

As Nações Unidas em Timor-Leste: Construir que paz?

Maria Raquel Freire¹

Introdução

Este texto analisa o papel da Organização das Nações Unidas (ONU) no processo de construção da paz em Timor-Leste, e como através das suas presenças diferenciadas, a ONU contribuiu para a consolidação do Estado. O texto segue um alinhamento crítico ao modelo intervencionista da ONU, com base na abordagem gradual e linear que este prossegue relativamente ao processo de consolidação da paz, bem como pelo facto de estar na sua essência enraizado em princípios neoliberais e democráticos ocidentais. Nesta linha, o texto aborda três questões centrais: primeiro, a relevância da presença e trabalho das Nações Unidas em Timor-Leste, em particular em períodos específicos de maior tensão e conflitualidade violenta, mas também nos esforços de consolidação de estabilidade, através dos mandatos diferenciados que assumiu. Esta contextualização inicial permite a análise de um segundo ponto que se prende com o modelo de paz que a ONU promove(u) e a sua articulação quer com as autoridades nacionais quer com a dimensão local, i.e., as populações. Isto leva-nos ao terceiro ponto que visa perceber ‘que paz?’ é esta que a ONU tem promovido em Timor-Leste.

As Nações Unidas em Timor-Leste: Da doutrina à prática

As missões de paz integradas e multidimensionais que temos hoje são o resultado de desenvolvimentos importantes e o reconhecimento no âmbito da ONU da sua importância, através da progressiva institucionalização de procedimentos. A evolução doutrinária de políticas e ações de intervencionismo no âmbito da ONU é clara, apesar das missões de paz não estarem previstas na Carta. Contudo, documentos de referência como *A Agenda para a Paz* (Boutros-Ghali 1992), o *Relatório Brahimi* (2000), a *Doutrina Capstone* (2008), o Relatório do Secretário-Geral sobre Peacebuilding em contextos pós-violência (2009) ou o Relatório do *Peacebuilding Support Office* sobre orientações para a construção da paz (2010), denotam uma preocupação em dar resposta a nível institucional aos múltiplos desafios e às críticas a que a Organização tem sido sujeita, procurando incorporar lições aprendidas.

Apesar de a ONU continuar a ser referenciada como assumindo um papel de intervenção numa linha essencialmente técnica, de ‘peace as governance’, de facto estes documentos identificam alguns aspetos fundamentais relativamente ao que devem ser as linhas orientadoras da sua atuação: 1) conhecer as especificidades dos contextos de intervenção para lhes poder dar resposta efetiva e direcionada; 2) desenvolvimento de um sentimento de pertença, no sentido em que processos de (re)reconstrução da paz sem envolvimento e consentimento local poderão não ser reconhecidos como legítimos e, conseqüentemente, não promoverem resultados sustentáveis; 3) e as dimensões diversas de intervenção, incluindo segurança, processos políticos, diálogo inclusivo, envolvimento dos locais (sociedade civil, por exemplo), referenciadas como fundamentais na sustentabilidade dos processos. Contudo, das palavras à ação a distância é grande. De facto, a organização deve tornar-se menos reativa e mais pró-ativa, o que significa que há ainda muito trabalho a desenvolver face à diversidade de situações com que esta se depara.

A questão não é tanto sobre seguir um conjunto de princípios e regras de procedimento tão

¹ A autora conduziu investigação de terreno nesta temática e apresentou o seu trabalho na Conferência da Timor Leste Studies Association (TLSA), em julho de 2013, no âmbito do projeto *Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor Leste e a contribuição de Portugal*, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), PTDC/CPJ-CPO/1151169/2009-FCOMP-01-0124-FEDER-014433. A autora agradece ainda o apoio da Fundação Oriente durante a sua estadia em Díli, Timor-Leste.

necessários para a modelagem da intervenção, sempre complexa nas suas várias dimensões, mas a dificuldade das missões na sua interligação com o local, que é afinal o objeto da sua atuação. A distância entre as missões e as vidas locais foi identificada como um dos principais desafios para as Nações Unidas e cuja resposta é essencial para maior eficácia, bem como para legitimar a sua atuação. A tradução de palavras em ações é difícil. As ligações entre os atores envolvidos e a dimensão local nas intervenções externas têm de ser definidas num quadro de apropriação mútua, responsabilidade partilhada e compromisso, e não de imposição externa de maneiras diferenciadas de se fazer.

Na verdade, uma aplicação direta do modelo da ONU numa lógica mais técnica como mencionado, não é suficiente, exigindo flexibilidade, bem como capacidade de adaptação a contextos diferenciados, como é o caso de Timor-Leste. Além disso, existem procedimentos no âmbito da ONU que precisam de ser ajustados a fim de que o seu envolvimento não se torne estranho às realidades locais. Não que estas duas dimensões precisem de ser exclusivas, mas a sua integração exige ação inovadora.

As missões da ONU em Timor-Leste

Desde a administração transitória (*United Nations Transitional Administration in East Timor – UNTAET*) liderada pela ONU, que foi responsável pela criação das instituições e regras básicas para o funcionamento do Estado e o papel mais orientador que tem vindo a ser prosseguido mais recentemente, especialmente tendo em conta a retirada da Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT) no final de 2012 e a sua substituição por um Coordenador Residente para as questões económicas e de desenvolvimento, parecem reunidos os ingredientes para uma análise do papel da ONU na construção da paz em Timor-Leste.

Apenas para definir o contexto de como a presença da ONU evoluiu e foi multifacetada, a organização apoiou o processo de consulta popular em agosto de 1999 para avaliar a vontade do povo timorense sobre o seu futuro como um país independente. A *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET) procurou garantir que o processo de consulta teria lugar e seria participado, de forma livre, informada e transparente. 78,5% de um total de 90% dos votos foram a favor da independência do país, a qual foi alcançada a 20 de maio de 2002. No entanto, como a violência se seguiu à publicação dos resultados, liderada pelas milícias pró-integração, o mandato da UNAMET foi estendido (até 30 de novembro de 1999) e as suas competências reforçadas, visando responder à instabilidade que surgiu. Foi, ainda assim, forçada a retirar-se parcialmente para a Austrália face às ações de violência que se sucederam. Assim, a ONU enviou uma Força, a *International Force East Timor* (INTERFET), sob liderança da Austrália e que iniciou funções no dia 20 de setembro, com um mandato robusto, com o objetivo de restabelecer a segurança no território.

Finalmente, quando a estabilidade foi restaurada, uma nova missão foi estabelecida, a Administração Transitória, em fevereiro de 2000, assumindo todos os poderes – executivo, legislativo e judicial –, no território de Timor-Leste. Como Sérgio Vieira de Mello, representante especial do Secretário-Geral da ONU afirmou então, as tarefas no território assumiram contornos de ‘despotismo benevolente’ (citado em Lemay-Hebert 2011, 193), dado as Nações Unidas deterem controlo sobre todas as competências necessárias para construir um novo Estado. No entanto, deve ser sublinhado que o envolvimento dos timorenses começou cedo no processo, com contributos relevantes em termos da adoção do texto final da Constituição nacional, da definição de um sistema semi-presidencialista, ou mesmo em termos da formação de forças militares permanentes, entre outros. Questões centrais na definição das linhas mestras do novo estado, e onde os timorenses se envolveram de forma ativa, participando e contribuindo do processo.

O governo de transição, com amplos poderes na construção do Estado nas suas várias dimensões, dentro do quadro referencial onusiano, foi fundamental para preparar o terreno para o processo de construção da estabilidade e consolidar a base institucional do que se tornaria o Estado timorense. Os desafios eram enormes. O desenvolvimento do Estado nas suas várias dimensões – política, económica, judicial, militar e de polícia –, necessitava de uma grande flexibilidade dos membros da missão e das autoridades locais, no sentido de permitir a institucionalização de procedimentos e, depois, a transição de

todas as competências executivas para as autoridades locais.

O processo de ‘timorização’ começou cedo a ser exigido, ou seja, a transferência de competências fundamentais da ONU para as autoridades locais do Estado timorense (Entrevista com Ramos-Horta, 2012). Num período de aproximadamente dois anos e meio a estrutura política básica do Estado timorense foi estabelecida. Falava-se então de construção da paz em contexto pós-violência, mas tratava-se de uma paz técnica assente em pressupostos liberais associados a instituições e mecanismos de governação, como por exemplo a organização e condução de processos eleitorais, ou a institucionalização dos procedimentos de um estado de direito. O enfoque da atuação da UNTAET neste período centrou-se na construção das instituições e mecanismos de um estado funcional, que apesar de entendido como essencial no período em questão, relegou as dimensões sociais e económica para um plano secundário. Neste sentido, muitas críticas que surgem neste período apontam para uma atuação da organização centrada muito nas instituições e pouco nos indivíduos. Estas críticas estão em linha com o entendimento de paz que é priorizado neste período, numa linha mais técnica, e menos inclusiva.

No período de transição a ONU centrou-se mais nas necessidades do Estado do que nas pessoas. Diante da instabilidade existente, a incapacidade de responder adequadamente às desigualdades sociais, políticas e económicas ficou desde logo clara, no entanto, apesar dos vários limites que a missão apresentou, há um entendimento generalizado de que a UNTAET teve um papel fundamental na criação das estruturas que servem como base para o funcionamento do novo Estado timorense. Mais de dez anos passados e a estrutura institucional mantém-se na sua essência, com pequenos ajustes, o que revela um entendimento nacional de que o trabalho desenvolvido foi positivo. De sublinhar aqui que o envolvimento timorense ao longo do processo, especialmente da ‘elite política’, foi fundamental para que a institucionalização em curso respondesse a aspetos mais particulares da realidade local. Quando discutimos intervencionismo, não devemos esquecer o princípio básico de que as comunidades locais não viviam em vazios políticos e sociais; de facto, estruturas de organização mais ou menos complexas existiam antes e não podem simplesmente ser ignoradas.

Após a independência de Timor-Leste (maio de 2002), a Missão de Apoio a Timor Leste (UNMISSET), foi mandata com funções de monitorização sobre os vários componentes de atuação da missão transitória, incluindo a administração pública e segurança interna e externa. A consolidação das forças militares e policiais fazia parte do mandato, que incluiu a transferência gradual de competências de segurança para as forças nacionais, incluindo a redução efetiva de internacionais em face da capacitação local.

Mas o processo revelou-se mais complexo, face a problemas que surgiram no seio das forças armadas (F-FDTL) e da polícia (PNTL), em relação a indisciplina, falta de formação técnica, e problemas relacionados com a situação incerta dos ex-combatentes da resistência timorense. O reconhecimento de que ainda havia um longo caminho a percorrer na consolidação do Estado transformou a presença das Nações Unidas numa missão mais orientada para resultados, com um claro enfoque na capacitação local.

O Gabinete das Nações Unidas em Timor Leste (UNOTIL) foi então estabelecido, com o objetivo de capacitação e tornando-se uma presença mais reduzida da ONU no país. No entanto, os problemas do final de 2006, conhecidos como os ‘peticionários’, forçou o prolongamento do mandato da UNOTIL e acabou a forçar as autoridades timorenses a solicitar o envio de uma missão, com um mandato para resolver uma escalada de violência. Este é um período que marcou profundamente a história timorense com a crise de 2006 a mudar o foco internacional de desenvolvimento para a resposta de emergência, com muitos dos medos do passado a retornarem, o que significou um passo atrás no processo de consolidação da estabilidade.

Após a estabilização da situação, o primeiro-ministro José Ramos-Horta pediu à ONU o envio de uma missão diferente – multidimensional e integrada – Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT), que esteve no terreno até final de 2012. Quatro aspetos foram destacados pelo Secretário-Geral da ONU como fundamentais no mandato: primeiro, a necessidade de medidas de longo prazo para promover o desenvolvimento e capacitação humana, baseada nos valores democráticos; em segundo lugar, o reconhecimento de que Timor-Leste fez progressos significativos na governação e, portanto, não era desejável o retorno a um tipo de envolvimento estrutural, como anteriormente; em terceiro lugar, a

transferência de responsabilidades não deve ser revertida e; finalmente, mantendo como prioridade as questões de segurança, outras áreas estruturais precisam de atenção, como o desenvolvimento económico e social, orientado para grupos marginalizados, especialmente em áreas rurais.

A linguagem deste relatório é simples e clara, incluindo uma visão estratégica do processo com a identificação de áreas prioritárias em linha com os novos desenvolvimentos a nível doutrinário: capacitação de recursos humanos e promoção de desenvolvimento económico e social. Uma das principais críticas à UNMIT relaciona-se exatamente com a capacitação local, e com a necessidade de compreender que a presença externa precisa ser melhor definida em termos de, e vou citar aqui o ex-embaixador da ONU Reske-Nielsen, líder da UNMIT, de que ‘nunca devemos esquecer quem são os donos da casa’ (Entrevista com Reske-Nielsen 2012). Esta anotação aponta para a relevância da internalização destes processos no quadro de atuação da ONU. A ligação a lições aprendidas surge neste contexto como fundamental. Há um consenso geral entre as autoridades locais da UNMIT e da sociedade civil em Timor-Leste, que os fundamentos da missão foram alcançados e que a saída da missão, permitirá a Timor-Leste consolidar a sua independência e um caminho autónomo. Mas no caso de Timor-Leste houve claramente dificuldade neste processo de integração com a dimensão local, essencialmente devido a algum desconhecimento da densidade histórica, social, cultural e política que constitui a realidade timorense.

Hibridismo no modelo ação-intervenção: uma resposta inovadora

A ONU tem vários instrumentos, desde o apoio institucional para o desenvolvimento económico, social, de segurança e eleitoral, que demonstra capacidade da organização para responder a situações de crise, seguindo uma base de resposta que visa uma paz e estabilidade técnicas. Esta permitiu, no caso timorense, que a substância do processo não fosse meramente imposta mas, em determinadas áreas, participado. No entanto, o problema não é tanto sobre a capacidade ou instrumentos, mas sobre a forma como estes são operacionalizados no terreno. Na maioria das vezes, acabam por ser estranhos às realidades locais, ou por não as entender como realidades existentes com uma base cultural e mesmo costumeira muito forte.

A presença da ONU engloba ainda os procedimentos burocráticos e administrativos associados ao modelo tradicional onusiano, nem sempre levando em conta as especificidades locais. Por exemplo, as diversas nacionalidades envolvidas na missão acabaram por revelar diferentes procedimentos, por exemplo a nível de formação das forças de polícia, devido às culturas de segurança distintas. Além disso, a dificuldade de os internacionais em se envolver com a vida local, conhecer melhor as tradições locais e interagir com eles de forma construtiva, foi notória.

Assim, o hibridismo surge neste contexto como uma abordagem inovadora e interessante. Significa o reconhecimento dos limites da ONU, bem como das suas possibilidades, e, basicamente, sugere flexibilidade e abertura para integrar mecanismos informais nas intervenções da ONU, o que implica a coexistência de formalidade e informalidade, e, portanto, melhor responder ao desafio local-local (Richmond 2011).

Nos processos eleitorais o hibridismo revelou-se um caso interessante na contagem dos votos, que, no caso de Timor-Leste assume ampla participação popular. Quando o voto não é claro é decidido no próprio local de voto se ele é aceite ou rejeitado, e em caso de aceitação de que partido ou candidato. A decisão é feita com os habitantes locais presentes e com a anuência de todos, e assim apenas são relatados para a comissão nacional de eleições casos em que o consenso não é alcançado. O nível de decisão comunitária e envolvimento neste caso com decisões informais sobre a aceitação dos votos revelam uma lógica de hibridismo que legitima processos eleitorais ao nível das comunidades locais. Estas reveem-se nos processos e isso é fundamental. A realização de cerimónias antes e depois, e as práticas locais durante o processo, são fatores do seu reforço a nível de participação e legitimação, que se assumem como diferenciadores e que se conjugam com as práticas de maior formalidade e os procedimentos relativos a processos livres e justos.

Ou seja, modelos externos rígidos de intervenção não são a melhor receita para responder às especificidades locais que não podem ser negligenciadas no processo. Este duplo processo de adaptação da missão aos contextos locais exige flexibilidade, bem como uma abordagem equilibrada (Boege et. al 1999).

O modelo *top-down* foi no caso de Timor-Leste em vários momentos apropriado, assumindo uma dimensão *bottom-up*, que foi essencial no processo. Para lidar com as críticas à intervenção da ONU, tem-se procurado uma inclusão ativa do local, com uma articulação que minimiza a percepção da imposição e de sentimentos de alienação. Isto implica coresponsabilidade e o desenho de processos mais inclusivos e, portanto, a sua legitimidade perante as populações. Isto remete-nos para a questão inicial de que de facto uma paz técnica não só não é suficiente, como não encontra legitimidade. A par desta, o desenho de uma paz inclusiva, híbrida, onde se coadunem diferentes abordagens, mais e menos formais, e diferentes atores, mostra como a complexidade da estrutura local não pode ser simplesmente tratada de forma tecnicista. De que paz estamos então a falar? E que paz se está a promover? São estas as questões que se mantêm centrais na agenda timorense e que a saída das Nações Unidas parece clarificar em termos de resposta: terá de tratar-se de uma paz inclusiva, híbrida, estrutural, quer na coordenação entre diferentes atores, quer nos diversos níveis de decisão e implementação de políticas. Assim, as lições aprendidas são efetivamente lições para serem apreendidas, para que o processo de consolidação da paz possa ser efetivamente um processo consolidado e de estabilidade.

Referências

- Boege, Volker, Anne Brown, Kevin Clements, and Anna Nolan 2009, “Building Peace and Political Community in Hybrid Political Orders”, *International Peacekeeping*, 16(5): 599-615.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992) *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 on 31 January 1992 (A/47/277-S/24111, 17 junho 1992), <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>, consultado em 14 março 2013.
- Brahimi Report 2000, “Report of the Panel on United Nations Peace Operations” (A/55/305-S/2000/809), New York: United Nations.
- Doutrina Capstone 2008, “United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines.” New York: United Nations – Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support.
- Entrevista com o Embaixador Finn Reske-Nielsen, Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas em Timor-Leste, Dili, 6 julho 2012.
- Entrevista com José Ramos-Horta, ex-Presidente da República de Timor-Leste, Dili, 1 julho 2012.
- Lemay-Hebert, Nicolas 2011, “The ‘Empty-Shell’ Approach: The Setup Process of International Administrations in Timor-Leste and Kosovo, Its Consequences and Lessons”, *International Studies Perspectives*, 12: 190-211.
- Richmond, Oliver 2011, “De-romanticising the local, de-mystifying the international: hybridity in Timor Leste and the Solomon Islands”, *The Pacific Review*, 24(1): 115-136.
- United Nations 2009, “Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict” (A/63/881-S/2009/304), 11 junho. New York: United Nations.
- United Nations Peacebuilding Support Office (PBSO) 2011, “From Rhetoric to Practice: Operationalizing National Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Workshop Report.” UN’s Peacebuilding Support Office, junho, http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/national_ownership_report.pdf, consultado em 14 março 2013.