

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

MARIA RAQUEL FREIRE
COORDENADORA

IMPrensa DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

PAULA DUARTE LOPES

pdl@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

REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA EM TIMOR-LESTE E O SEU CONTRIBUTO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ

RESUMO:

O modelo das Nações Unidas relativo à reforma do setor de segurança tem sido largamente analisado no que diz respeito aos modelos ideais, aos princípios orientadores e aos resultados esperados, incluindo os processos de formação e socialização dos referidos modelos e princípios pelos elementos envolvidos na criação de novas forças de segurança em países em contextos de pós-conflito violento. A importância da segurança para um processo de construção e consolidação da paz é inquestionável. No entanto, as ligações, mais ou menos visíveis, e mais ou menos perigosas, entre o modelo implementado e a realidade local, muitas vezes não são devidamente incorporadas na análise e no plano de apoio a uma reforma do setor de segurança nestes países. Timor-Leste constitui um caso de referência onde, por um lado, o modelo das Nações Unidas foi adaptado à realidade local por iniciativa de alguns países doadores e do próprio país beneficiário, mas, por outro lado, se verificou uma abordagem distinta nessa adaptação entre as forças armadas e as forças de segurança pública. Exatamente porque a segurança é essencial para construir uma paz sustentável, localmente apropriada, ter em conta a realidade histórica que resultou no contexto atual; ponderar a situação social, política e económica atual dos 'novos' efetivos quer militares, quer policiais; identificar a relação entre estas novas forças de segurança e a sociedade, em termos de práticas e expectativas; facultar uma formação sólida mas ajustada às necessidades e vivências quotidianas locais revelam-se dimensões essenciais de qualquer reforma bem sucedida do setor de segurança. A sustentabilidade dessa reforma depende do seu enraizamento na sociedade local após a saída das forças das Nações Unidas.

Palavras-chave: Reforma do setor de segurança; Timor-Leste; consolidação da paz

SECURITY SECTOR 'REFORM' AND ITS CONTRIBUTION TO PEACEBUILDING IN TIMOR-LESTE

ABSTRACT:

The United Nations model on security sector reform has been widely analysed regarding ideal models, guiding principles and expected results, including the training and socialization processes of these models and principles by those involved in the creation of new security forces in countries in contexts of post-violent conflict. The importance of security for a peacebuilding process is unquestionable. Still, the connections, more or less visible, and more or less dangerous, between the implemented model and the local reality, often are not duly taken into account in the analysis and the support plan of a security sector reform in these countries. Timor-Leste constitutes a reference to be studied where, on the one side, the United Nations model was adapted to the local reality as a result of the initiative of some donor countries and the beneficiary country itself, but, on the other hand, a distinct approach in that adaptation process was adopted between the armed forces and the police. Exactly because security is essential to build a sustainable peace, locally appropriated, to take into account the historic reality that resulted in the current context; to ponder the social, political and economic situation of the 'new' security personnel, both military and police; to identify the relation between these new security forces and society, in terms of practices and expectations; to provide a solid training adjusted to the daily local needs and lives become essential dimensions to any successful security sector reform process. The sustainability of that reform process depends on its embedment in the local society after the United Nations forces exit.

Keywords: Security sector reform; Timor-Leste; peacebuilding

CAPÍTULO 6

REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA EM TIMOR-LESTE E O SEU CONTRIBUTO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ

Paula Duarte Lopes

Introdução

A relação entre segurança e paz é indiscutivelmente reconhecida, mas os contornos dessa relação, a dinâmica interna da mesma e a melhor forma de transformar essa relação num ciclo virtuoso não são questões pacíficas. Questões conceituais e operacionais fazem parte de um debate académico e político, sendo que missões de apoio à reforma do setor de segurança em países terceiros continuam a ser implementadas e esforços de promoção e consolidação da paz também continuam a ser desenvolvidos. Ao investigar estas dinâmicas, a pergunta que se procura responder é na verdade “Que contributo é que um processo de reforma do setor de segurança tem (ou pode ter) para um processo de consolidação da paz?”. Este capítulo não pretende debruçar-se sobre a complexidade das ligações entre estes dois conceitos em termos abrangentes, mas antes focar apenas a questão do apoio à criação/capacitação das forças de segurança e o seu impacto na

estabilidade política e social do país, entendida como elemento essencial para a promoção e consolidação da paz.

Partindo da premissa que segurança e desenvolvimento são mutuamente constitutivos,⁶³ este capítulo critica a perspectiva sequencialista e tecnicista das Nações Unidas no que diz respeito aos processos de “reforma do setor de segurança” que promove. Por um lado, o enfoque demasiado centrado na segurança como ausência de violência invisibiliza a necessidade deste processo ser enraizado na realidade das dinâmicas locais e, por outro lado, a abordagem tecnicista não inclui questões sociais, políticas, culturais ou mesmo económicas. Em ambos os casos, os elementos e as dinâmicas não consideradas revelam-se essenciais à sustentabilidade da consolidação da paz e do próprio setor de segurança. A discussão apresentada neste capítulo aborda a dinâmica associada à relação entre promover instituições que garantam a ausência de violência física e promover uma estabilidade política, social e económica que sejam elementos constituintes de um processo de desenvolvimento humano que garanta uma vida digna às populações. Nesta dinâmica identificam-se ligações que podem ser profícuas e mutuamente enriquecedoras, mas que também podem adquirir contornos preocupantes fragilizando, e até mesmo subvertendo, os esforços desenvolvidos e os resultados conseguidos.

A discussão desta dinâmica é fundamentada com o estudo de caso de Timor-Leste, analisando-se a «reforma» do setor de segurança em Timor-Leste e a sua relação com o processo de consolidação da paz no país. No caso timorense, a «reforma» do setor de segurança não envolveu na realidade uma reforma, pois o país não tinha forças de segurança *per se*. Assim, o processo implicou a criação de forças de segurança nacionais: forças armadas (F-FDTL — FALINTIL⁶⁴-Forças de Defesa de Timor-Leste) e forças policiais de natureza civil (PNTL — Polícia Nacional de Timor-Leste).

⁶³ Esta relação constitutiva é reconhecida de forma genérica, apesar de na prática a primazia da segurança como ausência de violência ser ainda dominante.

⁶⁴ FALINTIL significa Forças Armadas de Libertação e Independência de Timor-Leste, o braço armado da FRETILIN (Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente) durante o período de ocupação indonésia.

A investigação desenvolvida sugere que os resultados positivos atuais são ainda muito frágeis e podem ser, com relativa facilidade, invertidos, devido essencialmente às ausências existentes nos processos promovidos. As dinâmicas encontradas na criação e consolidação das forças armadas e da polícia nacional são distintas e ambas refletem quer aspetos positivos quer negativos da abordagem das Nações Unidas à «reforma» do setor de segurança. De referir ainda que mesmo os aspetos positivos dependeram mais do perfil e da atitude de determinados atores-chave nestes processos do que do mandato e/ou prática das Nações Unidas nesta matéria.

Este capítulo começa por apresentar uma breve discussão concetual do termo «reforma do setor de segurança» e da relação do mesmo com processos de consolidação da paz. Seguidamente apresenta-se o contexto no âmbito do qual se procedeu à criação das forças de segurança em Timor-Leste e o papel das Nações Unidas. As duas secções seguintes são dedicadas à análise e discussão do processo associado à criação das F-FDTL e da PNTL do ponto de vista da sua identidade corporativa e da sua legitimidade face à sociedade timorense. Finalmente, são apresentadas conclusões gerais, identificando-se algumas questões que se considera merecerem ser monitorizadas no futuro.

Consolidação da paz e reforma do setor de segurança

Antes de se proceder à apresentação e análise dos conceitos subjacentes à reforma do setor de segurança e à consolidação da paz, é importante explicar que estas dinâmicas se inserem num quadro de promoção de um modelo de «paz liberal». Este modelo subjaz aos programas de intervenção das organizações internacionais e dos países doadores democráticos liberais e tornou-se mais visível e estruturante no âmbito das missões de paz das Nações Unidas (Duffield, 2001; Richmond, 2006; Richmond e Franks, 2009). Este modelo de intervenção inclui várias vertentes — securitária, institucional, económica e psicossocial (Freire e Lopes, 2008) — que conjugadas se espera que promovam a paz assente em princípios democráticos,

respeitando o direito internacional e, muito em especial, os direitos humanos. A reforma ou criação de um setor de segurança constitui um dos elementos fundamentais de qualquer processo ou esforço de consolidação da paz no âmbito deste modelo de intervenção.

A relação entre segurança e consolidação da paz passa necessariamente pelo debate entre segurança e desenvolvimento, sendo que a relação dialética entre segurança e desenvolvimento como a fundação de uma paz sustentável é normalmente reconhecida (A/59/565, 2004; A/59/2005; UN Millennium Project, 2005). No entanto, proceder a uma análise detalhada desta relação, compreender as suas dinâmicas internas e identificar a melhor forma de a transformar num círculo virtuoso constituem aspetos que ainda carecem de investigação e reflexão. Como afirmado na Cimeira Mundial das Nações Unidas de 2005: “não haverá desenvolvimento sem segurança e não haverá segurança sem desenvolvimento” (A/59/2005). O maior problema subjacente a estas relações causais reside em como operacionalizar uma abordagem que integre ambas as dimensões de uma forma interligada e bem sucedida.

A «reforma do setor de segurança» constitui provavelmente a área de intervenção mais diretamente ligada à discussão desta relação entre segurança e desenvolvimento. O termo «reforma do setor de segurança» teve origem na comunidade de doadores de apoio ao desenvolvimento (Brzoska, 2003). O reconhecimento de que considerações securitárias são essenciais para a promoção de um desenvolvimento sustentável resultou do debate que teve lugar durante os anos 1990 sobre aspetos securitários associados ao desenvolvimento. Na década de 1990, os conceitos de «segurança humana» e «desenvolvimento humano» (ambos amplamente disseminados através dos Relatórios de Desenvolvimento Humano de 1990 e 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) contribuíram para uma mudança estrutural dos quadros de intervenção internacional nas áreas da segurança e do apoio ao desenvolvimento que existiam há quase meio século. O alargamento do conceito de segurança implicou a inclusão de dimensões como a económica, a social ou a alimentar, e o seu aprofundamento alterou o enfoque da tradicional segurança territorial do estado para a segurança

individual das pessoas (UNDP, 1994, p. 24). Segurança humana é assim entendida como indo além da ausência de conflito violento: “envolve[ndo] direitos humanos, boa governação, acesso à educação e a serviços de saúde, e garantias que cada indivíduo tem oportunidades e escolhas para concretizar o seu potencial” (Commission on Human Security, 2003, p. 4).

Por outro lado, o conceito de desenvolvimento também sofreu alterações similares: sofrendo um alargamento ao incluir para além do rendimento nacional bruto de um país, aspetos como o acesso à educação e à saúde, a boa governação e o impacto ambiental; e um aprofundamento ao ajustar o enfoque das políticas de desenvolvimento do nível apenas estatal para o nível dos indivíduos e das comunidades. Desenvolvimento humano sustentável é assim entendido como “um processo de alargamento das escolhas das pessoas”, sendo que as três áreas prioritárias consistem no viver “uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso a recursos necessários para um padrão de vida decente” (UNDP, 1990, p. 10). Para esta dinâmica ser sustentável espera-se que as gerações futuras tenham, no mínimo, acesso aos mesmos níveis de riqueza, educação e saúde que as gerações presentes (The World Commission on Environment and Development, 1987).

A distinção entre os conceitos de desenvolvimento humano e segurança humana é importante. Desenvolvimento humano consiste num processo de alargamento das escolhas dos indivíduos, enquanto que “segurança humana significa que as pessoas podem exercer essas escolhas de forma segura e livre e que podem ter alguma confiança que as oportunidades que têm hoje” também existirão amanhã (UNDP, 1994, p. 23). Assim, avanços e atrasos numa área têm implicações diretas na outra. “Desenvolvimento humano falhado ou limitado leva a uma acumulação de privações humanas — pobreza, fome, doença ou disparidades persistentes entre comunidades étnicas ou entre regiões. Este atraso no acesso ao poder e a oportunidades económicas pode levar à violência.” (*Ibidem*) Por seu lado, a eclosão de violência leva à rutura da vida quotidiana das pessoas, impedindo o seu acesso regular e seguro a serviços básicos como saúde, educação, água potável ou trabalho, contribuindo assim para a diminuição do nível de desenvolvimento humano (Collier *et al.*, 2003).

Este debate resultou numa miríade de documentos, tanto académicos como institucionais, onde são propostas e discutidas diferentes versões de uma abordagem integrada, abrangente e holística que combine considerações sobre desenvolvimento e segurança (Fitz-Gerald, 2006; Hänggi e Scherrer, 2007; OECD-DAC, 2007; OECD, 2004; Schnabel e Born, 2011; Sedra, 2010; Stewart, 2004; UNSG, 2008). Como referido, o maior desafio tem sido operacionalizar as relações existentes entre ambos os conceitos: apoio ao desenvolvimento com considerações de segurança e reforma do setor de segurança (RSS) com objetivos de desenvolvimento. A maior parte das intervenções atuais de RSS são parte de missões de paz das Nações Unidas ou de missões europeias no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, as quais incluem uma componente dominante de segurança, resultando em várias críticas do setor de apoio ao desenvolvimento, alertando para a securitização do desenvolvimento (Duffield, 2010a, b; Keukeleire e Raube, 2013). Por seu lado, as iniciativas de apoio ao desenvolvimento incluindo considerações securitárias desencadearam uma discussão relativa à desenvolvimentalização da segurança (Furness, 2012).

A maior parte das análises sobre RSS centra-se especificamente nos processos de RSS e apenas identifica ligações com a dimensão de desenvolvimento na medida em que são consideradas importantes para uma estratégia de RSS bem-sucedida. Provavelmente o estudo mais recente sobre este tema é o *Security Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*, publicado pelo Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas sediado em Genebra (Schnabel e Born, 2011). Os autores centram-se especificamente na RSS e discutem questões normativas, conceituais, políticas e empíricas; identificam ligações com outras dimensões, como a governação ou questões de género; e a importância de ter em conta o contexto local é sublinhado. No entanto, a abordagem continua a ser bastante técnica, ainda que reconhecendo a dimensão política de um processo de RSS. O objetivo do estudo é tornar a RSS mais eficaz, no âmbito de uma abordagem a partir e para o setor de segurança. Por outro lado, se se tiver em consideração os estudos mais recentes sobre políticas de apoio ao desenvolvimento, o foco tem sido essencialmente o estado do

progresso obtido em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015), nos quais a RSS não está incluída. A maior parte da bibliografia acadêmica e das análises orientadas para recomendações políticas aborda separadamente uma dimensão ou a outra, com algumas exceções a assinalar, como, por exemplo, a obra editada por Necla Tschirgi, Michael S. Lund e Francesco Mancini (2010b), *Security & Development: Searching for Critical Connections*. Estes autores reconhecem que “apesar de existir uma grande quantidade de investigação inovadora, as abordagens dominantes relativamente a países pobres e instáveis continuam a ser maioritariamente informadas por perspectivas disciplinares divergentes, as quais são por seu lado, utilizadas seletivamente para gerar prescrições políticas amplamente diversas” (Tschirgi *et al.*, 2010^a, p. 6).

O princípio normativo subjacente à RSS é que as sociedades ficam melhores com um setor de segurança que seja um bem (um ativo), e “não um obstáculo, para a paz, a segurança, o desenvolvimento e a estabilidade” (Schnabel e Born, 2011, p. 11). Como afirmou Ban Ki-Moon, Secretário-Geral das Nações Unidas no seu relatório de 2008, “a importância da reforma do setor de segurança é que demonstra que a segurança vai para além dos elementos militares tradicionais e envolve um leque mais amplo de instituições e atores nacionais e internacionais” (A/62/659-S/2008/392, 2008). De acordo com este relatório, “reforma do setor de segurança descreve um processo de avaliação, revisão e implementação bem como de monitorização e avaliação liderado pelas autoridades nacionais que tem como objetivo a melhoria da segurança efetiva e *accountable* para o Estado e para a sua população sem discriminação e com o total respeito pelos direitos humanos e o Estado de direito” (A/62/659-S/2008/392, 2008). Consequentemente, o principal objetivo de um processo de RSS é assegurar a boa governação do setor de segurança, tendo em conta o nível de participação, o cumprimento do Estado de direito, o grau de transparência, a capacidade de resposta e de prestação de contas dos atores, entre outros aspetos (Schnabel e Born, 2011).

Assim, a contribuição da dinâmica entre segurança e desenvolvimento para a consolidação da paz assenta num entendimento de paz como mais

que a ausência de violência física — paz positiva (Galtung, 1969). Como concluem Albrecht Schnabel e Hans Born (2011, p. 62) a “RSS é um processo altamente político, alterando e reorganizando relações de poder no governo, no setor de segurança e na sociedade”. Como argumentam, “[s]e seguido como previsto (...) a RSS coloca as instituições de segurança ao serviço de uma sociedade” informada e com poder (*empowered*) (*Ibidem*). Uma sociedade informada e com poder só é possível (e sustentável) através da promoção de desenvolvimento humano e de práticas democráticas, bem como da garantia de segurança humana. Assim, promover uma RSS tem um impacto direto no desenvolvimento humano de determinados grupos e da sociedade em geral; igualmente, a promoção da capacidade de governação através de apoio ao desenvolvimento pode envolver instituições do setor de segurança diretamente e/ou ter também um impacto direto sobre relações de poder entre diferentes atores de segurança, através de apoio económico, social e político.

Em contextos de pós-conflitos violentos, é crucial promover a RSS com o intuito de estabilizar e facultar as fundações para um setor de segurança ao serviço da sociedade; simultaneamente, é crucial investir no desenvolvimento humano para responder às necessidades da população e gerir as suas expectativas, incluindo as expectativas securitárias. A promoção da paz inclui o “apoio para a transformação de estruturas e capacidades nacionais deficientes, e para o fortalecimento de novas instituições democráticas” (A/47/277-S/24111, 1992), incluindo o setor de segurança. A construção/consolidação da paz envolve a identificação e o apoio de estruturas “que evitem o relapso do conflito [violento]”; a não ser que haja desenvolvimento humano depois da violência, “não se pode esperar que a paz perdure” (A/48/935, 1994).

A tarefa de promover desenvolvimento humano esteve tradicionalmente nas mãos de agências oficiais de apoio ao desenvolvimento, tanto bilaterais como multilaterais, e de organizações não-governamentais (ONG). Estes atores esperavam até ser seguro «entrar no país» para dar início à construção da paz. Incorporar estes aspetos nos mandatos das missões de paz reflete um entendimento de que a construção da paz começa muito

antes do final da violência, constituindo um passo em frente em direção a um conceito sustentável e holístico de paz, segurança e desenvolvimento. No entanto, apesar de incluírem um número significativo de civis e novas dimensões, as estruturas de comando e a maior parte das pessoas destas missões continua a ser militar, treinados para a guerra; e, ao mesmo tempo, os mandatos parecem quase impossíveis de cumprir, uma vez que a sua multidimensionalidade os tornou demasiado amplos (Freire e Lopes, 2009). Cada vez mais agentes de apoio ao desenvolvimento acabam por participar nestas missões multidimensionais alterando estruturalmente o seu posicionamento no esforço de construção/consolidação da paz. Como Hulme e Edwards afirmam, as ONG antes “estavam de fora dos estados a olhar para dentro”, estando agora “de dentro a olhar para fora” (cit. Duffield, 2010^a, p. 59). Acresce ainda que esta integração tem muitas vezes implicado que objetivos de desenvolvimento se tenham tornado secundários aos de segurança, no âmbito da qual se determina onde, quando e como os recursos de apoio ao desenvolvimento são afetados. Adicionalmente, os esforços de desenvolvimento sofreram retrocessos devido a esta interpretação donexo entre segurança e desenvolvimento, ilustrado pelos “complexos fortificados de apoio ao desenvolvimento” e pelo facto de os agentes de apoio ao desenvolvimento se terem tornado crescentemente alvos de violência (Duffield, 2010, p. 59). Estes retrocessos são ainda ilustrados pelas perceções negativas crescentes e o ressentimento por parte das populações locais devido aos contextos hostis (complexos fortificados, equipamento militar) no âmbito do qual o apoio ao desenvolvimento está a ser realizado.

Para além da relação mutuamente constitutiva entre segurança e desenvolvimento, o nível em que as intervenções são efetuadas também tem um impacto estrutural no resultado das mesmas. Ou seja, quem é chamado a participar nestes processos internamente e em que moldes também contribui para o maior ou menor grau de apropriação local dos processos iniciados e/ou apoiados externamente. A relação com o contexto local é crucial para qualquer intervenção de consolidação de uma paz sustentável, quer envolva RSS e/ou apoio ao desenvolvimento ou não. Termos como “viragem local” (*local turn*) (MacGinty e Richmond, 2013), apropriação local

(*local ownership*) (Ball, 2010; Duffield, 2010a; Nathan, 2007), hibridismo (*hybridity*) (Richmond, 2009, 2011a), e resiliência (*resilience*) (Richmond, 2011b), constituem apenas os conceitos mais recentes utilizados para discutir estas dinâmicas. Um aspecto importante no que diz respeito ao «local» é distinguir entre as elites locais e a população em geral, cujas necessidades e objetivos tendem a diferir, pondo em causa a sustentabilidade do que foi criado com a elite local após a saída dos atores externos. Estas dinâmicas são complexas e sensíveis ao contexto no âmbito do qual se desenvolvem.

Como refere Chandler (2007), o maior problema associado à operacionalização de uma intervenção que aborde a relação dialética entre segurança e desenvolvimento é que em vez de se ter criado um novo quadro internacional de intervenção para a promoção/construção/consolidação da paz com base numa RSS e no apoio ao desenvolvimento, desconstruíram-se ambos os quadros previamente existentes, deixando ambos os setores insatisfeitos com as políticas, instituições, recursos e resultados. Encontrar o equilíbrio certo para conceber e implementar uma missão/programa que promova uma paz sustentável e assim contribua quer para a segurança como para o desenvolvimento do país intervencionado mantém-se um desafio enorme.

Partindo da bibliografia sobre reforma do setor de segurança, alguns autores têm proposto diferentes grelhas de análise para melhor se conseguir adaptar o processo ao contexto local. Nomeadamente, Heiner Hänggi propõe que se distingam três contextos: o desenvolvimentalista, o pós-autoritário e o pós-conflito violento (2004, p. 10). Para cada contexto, o autor identifica a natureza de um processo geral de reforma, a natureza do envolvimento externo e os atores-chave nesses processos, mas, mais especificamente, Heiner Hänggi identifica os problemas específicos do setor de segurança e as possibilidades de um processo de reforma do mesmo (*Ibidem*) — ver Quadro 1.

Quadro 1 - Diferentes contextos para a reforma do setor de segurança

Setor de segurança	Contexto desenvolvimentalista	Contexto pós-autoritário	Contexto pós-conflito violento
Problemas específicos	Despesa militar excessiva Setor de segurança mal gerido	Complexo militar-industrial demasiado grande e com demasiados recursos Instituições civis fracas	Rutura das instituições governamentais e civis População deslocada Possibilidade de focos de resistência armada Abundância de armas ligeiras e minas antipessoais
Possibilidade de reforma	Mista (depende do compromisso político para com a reforma, do poder das instituições estatais, do papel e do estado das forças de segurança, do ambiente regional de segurança, da abordagem dos doadores, etc.)	Bastante boa (instituições estatais fortes, forças de segurança profissionais, processo de democratização geral)	Bastante fraca (instituições estatais fracas e contestadas, privatização da segurança, dependência de apoio à consolidação da paz e forças externas de intervenção)

Fonte: Traduzido e adaptado do Quadro 1.2. (Hänggi, 2004, p. 10).

Estas constituem caracterizações gerais e, por isso mesmo, demasiado generalistas. No entanto, a contribuição importante que Heiner Hänggi faz é caracterizar diferentes tipos de reforma do setor de segurança, consoante o contexto onde a mesma vai ser implementada. E, segundo a sua análise, o contexto mais problemático é o contexto pós-conflito violento. Neste tipo de situações, assume-se que está tudo por fazer: criação/consolidação de instituições estatais eficazes, incluindo de instituições de segurança, sendo que simultaneamente pode-se assistir a um movimento de privatização da segurança resultante das necessidades quotidianas associadas à existência de armas ligeiras e pessoal com experiência nesse setor; promoção e

consolidação de dinâmicas de desenvolvimento que facultem ocupação, rendimentos, uma vida condigna à população e que viabilizem o país economicamente, mas, ao mesmo tempo, gere-se a presença e participação de atores externos para desencadear e/ou acelerarem este processo; e ainda, paralelamente, pretende-se implementar um regime democrático liberal – tudo num ambiente pós-conflito violento com traumas e feridas ainda demasiado recentes.

Exatamente devido ao contexto acima descrito, a questão da legitimidade das forças de segurança e a sua identidade tornam-se essenciais para a estabilização do contexto pós-conflito violento e para a contribuição para a promoção/construção/consolidação de uma paz sustentável. Neste âmbito, a “[p]articipação alargada na reforma e reconstrução do setor de segurança é identificada [de forma transversal nos casos estudados] como um critério importante para o sucesso em superar o legado histórico das instituições recentemente reformadas do setor de segurança” (Bryden, 2004, p. 269). O autor argumenta que “[o] envolvimento da sociedade civil na reforma e reconstrução do setor de segurança pretende reduzir as polarizações entre instituições de segurança, autoridades políticas recentemente eleitas e a população” (*Ibidem*). Timor-Leste é um dos “casos pós-conflito [violento] mais proeminentes de medidas externamente apoiadas no setor de segurança”, conjuntamente com casos como o Afeganistão, a Bósnia e Herzegovina, o Haiti, o Iraque, o Kosovo, a Libéria e Moçambique, entre outros (Brzoska e Heinemann-Grüder, 2004, p. 122).

Nações Unidas e segurança em Timor-Leste

Antes de analisar as dinâmicas específicas da criação, formação e consolidação das forças de segurança timorenses e do seu contributo (ou não) para a consolidação da paz no país, é importante conhecer os contextos em que cada missão teve de atuar e os respetivos mandatos definidos para esse efeito. As Nações Unidas tiveram um papel tripartido: como *peace-maker*, facilitando um acordo de paz; como *peace-keeper*,

monitorizando o acantonamento e a desmobilização das forças de libertação de Timor-Leste, bem como a realocização de refugiados e deslocados; e como *peace-builder*, monitorizando e organizando a implementação de uma nova infraestrutura política, pública e económica, com particular atenção para os direitos humanos e a realização de eleições democráticas nacionais (Croissant, 2006). As cinco missões de paz das Nações Unidas que estiveram em Timor-Leste, desde 1999 até 2012, tiveram diferentes tipos de mandatos, incluindo imposição da paz, manutenção da paz e construção da paz. A «construção da paz» tem sido implementada pelas Nações Unidas com um enfoque, por vezes quase exclusivo, na criação de estruturas institucionais capazes de responderem aos diferentes desafios que se colocam numa situação de pós-conflito violento, nomeadamente na área da segurança e da governação. A criação destas estruturas tem sido acompanhada por um investimento estrutural na transferência de competências (*capacity building*) para criar as condições necessárias para que os recursos humanos locais possam assumir os desígnios do seu próprio país com as instituições e as competências indispensáveis para esse efeito, incluindo no setor de segurança.

Quadro 2 – Missões das Nações Unidas em Timor-Leste

Missão	'99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UNAMET	■													
INTERFET*	■	■												
UNTAET			■	■										
UNMISSET					■	■	■							
UNOTIL								■	■					
UNMIT										■	■	■	■	■

* A *International Force for East Timor* (INTERFET) foi uma missão multinacional organizada e liderada pela Austrália de acordo com as resoluções das Nações Unidas para responder à situação humanitária e de segurança existentes em Timor-Leste no período pós-Consulta Popular e até à chegada dos «capacetes azuis» das Nações Unidas em fevereiro de 2000. Mais de duas dezenas de países contribuíram em diferentes intensidades e períodos para a INTERFET, tendo sido a Austrália e a Nova Zelândia os maiores contribuintes. De referir que Portugal também contribuiu para a INTERFET, apesar das questões relativas ao facto de ser a potência colonizadora pré-ocupação da Indonésia.

A primeira missão das Nações Unidas em Timor-Leste (S/RES/1246, 1999) – *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET) — teve como mandato central a organização da Consulta Popular que permitiu ao povo timorense escolher entre a autonomia do território dentro da Indonésia e a independência. A escolha pela independência ganhou com 78,5% dos votos com 98% de participação dos recenseados. No seguimento deste resultado, “um período breve, mas generalizado e intensivo de violência extrema e destruição seletiva” teve lugar. A violência envolveu grupos, famílias e indivíduos pró e contra a independência e foi largamente concretizada por milícias timorenses equipadas e treinadas pelas forças armadas indonésias (*Tentara Nasional Indonesia* — TNI). Este período de violência levou a uma intervenção internacional organizada e liderada pela Austrália — *International Force for East Timor* (INTERFET), sob mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A INTERFET foi uma verdadeira força de imposição da paz, com mandato para restaurar a paz e a segurança, apoiar a UNAMET e dar assistência humanitária, até à chegada dos “capacetes azuis” das Nações Unidas (S/RES/1264, 1999).

A Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste — *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) — apesar de ter sido criada em outubro de 1999 (S/RES/1272), só ficou completa e totalmente operacional em fevereiro de 2000. A Administração Transitória foi incumbida de (re)construir o país e prepará-lo para a sua independência, agendada para maio de 2002. Para além da crise humanitária existente, cerca de um terço da população (250.000-280.000 pessoas) tinha-se refugiado (ou tinha sido obrigada a refugiar-se) na Indonésia, nomeadamente em Timor Ocidental, e mais de 300.000 tinham procurado refúgio nas montanhas em Timor-Leste; uma pequena minoria manteve-se nas suas residências (Dolan *et al.*, 2004: 12). Estima-se ainda que cerca de 70% da infraestrutura pública e de alojamento privado tenham sido destruídos, com algumas cidades, incluindo Díli, praticamente destruídas (*Ibidem*). A UNTAET tornou-se assim responsável pela governação de Timor-Leste com poderes executivos, legislativos e judiciais, sendo responsável pela segurança das fronteiras timorenses, bem como pela ordem pública interna.

Neste âmbito, a UNTAET não recebeu um mandato específico de RSS, mas, em termos genéricos, recebeu um mandato para garantir a segurança e manter a ordem pública, criar uma administração efetiva e apoiar a capacitação para um governo autónomo, mantendo uma cooperação estreita com “a população timorense” (S/RES/1272, 1999). A profundidade e extensão desta missão não só criou as fundações do estado timorense, como influenciou estruturalmente todas as missões subsequentes bem como o modelo utilizado pelos governos timorenses para consolidar o Estado até hoje (Hohe, 2002; Lemay-Hébert, 2012). Só em 2001 é que se encontram referências específicas a elementos de um quadro de reforma de setor de segurança: criação das Forças de Defesa de Timor-Leste e treino do Serviço de Polícias de Timor Lorosae’ (S/RES/1338, 2001), no âmbito da renovação do mandato da UNTAET até 31 de janeiro de 2002. Segundo Richmond e Franks, a UNTAET estava mal equipada para construir a paz porque foi estruturada como uma missão de manutenção da paz (Richmond e Franks, 2008, p. 190).

As duas missões seguintes — *United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISSET) e *United Nations Office in East Timor* (UNOTIL) — são muito diferentes na sua natureza, mas são semelhantes no facto em que nenhum dos mandatos refere a construção da paz como objetivo, ou tem um mandato explícito de reforma do setor de segurança. A UNMISSET é uma missão com alguma envergadura de apoio ao Estado timorense com a restauração da independência em maio de 2002. O seu mandato inclui preocupações resultantes do trabalho iniciado pela UNTAET: estabilidade, democracia e justiça; segurança pública e imposição da lei; e segurança externa e controlo de fronteiras (S/RES/1410, 2002). O mandato refere o apoio que a missão deve facultar à nova instituição policial timorense bem como às forças armadas, salientando que o objectivo da UNMISSET é proceder à transferência de competências para os timorenses e preparar a redução da presença das Nações Unidas no país (Idem). A UNOTIL é uma missão política, concretizando a redução massiva da presença das Nações Unidas no país, cujas atividades se limitam a apoiar o governo timorense no que diz respeito essencialmente ao desenvolvimento de instituições

estatais, ao desenvolvimento da polícia, e ao treino de dez oficiais de direitos humanos (S/RES/1599, 2005). Esta missão tem assim um enfoque totalmente centrado no apoio às instituições e na capacitação de recursos humanos, onde as forças policiais estão incluídas, não havendo qualquer referência às forças armadas.

Em abril de 2006 ocorre um período de violência que sugere, por um lado, que a redução da presença das Nações Unidas foi prematura e, por outro lado, que existem elementos, neste caso das forças de segurança, que não se reveem no quadro de governação criado. A violência teve lugar essencialmente em Díli e após o despedimento de cerca de 600 membros das forças armadas timorenses — F-FDTL — que tinham apresentado uma queixa devido a tratamento discriminatório (S/2006/251). Esta situação levou a quatro dias de protestos pacíficos por parte destes «peticionários» e seus simpatizantes. No entanto, ao quinto dia, um grupo de jovens derrubou as barreiras policiais e atacou a sede de governo, resultando numa deterioração da situação de segurança em Díli. Consequentemente, as F-FDTL foram chamadas para repôr a ordem. Esta situação aumentou as tensões entre os elementos das F-FDTL e da PNTL. Após alguns elementos da PNTL alinharem com alguns dos «peticionários», as tensões dentro da própria PNTL também aumentaram. Em resultado, “em meados de julho, 72.000 deslocados recebiam ajuda alimentar em 62 campos improvisados espalhados por Díli, enquanto que perto de 80.000 pessoas fugiram para o campo” (S/2006/628, p. 26). Em maio, o Presidente da República Xanana Gusmão, o Primeiro-Ministro Mari Alkatiri e o Presidente do Parlamento Nacional Lu’Olo Guterres pediram assistência policial e militar à Austrália, à Malásia, à Nova Zelândia e a Portugal. No Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas para o Conselho de Segurança sobre a crise de 2006 (Idem) são identificadas como causas principais dinâmicas políticas e institucionais, bem como “a pobreza e as privações associadas, incluindo desemprego urbano elevado e a ausência de qualquer possibilidade de [...] oportunidades de emprego num futuro próximo, especialmente para a população mais jovem” (Idem, p. 34). Segundo Lothe e Peake, a crise de 2006 fez o “relógio do desenvolvimento andar para trás” em Timor-Leste (2010, p. 434).

Após os conflitos violentos e a instabilidade política de 2006, o governo timorense solicita às Nações Unidas uma nova missão que contribua de forma robusta e sólida para a consolidação da paz em Timor-Leste. Consequentemente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas cria a *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT), a única missão em Timor-Leste que refere de forma explícita a construção da paz e a reforma do setor de segurança no seu mandato, salientando a necessidade de se definir o futuro papel e as necessidades do setor de segurança, envolvendo as F-FDTL e a PNTL, bem como os Ministérios da Defesa e do Interior⁶⁵ (S/RES/1704, 2006). É importante referir que este tipo de funções eram à data uma exceção e não a regra, e começaram, desde então, a ser incluídas nos mandatos de missões integradas (Hänggi e Scherrer, 2007, p. 8). Acresce ainda que a UNMIT também foi exceção no sentido em que o Representante Especial Adjunto do Secretário-Geral das Nações Unidas para o Setor de Segurança e Estado de direito foi responsável por (quase) todas as componentes da missão envolvidas na RSS e atividades afins, como o apoio ao setor de segurança, os direitos humanos e a justiça transitória, o apoio à administração da justiça, polícia e forças armadas (Idem, p. 12).

A UNMIT teve como objetivo o desenvolvimento e a capacitação institucionais, dar seguimento ao trabalho já iniciado ao nível da governação, continuar o processo de transferência de responsabilidades para os timorenses, e promover o desenvolvimento económico e social (S/RES/1704, 2006). Em 2007, realizaram-se eleições parlamentares e presidenciais sem incidentes graves a assinalar, apesar da situação política volátil associada às tensões crescentes nas instituições de segurança, o que contribuiu para os acontecimentos que levaram à tentativa de assassinato do Presidente Ramos-Horta e do Primeiro-Ministro Xanana Gusmão em fevereiro de 2008 (S/RES/1802, 2008). A normalização rápida da situação após a instabilidade que estes eventos geraram demonstrou que a situação subjacente era mais estável e previsível do que esperado, permitindo assim à “UNMIT [continuar]

⁶⁵ O Conselho de Segurança das Nações Unidas adota aqui, como em outras missões, uma interpretação restritiva de RSS ao incluir apenas a reforma do setor policial e de defesa (Hänggi e Scherrer, 2007)

a sua abordagem de ‘um sistema das Nações Unidas’, consistente com o seu quadro estratégico integrado” (S/2011/32). Ainda assim, por exemplo, Lothe e Peacke defendem que em “Timor-Leste, como em qualquer outro lado, [a] estabilização tem-se revelado incapaz de lidar com as causas ou elementos desencadeadores ‘subjacentes’, incluindo clivagens políticas persistentes, divisões étnicas e comunitárias, e desigualdades sociais e económicas” (Lothe e Peake, 2010, p. 440).

Em maio de 2012 celebrou-se uma década de independência do país. As eleições presidenciais e parlamentares de 2012 levaram à prorrogação do mandato da UNMIT até dezembro de 2012, tendo as mesmas sido caracterizadas como livres e justas por observadores nacionais e internacionais. As atividades da UNMIT têm sido descritas como tendo conseguido um progresso significativo em termos do processo de transição, especialmente no que diz respeito à segurança pública. Após a saída da UNMIT, as Nações Unidas mantêm a sua presença em Timor-Leste através de uma Conselheira Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, Noeleen Heyzer (Singapura) e um Coordenador das Nações Unidas e Representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Knut Ostby (Noruega), para além de todas as agências e programas das Nações Unidas. Assim, a Organização “inicia uma nova fase com particular ênfase em providenciar apoio ao governo para atingir os seus objetivos de desenvolvimento com uma forte apropriação nacional inclusiva, equitativa e sustentável” (UNDP, 2013).

Quadro 3 – Mandatos relativos à reforma do setor de segurança em Timor-Leste

Missão	Período e resolução	Mandato explícito [implícito]	
UNTAET	1999-2002 RCS 1272	<i>RCS 1338 (jan. 2001)</i>	<i>Referência à criação das forças armadas, ao treino das forças policiais, à avaliação da situação militar e policial</i>
UNMISSET	2002-2005 RSC 1410	<i>RCS 1410 (maio 2002)</i>	<i>Contribuir para a segurança interna e externa do país apoiar o desenvolvimento das forças policiais e das forças armadas</i>
UNOTIL⁶⁶	2005-2006 RCS 1599	<i>RCS 1599 (abr. 2005)</i>	<i>Apoiar o desenvolvimento e o treino das forças policiais e de uma Unidade de Patrulhamento Fronteiriço</i>
UNMIT	2006-2012 RCS 1704	<i>RCS 1704 (ag. 2006)</i>	Apoiar o treino, desenvolvimento institucional e fortalecimento da polícia nacional bem como do Ministério do Interior; Apoiar o governo na realização de uma avaliação abrangente do futuro papel e necessidades do setor de segurança, incluindo as F-FDTL, o Ministério da Defesa, a PNTL e o Ministério do Interior

Fonte: Elaborado a partir dos Quadros 1.1. e 1.2. (Hänggi e Scherrer, 2008, p. 9-10) e das respetivas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Esta breve análise dos mandatos das diferentes missões das Nações Unidas em Timor-Leste sugere algumas questões pertinentes.

(1) Apesar de se ter pretendido que as missões fossem ajustadas à realidade, estas foram sempre reativas e nunca verdadeiramente preventivas, veja-se a transição da UNAMET para a UNTAET e depois da UNMISSET-UNOTIL para a UNMIT, com a ocorrência de violência para qual as missões no terreno não estavam preparadas e para a qual as missões anteriores não tinham desenvolvido dinâmicas de prevenção. No âmbito da RSS, como referem Heiner Hänggi e Scherrer Vincenza, apesar de a UNMIT integrar uma avaliação do

⁶⁶ Missão política liderada pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (*Department of Peacekeeping Operations — DPKO*) das Nações Unidas. As restantes foram missões de manutenção da paz.

setor de segurança, esta deveria preceder qualquer atividade de RSS, sendo que, no caso de Timor-Leste, várias tarefas de RSS foram desenvolvidas ao longo das diferentes missões sem que se procedesse a uma avaliação abrangente e sistemática das necessidades de segurança no país e das opções existentes de forma integrada (Hänggi e Scherrer, 2007, p. 15).

(2) Apesar de uma Administração Transitória e uma Missão multidimensional Integrada, a lógica sequencialista manteve-se onde as questões securitárias foram sempre prioritárias, não se desenvolvendo esforços específicos para a promoção do desenvolvimento humano e para a interligação das atividades desenvolvidas com essa dimensão, descurando assim relações entre RSS e desenvolvimento institucional e os seus impactos sociais, económicos e mesmo identitários.

(3) A abordagem técnico-institucionalista foi dominante em todas as missões e em todos os períodos de presença e envolvimento direto das Nações Unidas no território. No âmbito da RSS, o enfoque na criação de estruturas institucionais para as forças de segurança e forças armadas de forma meramente técnica descurou questões identitárias e de legitimidade dentro e entre as referidas forças de segurança.

E (4), apesar das missões das Nações Unidas em Timor-Leste serem caracterizadas como as mais multinacionais e as que mais envolveram atores locais nos seus esforços de construção da paz, a realidade é que a multidimensionalidade chegou a ser excessiva e o envolvimento local abrangeu uma elite governativa, descurando as preocupações securitárias, de governação e identitárias locais.

Construção do setor de segurança

Em Timor-Leste não se pode falar de reforma do setor de segurança propriamente dito, uma vez que não existia um setor de segurança timorense. O território, desde o primeiro momento, necessitava claramente da manutenção da segurança física das pessoas e da propriedade, o que foi assegurado pelas forças externas, mas, seguidamente, necessitava de um plano para a

construção e consolidação de um setor de segurança para o futuro estado independente. Da breve análise na secção anterior, facilmente se conclui que nenhuma missão das Nações Unidas, com a exceção da UNMIT, teve um mandato claro de construção de um setor de segurança. Na verdade, desde o primeiro momento que as intervenções na área da segurança foram reativas, sequenciais, técnicas e sem um envolvimento local da população, carecendo de uma reflexão e planeamento integrados e ajustados ao contexto local.

Os Acordos de 5 de maio de 1999 entre Portugal e a Indonésia sob os auspícios das Nações Unidas previam o acantonamento das Forças Armadas de Libertação e Independência de Timor-Leste (FALINTIL). Aquando da chegada da INTERFET, a mesma não tinha instruções precisas sobre o que fazer com as FALINTIL. Apesar da S/RES/1264 (1999) dar poderes à INTERFET para impor um cessar-fogo, a mesma não continha instruções sobre quem exatamente qualificava para ser desarmado e assim, segundo algumas interpretações dos responsáveis pela INTERFET, todos os civis deviam ser desarmados exceto os membros das Forças Armadas Nacionais Indonésias (TNI) ainda no território. Esta interpretação implicava que as FALINTIL fossem classificadas como milícias equiparadas às milícias pró-anexação de Timor-Leste e as quais foram responsáveis pela violência que se seguiu à divulgação dos resultados da Consulta Popular. Acresce ainda que o mandato da UNTAET também não tinha instruções específicas de como gerir a situação dos membros das FALANTIL acantonadas em Aileu. Desta forma, logo à partida, as intervenções externas não incluíram a dimensão de construção do setor de segurança em Timor-Leste de forma estrutural. O facto de primeiro a INTERFET ter assumido que as FALINTIL eram uma parte do conflito violento pós-Consulta Popular e, depois, a UNTAET ter demorado a tomar uma decisão sobre o que fazer relativamente à situação, revela um desconhecimento total da realidade e dinâmicas locais.

— As forças armadas

No caso de Timor-Leste, existiram vozes de doadores de ajuda pública ao desenvolvimento que questionaram a necessidade de haver uma força

militar (Brzoska e Heinemann-Grüder, 2004, p. 124). Quando a UNTAET percebeu que era necessário tomar uma decisão sobre o futuro das FALINTIL, encomendou um estudo ao Departamento de Assuntos Humanitários e de Conflito do Departamento Britânico para Desenvolvimento Internacional que, por sua vez, pediu ao Centro de Estudos de Defesa do King's College em Londres para realizar o relatório. A equipa não envolveu um único timorense (apesar de terem sido efetuadas várias reuniões com timorenses) ou qualquer elemento com experiência e conhecimento da realidade regional onde Timor-Leste se insere. As conclusões basearam-se numa análise custo-benefício, partindo de uma ideia geral que os elementos da equipa já tinham, naturalmente influenciada pelas perceções dos seus setores de segurança nacionais (*Ibidem*).

Se, por um lado, a UNTAET pode ser caracterizada por um “relativo sucesso em transformar uma força irregular numa força regular”,⁶⁷ por outro lado, segundo Ramos-Horta, onde as Nações Unidas e a comunidade internacional falharam redondamente foi na forma como lidaram com as FALINTIL.⁶⁸ Os ex-combatentes acantonados em Aileu viviam em condições precárias, sem assistência de qualquer tipo, incluindo alimentar, e sem ocupação. Alguns partiram. Todos se sentiam abandonados e desprezados, sem verem reconhecido o seu papel na luta pela independência do país. Era necessária uma intervenção rápida e, desta forma, a UNTAET praticamente deixou a criação das F-FDTL às hierarquias das FALANTIL e aos doadores bilaterais, nomeadamente à Austrália e a Portugal. Não houve um planeamento sobre o processo e tentou-se aplicar um modelo semelhante aos das forças armadas dos países desenvolvidos democráticos liberais.

A génese das forças armadas timorenses acabou por contribuir de alguma forma para a sua coesão interna e para a criação de um sentimento de identidade corporativa que perdura até hoje. O facto de o primeiro batalhão ser composto por membros das FALINTIL criou um embrião identitário das

⁶⁷ Entrevista a militar português que fez parte do contingente português no âmbito da UNTAET, 16 de maio de 2012, Coimbra.

⁶⁸ Entrevista realizada a 1 de julho de 2012, Díli.

F-FDTL. Estes elementos partilhavam não só um passado comum em termos de resistência armada mas também um período recente difícil e desgastante de acantonamento em Aileu. Por outro lado, é importante referir a forma diferenciada como as forças armadas portuguesas se relacionaram com os ex-combatentes: partilhando com eles a sua comida, as suas fardas, bem como o espaço de habitação. Outras forças estrangeiras construíram os seus próprios aquartelamentos, sem manterem uma convivência próxima com os timorenses. Esta atitude portuguesa que não constava obviamente de nenhum mandato proporcionou aos ex-combatentes um primeiro reconhecimento da sua importância e do seu valor pelas forças armadas de um país aliado, reforçando assim o seu sentimento de unidade. Mais, os militares portugueses envolvidos no processo de seleção dos futuros elementos das forças armadas timorenses garantiram que para além dos mesmos cumprirem todos os critérios de seleção definidos, as hierarquias que detinham no âmbito das FALANTIL não eram subvertidas, fortalecendo assim as relações hierárquicas no seio das novas forças armadas.

Simultaneamente, este processo também gerou tensões. Primeiro, a integração dos ex-elementos das FALANTIL nas forças armadas timorenses determinou o desaparecimento das FALANTIL enquanto instituição. No entanto, nem todos os ex-combatentes foram integrados nas F-FDTL, gerando mal-estar e ressentimento. Segundo, a desmobilização e reintegração dos ex-combatentes (como sempre) não correu da melhor forma. Os não selecionados receberam uma compensação pecuniária e um bilhete para a sua terra de origem. Muitos não tinham para onde regressar e, talvez mais importante, a maior parte não tinha outro ofício que não o de combatente. Esta situação levou a que alguns se reorganizassem fora das F-FDTL contribuindo para a criação de focos de tensão. Terceiro, a celeridade do processo teve os seus custos: falta de enquadramento legal das novas forças armadas e da sua relação com a PNTL; manutenção de lealdades extra-forças armadas, tais como as das hierarquias no âmbito das FALANTIL e as tradicionais; tensões entre a cultura de independência e autonomia deste grupo de ex-combatentes e a disciplina militar legal e administrativa exigida a membros de forças armadas modernas. Finalmente, a falta

de planeamento não permitiu gerir da melhor forma as expectativas dos veteranos relativas aos dividendos da paz (negativa). Na verdade, convém não esquecer que os incidentes de 2006-2008 tiveram origem em elementos das F-FDTL. Mas, ainda assim, a perceção geral é que as F-FDTL são a instituição de segurança melhor organizada e mais respeitada no país.⁶⁹

— As forças policiais

A criação das forças policiais em Timor-Leste constituiu parte integrante de várias missões das Nações Unidas, tendo-se mesmo delineado planos de avaliação, monitorização e implementação (ainda que não desde o início). No entanto, vários problemas estruturais caracterizaram o processo de criação da PNTL desde o início. Por um lado, o recrutamento adquiriu contornos que contribuíram para a criação de focos de tensão internos bem como na relação da PNTL com terceiros. Primeiro, foram incluídos ex-combatentes das FALANTIL que não foram selecionados para as F-FDTL, criando alguma tensão entre as diferentes lealdades a serem geridas. Segundo, foram recrutados ex-elementos da polícia indonésia,⁷⁰ criando um mal-estar não só entre elementos da PNTL, como também na sua relação com a sociedade em geral. E terceiro, foram recrutados novos elementos sem experiência no setor da segurança, incluindo membros de grupos de artes marciais (alegados focos de violência, tendo sido alguns proibidos legalmente de praticarem). Por outro lado, a formação inicial não foi bem planeada. Primeiro, tinha a duração de três meses. Segundo, como refere o Capitão Candeias da Guarda Nacional Republicana (GNR-Portugal), formador na Academia de Polícia em Díli, a “formação policial não é só técnico-profissional, mas também comportamental”.⁷¹ E quebrar com as lealdades não é tarefa fácil, resultando num grupo de pessoas com lealdades múltiplas de diferentes intensidades. Terceiro, quarenta e duas

⁶⁹ Entrevista a Assessor Jurídico do Parlamento Nacional, realizada a 10 de julho de 2013, Díli.

⁷⁰ Ainda que o Comandante Longinhos (PNTL) afirmasse que esta questão tem sido sobrestimada (entrevista realizada a 6 de julho de 2012, Díli).

⁷¹ Entrevista realizada a 6 de julho de 2012, Díli.

nacionalidades a contribuírem com formadores com experiências nacionais distintas, alguns sem qualquer experiência democrática ou de Estado de direito, determinou que o governo timorense «despedisse» a UNMIT da área da formação policial para a organizar diretamente com doadores bilaterais. Como refere um Assessor da Presidência da República, “é necessária uma visão integrada [da polícia], não pode ser uma manta de retalhos”.⁷²

Ainda assim, com a UNMIT, as dinâmicas alteram-se e, principalmente a partir de 2009, passou a haver não só um planeamento para a transferência total das responsabilidades de segurança interna para a PNTL e respetiva monitorização, como a própria formação passou a ser de um ano, com uma dimensão civil, incluindo direitos humanos. O Comandante Longuinhos (PNTL) referiu que depois dos incidentes de 2006, as Nações Unidas e a comunidade internacional foram muito críticas das forças policiais, referindo que as mesmas não tinham capacidade de atuação, que não eram profissionais,⁷³ e que no seu entendimento isto significava que a missão das Nações Unidas tinha falhado, pois a criação e desenvolvimento institucional da PNTL tinha sido realizada no âmbito das diferentes missões das Nações Unidas. O plano agora incluía três fases: a inicial, a de consolidação e a de reconstituição. Segundo o Comissário da Polícia da UNMIT, Luís Carrilho, a fase inicial (2006-2009) requeria que a UNPOL “mantivesse a segurança, a ordem pública e o controle do crime”; durante a fase de consolidação (2009-2011), a UNPOL centrou-se na capacitação e *on-the-job-training* de elementos da PNTL; e na fase de reconstituição “encontravam-se nos grandes eventos”, como as eleições.⁷⁴ A transferência efetuada teve por base uma avaliação da situação de segurança em todos os distritos, incluindo de direitos humanos, realizada por equipas com elementos da UNMIT e do governo timorense. Esta dinâmica não foi determinada por prazos temporais, mas antes pela satisfação de critérios administrativos, éticos e operacionais.

⁷² Entrevista realizada a 1 de julho de 2012, Díli.

⁷³ Entrevista realizada a 6 de julho de 2012, Díli.

⁷⁴ Entrevista realizada a 3 de julho de 2012, Díli.

Atualmente, a PNTL está “bem formada, mas precisa de prática e de ter o reconhecimento da população”;⁷⁵ “é a imagem que tem de mudar”.⁷⁶ Pelo menos duas questões subsistem. Primeiro, o processo de promoções extraordinário depois da UNMIT sair envolveu psicólogos indonésios, resultando no alegado favorecimento dos elementos policiais que tinham pertencido à polícia indonésia, exacerbando as tensões em torno da sua participação. Segundo, a relação da PNTL com a sociedade é bastante complexa. Por vezes, a população não lhe confere legitimidade, recorrendo preferencialmente às estruturas tradicionais para gerir/resolver determinados diferendos. Novamente, a questão das lealdades e da criação de estruturas das quais a população se sente distante não contribui para a criação de um sentimento de identidade das forças policiais.

Conclusões

Um processo de reforma do setor de segurança tem um elevado potencial para contribuir para a consolidação da paz em contextos de pós-conflito violento. No entanto, a natureza reativa das intervenções externas, sem um planeamento devidamente fundamentado nas realidades locais, sem um envolvimento das forças locais (para além das elites), apresenta o risco de não ser sustentável e permitir assim, potencialmente, um relapso da violência. Apesar “da estabilidade gerar dividendos importantes de curto-prazo... pessoal que trabalha nas áreas humanitárias e do apoio ao desenvolvimento estão céticos sobre se estas missões no longo-prazo tornarão as comunidades e as residências mais seguras” (Muggah, 2009, p. 160). No caso de Timor-Leste, apesar de ter havido sempre um diálogo intenso entre as Nações Unidas e os líderes timorenses, os diferentes mecanismos tradicionais de manutenção de paz e de resolução de conflitos existentes não foram incluídos ou considerados no quadro legal-institucional criado

⁷⁵ Entrevista ao Capitão Jorge Barradas da GNR, realizada a 27 de junho de 2012, Díli.

⁷⁶ Entrevista ao Capitão Candeias da GNR, realizada a 6 de julho de 2012, Díli.

para o efeito.⁷⁷ O maior risco atual a este nível é a gestão eficaz das expectativas dos ex-combatentes, das forças de segurança, dos políticos e da população em geral.

Bibliografia

A/47/277-S/24111 — *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council*, 31 jan. 1992. Nova Iorque: Nações Unidas, 1992.

A/48/935 — *An Agenda for Development. Report of the Secretary-General*. Nova Iorque: Nações Unidas, 1994.

A/59/565 — *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. A more secure world: our shared responsibility*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2004.

A/59/2005 - *Report of the Secretary-General: In larger freedom - towards development, security and human rights for all*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2005.

A/62/659-S/2008/39 - *Second Report of the Secretary-General for SSR*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2008.

BALL, Nicole — *The Evolution of the Security Sector Reform Agenda*. In *The Future of Security Sector Reform*, Mark Sedra (org.). Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2010.

BRYDEN, Alan — *Understanding Security Sector Reform and Reconstruction*. In *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Alan Bryden e Heiner Hänggi (org.). Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004.

BRZOSKA, Michael — *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003.

⁷⁷ Entrevista ao Assessor da Presidência da República, 6 de julho de 2012, Díli.

- BRZOSKA, Michael; HEINEMANN-GRÜDER, Andreas — Security Sector Reform and Post-Conflict Reconstruction under International Auspices. In *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Alan Bryden e Heiner Hänggi (org.). Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004.
- CHANDLER, David. — The security-development nexus and the rise of ‘anti-foreign policy. *Journal of International Relations and Development*. Vol. 10, n.º 4 (2007), p. 362-386.
- COLLIER, Paul [et al.] — *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, D.C.: Oxford University Press and World Bank, 2003.
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY — *Human Security Now*. New York: Commission on Human Security, 2003.
- CROISSANT, Aurel — International Interim Governments, Democratization and Post-conflict Peace-building: Lessons from Cambodia and East Timor. *Strategic Insights*. Vol. 5, n.º 1 (2006), 17p.
- DOLAN, Chris; LARGE, Judith; OBI, Naoko — *Evaluation of UNHCR’s repatriation and reintegration programme in East Timor, 1999-2003*. Geneva: United Nations High Commissioner For Refugees: Evaluation and Policy Analysis Unit, 2004.
- DUFFIELD, Mark — *Global Governance and the New Wars - The Merging of Development and Security*. London: Zed Books, 2001.
- . The Liberal Way of Development and the Development-Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide. *Security Dialogue*. Vol. 41, n.º 1 (2010a), p. 53-76.
- . Risk-Management and the Fortified Aid Compound: Everyday Life in Post-Interventionary Society. *Journal of Intervention and Statebuilding*. Vol. 4, n.º 4 (2010b), p. 453-474.
- ENTREVISTA. Capitão Jorge Barradas da GNR, Díli, 27 de junho 2012.
- FITZ-GERALD, Ann M. — Addressing the security-development nexus: implications for joined-up government. In *New interfaces between security and development: Changing concepts and approaches*, Stephan

- Klingebiel (org.). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2006.
- FREIRE, Maria Raquel; LOPES, Paula Duarte — Reconceptualizar a paz e a violência: uma análise crítica. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Vol. 82 (2008), p. 13-29.
- .; —. International Security and the Institutionalization of Peacekeeping: Perils and Prospects. *e-cadernos CES*. Vol. 6 (2009), p. 6-23.
- FURNESS, Mark — The Lisbon Treaty, the European External Action Service and the Reshaping of EU Development Policy. In *The European Union and Global Development: An 'Enlightened' Superpower in the Making?*, Stefan Gänzle, Sven Grimm e Davina Makhan (org.). London: Palgrave, 2012.
- GALTUNG, Johann — Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*. Vol. 6, n.º 3 (1969), p. 167-191.
- HÄNGGI, Heiner — Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. In *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Alan Bryden e Heiner Hänggi (org.). Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004.
- .; SCHERRER, Vincenza — Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2007.
- .; —. Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform. In *Security Sector Reform and UN Integrated Missions Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti and Kosovo*, Heiner Hänggi e Vincenza Scherrer (org.). Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2008.
- HOHE, Tanja — The Clash of Paradigm: International Administration and Local Political Legitimacy in East Timor. *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 24, n.º 3 (2002), p. 569-589.
- KEUKELEIRE, Stephan; RAUBE, Kolja — The security-development nexus and securitization in the EU's policies towards developing countries. *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 26, n.º 3 (2013), p. 556-572.

- LEMAY-HÉBERT, Nicolas — Coerced transitions in Timor-Leste and Kosovo: managing competing objectives of institution-building and local empowerment. *Democratization*. Vol. 19, n.º 3 (2012), p. 465-485.
- LOTHE, Elisabeth; PEAKE, Gordon — Addressing symptoms but not causes: stabilisation and humanitarian action in Timor-Leste. *Disasters*. Vol. 34, n.º 3 (2010), p. 427-443.
- MacGINTY, Roger; RICHMOND, Oliver P. — The Local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace. *Third World Quarterly*. Vol. 34, n.º 5 (2013), p. 763-783.
- MUGGAH, Robert — Stabilizing the fragile frontier: Reflections on the Future of civil-military cooperation within the UN system. In *Revisiting Borders between Civilians and Military: Security and Development in Peace Operations and post-conflicts situations*, Eduarda Hamann (org.). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.
- NATHAN, Laurie — *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*. Birmingham: University of Birmingham, 2007.
- OECD — Security Sector Reform and Governance: Policy and Good Practice. *The DAC reference document*. Paris: Organization for the Economic Co-operation and Development, 2004.
- OECD-DAC — *Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee, 2007.
- RICHMOND, Oliver — The Problem of Peace: Understanding the 'Liberal Peace'. *Conflict, Security & Development*. Vol. 6, n.º 3 (2006), p. 291-314.
- . A post-liberal peace: Eirenism and the everyday. *Review of International Studies*. Vol. 35, n.º 3 (2009), p. 557-580.
- . De-romanticising the local, de-mystifying the international: hybridity in Timor Leste and the Solomon Islands. *The Pacific Review*. Vol. 24, n.º 1 (2011a), p. 115-136.
- . *A Post-Liberal Peace*. Abingdon: Routledge, 2011b.
- .; FRANKS, Jason — Liberal Peacebuilding in Timor Leste: The Emperor's New Clothes? *International Peacekeeping*. Vol. 15, n.º 2 (2008), p. 185-200.
- .; —. *Liberal Peace Transitions - Between Statebuilding and Peacebuilding*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009.

- S/2006/251 — *End of mandate report of the Secretary-General on the United Nations Office in Timor-Leste*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2006.
- S/2006/628 — *Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council resolution 1690*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2006.
- S/2011/32 — *Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2011.
- SCHNABEL, Albrecht; BORN, Hans — *Security Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2011.
- SECURITY COUNCIL — *S/RES/1246 - Resolution 1246*. Nova Iorque: Nações Unidas, 11 de jun. 1999.
- . *S/RES/1264 - Resolution 1264*. Nova Iorque: Nações Unidas, 15 de set. 1999.
- . *S/RES/1272 - Resolution 1272*. Nova Iorque: Nações Unidas, 25 de out. 1999.
- . *S/RES/1338 - Resolution 1338*. Nova Iorque: Nações Unidas, 31 de jan. 2001.
- . *S/RES/1410 - Resolution 1410*. Nova Iorque: Nações Unidas, 17 de maio 2002.
- . *S/RES/1599 - Resolution 1599*. Nova Iorque: Nações Unidas, 28 de abr. 2005.
- . *S/RES/1704 - Resolution 1704*. Nova Iorque: Nações Unidas, 25 de ag. 2006.
- . *S/RES/1802 - Resolution 1802*. Nova Iorque: Nações Unidas, 25 de fev. 2008.
- SEDRA, Mark (org.) — *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2010.
- STEWART, Frances — Development and security. *Conflict, Security & Development*. Vol. 4, n.º 3 (2004), p. 261-288.
- THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT — *Our Common Future*. New York: Oxford University Press, 1987.
- TSCHIRGI, Necla; LUND, Michael S.; MANCINI, Francesco — The Security-Development Nexus. In *Security and Development: Searching for Critical Connections*, Necla Tschirgi, Michael S. Lund e Francesco Mancini (org.). Boulder: Lynne Rienner, 2010a.
- .; —.; —. *Security and Development: Searching for Critical Connections*. Boulder: Lynne Rienner, 2010b.
- UN MILLENNIUM PROJECT — *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. London: Earthscan, 2005.

- UNDP — *Human Development Report 1990 - Concept and Measurement of Human Development*. New York: United Nations Development Programme, 1990.
- . *Human Development Report 1994 - New Dimensions of Human Security*. New York: United Nations Development Programme, 1994.
- . *President of the Republic greets United Nations Resident Coordinator at the Presidential Palace*. Dili: United Nations Development Programme in Timor-Leste, 2013.
- UNSG — *Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*. New York: United Nations Secretary-General, 2008.