

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

RAMON BLANCO

ramon.blanco@unila.edu.br

Professor Adjunto na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Brasil

Adjunct Professor at the Federal University of Latin-American Integration (UNILA), Brazil

A CONSTRUÇÃO DA PAZ EM TIMOR-LESTE: UMA VISÃO CRÍTICA

RESUMO:

Ao analisarmos o envolvimento das Nações Unidas (ONU) em processos de construção da paz e de (re)construção pós-conflito, um dos casos mais emblemáticos é precisamente o caso de Timor-Leste. Timor-Leste foi objeto de cinco operações de paz e de duas intervenções internacionais. Além disso, ao se analisar a profundidade e o escopo das atividades realizadas no terreno, Timor-Leste claramente destaca-se dos demais cenários pós-conflito. Afinal de contas, não há outro local com tal número de operações de paz, nem com a profundidade de envolvimento que a ONU teve com Timor-Leste. É precisamente por isso que Timor-Leste é um caso paradigmático para o desenvolvimento de uma análise rigorosa relativamente ao processo de reconstrução pós-bélica levado a cabo pela ONU, sobretudo uma análise crítica do mesmo. Esse é o objetivo central desse capítulo. Este prossegue uma análise crítica do processo de construção da paz levado a cabo pela ONU em Timor-Leste ao discutir as fragilidades fundamentais do mesmo. Nesse sentido, inicialmente o capítulo delinea as operações de paz da ONU direcionadas ao país. Posteriormente, o capítulo discute algumas das deficiências estruturais do envolvimento da ONU. Desse modo, o capítulo foca-se essencialmente em três eixos: (1) características estruturantes do engajamento da ONU com Timor-Leste; (2) limitações estruturais do processo de (re)construção onusiano; e (3) negligência de camadas fundamentais da realidade timorense durante esse processo. Dado o profundo envolvimento da ONU em Timor-Leste, e a constante apresentação do mesmo, por parte da ONU, como um caso de sucesso, é precisamente a análise crítica desse envolvimento que permite não somente evidenciar as principais deficiências desse processo, como, principalmente, abrir caminho para o seu repensar e modificação.

Palavras-chave: Peacebuilding; reconstrução pós-bélica; Nações Unidas; Timor-Leste

PEACEBUILDING IN TIMOR-LESTE: A CRITICAL PERSPECTIVE

ABSTRACT:

Analyzing the United Nations' (UN) engagement in peacebuilding and post-conflict reconstruction processes, one of the most emblematic cases is precisely the case of Timor-Leste. Timor-Leste was object of five peace operations and two international interventions. Moreover, while analyzing the depth and the scope of the activities on the ground, Timor-Leste clearly stands out from other post-conflict scenarios. After all, there is no other place with such a number of peace operations or with the depth of the engagement that the UN had with Timor-Leste. It is precisely because of this that Timor-Leste is a paradigmatic case for the development of a critical analysis with regard to the post-conflict reconstruction process carried out by the UN. The chapter brings a critical analysis of the peacebuilding process carried out by the UN in Timor-Leste by discussing the fundamental fragilities of this process. In this sense, initially the chapter delineates the UN peace operations deployed to the country. Then, the chapter discusses some of the structural limitations of the UN engagement. It focuses essentially on three axes: (1) the structuring characteristics of the UN engagement with Timor-Leste; (2) structural limitations of the UN (re)construction process; and (3) the negligence of fundamental layers of the Timorese reality during this process. Due to the deep UN engagement with Timor-Leste, and the constant presentation of the country, by the UN, as a successful case, it is precisely the critical analysis of this engagement that allows not only the evincing of major limits, but also the opening of new avenues for rethinking and eventually modifying lines of action.

Keywords: Peacebuilding; Post-conflict reconstruction; United Nations; Timor-Leste

CAPÍTULO 1

A CONSTRUÇÃO DA PAZ EM TIMOR-LESTE: UMA VISÃO CRÍTICA

Ramon Blanco

Introdução

No dia 20 de maio 2002, a metade oriental da pequena ilha de Timor, no Sudeste Asiático, entrou, sob os auspícios da Organização da Nações Unidas (ONU), no sistema internacional como um Estado legalmente independente. Para ser mais preciso, em maio de 2002, Timor-Leste restaurou sua independência legal. Esse não foi um processo curto nem tampouco suave. Ao contrário, Timor-Leste teve um longo, tortuoso e violento caminho a percorrer rumo à sua independência legal, e o processo de (re)construção do Estado em Timor-Leste, levado a cabo pela ONU, foi o instrumento utilizado pela comunidade internacional para lidar com a urgência internacional na qual Timor-Leste havia se transformado ao longo dos anos. Afinal de contas, o processo de buscar construir em Timor-Leste um Estado democrático e liberal procurava precisamente por fim a um longo e violento período de ocupações, violência e mortes naquela parte da ilha (Richmond e Franks, 2009, p. 83). Basta lembrar, por exemplo, da condição extrema

na qual Timor-Leste ficou após longos anos de colonização portuguesa, de ocupação japonesa durante a Segunda Guerra Mundial, e, de 1975 em diante, de uma ocupação indonésia muito sangrenta. Simultaneamente, devido ao seu escopo, abrangência, profundidade, e novidade das atividades realizadas no terreno, o relacionamento da ONU com Timor-Leste, de acordo com Oliver Richmond e Jason Franks, representou um marco no que toca aos processos liberais de (re)construção de Estados (2009, p. 83). De fato, Timor-Leste, dado ao engajamento, sem precedentes, por parte da ONU, que emprega praticamente todos os instrumentos de transformação de conflitos ao seu dispor no país, é considerado um «caso de teste» relativamente aos processos de (re)construção de Estados em cenários pós-conflito (Suhrke, 2001).

Contudo, tal engajamento não foi livre de deficiências. Pelo contrário, o engajamento da ONU com Timor-Leste apresentou, ao longo de todo o processo, uma série de falhas. É precisamente aqui que centra-se o objetivo deste capítulo. O mesmo traz essencialmente uma análise crítica ao processo de construção da paz levado a cabo pela ONU em Timor-Leste ao evidenciar fragilidades fundamentais do mesmo. Nesse sentido, na sua primeira secção, o capítulo apresenta uma visão panorâmica das operações de paz da ONU direcionadas ao país, abordando os seus principais elementos e características essenciais. Posteriormente, na secção seguinte, o capítulo delinea algumas das limitações do processo de construção da paz levado a cabo pela ONU em Timor-Leste. Desse modo, o capítulo foca-se essencialmente em três eixos: (1) as características estruturantes do engajamento da ONU com Timor-Leste; (2) limitações estruturais do processo de (re)construção onusiano; e (3) a negligência de camadas estruturantes da realidade timorense durante esse processo. Dado o profundo envolvimento da ONU com Timor-Leste, e a constante apresentação do mesmo, por parte da organização, como um caso de sucesso, é precisamente a análise crítica desse envolvimento que permite não somente evidenciar as principais fraturas do processo de reconstrução pós-bélica levado a cabo pela ONU, como, principalmente, abrir caminho para o repensar do mesmo e a sua modificação estrutural.

Uma visão panorâmica das operações de paz da ONU em Timor-Leste

Timor-Leste, mesmo que de modo muito limitado, esteve por um longo período sob o radar das Nações Unidas. Basta lembrar, por exemplo, que no fim da década de sessenta a Assembleia Geral (AG) da ONU posicionou Timor-Leste na sua lista de territórios que não eram autogovernados (A/RES/1542); em meados da década de setenta, a ONU repudiou, imediatamente, a invasão indonésia ao território timorense e nunca reconheceu o domínio indonésio sob o mesmo; e, por último, desde o começo da década de oitenta, a pedido da Assembleia Geral, sucessivos Secretários-Gerais fizeram uso dos seus bons ofícios com Portugal e Indonésia de forma a manter conversações regulares entre os mesmos e os representantes timorenses, objetivando a resolução da situação de Timor-Leste.

Contudo, a ONU nunca teve uma presença efetiva em território timorense. A ONU passa a ter um relacionamento mais aprofundado com Timor-Leste em 1999, quando a tragédia timorense — decorrente de uma longa colonização portuguesa, uma violenta ocupação japonesa e, sobretudo, de uma sangrenta ocupação indonésia, em especial a violência generalizada perpetrada após a rejeição, por parte dos Timorenses, da proposta indonésia de autonomia em 1999 — tornou-se internacionalmente visível. Desde 1999, Timor-Leste foi palco de cinco diferentes operações de paz⁴ lideradas pela ONU: a *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET – 1999), *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET – 1999-2002), *United Nations Mission of Support to East Timor* (UNMISSET – 2002-2005), *United Nations Office in East Timor* (UNOTIL – 2005-2006) e *United Nations Integrated Mission in East Timor* (UNMIT – 2006-2012).⁵ Mais importante, Timor-Leste claramente destaca-se dentre os demais países nos quais a ONU atuou, não somente pelo número de operações de paz,

⁴ Acompanhando a terminologia da própria ONU, esse capítulo entende «operações de paz» por “operações no campo destacadas para prevenir, gerir, e/ou resolver conflitos violentos ou reduzir o risco de recorrência dos mesmos” (UN, 2008, p. 98).

⁵ Timor-Leste foi palco, também, de duas intervenções internacionais multilaterais: *International Force for East Timor* (INTERFET – 1999-2000) e *International Stabilisation Force* (ISF – 2006-2013).

mas também devido aos diferentes níveis de engajamento e profundidade do envolvimento realizado por parte da organização. No seu conjunto, o modo como a ONU buscou lidar com Timor-Leste constitui um projeto cuja intenção era “por fim à guerra civil no país e à opressão estrangeira por intermédio da criação de uma paz liberal e da construção de um Estado liberal, democrático e independente” em Timor-Leste (Richmond e Franks, 2009, p. 83).

A presença efetiva da ONU em Timor-Leste inicia-se em 1999 quando a mesma é incumbida, após uma negociação tripartida com Portugal e Indonésia que resultou nos acordos de maio de 1999,⁶ de organizar um referendo em Timor-Leste relativamente ao futuro político do país. Nesse referendo, os timorenses votariam entre terem uma autonomia especial e alargada dentro da Indonésia ou não. Em caso de rejeição à proposta, estaria indicado que os timorenses prefeririam a sua independência (Magalhães, 2007, p. 462). No dia 11 de junho de 1999, sob a resolução 1246 (S/RES/1246), o Conselho de Segurança (CS) estabeleceu a UNAMET (*United Nations Mission in East Timor*). A missão era inicialmente mandatada para durar até o dia 31 de agosto de 1999, mas acabou sendo renovada duas vezes até finalmente terminar o seu mandato no dia 30 de novembro de 1999.⁷ O mandato da missão era “organizar e conduzir uma consulta popular” (S/RES/1246, p. 2), relativamente à proposta de autonomia feita pela Indonésia, que deveria basear-se no “voto direto, secreto e universal” (Idem).

Considerando o grau de violência presente no terreno ao longo dos anos de ocupação indonésia e da espiral crescente de violência visível nos dias anteriores à votação, o dia do referendo, 30 de agosto de 1999, foi relativamente calmo, com os Timorenses, desde o início da manhã, formando longas filas para terem suas vozes ouvidas. Muitos deles caminharam longas distâncias para votar e usavam suas melhores roupas, em um claro sinal da importância da ocasião (Magalhães, 2007, p. 478; Kingsbury, 2009, p. 72).

⁶ Para uma visão mais aprofundada do período das negociações, ver por exemplo (Teles, 1999a). Para mais detalhes do acordo de 5 de maio de 1999, ver (Portugal e Indonésia, 1999a, b, c).

⁷ As renovações foram realizadas sob as seguintes resoluções: (S/RES/1257; S/RES/1262).

Apesar de toda a campanha de intimidação perpetrada pelas milícias pró-autonomia, com o consentimento tácito do exército indonésio, o processo de consulta teve uma afluência às urnas de 98.6% (Martin, 2001, p. 160). O resultado do processo foi claríssimo. Em uma inquestionável indicação do desejo timorense por independência, 78.5% dos votantes rejeitou a proposta de autonomia enquanto somente 21.5% a apoiou (S/1999/944).

Após o referendo, a situação em Timor-Leste deteriorou-se bastante. As milícias pró-autonomia e o exército indonésio, apoiados pela inação da polícia, iniciaram uma campanha de destruição em larga escala de forma a minar qualquer possibilidade de um Estado timorense independente que fosse viável (Kingsbury, 2009, p. 73). Em um curto espaço de tempo, ocorreu uma sistemática política de desaparecimentos, assassinatos, assaltos, e destruição de casas e de infraestruturas (Teles, 1999b, p. 411). Estima-se, por exemplo, que: dois mil timorenses foram mortos, por volta de 230.000 foram forçados a fugir para Timor Ocidental, e outras centenas de milhares de timorenses ficaram deslocados internamente (Beauvais, 2001, p. 1103). Além disso, mais de 70% da infraestrutura do território timorense foi destruído (Kingsbury, 2009, p. 73).

A violência e destruição em larga escala perpetradas em Timor-Leste causaram uma grande indignação internacional e, conseqüentemente, uma série de protestos e campanhas de solidariedade em diversas partes do mundo (Kingsbury, 2009, p. 74). Mais do que isso, tal violência levou à conclusão de que o modo mais efetivo para dar uma resposta rápida à situação seria uma intervenção militar multilateral. Assim, a Indonésia passou a sofrer uma forte pressão diplomática por parte de potências internacionais como os Estados Unidos da América e também de aliados regionais, para aceitar uma força de manutenção da paz em Timor-Leste (Martin e Mayer-Rieckh, 2005, p. 131-132). Sob uma enorme pressão internacional, a Indonésia acaba por aceitar uma intervenção internacional e, no dia 15 de setembro de 1999 (S/RES/1264), o Conselho de Segurança da ONU autoriza a criação da uma força multilateral para intervir em Timor-Leste — a INTERFET (*International Force in East Timor*). Em um curto espaço de tempo, essa força internacional, liderada pela Austrália, consegue controlar a situação

no terreno (Beauvais, 2001, p. 1103). Contudo, apesar da situação securitária ter melhorado, a mesma continuava bastante frágil. Agravando ainda mais a situação, aos olhos da ONU, não havia uma administração civil efetiva no terreno (S/1999/1025, p. 6, parágrafo 22).

De forma a dar resposta a essa situação no terreno, e iniciar o processo de (re)construção do Estado timorense, a ONU, sob a resolução 1272 (S/RES/1272), cria a UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*). A missão era responsável por várias atividades como, por exemplo: manutenção da lei e da ordem pelo território timorense; desenvolvimento de serviços civis e sociais; coordenação da assistência humanitária; auxílio no desenvolvimento do país, além de criar as forças policiais e de defesa do país. Contudo, o principal objetivo da UNTAET era criar as estruturas estatais; era literalmente criar um Estado timorense e auxiliá-lo em seu caminho rumo à independência legal de Timor-Leste (S/RES/1272). De forma sem precedentes, a missão da ONU concentrava em suas mãos todos os poderes em Timor-Leste — executivo, legislativo e judiciário (Idem). Desse modo, durante o seu período de vigência, as decisões da UNTAET eram soberanas no território timorense, uma vez que não somente o governava, como também legislava sob o território e administrava a sua justiça. Não por acaso, o próprio Administrador Transitório apontado pela ONU — o brasileiro Sérgio Vieira de Mello — entendia o seu papel em Timor-Leste como o de um “déspota benevolente” (Power, 2008: 302).

Antes da restauração da independência timorense, que ocorreu somente em 20 de maio de 2002, a ONU estabeleceu, sob a resolução 1410 (S/RES/1410), a UNMISSET (*United Nations Mission of Support in East Timor*). O objetivo da missão era, fundamentalmente, auxiliar no desenvolvimento do novo Estado timorense independente. De forma a auxiliar Timor-Leste a obter a sua autossuficiência, a missão tinha essencialmente três eixos: (1) prover auxílio às principais estruturas do Estado timorense, fundamentais à viabilidade e estabilidade política do país; (2) prover a segurança pública e o cumprimento da lei em todo o território; e (3) contribuir para a manutenção da segurança externa e interna de Timor-Leste (S/RES/1410). A missão estava inicialmente mandatada para durar até 20 maio de 2003.

Contudo, dada a grande instabilidade do ambiente securitário no terreno, a UNMISSET foi renovada e profundamente reestruturada por três vezes.⁸ As reestruturações buscaram, essencialmente, reforçar ainda mais o apoio à administração pública, ao sistema de justiça, à aplicação das leis, e à segurança e estabilidade do país.

Em 2005, a situação securitária em Timor-Leste mantinha-se bastante delicada e vários desafios estruturais, aos olhos do próprio Secretário-Geral na ONU, não tinham sido superados, como por exemplo: o país ainda estar longe de conseguir funcionar sem uma profunda presença internacional, a fragilidade de setores cruciais da administração pública Timorense, e a enorme dificuldade enfrentada pela polícia timorense de estruturar-se (S/2004/888, p. 14). Contudo, apesar de tal cenário, a presença da ONU, sob a forma de uma pesada operação de paz, começa a diminuir em 2005 até ao término da UNMISSET em 20 de maio de 2005. Entretanto, a presença da ONU continuou a ser sentida no terreno, não somente por intermédio de suas agências, mas também por meio de um gabinete político. Em 28 de abril de 2005, o Conselho de Segurança, sob a resolução 1599 (S/RES/1599), estabeleceu a UNOTIL (*United Nations Office in Timor-Leste*) cujo objetivo era essencialmente consolidar as atividades levadas a cabo pela UNMISSET.

Devido ao fato da situação em Timor-Leste estar bastante instável em termos securitários, o mandato da UNOTIL foi estendido por três vezes.⁹ Contudo, independentemente da instabilidade no terreno, o processo de diminuição da presença da ONU permaneceu em curso. Ao não saber ler tais sinais vindos do terreno e ao negligenciar elementos cruciais da realidade timorense, que serão melhor aprofundados mais adiante no capítulo — como, por exemplo, a reintegração na sociedade dos membros das Falintil, as divisões estruturais presentes dentro das forças armadas, a relação tensa entre a polícia e o exército, e as diferenças existentes dentro da elite polí-

⁸ Estas foram: (1) em 19 de maio de 2003, sob a resolução 1480 (S/RES/1480) até 20 maio de 2004; (2), em 14 de maio de 2004, sob a resolução 1543 (S/RES/1543) até 20 de novembro de 2004; e, (3), em 16 de novembro de 2004, sob resolução 1573 (S/RES/1573) até 20 de maio de 2005.

⁹ As extensões foram todas em 2006 (S/RES/1677; S/RES/1690; S/RES/1703).

tica timorense — esse processo acabou por culminar na grave, e bastante violenta, crise ocorrida no país em 2006. Em menos de quatro anos desde a restauração da independência legal de Timor-Leste, e a quase um mês antes do fim do mandato da UNOTIL, a polícia e o exército timorenses, dois dos principais elementos do processo onusiano de construção da paz em Timor-Leste, enfrentaram-se de forma bastante violenta nas ruas da capital timorense Díli. Como resultado dos eventos sangrentos de abril-maio de 2006, as instituições estatais timorenses, incluindo a polícia e as forças armadas, simplesmente derreteram. Paralelamente, a crise deixou 38 mortos, mais de 1.650 casas destruídas, e perto de 150.000 deslocados internos (ICG, 2008, p. 3).

De forma a responder a esta crise humanitária, foi destacada mais uma força de intervenção para o território timorense, que tal como a INTERFET foi liderada pela Austrália. Essa força era a ISF (*International Stabilization Force*). Contudo, a crise e a violência continuaram. De fato, mais pessoas morreram entre agosto de 2006 e fevereiro de 2007 do que durante a crise em si mesma (*ibidem*). Todo o ocorrido foi uma grande catástrofe que, para o próprio Secretário-Geral da ONU, levou a uma crise política, humanitária e securitária de grandes proporções (S/2006/628, p. 1) em Timor-Leste. Mais do que uma curta crise política ou meramente institucional, o Secretário-Geral via a crise de 2006 como algo bastante complexo e com dimensões políticas, institucionais, econômicas, sociais e também históricas (Idem, p. 8), onde cada dimensão relaciona-se de modo próximo e potencializa a outra.

Em reação a essa gravíssima situação, o Secretário-Geral (S/2006/628) recomendou a criação de uma operação de paz multidimensional e integrada. Aceitando tal recomendação, o Conselho de Segurança, sob a resolução 1704 (S/RES/1704) decidiu criar a quinta operação de paz destacada para Timor-Leste — a UNMIT (*United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*). O mandato da missão era extremamente vasto, profundo e buscava atuar em várias dimensões como, por exemplo: (re)construir as instituições governamentais, assim como buscar aumentar suas próprias capacidade de funcionamento; auxiliar o governo e as instituições a aumentarem sua

cultura democrática; restaurar e manter a segurança pública, assim como a lei e a ordem no território timorense; reconstituir todo o setor de segurança de Timor-Leste, o que evidentemente incluía a polícia e as forças armadas; ajudar na recuperação econômica do país; disseminar políticas de gênero e de direitos humanos pelas políticas públicas timorenses; dentre muitas outras dimensões (Idem).

De modo não surpreendente, a situação em Timor-Leste permaneceu instável e o mandato da UNMIT, de forma a responder aos eventos no terreno, foi sendo sucessivamente estendido e reestruturado.¹⁰ O mandato da missão foi estendido diversas vezes devido ao ambiente inseguro e violento em Timor-Leste (incluindo a violência de gangues e um ataque, em fevereiro de 2008, contra o Presidente e o Primeiro-Ministro de Timor-Leste) e devido a duas temporadas eleitorais que estavam agendadas para ocorrer no país, tanto para o Parlamento quanto para a Presidência. Na primeira temporada eleitoral, entre abril e junho de 2007,¹¹ José Ramos-Horta foi eleito presidente, no segundo turno, com quase 70% dos votos.¹² Nas eleições Parlamentares, o partido Fretilin (Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente) liderado por Mari Alkatiri, teve perto de 29% dos votos.¹³ Na segunda temporada eleitoral, durante o primeiro semestre de 2012,¹⁴ foi Taur Matan Ruak quem venceu as eleições com perto de 60% dos votos.¹⁵ Alguns meses depois, durante as eleições Parlamentares, o partido liderado por Xanana Gusmão, o CNRT (Congresso Nacional de Reconstrução de Timor-Leste), foi o mais votado com perto de 36% dos

¹⁰ O mandato da UNMIT foi alterado por seis vezes: (1) em 2007 (S/RES/1745), (2) em 2008 (S/RES/1802), (3) em 2009 (S/RES/1867), (4) em 2010 (S/RES/1912), (5) em 2011 (S/RES/1969), e finalmente (6) em 2012 (S/RES/2037).

¹¹ As eleições presidenciais tiveram dois turnos: primeiramente em 9 de abril, e posteriormente em 9 de maio de 2007. As eleições parlamentares ocorreram no dia 30 de junho.

¹² Para os resultados de cada candidato, de modo detalhado, das eleições presidenciais de 2007, ver (STAE, 2007b).

¹³ Para os resultados detalhados das eleições parlamentares de 2007, ver (STAE, 2007a).

¹⁴ As eleições presidenciais ocorreram entre março e abril de 2012; o primeiro turno em 17 de março e o segundo em 16 de abril de 2012. As eleições parlamentares ocorreram em 7 de julho de 2012.

¹⁵ Para os resultados de cada candidato, de modo detalhado, das eleições presidenciais de 2012, ver (STAE, 2012).

votos.¹⁶ Foi somente depois de Xanana Gusmão ter tomado posse como Presidente que a UNMIT, em 31 de dezembro de 2012, terminou o seu mandato. Contudo, mesmo não tendo uma missão de paz no terreno, a presença da ONU continua fazendo-se sentir em Timor-Leste por meio das suas inúmeras agências, ainda atuantes em território timorense.

Limitações da construção da paz em Timor-Leste

Apesar do engajamento das Nações Unidas com Timor-Leste ser algo de uma profundidade e abrangência sem precedentes, levando inclusive alguns analistas a entenderem que a ONU teria que literalmente «inventar» Timor-Leste (Traub, 2000, p. 74), tal processo assentou em bases bastante frágeis no que toca à construção da paz em Timor-Leste. A simples ocorrência da grave crise ocorrida em 2006, ou mesmo dos atentados ao Presidente e Primeiro-Ministro em 2008, com a violência e seriedade que tiveram, mesmo depois de um engajamento profundo e alargado como a ONU apresentou em Timor-Leste, é um indicador bastante forte dessa fragilidade. Mais do que isso, apesar de a ONU ter atuado em Timor-Leste por mais de uma década, a sua atenção foi constantemente mais acentuada na construção de instituições estatais do que no desenvolvimento das condições de vida dos timorenses. Os indicadores socioeconômicos timorenses são um claro exemplo disso. Basta lembrar o ambiente no qual a crise de 2006 desenrola-se, onde Timor-Leste era o país mais pobre da região com uma renda *per capita* de somente 370 dólares ao ano (UNDP, 2006, p. 1), sua expectativa de vida somente 55.5 anos (54 para homens e 56.6 para mulheres) (Idem), e sua população vulnerável a doenças ligadas à diarreia, malária, dengue e lepra. Relativamente à taxa de desemprego, por exemplo, a mesma chega a 9%, mas em áreas urbanas, como em Díli, o desemprego pode chegar aos 30% (*Ibidem*, p. ii, 8). No que toca ao desemprego jovem, o mesmo pode chegar aos 23% (*Ibidem*, p. 8) e aos 43% dentre os jovens urbanos

¹⁶ Para mais detalhes sobre os processos eleitorais, ver o capítulo 7 de Carla Luis neste volume.

(WB, 2005, p. 19). Esse número é particularmente preocupante pois, em um ambiente como esse, os gangues podem tornar-se cada vez mais atrativos para os jovens — precisamente por trazer para além de uma ocupação, um senso de pertença a um grupo e até mesmo respeito — o que pode ser bastante destabilizador para o ambiente securitário do país. Portanto, não é difícil imaginar que, em um ambiente socioeconômico severo como esse, uma pequena fagulha possa literalmente incendiar Timor-Leste.

Para além das limitações do próprio conceito de paz que a ONU buscou implementar em Timor-Leste, que particularmente funda-se na ideia de paz liberal¹⁷ cuja materialização desenvolvesse essencialmente por intermédio da liberalização das esferas política, econômica e social de um determinado Estado, as fragilidades das bases deixadas pelo processo de construção da paz levado a cabo pela ONU em Timor-Leste prendem-se essencialmente com três eixos: (1) as características estruturantes do engajamento da ONU com Timor-Leste; (2) limitações estruturais do mesmo; e (3) a negligência de dimensões importantes da realidade timorense. No que toca ao primeiro eixo, o engajamento da ONU com Timor-Leste marcou-se particularmente pela sua abordagem linear à reconstrução pós-bélica e pela sua natureza reativa, ao invés de preventiva, relativamente aos acontecimentos no terreno. Quanto à sua abordagem linear, ela fica bastante evidente quando busca-se entender, no seu conjunto, as operações de paz enviadas para Timor-Leste. Ao observá-las em conjunto, fica claro que a ONU buscou que cada operação de paz no terreno fosse pensada como um instrumento de resolução de conflitos, indo desde a aproximação das partes e contenção do conflito até à tentativa de transformação do mesmo, e que correspondesse a cada fase do ciclo dos conflitos.¹⁸ Contudo, tal fato demonstra um entendimento bastante linear e faseado dos conflitos, algo que é bastante difícil de encontrar na realidade no terreno. Assim, é claramente perceptível

¹⁷ Para uma melhor delimitação do que é a paz liberal e de suas críticas, ver por exemplo (David, 1999; Fischer, 2000; Duffield, 2001; Richmond, 2004, 2006, 2007; Newman *et al.*, 2009; Paris, 2010; Taylor, 2010). Para uma crítica à implementação da paz liberal em Timor-Leste, ver por exemplo (Richmond e Franks, 2008).

¹⁸ Para mais relativamente às fases de um conflito, ver por exemplo (Ramsbotham *et al.*, 2005, p. 11-12).

que, desde os Bons Ofícios dos Secretários-Gerais até a UNMIT, foram empregues em Timor-Leste quase todos os instrumentos de transformação de conflitos à disposição da ONU, de modo linear e sequencial, indo desde o *peacemaking* até o *peacebuilding*, passando pelo *peace enforcement* e o *peacekeeping*.¹⁹ A Figura 1 exemplifica esse tipo de racional presente na abordagem da ONU em Timor-Leste.

Figura 1: O Racional de Resolução de Conflitos da ONU Presente em Timor-Leste

1982 – 5 de maio 1999	junho 1999 – setembro 1999	setembro 1999 – fevereiro 2000	outubro 1999 – maio 2002	maio 2002- maio 2005	maio 2005 – agosto 2006	agosto 2006 – dezembro 2012
Bons Ofícios Negociações (Acordos de 5 de maio)	UNAMET (Organização do Referendo)	INTERFET (Força de Estabilização)	UNTAET (Administração Transitória)	UNMISSET (Missão de Suporte)	UNOTIL (Missão Política)	UNMIT (Missão Integrada)

Fonte: A autoria própria com base em Smith e Dee (2006, p. 455).

Caso tal entendimento relativamente à transformação dos conflitos fosse acertado, Timor-Leste deveria estar passando por um forte desenvolvimento e apresentando sólidos indicadores socioeconômicos, e o país seria o melhor exemplo do acerto de tal abordagem perante a conflitualidade internacional. Contudo, como já foi mencionado, a mera ocorrência dos conflitos violentos de 2006 e 2008, em conjunto com o vagaroso desenvolvimento do país, demonstram exatamente o contrário. Tais fatos evidenciam, precisamente, a fragilidade de tal abordagem.

Em adição à sua linearidade e entendimento sequencial da transformação dos conflitos, outra característica estruturante do engajamento da ONU com Timor-Leste é o seu caráter reativo, ao invés de preventivo. Essa natureza reativa da abordagem onusiana relativamente a Timor-Leste é visível desde

¹⁹ Para uma visão mais aprofundada dos instrumentos de transformação de conflitos à disposição da ONU, ver (UN, 2008).

o princípio, e é particularmente persistente ao longo de todo o engajamento da organização com o país. Pode-se lembrar, por exemplo, que apesar dos Bons Ofícios exercidos por sucessivos Secretários-Gerais, a ONU tem pouca margem, dado o ambiente internacional marcado pela rivalidade bipolar, para efetivamente evitar a contínua violência ocorrida em Timor-Leste. Na verdade, o relacionamento da organização com o país adensa-se somente no fim da década de 90, como reação às condições difíceis e violentas sob as quais os timorenses viviam tornaram-se claramente visíveis no cenário internacional. Essa natureza reativa é persistentemente percebida ao longo de todo relacionamento da ONU com Timor-Leste.

Observando a atuação da ONU em Timor-Leste, não há qualquer dúvida de que os mandatos das operações de paz destacadas para o território certamente foram sendo modificados, adaptados e estendidos. Contudo, tais alterações e modificações nos mandatos das operações de paz da ONU, ao invés de buscarem uma abordagem claramente preventiva, eram meramente reações ao que ocorria no terreno. Dessa forma, a ONU estava constantemente atrás dos acontecimentos, o que dificilmente faz com que a sua abordagem em Timor-Leste deixe bases sólidas para uma real consolidação da paz no país.

Relativamente ao segundo dos eixos que estão na origem da fragilidade das bases deixadas pelo processo de construção da paz liderado pela ONU em Timor-Leste, o mesmo prende-se com as limitações estruturais do próprio processo. Apesar do engajamento onusiano com o país ser apresentado pela organização como um caso de sucesso (Goldstone, 2004, p. 83), o mesmo teve inúmeras limitações desde o seu princípio. Primeiramente, uma grande limitação do mesmo, por exemplo, tem a ver com a própria estrutura da UNTAET e suas contradições internas. Além das brigas internas entre os departamentos da ONU de Assuntos Políticos e de Manutenção da Paz, pode-se chamar a atenção também para os próprios instrumentos delineados para a missão serem inadequados. A UNTAET, apesar de ser uma missão de (re)construção do Estado por excelência, estava essencialmente equipada com ferramentas de uma operação de manutenção da paz (Suhrke, 2001, p. 1). Consequentemente, a UNTAET foi uma missão que

estava direcionada para objetivos de longo prazo, mas a mesma estava dotada de instrumentos voltados para o curto prazo.

Em segundo lugar, a missão não tinha qualquer estrutura para acomodar, e assegurar, a participação timorense nos seus processos decisórios (Suhrke, 2001). Dado que a ONU estava mandatada para «assistir» aos timorenses no processo de independência, a falta de um espaço para incorporar estruturalmente a voz timorense à missão era uma limitação crucial. Paradoxalmente, um relacionamento que em tese deveria auxiliar aos timorenses na construção do seu próprio Estado e nesse sentido, incorporar de forma substancial a participação timorense, prevenia, algumas vezes “metodologicamente”, tal participação (Chopra, 2002, p. 981). Tal fato, obviamente, colocava grande dificuldade ao relacionamento da ONU com a população local (Suhrke, 2001, p. 2) e acabava marginalizando um largo espectro de experiências políticas, a história, a cultura e, sobretudo, as necessidades dos timorenses (Richmond, 2011, p. 87). De acordo com Jarat Chopra (2000, p. 32), tal cerceamento à participação timorense é percebida desde a fase de planeamento da UNTAET, a qual não incluiu nenhum real contato ou participação de representantes de Timor-Leste. É bem verdade que Sérgio Vieira de Mello, por exemplo, tentava uma aproximação com as elites políticas Timorenses. Contudo, tal abordagem tinha um cunho muito mais pessoal do que propriamente institucional. Além disso, também percebe-se que há algum esforço para a inclusão de Timorenses na estrutura da missão. Entretanto, os mesmos só podiam candidatar-se a cargos menores dentro da mesma e de modo limitado (*Ibidem*, p. 29-33). A dificuldade à participação timorense é perceptível, também, na própria língua na qual a legislação desenvolvida pela UNTAET era escrita. Apesar da enorme variedade linguística presente em Timor-Leste, o Tétum funcionou por muito tempo como uma espécie de *língua franca* no país (Carvalho, 2001, p. 65). Contudo, pouquíssimos instrumentos legislativos eram escritos em Tétum. Os mesmos eram escritos ou em inglês ou em português. Apesar do português ter tido um papel fundamental na formação, e consolidação, do movimento de resistência e da própria identidade timorense, o uso do Tétum é muito mais difundido entre a população (*Ibidem*, p. 70). Contudo,

isso foi negligenciado pela ONU e acabava por dificultar a participação dos timorenses relativamente a um pilar fundamental de qualquer país — suas leis. Obviamente isso não quer dizer que os Timorenses não apropriaram-se de nenhuma parte do processo, porque certamente o fizeram. Contudo, a participação Timorense além de ser bastante estruturada pela ONU, a organização pouco fez para, institucionalmente, acomodar tal participação nos principais processos decisórios da missão.

Ao analisar o engajamento da ONU com Timor-Leste, José Manuel Pureza e outros investigadores apontam limitações em outras dimensões do mesmo, como por exemplo as esferas militar/securitária e a político/constitucional. Na primeira esfera, é evidenciado como a forma acelerada de incorporar antigos combatentes na polícia e no exército acabou gerando grande tensão entre as duas instituições (Pureza *et al.*, 2007, p. 23). Na verdade, a própria incerteza relativamente ao estatuto das Falintil²⁰ acabou atrasando o processo de reforma do setor de segurança. Posteriormente, a ONU acabou decidindo que as FDTL (Forças de Defesa de Timor-Leste) acabariam por ter as Falintil como o seu núcleo. Aqueles que não iriam ser integrados nas forças armadas, acabariam por ser desmobilizados por meio de um programa de assistência (FRAP – *Falitin Reintegration Assistance Programme*). Contudo, o processo de seleção para integrar as forças armadas timorenses acabou gerando bastante ressentimento e instabilidade dentro da instituição, assim como incidentes securitários (Martin e Mayer-Rieckh, 2005, p. 134). Consequentemente, mesmo no dia da independência, nem a polícia nem o exército estavam completamente aptos a desempenharem as funções de segurança pública e de defesa de Timor-Leste (*Ibidem*, p. 135). No plano político-constitucional, Pureza também ilumina que a língua e o sistema jurídico foram fontes de algumas contradições entre os internacionais e os timorenses. Enquanto, por exemplo, Australianos e anglófonos em geral, advogavam o uso do Bahasa indonésio, ou mesmo do inglês, como língua oficial, e do *common law* enquanto enquadramento

²⁰ As Falintil (Forças Armadas de Libertação e Independência de Timor-Leste) eram o braço armado da resistência timorense durante a ocupação Indonésia.

jurídico; os Timorenses, e lusófonos em geral, argumentavam em direção do uso do português e do modelo civil. Essa contradição acabou gerando, inclusive, bastante confusão relativamente ao treinamento dos policiais e das autoridades jurídicas, pois dependendo de onde os mesmos fossem treinar, na Austrália ou em Portugal, recebiam treinamentos jurídicos distintos (*Pureza et al.*, 2007, p. 23). Conseqüentemente, na opinião de Ian Martin e Alexander Mayer-Rieckh (2005, p. 137), a administração da justiça era “seriamente inadequada” e sem qualquer coordenação ou estratégia.

O terceiro eixo relativamente às fragilidades inerentes ao processo de construção da paz liderado pela ONU em Timor-Leste tem a ver com o negligenciar, por parte da organização, de dimensões essenciais da realidade timorense. De fato, a mera ocorrência da crise de 2006 é talvez o evento mais emblemático da fragilidade da paz construída pela ONU em Timor-Leste. Dada a limitação de espaço, o ponto aqui não é explicar tal crise, nem mesmo as suas raízes profundas,²¹ mas sim evidenciar que a crise foi o culminar de uma série de eventos e processos, também violentos, que desenvolviam-se em Timor-Leste que a ONU simplesmente negligenciou, ou pelo menos subestimou. De modo muito breve, pode-se entender que a crise de 2006 começa com 159 soldados, em janeiro de 2006, reclamando de discriminação dentro das forças armadas — relativamente a salários e promoções — que era entendida como funcionando contra os soldados provenientes da parte ocidental de Timor-Leste (*Loromonu* em Tétum) e favorecendo os soldados da parte oriental (*Lorosae* em Tétum). Esse grupo ficou conhecido como “peticionários” (ICG, 2008, p. 2). Contudo, devido à má gestão da crise, a mesma rapidamente escalou para um conflito aberto, no fim de maio de 2006, entre as forças policiais e militares em plena capital, Díli (CIGI, 2009, p. 3). Como já mencionado, a crise não somente estilhou o aparato estatal timorense, incluindo a polícia e o exército, como também deixou o país em uma situação calamitosa com proporções drásticas nos planos humanitário, político, institucional, social e econômico. O fato da

²¹ Para um entendimento mas aprofundado da crise de 2006, ver por exemplo (Curtain, 2006; ICG, 2006, 2008; Kingsbury, 2009, p. 138-153; Richmond e Franks, 2009, p. 89-93).

grave crise ser a superfície de camadas mais profundas da realidade timorense que foram, no mínimo, subestimadas pela ONU durante o processo de (re)construção levado a cabo em Timor-Leste evidencia precisamente a fragilidade do mesmo.

Surpreendentemente, essas camadas estão intrinsecamente relacionadas com dimensões fundamentais do processo de (re)construção onusiano, nomeadamente: o Desarmamento, Desmobilização, Reintegração (DDR), a Reforma do Setor de Segurança (SSR), e o ambiente político. As camadas são, por exemplo: (1) um pobre processo de reintegração na sociedade dos membros das Falintil que não foram absorvidos pelas forças armadas; (2) as divisões estruturais presentes e visíveis dentro das próprias forças armadas; (3) a relação tensa entre a polícia e o exército; e (4) as diferenças existentes dentro da elite política timorense; para mencionar apenas algumas. Relativamente à primeira camada, esta tem a ver com o processo de reinserção de antigos combatentes na sociedade. Como já foi mencionado, as forças armadas timorenses têm sua origem na transformação das Falintil em uma força regular. Contudo, nem todos os membros das Falintil foram incorporados nas forças armadas, sendo que aqueles veteranos que não foram absorvidos ficaram desempregados (ICG, 2006). Os veteranos que ficaram de fora das forças armadas receberam uma pequena ajuda financeira²² de forma a reiniciarem suas vidas dentro da sociedade civil. Essa reinserção foi bastante difícil já que além do dinheiro ter sido rapidamente gasto, esses veteranos estiveram vinte e cinco anos na floresta, sem família, lutando uma guerra de resistência e, certamente, tinham dificuldades em tornarem-se pescadores, ou possuir um pequeno comércio. Consequentemente, quando o dinheiro esgotou-se, muitos deles começaram a reagrupar-se, muitos deles fora do enquadramento securitário do Estado timorense. Além disso, um ressentimento profundo foi surgindo quando os veteranos, que não foram incorporados no exército, começaram a ver que muitos dos oficiais de polícia que estavam sendo recrutados, tinham feito

²² A quantia recebida era de US\$550 e era parte do programa FRAP acima mencionado.

parte das forças de ocupação indonésias, enquanto eles, que lutaram pela independência timorense, estavam desempregados (ICG, 2006).

Uma segunda camada da realidade timorense negligenciada pela ONU tem a ver com outra parte fundamental dos esforços de reconstrução realizados pela organização em Timor-Leste — a Reforma do Setor de Segurança (SSR), o que essencialmente significou a (re)construção das instituições da polícia e do exército timorenses, assim como as instituições políticas relacionadas com as mesmas. Mais precisamente, essa segunda camada resulta de tensões que foram crescendo dentro do exército durante bastante tempo. Damien Kingsbury (2009, p. 142), por exemplo, lembra o longo e profundo desconforto existente dentro das forças armadas relativamente a vários pontos, como por exemplo: (1) o seu estatuto em relação à polícia; (2) os salários e as condições da organização; (3) a falta de um propósito claro; e (4) o desapontamento com a política.

Além disso, havia também tensões que datavam da época da guerrilha. Essa tensão tem a ver, por exemplo, com uma divisão que surgiu dentro do exército baseada na percepção do grau de resistência, ou conivência, das pessoas provenientes das metades ocidentais e orientais de Timor-Leste, durante o período de ocupação indonésia. Essa divisão não tinha muito eco na sociedade em geral. Contudo, havia a percepção dentro das forças armadas de que os membros da resistência do lado Ocidental do país, os *loromonu*, tiveram uma participação menos proeminente, ou até mesmo menos contestatória, do que aqueles que estavam do lado Oriental, que tiveram uma participação mais confrontativa e, portanto, sofreram mais durante a ocupação indonésia (Kingsbury, 2009, p. 145-146). Apesar de essa ser uma falsa dicotomia, pois ambos os lados resistiram e cooptaram, dado que as forças armadas são uma conversão das forças de guerrilha (Falintil) para um exército regular, tal suposição teve grande eco na organização, pois havia a constante suspeita de favorecimento dos soldados originários do lado Oriental de Timor-Leste. Conseqüentemente, tal suposição era algo que poderia facilmente levar a, ou ser o gatilho de, tensões profundas. De fato, foi precisamente tal suposição que estava constantemente na origem da externalização de insatisfações concretas que, apesar de terem

sido menosprezadas ou mal geridas, foram ocorrendo ao longo do tempo. Basta lembrar, por exemplo, dos 42 soldados que, em dezembro de 2003, foram dispensados após reclamarem de demissões injustas, e condições de trabalho inadequadas, ou o grupo de soldados que, em fevereiro de 2005, começaram a reclamar, diretamente com o Presidente, de discriminação dentro das forças armadas. Tais reclamações eram bastante semelhantes às feitas pelos «peticionários» em janeiro de 2006, o que evidencia que a questão já estava presente no terreno há bastante tempo (ICG, 2008, p. 2).

A terceira camada negligenciada, ou pelo menos subestimada, pela ONU durante o processo de (re)construção de Timor-Leste também tem a ver com a reforma do setor de segurança. Mais especificamente, tem a ver com a relação tensa entre as forças armadas e a polícia nacional. Em primeiro lugar, é preciso ter em mente a espinha dorsal de cada organização. Enquanto a polícia tinha vários membros que eram originários da polícia indonésia, e até mesmo do exército, em sua organização, o exército timorense era formado essencialmente por ex-guerrilheiros.²³ Portanto, existiam duas organizações no país, que devido à sua própria razão de ser, estavam armadas, e onde muitos de seus membros lutaram em lados opostos durante a invasão e ocupação indonésia, assim como durante toda a resistência timorense (*Ibidem*). Além disso, não houve, por parte da ONU, nenhuma estratégia concreta no sentido de aproximar as duas instituições. Portanto, não é difícil imaginar que ter duas instituições estruturantes do Estado, potencialmente rivais e armadas, aliado aos limitados esforços de aproximação, seja a própria receita para uma séria e grave instabilidade no país.

De fato, a profunda tensão entre as duas organizações acabou sendo externalizada por meio de várias situações violentas ao longo do tempo que, por sua vez, reforçavam ainda mais a tensão existente. Basta lembrar, por exemplo, que apesar dessa tensão ter explodido sob a forma da crise de 2006, a mesma foi na verdade o culminar de uma série de incidentes violentos entre a polícia e o exército (ICG, 2008). Pode-se mencionar, por

²³ O próprio nome das forças armadas timorenses, Falintil- Forças de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL), é precedido pelo nome do braço armado da resistência timorense — Falintil.

exemplo, os incidentes de: (1) setembro de 2003, quando um alegado ataque a soldados, por parte de um grupo de policiais, levou a um confronto na estação de polícia de Díli; (2) janeiro de 2004, quando, após confrontos ocorridos durante um jogo de vôlei, alguns policiais foram detidos por soldados em Los Palos; e (3) de dezembro de 2004, quando soldados saquearam a estação policial de Becora, onde um de seus oficiais foi detido e alegadamente maltratado (ICG, 2008, p. 2).

A quarta camada da realidade timorense negligenciada pelo processo de construção da paz levado a cabo pela ONU no país relaciona-se com outra parte fundamental desse processo — o ambiente político. A crise de 2006 pode também ser entendida como o trazer para a política governamental diferenças e ressentimentos existentes entre atores políticos que datam do tempo da resistência. Durante a crise, ficou claro que as elites políticas e da área da segurança viram uma oportunidade para aumentarem seus poderes, libertar alguma frustração ou até mesmo protegerem-se (ICG, 2006, p. i; Richmond e Franks, 2009, p. 97). Os eventos podem perfeitamente ser entendidos como uma disputa de poder entre o Primeiro-Ministro e o Presidente da altura — Mari Alkatiri, e Xanana Gusmão, respetivamente (ICG, 2006, p. i). Na sua superfície, os eventos claramente podem ser enquadrados como uma forma de desestabilizar, por um lado, o governo da Fretilin, que era liderado por Mari Alkatiri, e, por outro lado, a ascendência que Xanana Gusmão tinha sob as forças armadas, dado que a maior parte do exército era pessoalmente leal a ele, pois Xanana fora o comandante das Falintil durando o período da resistência.

O Primeiro-Ministro e o Presidente certamente tinham suas diferenças. Contudo, as diferenças eram ainda mais acentuadas entre o comitê central da Fretilin e Xanana Gusmão, e essa diferença vinha desde os tempos das disputas políticas e ideológicas dentro do movimento de resistência. A origem dessas disputas pode ser encontrada no início dos anos oitenta. Até essa época, o pilar político era o mais importante dentro da resistência, o que fazia do comitê central da Fretilin o órgão mais relevante da resistência timorense. De 1981 em diante, o combate armado ganhou cada vez mais importância, até ser mesmo um pilar mais importante do que

o pilar político (CAVR, 2005, p. 32; parágrafo 110). Assim, Xanana Gusmão começou a ter mais destaque dentro do processo decisório da resistência (ICG, 2006, p. 3). Juntamente com outras lideranças, Xanana tomou algumas decisões que não foram do agrado dos membros da linha-dura do comitê, como por exemplo: (1) iniciar negociações com os indonésios; (2) aproximar-se da Igreja Católica e de outros grupos; e (3) abandonar o marxismo de forma a alargar a base de apoio da resistência (CAVR, 2005, p. 34; parágrafo 116-118; ICG, 2006, p. 3). Em 1984, uma divisão ocorreu. Alguns membros mais antigos das Falintil, que também eram membros do comitê central da Fretilin, tentaram um golpe contra Xanana Gusmão, mas não obtiveram sucesso. Ainda em 1984, Xanana Gusmão tomou outra decisão que foi má recebida pelos membros do comitê central da Fretilin, o que levou a outra divisão — Xanana Gusmão propôs a dissociação entre as Falintil e a Fretilin, o que só realizou-se em dezembro de 1987 (CAVR, 2005, p. 37; parágrafo 126; ICG, 2006, p. 3-4). Essa dissociação, na prática, significava que o lado político da resistência ficava concentrado na diáspora, com os principais membros do comitê central baseados em Angola e Moçambique, e o lado armado permanecia em Timor-Leste, e esse tornou-se inquestionavelmente leal ao líder Xanana Gusmão (Idem, p. 4). Essa pode ser entendida como uma divisão interna e profunda entre a Fretilin e o exército, e conseqüentemente Xanana Gusmão (*Ibidem*). De fato, esta divisão tem implicações profundas para a política timorense no período pós-independência, inclusive nos dias atuais. Contudo, essa camada da realidade timorense, como pode-se perceber, foi negligenciada, ou no mínimo indevidamente gerida, pela ONU durante o processo de construção da paz levado a cabo em Timor-Leste.

Apesar da existência de todos esses elementos que estão na base da fragilidade da paz construída pela ONU em Timor-Leste, o processo de (re)construção do Estado timorense levado a cabo pela organização era, e ainda é, apresentado como um grande sucesso da ONU (Goldstone, 2004, p. 83). Contudo, para Richmond e Franks (2009), o que foi celebrado em maio de 2002 foi de fato “um Estado que existia apenas no nome e a substância do Estado recém-criado era na verdade uma fantasia” (Idem, p. 93).

Essa interpretação da realidade timorense conecta-se com a ideia de «Estado fantasma» desenvolvida por David Chandler (2006). Para ele, esse tipo de situação ocorre quando é percebido que o Estado em questão pode até possuir estruturas administrativas e de governança, mas é limitado relativamente à vontade política da sociedade em questão, dado que ainda possui uma grande influência internacional. Esses Estados podem até ter soberania legal, mas os seus processos de formulação de políticas são extensamente controlados e supervisionados por instituições internacionais (Idem, p. 43-44). Adicionalmente, esse entendimento liga-se com a noção avançada por Christopher Bickerton (2007) de que os processos de (re)construção de Estados (*state-building*) podem ser também entendidos como processos de falhanço dos Estados (*state-failure*). Para ele, os processos de (re)construção de Estados, ao negligenciarem camadas fundamentais da realidade local e relegarem a sua população a um papel passivo de meramente receberem as instituições criadas, estão na verdade removendo a vontade popular do processo político de criação dessas instituições. Consequentemente, as instituições criadas acabam por não estarem enraizadas nas sociedades em questão. Como resultado, o processo de (re)construção de Estados, ao criar instituições com pouca sustentação política e social, de fato cria instituições com bases bastante frágeis e que constantemente necessitam do suporte internacional para meramente manterem-se de pé (Bickerton, 2007, p. 93, 100). Apesar de o processo de (re)construção levado a cabo em Timor-Leste ter várias nuances e ser frequentemente apontado como um caso de sucesso, é possível visualizar tal cenário ao se analisar o engajamento da ONU com o país, mesmo este tratando-se de um tipo de participação diferenciada da organização em cenários pós-conflito. Basta lembrar, por exemplo: o simples fato das várias camadas da realidade timorense, acima mencionadas, terem sido negligenciadas; a participação timorense não ser estruturalmente incorporada nos processos decisórios durante o processo de (re)construção levado a cabo no país; a mera ocorrência da crise de 2006 e a sua gravidade; assim como o próprio fato das instituições timorenses, o grande foco do esforço onusiano no país, terem simplesmente desintegrado em decorrência desta crise — para mencionar apenas alguns indícios. Nesse sentido, é bem verdade

que Timor-Leste hoje vive um cessar-fogo. Contudo, a verdade é que a vida do Timorense comum pouco melhorou, mesmo depois de todos os esforços e investimentos da ONU. Assim, resta saber se Timor-Leste continuará nesta frágil paz existente no país, uma mera pacificação, ou caminhará para a construção de uma paz sustentável em seu território.

Conclusão

Esse capítulo discute criticamente o processo de construção da paz levado a cabo pela ONU em Timor-Leste. Primeiramente, o capítulo apresenta uma visão panorâmica do engajamento onusiano com o país e delinea os principais elementos e objetivos das operações de paz da ONU destacadas para Timor-Leste. Adicionalmente, o capítulo evidencia que as fragilidades das bases deixadas pelo processo de construção da paz levado a cabo pela organização no país tem a ver essencialmente com três eixos fundamentais. Eles são: (1) as características estruturantes do engajamento da ONU com Timor-Leste; (2) limitações estruturais do mesmo; e (3) a negligência de dimensões importantes da realidade timorense por parte da ONU. Relativamente ao primeiro eixo, o capítulo abordou, por um lado, a abordagem e entendimento lineares e sequenciais no que toca à transformação dos conflitos que a ONU apresentou durante o seu engajamento com Timor-Leste. Por outro lado, ainda relativamente ao primeiro eixo, o capítulo também evidenciou que a postura da ONU no que toca a Timor-Leste pautou-se essencialmente por um caráter reativo, ao invés de preventivo, relativamente aos acontecimentos desenvolvidos no país.

O capítulo também abordou limitações estruturais do próprio processo de (re)construção como um todo. Ao abordar tais limitações, o capítulo focou-se nas deficiências internas do engajamento onusiano, na marginalização dos timorenses relativamente às estruturas decisórias do processo de (re)construção, assim como deficiências apresentadas em esferas cruciais do mesmo como as esferas militar/securitária e a político/constitucional. Por último, o capítulo evidencia importantes camadas da realidade timorense

que foram negligenciadas, ou no mínimo subestimadas pela ONU durante o processo de (re)construção e que estão na base da grave crise ocorrida em Timor-Leste durante o ano de 2006. Portanto, por meio do delinear destas camadas, o capítulo evidencia não somente que a ONU não prestou a devida atenção às dimensões fundamentais da realidade timorense. É precisamente nesse ponto em que fica evidenciada a fragilidade da paz construída pela ONU em Timor-Leste. Contudo, paradoxalmente, a aparência de Timor-Leste como um caso de sucesso é fundamental para a ONU. Dada a profundidade do engajamento da ONU com o país — o número de operações de paz destacadas (e suas sucessivas extensões), suas durações e profundidade, assim como a variedade dos instrumentos de resolução de conflitos utilizados (do *peacemaking* até o *peacebuilding*, passando pelo *peace enforcement* e o *peacekeeping*) — Timor-Leste *tem* que ser entendido internacionalmente como um caso de sucesso. Caso contrário, todo o racional onusiano relativamente à resolução de conflitos, a sua abordagem no que toca a construção da paz em cenários pós-conflito, assim como a própria reputação da ONU enquanto um ator fundamental na transformação dos conflitos violentos pelo globo, estariam em cheque. Contudo, é precisamente a análise crítica desse processo que permite não somente expor suas limitações como, sobretudo, abrir espaço para a sua estrutural transformação e assim caminhar em direção à construção de uma paz sustentável em cenários pós-conflito violento.

Bibliografia

- A/RES/1542 — *Transmission of Information under Article 73 of the Charter – A/RES/1542 (XV)*, 15 de dezembro 1960. [Acedido a 22 de fev. 2013]. Disponível na Internet: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1542\(XV\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1542(XV)&Lang=E&Area=RESOLUTION).
- BEAUVAIS, Joel C. — Benevolent Despotism: A Critique of UN State-Building in East Timor. *New York University Journal of International Law and Politics*. Vol. 33, n.º 4 (2001), p. 1101-11078.

- BICKERTON, Christopher — State-Building: Exporting State-Failure. In *Politics without Sovereignty: a critique of Contemporary International Relations*. London: University College London Press, 2007. p. 93-111.
- CARVALHO, Maria José Albarran de — Panorama Linguístico de Timor. Identidade Regional, Nacional e Pessoal. *Camões - Revista de Letras e Culturas Lusófonas*. Vol. 14, julho-setembro (2001), p. 65-79.
- CAVR, Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor-Leste — *Chega! Relatório Final*, 31 de outubro 2005. [Acedido a 20 set. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.cavr-timorleste.org/po/Relatorio%20Chega!.htm>.
- CHANDLER, David — *The Empire in Denial - The Politics of State-building*. London: Pluto Press, 2006. p. 43-44.
- CHOPRA, Jarat — The UN's Kingdom of East Timor. *Survival*. Vol. 42, n.º 3 (2000), p. 27-39.
- . Building State Failure in East Timor. *Development and Change*. Vol. 33, n.º 5 (2002), p. 979-1000.
- CIGI, The Centre for International Governance Innovation — *Security Sector Reform Monitor - Timor-Leste Security Sector Reform Monitor*, n.º 1, dezembro 2009. [Acedido a 1 de ag. 2012]. Disponível na Internet: <http://fundasaunmahein.files.wordpress.com/2009/12/ssrm-east-timor-1.pdf>.
- CURTAIN, Richard — *Crisis in Timor Leste: Looking Beyond the Surface Reality for Causes and Solutions State, Society and Governance in Melanesia Project*, 2006. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: http://rspas.anu.edu.au/papers/melanesia/working_papers/06_01wp_Curtain.pdf.
- DAVID, Charles-Philippe — Does Peacebuilding Build Peace?: Liberal (Mis)steps in the Peace Process. *Security Dialogue*. Vol. 30, n.º 1 (1999), p. 25-41.
- DUFFIELD, Mark — *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books, 2001.
- FISCHER, Markus — *Liberal Peace: Ethical, Historical, and Philosophical Aspects BCSIA Discussion Paper 2000-07*, Kennedy School of Government, Harvard University, abril 2000. [Acedido a 15 de abr. 2011]. Disponível na Internet: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/fischer.pdf>.
- GOLDSTONE, Anthony — UNTAET with Hindsight: The Peculiarities of Politics in an Incomplete State. *Global Governance*. Vol. 10 (2004), p. 83-98.

- ICG, International Crisis Group — *Resolving Timor-Leste's Crisis Asia Report No 120*, 10 de outubro 2006. [Acedido a 20 de set. 2010]. Disponível na Internet: http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/timor-leste/120_resolving_timor_lestes_crisis.pdf.
- . *Timor-Leste: Security Sector Reform Asian Report*. N.º 143, 17 de janeiro 2008. [Acedido a 20 de set. 2010]. Disponível na Internet: http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/timor-leste/143_timor_leste___security_sector_reform.pdf.
- KINGSBURY, Damien — *East Timor - The Price of Liberty*. New York: Palgrave Macmillan, 2009. p. 72-153
- MAGALHÃES, António Barbedo de — *Timor-Leste: Interesses Internacionais e Actores Locais - 3 Volumes*. Porto: Afrontamento, 2007. p. 462, 478.
- MARTIN, Ian — *Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot, and International Intervention*. Boulder: Lynner Rienner Publishers, 2001. p. 160.
- .; MAYER-RIECKH, Alexander — The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building. *International Peacekeeping*. Vol. 12, n.º 1 (2005), p. 125-145.
- NEWMAN, Edward; PARIS, Roland; RICHMOND, Oliver P. — Introduction. In *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2009. p. 3-25.
- PARIS, Roland — Saving Liberal Peacebuilding. *Review of International Studies*. Vol. 36, n.º 2 (2010), p. 337-365.
- PORTUGAL-INDONÉSIA — *Agreement between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor*, 5 de maio 1999. 1999a. [Acedido a 19 de jun. 2011]. Disponível na Internet: http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/east_timor_05051999.pdf.
- . *Agreement Regarding the Modalities for the Popular Consultation of the East Timorese*, 5 de Maio 1999. 1999b. [Acedido a 19 de jun. 2011]. Disponível na Internet: http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/east_timor_05051999mod.pdf.
- . *East Timor Popular Consultation Agreement Regarding Security* 5 de maio 1999. 1999c. [Acedido a 19 de jun. 2011]. Disponível na Internet: http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/east_timor_05051999sec.pdf.

- POWER, Samantha — *Chasing the Flame - Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World*. New York: The Penguin Press, 2008.
- PUREZA, José Manuel [et al.] — As Novas Operações de Paz das Nações Unidas. Os casos de Angola, Timor-Leste e Moçambique. *Oficina do CES*, n.º 290. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2007. p. 1-34.
- RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom; MIALI, Hugh — *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press, 2005.
- RICHMOND, Oliver — The Globalization of Responses to Conflict and the Peacebuilding Consensus. *Cooperation and Conflict*. Vol. 39, n.º 2 (2004), p. 129-150.
- . The Problem of Peace: Understanding the 'Liberal Peace'. *Conflict, Security & Development*. Vol. 6, n.º 3 (2006), p. 291-314.
- . *The Transformation of Peace*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- . *A Post-Liberal Peace*. Abingdon and New York: Routledge, 2011.
- .; 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. p. 83-93.
- S/1999/944 — *Letter from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council - S/1999/944*, 3 de setembro 1999. [Acedido a 21 de jun. 2011]. Disponível na Internet: <http://www.undemocracy.com/S-1999-944.pdf>.
- S/1999/1025 — *Letter from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council - S/1999/1025* 4 de outubro 1999. [Acedido a 21 de jun. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/285/78/PDF/N9928578.pdf?OpenElement>.
- S/2004/888 — *Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor - S/2004/888*, 9 de novembro 2004. [Acedido a 5 de jan. 2012]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/587/60/PDF/N0458760.pdf?OpenElement>.
- S/2006/628 — *Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council Resolution 1690 (2006) - S/2006/628*, 8 de agosto 2006. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/628.

- S/RES/1246 — *UN Security Council Resolution 1246 - S/RES/1246*, 11 de junho 1999. [Acedido a 20 de jun. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/174/13/PDF/N9917413.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1257 — *UN Security Council Resolution 1257 - S/RES/1257*, 3 de agosto 1999. [Acedido a 20 de jun. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/226/69/PDF/N9922669.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1262 — *UN Security Council Resolution 1262 - S/RES/1262*, 27 de agosto 1999. [Acedido a 20 de jun. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/247/47/PDF/N9924747.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1264 — *UN Security Council Resolution 1264 - S/RES/1264*, 15 de setembro 1999. [Acedido a 2 de ag. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/264/81/PDF/N9926481.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1272 — *UN Security Council Resolution 1272 - S/RES/1272*, 25 de outubro 1999. [Acedido a 23 de abr. 2010]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/312/77/PDF/N9931277.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1410 — *UN Security Council Resolution 1410 - S/RES/1410*, 17 de maio 2002. [Acedido a 2 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/S.RES.1410+\(2002\).En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/S.RES.1410+(2002).En?Opendocument).
- S/RES/1480 — *UN Security Council Resolution 1480 - S/RES/1480*, 19 de maio 2003. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.undemocracy.com/S-RES-1480\(2003\).pdf](http://www.undemocracy.com/S-RES-1480(2003).pdf).
- S/RES/1543 — *UN Security Council Resolution 1543 - S/RES/1543*, 14 de maio 2004. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: <http://www.worldlii.org/int/other/UNSCRsn/2004/22.pdf>.
- S/RES/1573 — *UN Security Council Resolution 1573 - S/RES/1573*, 16 de novembro 2004. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.undemocracy.com/S-RES-1573\(2004\).pdf](http://www.undemocracy.com/S-RES-1573(2004).pdf).
- S/RES/1599 — *UN Security Council Resolution 1599 - S/RES/1599*, 28 de abril 2005. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.undemocracy.com/S-RES-1599\(2005\).pdf](http://www.undemocracy.com/S-RES-1599(2005).pdf).
- S/RES/1677 — *UN Security Council Resolution 1677 - S/RES/1677*, 12 de maio 2006. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.undemocracy.com/S-RES-1677\(2006\).pdf](http://www.undemocracy.com/S-RES-1677(2006).pdf).

- S/RES/1690 — *UN Security Council Resolution 1690 - S/RES/1690*, 20 de junho 2006. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: <http://www.security-councilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/TL%20SRES%201690.pdf>.
- S/RES/1703 — *UN Security Council Resolution 1703 - S/RES/1703*, 18 de agosto 2006. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1703\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1703(2006)).
- S/RES/1704 — *UN Security Council Resolution 1704 - S/RES/1704*, 25 de agosto 2006. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1704\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1704(2006)).
- S/RES/1745 — *UN Security Council Resolution 1745 - S/RES/1745*, 22 de fevereiro 2007. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1745\(2007\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1745(2007)).
- S/RES/1802 — *UN Security Council Resolution 1802 - S/RES/1802*, 25 de fevereiro 2008. [Acedido a 20 de mar. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/251/41/PDF/N0825141.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1867 — *UN Security Council Resolution 1867 - S/RES/1867*, 26 de fevereiro 2009. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/250/24/PDF/N0925024.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1912 — *UN Security Council Resolution 1912 - S/RES/1912*, 26 de fevereiro 2010. [Acedido a 3 de ag. 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/253/13/PDF/N1025313.pdf?OpenElement>.
- S/RES/1969 — *UN Security Council Resolution 1969 - S/RES/1969*, 24 de fevereiro 2011. [Acedido a 3 de agosto 2011]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/242/86/PDF/N1124286.pdf?OpenElement>.
- S/RES/2037 — *UN Security Council Resolution 2037 - S/RES/2037*, 23 de fevereiro 2012. [Acedido a 28 de fevereiro 2012]. Disponível na Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/240/01/PDF/N1224001.pdf?OpenElement>.
- SMITH, Michael G.; DEE, Moreen — East Timor. In *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2006.
- STAE, Secretariado Técnico de Administração Eleitoral — *Eleições Parlamentares 2007 - (Resultado)* NA. 2007a. [Acedido a 9 de ag. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.stae.tl/elections/2007/parliament/results/>.

- *Eleições Presidenciais 2007 - (Resultado 2ª volta)*, NA. 2007b. [Acedido a 9 de ag. 2012]. Disponível na Internet: http://www.stae.tl/elections/2007/president/results/second_round/.
- *Rezultadu Provizorio Eleisaun Prezidensial 2012 - Segundo Volta*, NA. [Acedido a 9 de ag. 2012]. Disponível na Internet: <http://www.stae.tl/elections/2012/rezultado/segunda/>.
- SUHRKE, Astri — Peacekeepers as nation-builders: Dilemmas of the UN in East Timor. *International Peacekeeping*. Vol. 8, n.º 4 (2001), p. 1-20.
- TAYLOR, Ian — Liberal Peace, Liberal Imperialism: A Gramscian Critique. In *Palgrave Advances in Peacebuilding*. London: Palgrave Macmillan, 2010. p. 154-174.
- TELES, Patrícia Galvão — Autodeterminação em Timor Leste: dos acordos de Nova Iorque à consulta popular de 30 de agosto de 1999. *Documentação e Direito Comparado*. Vol. 79-80, maio (1999a), p. 379-423.
- Autodeterminação em Timor Leste: dos acordos de Nova Iorque à consulta popular de 30 de agosto de 1999. *Boletim Documentação e Direito Comparado*. Vol. 79-80, maio (1999b), p. 379-423.
- TRAUB, James — Inventing East Timor. *Foreign Affairs*. New York: Council on Foreign Relations. Vol. 79, n.º 4 (2000), p. 74-89.
- UN, United Nations Peacekeeping Department — *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, 2008 [Acedido a 4 de maio 2009]. Disponível na Internet: http://pbpu.unlb.org/PBPS/Library/Capstone_Doc-trine_ENG.pdf.
- UNDP, United Nations Development Program — *Timor-Leste Human Development Report 2006*, 2006. [Acedido a 28 de fev. 2012]. Disponível na Internet: http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/timorleste/TIMOR_LESTE_2006_en.pdf.
- WB, World Bank — *International Development Association - Country Assistance Strategy for the Democratic Republic of Timor-Leste for the period FY06-FY08*, 22 de junho 2005. [Acedido a 28 de fev. 2012]. Disponível na Internet: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/27/000012009_20050627095435/Rendered/PDF/327000rev.pdf.