

CONSOLIDAÇÃO  
DA PAZ E A SUA  
SUSTENTABILIDADE  
AS MISSÕES DA ONU  
EM TIMOR-LESTE  
E A CONTRIBUIÇÃO  
DE PORTUGAL

MARIA RAQUEL FREIRE  
COORDENADORA

IMPRESA DA  
UNIVERSIDADE  
DE COIMBRA  
COIMBRA  
UNIVERSITY  
PRESS

MARIA RAQUEL FREIRE

rfreire@fe.uc.pt

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, Coimbra

School of Economics of the University of Coimbra and Centre for Social Studies, Coimbra, Portugal

## **CONCLUSÃO:**

### **CONSOLIDAÇÃO DA PAZ E A SUA SUSTENTABILIDADE: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA TIMOR-LESTE NO CONTEXTO PÓS-INTERVENÇÃO**

#### **RESUMO:**

Este capítulo sintetiza as principais conclusões deste estudo, sistematizando a análise em torno dos desafios e oportunidades que Timor-Leste enfrenta no contexto pós-intervenção em várias áreas de intervenção. Estas incluem questões de segurança, de natureza militar e civil, e transversais a diferentes dimensões setoriais; de desenvolvimento, como uma dimensão fundamental particularmente a nível político e social; de democratização, no modo como o sistema político se vem desenvolvendo – em linha com as linhas de investigação identificadas neste trabalho. O capítulo analisa o modo como estas dimensões se interligam, complementam e contribuem para a consolidação da paz em Timor-Leste.

**Palavras-chave:** Timor-Leste; intervencionismo; segurança; desenvolvimento; democratização

**CONCLUSION:**

**PEACE CONSOLIDATION AND ITS SUSTAINABILITY:  
CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR TIMOR-LESTE  
IN THE POST-INTERVENTIONIST CONTEXT**

**ABSTRACT:**

This chapter summarizes the main conclusions of this study, systematizing the analysis around the challenges and opportunities that Timor-Leste still faces in the post-interventionist context in various areas of intervention. These include issues of security, of a military and civilian nature, and cross-cutting to different sectorial dimensions; of development, as a fundamental dimension particularly in political and social terms; of democratization, in the way the political system has been developing – in line with the research angles identified in this volume. The chapter analyses the way in which these dimensions interconnect and complement each other, and how they contribute to the consolidation of peace in Timor-Leste.

**Keywords:** Timor-Leste; interventionism; security; development; democratization

## CONCLUSÃO

### CONSOLIDAÇÃO DA PAZ E A SUA SUSTENTABILIDADE: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA TIMOR-LESTE NO CONTEXTO PÓS-INTERVENÇÃO

*Maria Raquel Freire*

O processo de consolidação da paz é um processo complexo, que envolve atores diferenciados, objetivos diversos e que implica decisões e ações tanto de curto como de longo-prazo. Como analisado neste volume, o processo de consolidação da paz em Timor-Leste é um caso exemplar da complexidade associada às dinâmicas de intervenção externa e de ajustamento interno, em contextos de pós-violência e onde permanecem os desafios à consolidação de uma paz inclusiva e sustentável. A intervenção das Nações Unidas em 1999 com vista a apoiar a preparação de um referendo para aferir a vontade da população timorense relativamente à sua independência ou à sua manutenção como província integrante da República da Indonésia, constitui um momento marcante na redefinição da história do pequeno Estado. A votação alargada de apoio à independência de Timor-Leste marcou o início de uma nova etapa. O período entre a consulta popular de 1999 e a restauração da independência timorense em maio de 2002 ficou marcado por uma forte presença das Nações Unidas. A missão de administração transitória — *United Nations Transitional Administration in East*

*Timor* (UNTAET) — reunia em si os poderes de decisão fundamentais ao exercício de soberania nacional, nomeadamente o legislativo, o executivo e o judicial, tendo a seu cargo o processo de desenho do novo estado, nas suas estruturas institucionais e modelos de governação. Este foi um período de grandes desafios, que exigiu um empenho enorme quer da missão no terreno, quer da população timorense.

Neste quadro de construção do estado, nas suas várias vertentes, o trabalho da UNTAET foi muito significativo e, nas bases que estabeleceu, influenciou todo o processo de consolidação política, institucional, económica e social. As missões das Nações Unidas que se seguiram, com mandatos e presenças diferenciados, revelaram ambiguidade nos seus contributos. Por um lado, permitiram a consolidação institucional e promoveram estabilidade interna; por outro, nem sempre revelaram uma leitura adequada da realidade timorense, como no caso do *United Nations Office in East Timor* (UNOTIL), uma presença demasiadamente reduzida face a um contexto interno ainda volátil e que acabou por se deteriorar e conduzir a um regresso da violência em 2006. O peso burocrático associado às atividades destas missões, a par de questões de rotatividade de pessoal, desconhecimento dos contextos locais, ou multiculturalidade desadequada a processos de capacitação local, como revelado no treino da força policial, são exemplo de dificuldades que a presença das Nações Unidas encontrou em Timor-Leste. No entanto, a leitura feita em traços gerais do contributo das Nações Unidas para a consolidação da paz é assumidamente positiva. O regresso aos tempos da administração transitória é obrigatório para se perceber a dimensionalidade que esta presença adquiriu e os efeitos visíveis que teve em termos da organização do estado liberal e das suas instituições. Mas o entendimento da construção do estado para além desta presença tão presente é também fundamental face ao curso que Timor-Leste traçou ao longo dos últimos anos.

Uma das críticas que é frequentemente apontada à atuação das Nações Unidas em contextos pós-violência é a de as intervenções seguirem um modelo institucional de orientação neoliberal, seguindo uma lógica *top-down*, onde as decisões são tomadas de acordo com linhas tecnicistas de governação e, em muitos casos, de forma distanciada das realidades

locais. As dinâmicas em Timor-Leste revelaram uma aplicação diferenciada do modelo e mesmo uma apropriação local dos processos, revertendo em alguns momentos a lógica *top-down*, e permitindo que esta assumisse uma perspectiva *bottom-up*. Talvez um dos exemplos mais significativos tenha sido o processo de adoção da Constituição e o envolvimento ativo dos timorenses no mesmo, incluindo através de consultas à população a nível distrital e de ajustes, mesmo que limitados, ao texto constitucional decorrentes destas. Além do mais, o sistema de governo inicialmente proposto pelas Nações Unidas, o modelo presidencialista, acabou por ser redefinido no sentido de evitar que as lideranças fortes herdadas do período da resistência se pudessem tornar em elementos que obstaculizassem os processos democráticos. A proposta timorense, e que hoje vigora no país, foi a de um sistema semi-presidencialista, acautelando a gestão necessária de diferenciais em contextos de democracia governativa. Apesar de dificuldades na operacionalização de uma abordagem mais inclusiva das realidades locais e de maior partilha de responsabilidades, no caso de Timor-Leste a presença ativa dos timorenses ao longo do processo foi fundamental no sentido de assegurar a inclusão de especificidades entendidas como essenciais à articulação entre a presença externa e o desenvolvimento interno do próprio Estado.

Uma outra questão pertinente, e que este estudo veio confirmar, prende-se com a promoção de uma paz técnica, em resultado do enfoque institucional subjacente à atuação das Nações Unidas, nas suas diversas missões. Se a missão integrada — a *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT), que esteve no terreno entre 2006 e 2012 — foi a que melhor tentou responder a este desafio, incluindo na sua atuação elementos claros de *peacebuilding*, ficou ainda assim aquém em termos dos objetivos de capacitação de recursos humanos, em particular, e que constitui nos dias de hoje um dos desafios centrais à consolidação do Estado. Este enfoque nas instituições não permitiu uma abordagem estrutural de paz, incluindo a dimensão humana como central a todos estes processos. Após a saída da UNMIT em dezembro de 2012, a atual presença mais reduzida, mas também mais específica nos seus objetivos, de um Coordenador Residente das Nações Unidas para

assuntos económicos e de desenvolvimento, é muito significativa neste contexto. Demonstra o reconhecimento e a resposta aos pedidos de apoio por parte das autoridades timorenses em matéria de capacitação humana e de infraestruturas de base, muito necessárias ao desenvolvimento global do país. O legado da paz técnica parece, deste modo, encontrar abertura para uma maior consolidação de processos estruturais inclusivos, incluindo a inserção de dinâmicas locais informais em lógicas formais institucionalizadas. Esta imersão permite que os contornos de uma paz estrutural possam efetivamente ser delineados. Relativamente à questão fundamental da sustentabilidade da paz, a dimensionalidade da mesma assume centralidade, numa perspetiva institucional que é necessária, mas inclusiva em termos de capacitação e respeito por especificidades associadas à realidade local. De notar a questão temporal aqui associada, e que de facto estas são dinâmicas que levam tempo a consolidar-se, devendo ser realçado o percurso e as opções feitas como indicadores positivos no sentido de promoção da paz e estabilidade.

Este estudo permitiu analisar várias dimensões destes processos complexos de intervenção, nomeadamente a nível securitário, a nível político e do Estado de direito, dos processos democráticos e das políticas de cooperação. Inclui ainda, numa dimensão alargada, a análise do envolvimento português e do seu contributo para a consolidação do Estado timorense. De salientar que Portugal se envolveu de forma mais ativa na questão timorense após a adesão às Comunidades Europeias em 1986, e que os desenvolvimentos de política internacional em termos do posicionamento norte-americano, e da política interna indonésia, agregados aos acontecimentos marcantes do massacre de Santa Cruz, acabaram por conduzir à abertura política necessária para a realização da consulta popular de 1999. A diplomacia portuguesa foi ao longo deste período muito ativa, em particular junto das Nações Unidas, trazendo a questão a discussão no Conselho de Segurança e pressionando no sentido da tomada de decisões proactivas. Desde 1999 e até aos dias de hoje o envolvimento português manteve-se com destaques diferenciados. No entanto, há três linhas principais de intervenção que têm estado associadas à política portuguesa e ao desenvolvimento de cooperação com Timor-Leste. São estas a cooperação no domínio da segurança e, em particular, a nível

militar e policial; a cooperação ao nível da língua portuguesa; e a cooperação no âmbito judicial, incluindo assessoria e formação de juizes.

### **A dimensão securitária**

A intervenção das Nações Unidas em matéria de segurança abrangeu quer a questão de formação das novas forças armadas do país, quer a formação de uma nova força policial. Seguindo a estrutura da intervenção em termos globais, a dimensão técnica do processo esteve presente em todas as tomadas de decisão, quando na realidade esta é apenas uma dimensão do processo. Ou seja, há implicações sociais, económicas, culturais e identitárias associadas à tecnicidade assumida que não podem ser descuradas. Enquadrada na denominada «reforma do setor de segurança», a dimensão securitária em Timor-Leste foi construída a partir de bases frágeis, sendo que não se tratou de todo de um processo de «reforma» mas antes de «construção» destas forças. Relativamente às forças armadas (FALINTIL — Forças de Defesa de Timor-Leste, F-FDTL), na sua base estiveram as forças de resistência e as hierarquias aí existentes, acautelando que não apenas indicadores técnicos definiriam escalões, mas que a história e o respeito construído ao longo de mais de duas décadas de resistência contra a ocupação indonésia seriam refletidos na constituição das novas forças. Neste domínio, Portugal desempenhou um papel fundamental ao envolver as suas forças no terreno num acompanhamento próximo dos elementos acantonados ainda antes da formação das novas forças armadas, bem como em ações de treino. A mesma proximidade foi mantida também com as populações ao longo do período de permanência das forças militares no território timorense, quer através de ações de cariz humanitário e de apoio à reconstrução de infraestruturas físicas quer para além do horário de serviço, ou seja, para além da letra do mandato. Esta postura amigável foi reconhecida como diferenciadora entre as várias presenças militares em Timor-Leste e contribuiu para uma relação de respeito e reconhecimento de legitimidade relativamente às ações de intervenção das forças militares

portuguesas nas situações em que tiveram de agir de forma mais ativa. Uma presença constante e uma base de confiança têm sido identificados como elementos centrais ao envolvimento das forças portuguesas. A pedido das autoridades timorenses, Portugal manteve cooperação ao nível de conselheiros militares até 2011. Neste processo, é de salientar ainda a distância entre as regras formais que são definidas e a interiorização das mesmas, processo este que leva tempo, e que esteve também ligado aos acontecimentos violentos de 2006. Contudo, o balanço que se pode fazer em relação às F-FDTL é a de que se trata de uma instituição consolidada e coesa, com um peso importante na estrutura social e política timorense. Já no que respeita às forças policiais a questão é distinta.

A formação da nova polícia enfrentou desde o início dificuldades sérias. Uma primeira prendeu-se com o agregado que passou a constituir estas forças na sua forma inicial. No mesmo grupo encontravam-se ex-combatentes, recrutas jovens e sem experiência, e antigos membros da polícia indonésia. As dimensões identitária e de coesão, centrais à estruturação de uma força policial, foram de imediato problemáticas. Além do mais, o treino das forças, inicialmente da responsabilidade das Nações Unidas, revelou-se um processo difícil, com grande rotatividade de formadores e, acima de tudo, de formações diferenciadas dos mesmos, dadas as suas nacionalidades, o que constituiu um fator de desagregação adicional. As autoridades timorenses acabaram por assumir, no âmbito da cooperação bilateral, a dimensão da formação das forças policiais (processo no qual Portugal se envolveu amplamente), sendo que atualmente este problema parece ultrapassado. É ainda um desafio, no entanto, a relação destas forças com a população e a necessidade de se consolidar uma base de confiança entre os agentes de autoridade e a população civil.

### **A dimensão política e judicial**

Relativamente à consolidação dos princípios do Estado de direito, o enfoque das Nações Unidas, como referido, centrou-se no processo de

construção e consolidação das instituições, em particular na dimensão judicial, ou seja, num registo formal, por vezes alheando-se de processos informais associados ao costume e tradições locais. Apesar de este não ser um conceito consensual, as Nações Unidas assumiram como entendimento orientador tratar-se de um princípio de governação que implica responsabilidade, de indivíduos e instituições, incluindo o próprio Estado, perante as leis. Três dimensões de atuação foram destacadas: uma dimensão técnica e legislativa, que passou por apoio à formulação de corpos legislativos; uma dimensão política relativa à independência do sistema judicial dos processos políticos e regras de nomeação de juízes e procuradores; e uma dimensão mais operacional, ligada à construção de infraestruturas e apoio logístico, incluindo os próprios tribunais. As Nações Unidas empenharam-se ainda na investigação e julgamento de crimes graves associados ao período da ocupação, enquadrado no trabalho desenvolvido pela Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor-Leste (CAVR).

Os desafios identificados prendem-se com a distância entre procedimentos de justiça formal e de justiça tradicional, estes últimos permanecendo na sociedade timorense enquanto mecanismos reguladores de diferenciais e de gestão de conflitos sociais. Não seguindo as normas formais instituídas, são legitimados por lealdades locais e práticas ancestrais. De momento, verifica-se um esforço no sentido do reconhecimento de práticas informais, sendo o exemplo do ‘Pacto para a Eleição Pacífica’, relativo ao ciclo eleitoral de 2012, ilustrativo da combinação de procedimentos institucionalizados com rituais e práticas não formais. A postura de respeito que se desenvolveu relativamente a algumas das práticas informais locais revelou-se positiva ao responder aos anseios locais e ao compreender a relevância da manutenção de práticas tradicionais no próprio sistema de coesão social no seio da estrutura hierárquica local timorense. Uma outra dificuldade tem-se prendido com a língua portuguesa como dominante em matéria judicial, quando uma grande maioria da população não domina suficientemente a língua para perceber de forma clara os processos em curso. Esta questão foi identificada como eventualmente limitando a acessibilidade à justiça formal, e têm sido desenvolvidos esforços no sentido não só de reforçar a

aprendizagem da língua, como de traduzir alguns documentos fundamentais para tétum (deve, no entanto, ser notado que a estrutura gramatical do tétum é muito básica, limitando a expressão da codificação complexa associada aos princípios do direito). Os mecanismos burocráticos de acesso à justiça têm-se revelado também um entrave adicional, em particular face às dificuldades já identificadas. Contudo, o procedimento de procura de equilíbrios entre as dimensões formal e informal da justiça têm permitido o reconhecimento da legitimidade de processos formais por uma sociedade onde estas novas regras e estruturas instituem um novo relacionamento com as questões da justiça.

No quadro de construção do estado desenhado pelas Nações Unidas, e à luz do modelo liberal, a realização de eleições constitui um dos pilares fundamentais para aferir da capacidade de organização, representação e governação. Trata-se, de forma simples, de um exercício de canalização da competição existente na sociedade para as eleições e, por isso mesmo, de debate social e político através de meios pacíficos. No caso de Timor-Leste, o referendo de 1999 e a elevada taxa de participação no mesmo revelam um entendimento do processo de legitimação que está subjacente à consulta. Nos atos eleitorais que se seguiram, o padrão de elevada participação nas votações mantém-se, revelando o entendimento de que a participação na eleição dos representantes nas instituições políticas é vista como fundamental na consolidação do próprio sistema. De notar que o ciclo eleitoral de 2012 esteve muito associado à questão da saída das Nações Unidas do território, significando que umas eleições bem-sucedidas em termos da organização, participação e resultados seriam um elemento chave na decisão de terminar a presença da UNMIT. Intrinsecamente ligada a esta decisão está o reconhecimento de que Timor-Leste se assumiu como um Estado independente e autónomo no sistema internacional. É ainda relevante referir que o envolvimento ativo nos processos eleitorais significa já uma interiorização do princípio do exercício do direito de voto como procedimento democrático. O grande desafio que se mantém prende-se com a necessidade de garantir que haja efetiva correspondência entre a perceção de integridade destes processos e dos seus resultados com a sua

real integridade, e que se manifesta mais concretamente no exercício do poder. Deste modo, é necessário também assegurar que as instituições do Estado correspondem às necessidades e expectativas da população.

### **O envolvimento português**

Relativamente ao envolvimento de Portugal nos processos em análise, três dimensões têm sido centrais na sua cooperação com Timor-Leste: a cooperação militar e policial, a cooperação judicial, e a cooperação ao nível da língua, bem como projetos de apoio ao desenvolvimento. Ao nível das duas primeiras cooperações, estas têm sido evidentes na formação e treino, seja de polícia, por um lado, seja de juizes, por outro. Quanto à questão da língua, esta assume-se como uma questão central mas delicada. As maiores dificuldades prendem-se com a operacionalização da mesma, no envio atempado de recursos humanos, em particular professores, bem como na gestão de currículos e manuais de ensino. O processo de aprendizagem ao longo do tempo permitiu uma sistematização mais clara dos contributos portugueses, incluindo a criação de novos manuais e a introdução do projeto das Escolas de Referência, faltando ainda muito a fazer em termos da política da língua. De sublinhar que esta é um recurso que se assume também fundamental em matéria de política externa, ao permitir uma política de diferenciação de Timor-Leste no contexto regional em que se insere. A necessidade de maior articulação dentro das próprias estruturas portuguesas ao nível da cooperação com Timor-Leste, e entre esta e outras cooperações internacionais, deve ser acautelada no sentido de otimizar recursos e resultados. Portugal tem sido um dos principais doadores de ajuda a Timor-Leste, a par da Austrália, o que lhe confere uma posição interessante em termos das possibilidades para operacionalizar ações nas linhas identificadas como prioritárias relativamente ao seu envolvimento em Timor-Leste, nomeadamente no que diz respeito à capacitação do Estado, à promoção da educação e à redução da pobreza. A relação de proximidade que mantém com as autoridades timorenses, apesar da distância geográfica,

confere a Portugal valor acrescentado em termos dos contributos reais, cuja resposta relativamente a expectativas deve ser clara, numa lógica de credibilização e legitimação dos programas de ajuda definidos.

### **Linhas de reflexão para o futuro**

As principais conclusões a que esta investigação chegou prendem-se com a atuação das Nações Unidas em Timor-Leste e com o próprio caminho que o país percorreu desde 1999 até aos nossos dias. Três ordens de ideias são aqui fundamentais. Primeiro, o contributo das Nações Unidas, nas suas diferentes missões e valências, é amplamente reconhecido como válido, sendo-lhe, no entanto, atribuídas críticas relativamente ao modelo de intervenção e à forma como os mandatos foram implementados. A relevância da articulação das intervenções com as realidades locais e as especificidades que lhes estão associadas assume neste contexto uma dimensão prioritária. Neste quadro, o caso de Timor-Leste revelou-se muito interessante pela participação e envolvimento ativo dos timorenses, desde o início, no desenho da construção do Estado. Apesar de muitos limites e críticas, o envolvimento local em processos estruturantes da nova realidade do país foi significativo quando comparado com outras missões, legitimando a própria intervenção. A este nível as palavras do representante do Secretário-geral das Nações Unidas em Timor-Leste, referindo-se à necessidade de reconhecer e respeitar «quem são os donos da casa», é revelador. Segundo, o processo de manutenção e construção da paz é um processo complexo com várias dimensões de atuação. Desde a arquitetura institucional até aos setores de atuação, incluindo a dimensão securitária, do Estado de direito e de democratização, a transformação de princípios em práticas acarreta um conjunto de oportunidades e desafios. Como analisado, em todos estes setores os avanços alcançados são significativos, permanecendo, no entanto, desafios que exigem a formulação de respostas inclusivas e no sentido de consolidação gradual dos processos. Finalmente, desde a independência em 20 de maio de 2002 até à saída da UNMIT em

dezembro de 2012, passou-se pouco mais de uma década. O curto espaço de tempo em que Timor-Leste se consolida enquanto Estado independente deve ser sublinhado.

Relativamente aos muitos desafios que Timor-Leste enfrenta no contexto pós-intervenção, duas ideias fundamentais resultam da investigação desenvolvida: por um lado, o reconhecimento do percurso feito por Timor-Leste, quer a nível interno quer externo, e que aponta para um olhar para o futuro desprendido de violência; e por outro lado, uma apropriação deste reconhecimento no próprio discurso político como forma de legitimar opções políticas para o futuro. De sublinhar a dimensão proativa da política externa timorense em termos do seu posicionamento na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assumindo a presidência rotativa em julho de 2014, do seu papel de liderança do g7+ e de se assumirem como modelo para estados em situação de pós-violência armada, apontando para mecanismos de consensualização interna que possam abrir caminho para a estabilização, e ainda o facto de Timor-Leste ser simultaneamente país recetor de ajuda, mas também doador, nos casos da Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Este dinamismo no contexto regional e internacional, visível em apenas alguns exemplos aqui enumerados, funciona também como elemento estabilizador a nível interno, promovendo coesão social e pressionando as autoridades a nível político para o desenho de políticas estruturantes e estruturais capazes de responder às duas dimensões de maior fragilidade a nível doméstico: a necessidade de capacitação humana, através da formação de recursos em diferentes áreas, e a necessidade de capacitação do país ao nível de infraestruturas. A solicitação da presença em Díli de um Coordenador Residente das Nações Unidas para assuntos económicos e de desenvolvimento reflete esta mesma leitura e o enfoque em termos de prioridades definidas para o futuro. Uma questão central ainda em aberto é a da gestão da presença externa relativamente às prioridades e objetivos timorenses, questão esta que mesmo face à saída das Nações Unidas enquanto presença alargada, se mantém em diferentes versões, como por exemplo nas cooperações bilaterais e com agências financiadoras, tais como o Banco Mundial. O processo de consolidação da paz e a sua

sustentabilidade é um processo contínuo, que exige respostas aos muitos desafios que permanecem, mas que parece encontrar oportunidades nas bases que se foram enraizando ao longo da última década.