O nosso Negociador-Chefe explicou que, com a sua reserva jurisdicional, a Austrália tinha virado as costas à lei. Na minha intervenção, expliquei como Timor-Leste se conforta muito nos princípios básicos da igualdade e dos Estados e na equidade do sistema de direito internacional. A Austrália reagiu por sua vez, acusando Timor-Leste de ter segundas intenções na conciliação. Argumentos jurisdicionais continuaram à porta fechada.

Em setembro de 2016, a Comissão considerou que tinha jurisdição. Tínhamos ultrapassado o primeiro obstáculo. A conciliação estava a decorrer, mas um comunicado do Ministro dos Negócios Estrangeiros australiano advertiu que o processo não era juridicamente vinculativo. Ainda tínhamos muito trabalho a fazer.

Foi nos próximos meses que começámos a perceber o valor de ter um intermediário especializado. As nossas sessões foram todas *ex parte*. A Comissão aproveitou o tempo para se educar sobre a nossa perspetiva, e estou certo também sobre a perspetiva australiana.

Poucos meses depois das audições iniciais, a Comissão pôde fazer as partes convergir numa série de questões importantes. O adequadamente chamado "Pacote Integrado de Medidas de Construção da Confiança" fez precisamente isso - estabeleceu o caminho necessário para uma delimitação permanente das fronteiras marítimas, mas abordou igualmente os elementos humanos do litígio. Para criar confiança, Timor-Leste concordou em retirar duas das arbitragens relacionadas, enquanto a Austrália conseguiu obter um mandato genuíno do seu Governo para negociar fronteiras marítimas permanentes. Foi uma ocasião importante que derrubou décadas de política de Camberra. Estávamos a ir na direção certa.

As audições anteriores às medidas de reforço da confiança e as que se seguiram às medidas de reforço da confiança são, com razão, mantidas confidenciais entre os dois Estados e a Comissão. Recordo-me do que um dos defensores da Austrália, Sir Daniel Bethlehem, assinala a "vida secreta do direito internacional". Compreendo a frustração de muitos observadores públicos que foram meramente recompensados com breves comunicados de imprensa que sintetizam reuniões de uma semana, mas tal é a natureza da forma como os Estados interagem. A confiança e a confidencialidade foram, de facto, elementos-chave para chegar a um acordo.

O Embaixador Peter Taksøe-Jensen (ou o "Chair" como o conhecíamos) e a Comissão trabalharam incansavelmente ao longo de meses depois das Medidas de Reforço da Confiança. Estou certo de que o próprio presidente ficou muito satisfeito quando ambas as partes conseguiram chegar a um acordo de pacote abrangente no último dia de agosto de 2017. Confesso que o presidente fez questão de chamar a este acordo os "Acordos de Copenhaga", depois da sua cidade natal e da localização do nosso acordo, mas penso que o "Acordo de 30 de

agosto" parece ter substituído o desejo da presidência. Nenhuma boa ação fica impune, como se costuma dizer.

Entre outras matérias, o acordo estabeleceu a delimitação de uma fronteira marítima permanente no Mar de Timor e estabeleceu um caminho para o desenvolvimento do maior campo do Mar de Timor, o Greater Sunrise.

Na sequência do acordo global de pacotes, as partes convidaram a *Greater Sunrise Joint Venture* a iniciar discussões trilaterais sobre o desenvolvimento do campo. O léxico da conciliação passou de questões delicadas de direito e diplomacia, para discussões sobre "retorno do investimento", "campo verde e campo de *brownfield*", mercados globais de GNL e outros termos técnicos. Em retrospectiva, talvez fosse uma tarefa demasiado ambiciosa procurar um acordo entre dois Estados e quatro companhias petrolíferas internacionais em apenas alguns meses.

Apesar da necessidade de continuar as discussões sobre o Greater Sunrise, o tratado que delimita uma fronteira marítima permanente foi assinado perante o secretário-geral da ONU em março de 2018 e ratificado por ambos os Estados após o período de transição. A pouca distância daqui os nossos primeiros-ministros trocaram notas que marcaram a entrada em vigor do tratado a 30 de agosto de 2019 — 20 anos desde o nosso voto pela independência.

Para quem quiser compreender a importância da conciliação para o povo de Timor-Leste, basta ver as fotos do regresso do Negociador-Chefe a Díli após a assinatura do acordo de pacote abrangente, em setembro de 2017. Milhares de pessoas alinharam a estrada desde o aeroporto. O Negociador-Chefe parou a sua comitiva à porta da embaixada australiana, com saudações de amizade no local onde, 18 meses antes, mais de 10.000 pessoas tinham protestado. Foi uma transformação notável nas relações, mas quais são as lições para outros Estados?

A primeira reflexão que gostaria de fazer é sobre a importância de um quadro jurídico subjacente a um processo de resolução de litígios. Apesar de não ser vinculativa num sentido jurídico, a conciliação foi apoiada pela UNCLOS. Havia uma obrigação legal de participar de boa

fé. Os argumentos jurídicos sobre a delimitação das fronteiras marítimas e sobre outras questões jurídicas foram apresentados por advogados perante especialistas em direito internacional. Embora a conciliação tenha necessariamente assumido questões diplomáticas mais amplas, por muito que a caracterizemos, o direito internacional esteve presente na resolução do nosso litígio. Um processo comparável foi o chamado envolvimento estruturado em que participámos com a Austrália em 2014/15. Este processo foi essencialmente diplomacia em ação. Cada lado poderia manter os seus argumentos aparentemente plausíveis sobre a aplicação da UNCLOS e da metodologia de delimitação das fronteiras marítimas. Não havia um órgão imparcial de resolução de litígios para nos dizer o contrário.

A segunda reflexão que gostaria de apresentar, e que sublinhei ao longo das minhas observações, é o elemento humano do diferendo. Um formato de tribunal é simplesmente incapaz de abordar tais questões. Centra-se exclusivamente na lei e, em geral, num ambiente adversário ocidental. Antes da conciliação, encontramos-nos em tais cenários contraditórios com a Austrália. Estes formatos judiciais e de tribunais estavam a afastar-nos ainda mais, em vez de nos aproximarem. Os nossos litígios no TPI e no Tribunal Permanente de Arbitragem abordaram temas delicados em fóruns, por vezes públicos. Estas instituições têm um lugar vital na resolução de litígios internacionais, mas constatámos que, na nossa circunstância particular, uma abordagem "de baixo para cima", facilitou a abordagem num contexto confidencial tornando-a muito mais eficaz. Devo declarar que a conciliação não foi apenas redentora para os Estados como entidades conceptuais, mas foi pessoalmente redentora para aqueles que participaram no processo. A nível pessoal, permitiu-me passar por um processo de reconciliação e resolução, como tenho a certeza que aconteceu também com muitos do lado de Timor-Leste e do lado australiano.

O terceiro comentário que gostaria de fazer, e talvez seja a lição mais relevante para todos os Estados, é sobre a eficácia da ordem liberal internacional. João Ikenberry descreve a ordem internacional liberal como uma "visão de uma ordem aberta e livre baseada em regras" que cria um "espaço internacional" para a democracia liberal, conciliando os dilemas da soberania e da interdependência, procurando proteções e preservando direitos dentro e entre estados" A

conciliação celebrou esses valores — a abertura para se envolver, num quadro baseado em regras da UNCLOS, determinando questões de soberania, cooperação numa área comum de partilha de recursos, preservando ainda os direitos de ambos os Estados enquanto partes e, fundamentalmente, também os direitos de terceiros Estados.

A adesão a estes valores liberais guiou os nossos países de uma relação adversária e um pouco tensa através de um período de compromisso produtivo e, finalmente, ao acordo. Nem todos os Estados cumprirão os critérios de conciliação obrigatória, mas todos os Estados podem aderir aos valores inerentes ao nosso processo para seu próprio benefício.

Se estamos aqui esta semana para considerar questões emergentes na resolução de litígios na região, a conciliação pode ser encarada como um desses estudos de caso: sobre os méritos do diálogo face a obstrução, sobre uma abordagem de construção de consenso ao estilo asiático em vez de uma abordagem automática inclinada para o contraditório-ismo, e, em última análise, em uma combinação de lei e diplomacia, em vez de apenas em isolamento do outro.

É claro que os tribunais têm um papel vital na futura arquitetura de resolução de litígios internacionais, assim como as negociações bilaterais, mas, por vezes, é a combinação certa de direito e diplomacia, facilitada por intermediários especializados, sem minimizar a boa vontade de ambos os lados, para resolver questões delicadas de soberania e consentimento.

Senhoras e senhores, obrigado por ouvirem. Aguardo com grande expectativa a discussão do nosso painel e a discussão..

E, finalmente, obrigado mais uma vez aos nossos copresidentes e aos meus colegas de painel.