

## O legado e as lições da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste\*\*

### INTRODUÇÃO

Durante a guerra fria, as tradicionais operações de manutenção da paz das Nações Unidas (ONU) enfrentaram casos de conflito internacional que obrigaram a organização a monitorar acordos de cessar fogo e zonas-tampão. À primeira geração de operações de manutenção da paz seguiram-se novas missões com novos objectivos, em resposta à alteração da ordem global. Com o fim da guerra fria, a ONU envolveu-se numa segunda geração de operações de manutenção da paz, tentando resolver conflitos que eram agora mais nacionais do que internacionais e requeriam «administradores civis e polícias, bem como soldados, para supervisionarem a implementação dos planos de paz negociados pelas partes em conflito que concordaram em solucionar as suas disputas nas urnas eleitorais»<sup>1</sup>. Em todos esses casos, as

---

\* Docente na Universidade Lusíada, doutorando na Universidade Católica de Lovaina e bolsheiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia [paulogorjao@yahoo.com]. Em 2002, o autor foi visiting fellow do Centro Australiano de Estudos de Defesa da Universidade de New South Wales e da Academia Australiana das Forças de Defesa.

\*\* O autor agradece a Jarat Chopra, James Cotton, Simon Chesterman, Kumiko Mizuno, Anthony Smith e Astri Suhrke pelos úteis comentários a uma anterior versão deste artigo. Os factos e opiniões aqui expressos são da sua inteira responsabilidade. Este artigo foi publicado originalmente com o título «The legacy and lessons of the United Nations Transitional Administration in East Timor», em Agosto de 2002, na revista *Contemporary Southeast Asia*, editada pelo Instituto de Estudos do Sudeste Asiático (ISEAS), de Singapura. A versão aqui publicada foi revista e aprofundada.

<sup>1</sup> Boris Kondoch, «The United Nations administration in East Timor», in *Journal of Conflict and Security Law*, 6, n.º 2, Dezembro de 2001, p. 246.

partes envolvidas tinham anteriormente aceite a presença da ONU, pelo que as forças da paz só utilizaram a força para autodefesa. Entretanto, uma terceira geração de operações de manutenção da paz, que não necessitam do consentimento das partes envolvidas, emergiu ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Este desenvolvimento coincidiu com o aparecimento de coligações de voluntários mandatados pelo Conselho de Segurança para procederem a acções específicas de aplicação da lei, como foi o caso da Força Internacional em Timor Leste (INTERFET).

Foi contra este pano de fundo que a missão da ONU seria levada a efeito em Timor Leste, uma missão entendida por alguns como a precursora de uma quarta geração de operações de construção de Estados<sup>2</sup> e por outros como uma situação clássica de descolonização<sup>3</sup>. A Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET) foi estabelecida pela Resolução n.º 1272 do Conselho de Segurança das Nações Unidas a 25 de Outubro de 1999, dotada de responsabilidade global pela administração do território e de poderes para exercer toda a autoridade legislativa e executiva, incluindo a administração da justiça, durante o período de transição da administração indonésia para a independência formal. Ao mesmo tempo, a UNTAET tinha muitas outras tarefas a cumprir, como garantir a segurança do território, manter a lei e a ordem, estabelecer uma administração efectiva, ajudar ao desenvolvimento de serviços civis e sociais, garantir a coordenação e distribuição de ajuda humanitária e assistência de reabilitação e desenvolvimento, apoiar a aquisição de capacidades para o autogoverno e ajudar ao estabelecimento de condições para um desenvolvimento sustentável.

O leque de responsabilidades e o alcance do mandato da UNTAET não tinham quaisquer precedentes nas anteriores operações de manutenção da paz (a UNMIK — Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo — é a única, se bem que parcial, excepção). Pela primeira vez, as Nações Unidas tinham controlo soberano sobre um território, o qual visavam preparar para a independência<sup>4</sup>. Por outras palavras, era um caso de «combinação entre o governo da ONU e o objectivo estratégico do estabelecimento de um Estado independente»<sup>5</sup>. Como tal, a UNTAET constituiu uma missão de construção de Estados, entendida por muitos como um test case.

---

<sup>2</sup> Id., *ibid.*

<sup>3</sup> É o caso de Simon Chesterman, director do programa sobre administrações transitórias da International Peace Academy (comunicação pessoal por e-mail em Abril de 2002).

<sup>4</sup> Michael Bothe e Thilo Marauhn, «The United Nations in Kosovo and East Timor — problems of a trusteeship administration», in *International Peacekeeping* (Kluwer), 6, n.ºs 4-6, Julho-Dezembro de 2000, pp. 152-56.

<sup>5</sup> Joel C. Beauvais, «Benevolent despotism: a critique of UN state-building in East Timor», in *New York University Journal of International Law and Politics*, 33, n.º 4, 2001, p. 1101.

De facto, havia a convicção geral de que a UNTAET teria de criar um Estado funcional em Timor Leste<sup>6</sup>. Entre Outubro de 1999 e Maio de 2002, o território foi o laboratório de uma experiência de governação, com a UNTAET como soberana de facto. Com tanta coisa em jogo, e agora que o mandato da UNTAET expirou, é tempo de avaliar a sua performance. Algumas questões revestem-se de particular relevância. Quais os resultados da experiência? Os objectivos estabelecidos pela Resolução n.º 1272 do Conselho de Segurança da ONU terão sido cumpridos? Retiraram-se algumas lições desta experiência? Que tipo de legado deixou ao novo Estado soberano de Timor Leste?

## O ESTABELECIMENTO DA UNTAET

Em 1999, ao fim de vinte e quatro anos de ocupação, a Indonésia autorizou, finalmente, uma consulta popular — Jacarta recusou-se a reconhecer aquilo que realmente era: um referendo — em Timor Leste<sup>7</sup>. A Missão das Nações Unidas em Timor Leste (UNAMET) foi responsável pela organização e condução da consulta popular com base num sufrágio universal, secreto e directo<sup>8</sup>. Em conformidade com o Acordo Tripartido de 5 de Maio de 1999 entre as Nações Unidas, a Indonésia e Portugal, pretendia-se apurar se o povo de Timor Leste aceitava um estatuto de autonomia especial dentro da Indonésia, ou se o rejeitava, o que conduziria à separação do território. O resultado da consulta popular de 30 de Agosto de 1999 deu uma clara vitória aos apoiantes da independência, com 78,5% dos timorenses votando contra a proposta de autonomia especial. Este resultado desencadeou, em retaliação, uma vaga de violência e destruição liderada por milícias timorenses pró-autonomia, inteiramente apoiadas pelas forças militares indonésias<sup>9</sup>. Daqui resultou uma enorme destruição de infra-estruturas, um rol de mortos na ordem das 1500 pessoas e cerca de 250 000 refugiados, a maioria dos quais foram forçados a fugir para Timor Ocidental. Após uma forte pressão internacional, a Indonésia cedeu ao inevitável. A 15 de Setembro de 1999, o Conselho de Segurança autorizou uma força multinacional,

---

<sup>6</sup> James Traub, «Inventing East Timor», in *Foreign Affairs*, 79, n.º 4, Julho-Agosto de 2000, pp. 74-89.

<sup>7</sup> Para as razões pelas quais a oportunidade surgiu apenas em 1998-1999, v. Paulo Gorjão, «Regime change and foreign policy: Portugal, Indonesia, and the self-determination of East Timor», in *Democratization*, 9, n.º 4 Inverno de 2002, pp. 142-158.

<sup>8</sup> Para um relato pessoal, v. Ian Martin, *Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot, and International Intervention*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 2001.

<sup>9</sup> Para uma análise da origem histórica das milícias e as condições políticas da sua existência, v. Geoffrey Robinson, «People's war: militias in East Timor and Indonésia», in *South East Asia Research*, 9, n.º 3, Novembro de 2001, pp. 271-318.

a INTERFET, a tomar todas as medidas necessárias para restaurar a paz e a segurança em Timor Leste, proteger e auxiliar a UNAMET a realizar as suas tarefas e, dentro das suas capacidades, facilitar as operações de ajuda humanitária. Em grande medida devido ao substancial empenho militar australiano, a INTERFET foi um sucesso militar.

Foi neste contexto — destruição maciça de infra-estruturas, mais de 250 000 refugiados, elevado número de mortos e um vazio de poder político — que a UNTAET iniciou as suas operações por todo o território de Timor Leste, começando a estabelecer as bases da sua estrutura administrativa. Infelizmente, contudo, a operação começou mal. De facto, «a missão sofreu sempre de uma contradição inerente entre a sua estrutura [...] e o seu mandato»<sup>10</sup>. Por outras palavras, a UNTAET sofria de uma subjacente «tensão entre o seu mandato de curto prazo para governar Timor Leste e o objectivo estratégico de longo prazo de preparar os timorenses para o autogoverno democrático»<sup>11</sup>. Jarat Chopra, ex-presidente do gabinete de administração distrital da UNTAET, recorda que «a fase de planeamento em Nova Iorque não envolveu qualquer contacto genuíno com, ou a participação de, representantes de Timor Leste. A 19 de Outubro de 1999, Gusmão enviou às Nações Unidas uma proposta de administração transitória, definindo o papel dos timorenses sob a forma de um Conselho Transitório. Em retrospectiva, o modelo do CNRT para o envolvimento timorense era relativamente modesto, mas as Nações Unidas ignoraram-no completamente. Embora a estrutura organizacional da UNTAET tenha sido mostrada ao CNRT, o quadro de pessoal não o foi, já que, embaraçosamente, não incluía quaisquer timorenses.»<sup>12</sup>

A UNTAET foi moldada de acordo com os procedimentos operacionais standardizados das operações de manutenção da paz, tendo sido planeada pelo «Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) [das Nações Unidas], que tinha muito pouca experiência governativa»<sup>13</sup>. Desde o início, a UNTAET foi «guiada pela necessidade de manter um controlo centralizado, minimizar os riscos de fracasso de curto prazo e maximizar os ganhos visíveis de curto prazo»<sup>14</sup>, enquanto, ao mesmo tempo, havia «pressões para completar a operação o mais rapidamente possível e impedir desse modo o esgotamento das finanças das Nações Unidas»<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Astri Suhrke, «Peacekeepers as nation-builders: dilemmas of the UN in East Timor», in *International Peacekeeping* (Frank Cass), 8, n.º 4, Inverno de 2001, p. 1.

<sup>11</sup> Beauvais, op. cit., pp. 1105-1106.

<sup>12</sup> Jarat Chopra, «The UN's kingdom of East Timor», in *Survival*, 42, n.º 3, Outono de 2000, p. 32.

<sup>13</sup> Suhrke, op. cit., p. 1.

<sup>14</sup> Beauvais, op. cit., p. 1106.

<sup>15</sup> Suhrke, op. cit., p. 2.

A tendência da ONU para seguir um princípio de imparcialidade no que diz respeito às relações com os partidos locais também criou dificuldades na relação política com o Conselho Nacional da Resistência Timorese (CNRT) — uma coligação que incluía, entre outros, dois antigos inimigos do período da guerra civil: a União Democrática Timorese (UDT) e a Frente Revolucionária de Timor Leste Independente (FRETILIN). De facto, «o princípio da imparcialidade derivava de uma perspectiva institucional há muito estabelecida na ONU que permitia apenas dois tipos de autoridades representativas: governos soberanos e facções. No sentido em que não era uma entidade soberana, o CNRT foi relegado para a categoria conceptual de ‘facção’ e tratado em conformidade com esse estatuto (sendo os integracionistas pró-Indonésia uma outra facção). O facto de que o CNRT era uma criatura distinta e requeria uma abordagem diferente não foi reconhecido<sup>16</sup>.»

Esta tendência para procurar a imparcialidade foi igualmente influenciada pelas preocupações de segurança do DPKO, já que desejava evitar qualquer tipo de conflito com a Indonésia e, assim, considerava que tanto o CNRT como as Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor Leste (FALINTIL) deveriam manter um low profile nas estruturas de governação transitórias. No caso das FALINTIL, a ideia original da UNTAET era dissolvê-las, já que não se previa a criação em Timor Leste de um Estado soberano com forças armadas, à excepção dos agentes de segurança ligados à polícia<sup>17</sup>. Foi também esta a perspectiva do CNRT até aos acontecimentos de Setembro de 1999 e às posteriores incursões das milícias no território de Timor Leste, que conduziram a uma reavaliação da questão.

Independentemente desses acontecimentos, a UNTAET manteve a mesma perspectiva e não permitiu que as FALINTIL participassem ao lado da sua própria componente militar nas rondas de segurança pelo território (ainda que, na fase inicial da intervenção, a INTERFET tivesse de facto beneficiado das informações, conhecimento e conselhos gerais das FALINTIL). Não obstante o papel anterior e a legitimidade histórica das FALINTIL, as forças foram colocadas sob acantonamento e convenientemente relegadas para uma posição periférica até que a situação ameaçou sair de controlo. Além disso, a decisão estava também de acordo com os procedimentos operacionais normais do DPKO com vista a manter um certo nível de neutralidade relativamente às partes envolvidas<sup>18</sup>. No fim de contas, «o avanço de indivíduos e facções particulares através dos mecanismos de participação» constituía uma violação da neutralidade, supostamente com repercussões futuras<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Id., *ibid.*, p. 8.

<sup>17</sup> ONU, «Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor», S/2000/738, 26 de Julho de 2000, p. 8, parágrafo 58.

<sup>18</sup> Suhrke, *op. cit.*, p. 8.

<sup>19</sup> Beauvais, *op. cit.*, p. 1123.

Na ausência de outros exemplos anteriores, a operação de manutenção da paz mais similar que poderia funcionar como modelo a seguir era a UNMIK, de cujo quadro organizacional a UNTAET retirou considerável inspiração. De facto, a UNTAET foi uma adaptação da UNMIK às condições de Timor Leste<sup>20</sup>. Além disso, Sérgio Vieira de Mello, o representante especial do Secretário-Geral e administrador transitório das Nações Unidas em Timor Leste, tinha sido interinamente o representante especial do Secretário-Geral para o Kosovo em Junho e Julho de 1999, local do qual trouxe consigo uma equipa de trabalho<sup>21</sup> sem qualquer conhecimento específico sobre o território. O facto não surpreendeu ninguém, já que seguia simplesmente a «prática normal das Nações Unidas», pela qual «a equipa de administração civil [é] internacionalmente recrutada com escassa consideração em termos de conhecimento local especializado»<sup>22</sup>.

Todos os aspectos anteriormente referidos pesaram muito sobre o desempenho inicial da UNTAET. Contudo, o seu mandato e conceitos não selaram forçosamente o destino da missão<sup>23</sup>. Se bem que nesta fase a UNTAET fosse principalmente uma operação de manutenção da paz, isto poderia ter sido superado mais cedo se a missão tivesse conseguido reagir rapidamente aos acontecimentos no território. No fim de contas, «com a chegada da INTERFET, a maior parte das milícias abandonaram Timor Leste», o que significava que «as exigências de segurança foram rapidamente suplantadas pelas exigências de desenvolvimento político e económico em preparação para a independência»<sup>24</sup>.

## A UNTAET DÁ INÍCIO À «TIMORIZAÇÃO» DA MISSÃO

A abordagem inicial da UNTAET à participação dos timorenses foi estabelecer um Conselho Consultivo Nacional não eleito (NCC) a 2 de Dezembro de 1999, constituído por representantes da UNTAET e de Timor Leste. O NCC, composto por 15 membros, visava «aconselhar o administrador transitório sobre todos os assuntos relacionados com o exercício das funções executivas e legislativas do administrador transitório», constituindo ao mesmo tempo «o mecanismo primário por meio do qual os representantes do povo de Timor Leste [deverão] participar activamente

---

<sup>20</sup> Suhrke, *op. cit.*, p. 7.

<sup>21</sup> Simon Chesterman, *Report: East Timor in Transition: from Conflict Prevention to State-Building*, Nova Iorque, International Peace Academy, 2001.

<sup>22</sup> Suhrke, *op. cit.*, p. 2.

<sup>23</sup> Chesterman, *op. cit.*, secção III.

<sup>24</sup> *Id.*, *ibid.*

nos processos de decisão»<sup>25</sup>. O CNRT recebeu sete lugares, ao passo que os representantes de grupos políticos exteriores ao CNRT — por outras palavras, os pró-integracionistas — receberam três lugares, correspondendo aproximadamente aos 21,5% de votos obtidos na consulta popular de 1999<sup>26</sup>. Um alto funcionário da UNTAET explicou que «o número de membros foi deliberadamente circunscrito de modo a facilitar tomadas de decisão rápidas durante a fase de emergência na qual [o NCC] foi estabelecido»<sup>27</sup>. Esta afirmação revela a percepção da UNTAET de que a eficiência era apenas possível mediante um «controlo centralizado». Contudo, não é inteiramente claro de que modo um mecanismo consultivo mais alargado, sem poderes substantivos, como era o caso, poderia ter limitado a capacidade da UNTAET de tomar decisões rápidas.

Evidentemente, o NCC não era o que o CNRT tinha em mente. Alguns meses antes, em meados de Setembro de 1999, pouco depois de ser libertado da prisão na Indonésia, o líder da resistência de Timor Leste, José Alexandre «Xanana» Gusmão, falou pela primeira vez sobre os seus planos para a administração transitória. Xanana Gusmão esperava que os timorenses trabalhassem sob a supervisão das Nações Unidas e, ao fim de um curto período de tempo, pudessem começar a pensar num verdadeiro governo<sup>28</sup>. O CNRT defendia o princípio de uma participação plena e activa dos timorenses no processo de transição, de modo que esse mesmo processo e os preparativos para a independência fossem positivos e efectivos. Com isto em mente, o CNRT criou o Conselho Transitório para trabalhar em conjunto com as Nações Unidas, almejando tornar-se a espinha dorsal de uma estrutura política dual para implementar as decisões durante o período de transição<sup>29</sup>. Contudo, as Nações Unidas ignoraram as suas aspirações. O facto é explicado não só pela sua tendência centralizadora, como também pela indecisão de reconhecer o CNRT. Na perspectiva da ONU, a rejeição da proposta de autonomia no referendo de Agosto de 1999 não constituía um voto automático no CNRT. Assim, «um reconhecimento precoce representaria um favoritismo político»<sup>30</sup>. Além disso, o CNRT era uma coligação de diferentes partidos políticos sem uma base ideológica comum. O que, por sua vez, significava que a liderança do CNRT era

---

<sup>25</sup> ONU, UNTAET Regulation 2/1999, UNTAET/REG/1999/2, 2 de Dezembro de 1999.

<sup>26</sup> Além disso, o NCC incluía o administrador transitório, três outros membros da UNTAET e um representante da Igreja católica romana de Timor Leste.

<sup>27</sup> Beauvais, op. cit., p. 1120, entrevistando Hansjoerg Strohmeyer, antigo consultor legal interino da UNTAET entre Outubro de 1999 e Fevereiro de 2000 e antigo consultor legal delegado até Junho de 2000.

<sup>28</sup> John Gittings, «Gusmão flees to Darwin 'after threat'», in *Guardian*, 20 de Setembro de 1999; v. também «Resistance leaders call for role in interim UN body in East Timor», in *Agence France-Presse*, 17 de Outubro de 1999.

<sup>29</sup> Suhrke, op. cit., p. 9.

<sup>30</sup> Id., *ibid.*, p. 11.

instável, enquanto, ao mesmo tempo, a sociedade civil não se encontrava ainda suficientemente organizada<sup>31</sup>.

Em Novembro e Dezembro de 1999, a «UNTAET era essencialmente uma missão humanitária de emergência com quase 80% do seu esforço [...] dedicado a coordenar a distribuição de emergência de bens alimentares e cuidados de saúde básicos e a fornecer abrigo de emergência a centenas de milhares de pessoas internamente deslocadas e a refugiados que regressavam ao território»<sup>32</sup>. Compreensivelmente, nesses primeiros meses, menos de 20% dos esforços da UNTAET foram canalizados para a preparação do território para a independência. Contudo, logo que as tradicionais funções de manutenção da paz deixaram de ser a principal prioridade e, simultaneamente, a liderança do CNRT e a sociedade civil começaram a estabilizar-se, a ausência de participação política dos timorenses tornou-se cada vez mais uma causa de descontentamento. Inevitavelmente, este sentimento seria ainda mais exacerbado pelas dificuldades económicas sentidas nessa altura pela população.

No discurso que proferiu no primeiro congresso do CNRT em Agosto de 2000, Vieira de Mello reconheceu que se tornara claro a partir de Abril que o NCC não era satisfatório como mecanismo de participação. Nas suas palavras, o NCC não era «suficientemente representativo da sociedade de Timor Leste nem suficientemente transparente nas suas deliberações»<sup>33</sup>. De facto, as insuficiências do NCC eram apenas a ponta do icebergue. Um pouco antes, em Março de 2000, Jarat Chopra demitira-se das suas funções de um modo bastante visível, argumentando que a missão carecia de «uma separação judiciosa de poderes e [...] de uma genuína responsabilidade para com a população local, à qual serve»<sup>34</sup>. Sob pressão, em Abril de 2000, Vieira de Mello assinou uma instrução para o estabelecimento de conselhos distritais (DACs). Os DACs eram corpos consultivos criados com o propósito de representarem os interesses da população timorense e aconselharem o administrador distrital de cada um dos 13 distritos. Uma vez mais, à semelhança do NCC, os DACs integravam timorenses, bem como representantes da UNTAET. Enquanto isso, a pressão dos timorenses continuava a aumentar. Em Maio, durante uma reunião com o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, o vice-presidente do CNRT e co-laureado do Nobel da Paz de

---

<sup>31</sup> Beauvais, op. cit., p. 1120, entrevistando Strohmeyer.

<sup>32</sup> Cedric de Coning, «The UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET): lessons learned from the first 100 days», in *International Peacekeeping* (Kluwer), 6, n.º 2-3, Março-Junho de 2000, p. 85.

<sup>33</sup> «Near verbatim transcript of the address of SRSG Sérgio Vieira de Mello, at the 1st CNRT Congress», in UNTAET Daily Briefing, 21 de Agosto de 2000.

<sup>34</sup> Chopra, op. cit., p. 27.



1996, José Ramos Horta, «exigiu a remoção de todos os administradores distritais e a sua substituição por líderes locais, bem como o estabelecimento de uma data para a partida da ONU»<sup>35</sup>.

Finalmente, em Julho de 2000, a UNTAET tomou duas importantes decisões políticas com vista à participação directa dos timorenses, conhecida como a «timorização». A primeira decisão dizia respeito ao NCC. Por essa altura era óbvia a necessidade de uma nova instituição política com um número alargado de membros que pudesse ser mais representativa e facilitar uma participação mais ampla dos timorenses na tomada de decisões políticas. Respondendo a esta exigência, a UNTAET substituiu o NCC por um novo Conselho Nacional, «composto por representantes de organizações relevantes da sociedade civil de Timor Leste [...] como um fórum para todos os assuntos legislativos relacionados com o exercício da autoridade legislativa do administrador transitório»<sup>36</sup>. O Conselho Nacional integrava 33 elementos (mais tarde passariam a ser 36), que representavam uma ampla variedade de interesses: sete representantes do CNRT e três de partidos políticos exteriores ao mesmo, bem como um representante de cada um dos 13 distritos do território e outro de organizações de estudantes/juventude, organizações não governamentais, organizações de mulheres, associações profissionais, organizações económicas, a comunidade agrícola, organizações sindicais, a Igreja católica romana, as denominações da Igreja protestante e a comunidade muçulmana. Ao contrário do NCC, o Conselho Nacional não incluía membros não timorenses. À semelhança do NCC, era um corpo não eleito. Assim, do ponto de vista dos timorenses, embora fosse um órgão mais representativo e pudesse facilitar a sua participação no processo de transição, o Conselho Nacional continuava a ser uma solução insatisfatória.

Do ponto de vista dos timorenses, o segundo passo foi mais importante do que o da criação do Conselho Nacional. Contrariando marcadamente a abordagem inicial, a UNTAET decidiu reorganizar-se de modo a aumentar a participação directa dos timorenses. O pilar de governação e administração pública da UNTAET deu lugar à Administração Transitória de Timor Leste (ETTA), administrada pelos membros do novo governo transitório. O novo — e primeiro — governo integrava oito (mais tarde seriam nove) ministérios: quatro deles foram confiados a timorenses e os outros quatro a altos funcionários da UNTAET. Enquanto ministros, estes indivíduos eram responsáveis pela formulação de políticas e pela recomendação de regulamentos e directivas a serem consideradas pelo Conselho Nacional, ao passo que Vieira de Mello, enquanto presidente do governo, retinha plena responsabilidade, de acordo com a Resolução n.º 1272 do Conselho de Segu-

---

<sup>35</sup> Id., *ibid.*, p. 33.

<sup>36</sup> ONU, UNTAET Regulation 24/2000, UNTAET/REG/2000/24, 14 de Julho de 2000.

rança. Na opinião de Ramos Horta, esta reestruturação respondia plenamente às expectativas e preocupações dos timorenses. E isto porque, segundo afirmou, os timorenses tornavam-se, finalmente, parceiros da UNTAET, com plenos poderes, conjuntamente responsáveis pela governação do país e pela preparação da transição para a independência<sup>37</sup>.

Contudo, a satisfação dos timorenses foi de pouca dura. Xanana Gusmão em breve criticava a UNTAET pela lentidão da «timorização» do processo. Os funcionários estrangeiros continuavam a dominar, embora houvesse pastas ministeriais, bem como funções administrativas, sob a responsabilidade política de elementos timorenses. Em Dezembro de 2000, os membros timorenses do governo transitório ameaçaram demitir-se caso a UNTAET não lhes concedesse um maior grau de autoridade. Mais do que qualquer outro, este episódio demonstrou a insatisfação dos timorenses perante um processo de timorização que era principalmente uma questão de cosmética. No fim de contas, o poder político continuava concentrado nas mãos da UNTAET. O ressentimento dos timorenses era ainda agravado pelo elevado nível do desemprego e pelo padrão de vida comparativamente elevado dos funcionários estrangeiros da UNTAET. A população de Timor Leste — tanto a elite como as massas — entendia cada vez mais como ilegítima e abaixo das suas expectativas a operação de construção de Estados da UNTAET. A UNTAET não conseguira dar à elite acesso ao poder, além de se revelar incapaz de melhorar as condições de vida da população geral. Sob a pressão interna e as rivalidades interpartidárias, a elite de Timor Leste defendia que as eleições democráticas deviam ter lugar em 2001.

## A ESTRATÉGIA DE SAÍDA E ENTREGA DE PODER DA UNTAET

A posição assumida por Aniceto Guterres Lopes, membro do Conselho Nacional, director da bem conhecida ONG humanitária timorense Yayasan HAK e mais tarde presidente da Comissão para o Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR), foi um bom exemplo do estado de espírito geral. Em Dezembro de 2000, Guterres Lopes «estava convicto de que a fase de transição da ONU durava há demasiado tempo, não era eficiente nem popular e devia ser rapidamente concluída»<sup>38</sup>. Ao fim de mais de um ano desde o início das operações da UNTAET, o sentimento geral da população era de que pouca reconstrução tinha ocorrido e não tinham sido criadas quaisquer novas empresas. A taxa de desemprego atingia os 80% e os únicos empre-

---

<sup>37</sup> «Ramos Horta welcomes approval of transition cabinet», in *Lusa*, 12 de Julho de 2000.

<sup>38</sup> Mark Dodd, «Newest nation gets ready for tricky birth», in *Sydney Morning Herald*, 13 de Dezembro de 2000.

gos disponíveis eram na UNTAET, a troco de um salário diário de 5 dólares americanos para os habitantes locais. Gradualmente, a elite timorense chegou a um crescente consenso de que era necessário instituir a independência tão depressa quanto política e tecnicamente possível. O sentimento geral era o de que a UNTAET não conseguira proporcionar uma governação aceitável e que a população acabaria por responsabilizá-los por isso. Assim, a 22 de Fevereiro de 2001, o Conselho Nacional aprovou um conjunto de recomendações sobre a transição política avançado pela Comissão Permanente para os Assuntos Políticos do Conselho. As recomendações exigiam a eleição de uma Assembleia Constituinte de 88 membros em 30 de Agosto de 2001, cujo principal objectivo era a redacção de uma nova constituição. Além disso, com a independência, a Assembleia Constituinte tornar-se-ia o novo parlamento<sup>39</sup>.

Num certo sentido, a UNTAET tinha perdido o controlo da situação, ainda que existisse desde o início uma clara noção e expectativa no Conselho de Segurança e Secretariado da ONU de que a missão duraria apenas dois ou três anos. Não obstante, até ao momento a UNTAET tinha conseguido controlar, e deflectir, as exigências dos timorenses de uma maior participação no processo de transição. A partir de então, a principal preocupação da UNTAET seria a sua estratégia de saída e, consequentemente, a operação de construção de Estados foi sendo cada vez mais limitada aos procedimentos de transição para a democracia e a liberdade.

A 16 de Março de 2001 foi promulgado o regulamento para a eleição de uma Assembleia Constituinte de 88 membros. Uma vez que muitos membros do Conselho Nacional se candidataram à Assembleia Constituinte, a UNTAET decidiu que o Conselho devia ser dissolvido antes do início do período de campanha oficial — um acontecimento que teve lugar a 14 de Julho de 2001. Como recomendado, as eleições celebraram-se a 30 de Agosto, e a Comissão Eleitoral Independente autorizou a participação de 16 partidos políticos. De acordo com os números oficiais, 91,3% dos eleitores exerceram o seu direito de voto. Com 57,3% dos votos, a FRETILIN foi a vencedora.

A 20 de Setembro de 2001, ao fim de diversos dias de tensão política<sup>40</sup>, e contra os desejos de Xanana Gusmão e de Vieira de Mello, a UNTAET nomeou um governo inteiramente controlado pela FRETILIN. Um outro aspecto igualmente importante foi que a maioria da FRETILIN na Assembleia Constituinte — em coligação com a Associação Social Democrática Timorense (ASDT) — deu-lhe o direito de redigir a constituição sem ter de tomar em consideração os interesses de outros partidos políticos. Por outras

---

<sup>39</sup> «Recommendation for political transition approved», in UN Daily Press Briefing, 22 de Fevereiro de 2001.

<sup>40</sup> Paulo Gorjão, «Déjà un risque de crise politique», in Libre Belgique, 30 de Agosto de 2001.

palavras, foi a Assembleia Constituinte, sob o controlo da FRETILIN, que decidiu a divisão do poder político entre as diferentes instituições. Uma vez que a FRETILIN controlava a Assembleia Constituinte — e era plausível esperar que não pudesse controlar também a Presidência —, o partido decidiu esboçar uma constituição semelhante à de Portugal, onde o poder executivo é exercido pelo primeiro-ministro, e não pelo presidente da República. A 22 de Março de 2002, depois de diversos adiamentos, a Assembleia Constituinte aprovou a primeira Constituição do território. O facto de 72 dos 88 membros da Assembleia Constituinte terem votado a favor da Constituição proposta — com apenas 14 votos contra, uma abstenção e um ausente — sugere um quadro ilusório de ampla legitimidade.

Do ponto de vista da transição para a democracia, restava apenas uma questão, uma vez que em Outubro de 2001 o Conselho de Segurança da ONU tinha já sancionado a proposta da Assembleia Constituinte de que a independência deveria ter lugar a 20 de Maio de 2002. Este último passo ocorreu a 14 de Abril de 2002 com a eleição presidencial. Depois de diversos meses a afirmar publicamente que não tinha intenções de se candidatar a presidente de Timor Leste, Xanana Gusmão acabou por decidir fazê-lo. Esta decisão foi considerada inevitável por alguns e inesperada por outros. De qualquer modo, os resultados eleitorais não surpreenderam ninguém. De acordo com os números oficiais, 86,3% do eleitorado participou nas eleições e, recolhendo 82,6% dos votos, Xanana Gusmão foi o esperado vencedor. Ironicamente, como se explicará mais abaixo, a eleição de Gusmão, em vez de constituir uma garantia de estabilidade política, será, provavelmente, uma fonte adicional de conflito político. A gravidade do conflito político entre Gusmão e o primeiro-ministro da FRETILIN, Marí Alkatiri, está ainda por apurar. Se bem que os poderes do presidente sejam principalmente simbólicos, de acordo com o artigo 86 da Constituição, Xanana Gusmão pode dissolver o parlamento e demitir o governo sob certas circunstâncias específicas.

De facto, parecem existir significativas diferenças políticas entre as visões do futuro de Xanana Gusmão e Marí Alkatiri. Como salienta o editorial de um jornal, Xanana Gusmão «quer criar um governo de ‘unidade nacional’ que partilhe o poder com os pequenos partidos’, enquanto processo que visa «ajudar a facilitar a reconciliação e a construção de uma verdadeira identidade nacional»<sup>41</sup>. Por outro lado, «Alkatiri e os seus apoiantes acreditam que a chave para o futuro é um governo firme, quase de partido único. Querem um firme controlo sobre o parlamento e o governo e um mínimo de debate, que temem poder paralisar o governo.»<sup>42</sup> Como se explicará mais abaixo, este

---

<sup>41</sup> «Mr. Gusmao's next fight», in Japan Times, 23 de Abril de 2001.

<sup>42</sup> Dan Murphy, «East Timor president faces first challenge: parliament», in Christian Science Monitor, 19 de Abril de 2002.

impasse resultou parcialmente da sanção da UNTAET de um percurso que conduziria ao controlo da Assembleia Constituinte por parte da FRETILIN, bem como a uma constituição inteiramente de acordo com os desejos deste partido.

## O LEGADO DA UNTAET

A ONU não poderia ter encontrado melhor terreno para um test case. Contudo, não é possível afirmar que os resultados da experiência tenham sido inteiramente satisfatórios. Não obstante a enorme dimensão dos desafios e as limitações de orçamento, o processo de transição deveria ter apresentado melhores resultados. Assim, a declaração de independência de Timor Leste de 20 de Maio de 2002 não significou que a UNTAET tenha realizado inteiramente os objectivos inicialmente estabelecidos pela Resolução n.º 1272 do Conselho de Segurança.

Ainda que a UNTAET tenha proporcionado segurança e mantido a lei e a ordem, estabelecido uma administração, ajudado ao desenvolvimento dos serviços civis e sociais, garantido a coordenação e distribuição de ajuda humanitária, de reabilitação e desenvolvimento, apoiado a formação de capacidade para o autogoverno e ajudado ao estabelecimento de condições para o desenvolvimento sustentado, muito mais poderia ter sido feito, mais cedo e melhor, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de serviços civis e sociais, ao apoio da formação de capacidade para o autogoverno e à criação de condições para o desenvolvimento sustentável.

Nos primeiros meses, e apesar das significativas dificuldades logísticas, a UNTAET garantiu com êxito a coordenação e prestação de ajuda humanitária. Esta era uma das componentes clássicas das missões de manutenção da paz. A outra era garantir a segurança do território — e, de facto, Timor Leste apresentava um ambiente muito mais estável aquando da saída da UNTAET, ainda que os louros devam ser partilhados com a INTERFET. Contudo, no momento em que a UNTAET foi estabelecida, a segurança externa e a integridade territorial continuavam a ser uma grande causa de preocupação devido aos ataques desestabilizadores perpetrados por membros das antigas milícias pró-autonomia ao longo da fronteira. Não obstante a segurança estável alcançada no território, continua a pensar-se que as milícias mais radicais possam continuar a constituir no futuro uma ameaça ao novo Estado soberano<sup>43</sup>. De facto, as contínuas necessidades de Timor Leste em termos de administração pública, lei e ordem e segurança externa levaram a ONU a criar uma Missão de Apoio em Timor Leste (UNMISSET) pós-independência.

---

<sup>43</sup> ONU, «Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor», S/2002/80, 17 de Janeiro de 2002, p. 4, parágrafo 29.

O próprio Vieira de Mello reconheceu que a UNTAET «não foi capaz de concluir as tarefas [...] estabelecidas pelo Conselho de Segurança da ONU»<sup>44</sup>. Por outras palavras, muito mais deveria ter sido feito. E este carácter incompleto da missão foi uma consequência directa não só da tendência centralizadora da UNTAET, mas também da sua falta de legitimidade política para avançar com decisões essenciais.

Se bem que a UNTAET tenha de facto imposto o primado da lei, não proporcionou a percepção de fazer justiça relativamente às violações dos direitos humanos cometidas durante 1999. A justiça é sempre uma questão proeminente na agenda política das transições para a democracia, especialmente se as violações dos direitos humanos estão ainda frescas na memória, como é o caso em Timor Leste. A UNTAET abandonou o território com poucos juízes, defensores públicos e promotores de justiça experientes e formados, bem como com limitados serviços de apoio aos tribunais.

No que diz respeito à justiça, a insuficiência das realizações da UNTAET resultou também da obstrução indonésia, particularmente no que diz respeito aos crimes graves cometidos no território. As forças militares indonésias e os líderes timorenses das milícias responsáveis pela vaga de violência de Setembro de 1999 abandonaram o território antes da chegada da INTERFET e da UNTAET. Em consequência, estavam para lá do alcance das actividades judiciais da UNTAET. Assim, o cumprimento da justiça relativamente aos acontecimentos em Timor Leste estava dependente da Indonésia, que desde então tem avançado para esse objectivo muito lentamente<sup>45</sup>.

A justiça também não foi feita em relação aos pequenos crimes. Confrontada com uma enorme quantidade de crimes menores, a UNTAET não teve outra alternativa se não considerar uma amnistia dentro do contexto da CAVR. Além disso, a reconciliação intratimorense é outra importante questão não resolvida que a UNTAET deixou como legado à futura agenda política do território. Usando a Comissão para a Verdade e Reconciliação na África do Sul como modelo, Timor Leste estabeleceu uma CAVR, que só agora está a dar os primeiros passos<sup>46</sup>. A ideia de estabelecimento de uma CAVR revelar-se-á, no final, um fracasso. Timor Leste não possui a necessária massa crítica, uma sociedade civil desenvolvida e meios de comunicação fortes e independentes — todos eles fundamentais para o sucesso de qualquer comissão para a verdade e reconciliação. Além disso, depois da inequív-

---

<sup>44</sup> Sérgio Vieira de Mello, «Here is a big day for East Timor», in *International Herald Tribune*, 29 de Agosto de 2001.

<sup>45</sup> V. Kumiko Mizuno, «Indonesian politics and the issue of justice in East Timor», in Hadi Soesastro, Anthony L. Smith e Han Mui Ling (eds.), *Governance in Indonesia: Challenges Facing the Megawati Presidency*, ISEAS, Singapura, pp. 114-164.

<sup>46</sup> Paulo Gorjão, «The East Timorese Commission for Reception, Truth and Reconciliation: chronicle of a foretold failure?», in *Civil Wars*, 4, n.º 2, Verão de 2001, pp. 142-162.

voca vitória dos apoiantes da independência na consulta popular de 1999, o equilíbrio de poder que emergiu no território deixou pouco espaço para o compromisso no que diz respeito aos responsáveis pelos crimes graves. Acresce que alguns dos elementos da elite de Timor Leste já expressaram dúvidas sobre a sua verdadeira utilidade.

Timor Leste terá também de concluir o processo do regresso dos refugiados de Timor Ocidental. Em dois anos e meio, a UNTAET mostrou-se incapaz de o completar e há ainda muitos refugiados no outro lado da fronteira. As autoridades políticas de Timor Leste terão de continuar a encorajar, monitorar e proteger o regresso desses grupos e, simultaneamente, a empreender os esforços necessários para convencerem a população a deixar de hostilizar os suspeitos de envolvimento nos antigos grupos políticos e milícias pró-autonomia.

Por outro lado, a UNTAET não tratou do futuro das FALINTIL até essa questão se tornar incontornável. De facto, a UNTAET não sabia o que fazer com as FALINTIL<sup>47</sup>. Só em Março de 2000, num momento em que a indisciplina dentro das FALINTIL constituía já um potencial risco de segurança, a UNTAET decidiu, por fim, estabelecer um grupo de estudo para resolver a questão. Foi necessário esperar até Junho de 2000 para que a UNTAET ordenasse um estudo para avaliar as necessidades dos timorenses em termos de segurança e defesa<sup>48</sup>, e só em Setembro de 2000 decidiu estabelecer a Força de Defesa de Timor Leste (FDTL). Em Novembro de 2000, a Austrália e Portugal assumiram a responsabilidade da instrução e armamento iniciais da FDTL. Entretanto, contudo, a UNTAET tinha perdido um ano.

A 31 de Janeiro de 2001, a UNTAET emitiu um regulamento autorizando o estabelecimento da FDTL. O facto é particularmente significativo, já que a ONU jamais se envolvera anteriormente «no desenvolvimento de uma força de defesa de uma nação»<sup>49</sup>. Contudo, a Austrália e Portugal assumiram apenas a responsabilidade de instruir e equipar um batalhão de infantaria até à independência do território. Em consequência da incapacidade da UNTAET para tratar mais cedo desta questão, sem bem que tenha sido planeado fazer da FDTL uma força de infantaria ligeira de 1500 efectivos, continuava ainda a ser necessário recrutar e instruir cerca de dois terços do pessoal.

A UNTAET foi também responsável pela manutenção da lei e da ordem. Como se já referiu, a UNTAET não previra que o Estado soberano de Timor

---

<sup>47</sup> «La creation de l'administration et des institutions du Timor Oriental: le role des Nations Unies», artigo inédito apresentado em 16 de Maio de 2002 na conferência «The UN in East Timor: lessons learned», organizada pelo Pearson Peacekeeping Center, Montreal, Canadá, por Jean-Christian Cady, ex-delegado especial do Secretário-Geral das Nações Unidas em Timor Leste e ex-administrador transitório delegado.

<sup>48</sup> Este estudo foi coordenado por Nicola Dahrendorf (v. Independent Study on Security Force Options for East Timor, Londres, King's College, 2000).

<sup>49</sup> James Fox, «Recent security developments in East Timor», in AUS-CSCAP Newsletter, n.º 12, Novembro de 2001, p. 7.

Leste dispusesse de forças armadas. Na concepção inicial haveria apenas pessoal de segurança associado à polícia, uma força semelhante à gendarmerie francesa. Assim, «estabeleceram-se planos de recrutamento para uma força de 3000 agentes de polícia e no início de 2000 fundou-se um Colégio da Polícia para proporcionar aos recrutas (inicialmente, 50 elementos de cada vez) uma rápida instrução de três meses»<sup>50</sup>. Os primeiros agentes do Serviço de Polícia de Timor Leste (SPTL) completaram a instrução em Junho de 2000 e em Setembro de 2001 existiam já mais que 1000 agentes locais. Contudo, os números projectados não tinham sido alcançados pela altura da independência e, tendo em conta a existência da FDTL, é até questionável que tal número continue a fazer sentido.

Além disso, o território regista uma taxa de criminalidade baixa, circunstância que poderá ter contribuído para a limitada atenção que se dedicou ao desenvolvimento e reforço do SPTL. De facto, a UNTAET deixou o SPTL com um sério problema de falta de recursos. Tendo em conta que a taxa de criminalidade é reduzida, mas a população prisional tem de qualquer modo continuado a aumentar, o novo Estado soberano terá de disponibilizar imediatamente fundos consideráveis para o SPTL, de modo que alcance um melhor nível operacional.

A transição pacífica para a democracia de Timor Leste foi entendida como um grande feito. De facto, foi um notável sucesso. Sob a supervisão da UNTAET, os timorenses elegeram serenamente uma Assembleia Constituinte em 2001, redigiram uma Constituição e elegeram um presidente em Abril de 2002. Contudo, o potencial para conflitos políticos (talvez violentos) permanece sob a superfície. As sérias divergências pessoais e políticas entre o primeiro-ministro Marí Alkatiri e o presidente Xanana Gusmão são um segredo bastante público. O facto de a Constituição ter sido redigida apenas pela FRETILIN significa que, mais cedo ou mais tarde, a legitimidade do documento será posta em causa. Teria sido possível encontrar um melhor processo para a produção da Constituição — através de uma comissão constitucional não eleita, com ampla representação e integrando elementos não partidários, que traçasse uma constituição com ampla legitimidade e posteriormente ratificada por meio de um referendo. Alternativamente, e tendo em conta as limitações de tempo no período anterior à independência, poderia ter-se aprovado uma constituição interina. Isto, por seu turno, teria evitado a mal acolhida transformação, sem a existência de novas eleições, da Assembleia Constituinte no primeiro parlamento de Timor Leste<sup>51</sup>.

O apoio popular ao acto democrático da eleição dos seus próprios representantes teve lugar entre enormes expectativas de melhoria das condições

---

<sup>50</sup> Id., *ibid.*, p. 8.

<sup>51</sup> Devo esta informação a uma fonte confidencial (comunicação pessoal por e-mail em Abril de 2002).



de vida. A UNTAET revelou-se incapaz de as concretizar. Em primeiro lugar, e inevitavelmente, o complexo processo de negociação com a Austrália respeitante aos campos do petróleo e gás no partilhado mar de Timor levou o seu tempo. Além disso, negociações adicionais com as companhias de petróleo e gás levaram a que, no curto prazo, o território continue a não retirar rendimento destes recursos naturais. Simultaneamente, o investimento económico no território continua a ser gravemente bloqueado devido à incapacidade de resolver a ausência de registos de terrenos e propriedades, destruídos durante os motins de Setembro de 1999. Quanto a este problema, a responsabilidade deve ser partilhada pela UNTAET e pelos timorenses. Já em Abril de 2000, se não mesmo antes, Vieira de Mello estava plenamente ciente de que a aquisição de terrenos era um pesadelo, já que ninguém sabia quem possuía o quê e a situação criava dificuldades adicionais à atracção de investimento estrangeiro<sup>52</sup>. Implícita estava a ideia de que, quanto mais cedo houvesse certezas sobre os terrenos e as propriedades, mais cedo se alcançaria a estabilidade económica e a oportunidade de criação de empregos. Na ausência de leis de propriedade claras, os investidores mostram-se relutantes em investir dinheiro em projectos de longo prazo. Vieira de Mello estava consciente do problema e referiu-o diversas vezes. «Quem investirá em Timor Leste se somos incapazes de fornecer garantias de que o terreno onde [os investidores] estabelecerão as suas sedes e negócios lhes pertence, ou pode ser-lhes arrendado por um período de tempo aceitável?», declarou Vieira de Mello em Julho de 2000<sup>53</sup>.

Perante títulos de propriedade portugueses e indonésios contraditórios<sup>54</sup>, a Unidade do Território e da Propriedade da UNTAET procurou resolver rapidamente o problema. Inevitavelmente, os seus esforços entraram em choque com os interesses locais, nomeadamente da família Carrascalão. Em Dezembro de 2000, as ameaças de resignação por parte dos quatro membros timorenses do governo transitório foram igualmente motivadas pelo facto de a UNTAET considerar apenas as escrituras de propriedade posteriores à ocupação indonésia, e não as da era colonial portuguesa. Uma vez que a família Carrascalão acumulara consideráveis bens de raiz sob a administração portuguesa, uma tal decisão constituía uma ameaça potencial aos seus interesses. Na altura, alguns jornalistas timorenses declararam que «as ameaças de

---

<sup>52</sup> «UNTAET wants to restore land ownership records in East Timor», in Bernama, 26 de Abril de 2000.

<sup>53</sup> Daniel Cooney, «Messy land disputes hampering East Timor's development», Associated Press, 16 de Julho de 2000.

<sup>54</sup> V. Daniel Fitzpatrick, «Re-establishing land titles and administration in East Timor», in Pacific Economic Bulletin, 15, n.º 2, Novembro de 2000, pp. 152-160, «Land issues in a newly independent East Timor», in Hal Hill e João Mariano Saldanha (eds.), East Timor: Development Challenges for the World's Newest Nation, ISEAS, Singapura, 2001, pp. 177-192, e Land Claims in East Timor, Canberra, Asian Pacific Press (a publicar).

resignação foram orquestradas por [...] João Carrascalão, o qual [tinha] afirmado recentemente à Rádio UNTAET que abandonaria [o governo transitório] se a direcção da importante Unidade do Território e da Propriedade [...] não fosse transferida para o seu ministério»<sup>55</sup>. Alguns dias depois, o governo transitório aprovou a resolução que entregava a Unidade do Território e da Propriedade da UNTAET a João Carrascalão e, mais tarde, decidiu-se que a solução para o problema só seria procurada depois da independência do território.

Em suma, no que diz respeito aos registos de terrenos e propriedades, a UNTAET não mostrou vontade política de resolver o problema, enquanto, simultaneamente, os próprios líderes timorenses também contribuíram de modo significativo para o adiamento de uma solução. Em consequência, o governo do novo Estado soberano de Timor Leste terá de resolver o problema o mais depressa possível, de modo a criar condições atractivas para os investidores estrangeiros. De outro modo, se o regime democrático não conseguir promover a prosperidade económica nos anos mais próximos, é provável que a legitimidade da democracia sofra uma rápida erosão. O desenvolvimento económico contribui para a estabilidade política, assim como depende da mesma.

De modo a conseguir alcançar a prosperidade económica, Timor Leste terá de continuar a procurar o seu lugar no Sudeste asiático e no mundo. Multilateralmente, Timor Leste tenta agora obter o estatuto de observador formal na Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), não obstante a declarada oposição da Birmânia. Bilateralmente, no futuro próximo, a Austrália, a Indonésia e Portugal serão as três mais importantes relações do novo Estado, enquanto os Estados Unidos e o Japão adquirirão também uma grande importância<sup>56</sup>. Compreensivelmente, a relação com a Indonésia é, e continuará a ser, uma causa de muita irritação. As indecisões quanto à participação da presidente da Indonésia, Megawati Sukarnoputri, na celebração da independência do território foram bastante reveladoras.

## AS LIÇÕES DA UNTAET

Embora tendo em conta que «a situação de Timor Leste [era] tão especial que as lições a retirar dela podem ser de facto bastante limitadas», é, ainda assim, possível chegar a algumas conclusões preliminares<sup>57</sup>. É plau-

---

<sup>55</sup> Kate Marshall, «Timor struggles to build freedom», in *Australian Financial Review*, 14 de Dezembro de 2000.

<sup>56</sup> V. os capítulos sobre a Austrália (James Cotton), a Indonésia (Kumiko Mizuno), o Japão (David Walton), Portugal (Paulo Gorjão) e os Estados Unidos (Joe Nevins) in Paulo Gorjão (ed.), *Double Transition in East Timor: Consolidation of Sovereignty and Democracy*, ISEAS, Singapura (a publicar).

<sup>57</sup> «A model of nation-building?», in *Economist Global Agenda*, 18 de Abril de 2002. [http://www.economist.com/agenda/displayStory.cfm?story\\_id=1090589](http://www.economist.com/agenda/displayStory.cfm?story_id=1090589).

sível defender que a UNTAET enfrentou dois tipos principais de dificuldades que interagiram durante o seu período de governação. Um desses problemas era a ineficiência. Como explicámos e mostrámos anteriormente, devido aos seus métodos de planeamento, procedimentos e pressupostos inadequados, a missão começou com o pé errado. Posteriormente, depois de realizadas algumas correcções, a eficiência da UNTAET aumentou. Por outro lado, a UNTAET poderia ter sido mais eficiente se tivesse contado com uma equipa adequadamente capacitada e munida dos recursos necessários. A conclusão óbvia é que, no futuro, as Nações Unidas terão de repensar os seus métodos de planeamento, procedimentos e pressupostos e de proporcionar às suas missões o pessoal e recursos necessários.

O outro problema foi a dificuldade no estabelecimento de um nível aceitável de responsabilidade. Como fez notar Richard Caplan:

Os administradores transitórios [TAs] e as suas equipas servem os interesses destes corpos [neste caso, a ONU] e é a esses que prestam contas e perante os quais respondem. Se bem que os partidos locais também possam ter de prestar contas a corpos internacionais [...] tais corpos não são directamente responsáveis perante a população local<sup>58</sup>.

A UNTAET tentou resolver esta questão adoptando um modelo de co-governação, mas no final encontrou apenas um solução interina de curto prazo. O facto, por sua vez, está relacionado com a questão da legitimidade. A legitimidade legal das missões de construção de Estados das Nações Unidas advém das resoluções do Conselho de Segurança da ONU que as sustentam. Obviamente, a legitimidade legal é totalmente diferente da legitimidade política, a qual, em circunstâncias normais, é alcançada por meio de eleições democráticas.

Por conseguinte, e uma vez que as missões de construção de Estados da ONU não se submetem ao teste das eleições democráticas de modo a obtenham legitimidade política, a experiência da UNTAET sugere que, embora seja possível superar inteiramente o primeiro problema, o segundo só pode ser atenuado. Como se mostrará mais à frente, esta lição apresenta implicações significativas para a questão de ser ou não adequado que as Nações Unidas se envolvam de todo em tais operações.

A maioria dos estudos anteriores sobre o governo da UNTAET não focou a questão da legitimidade. Alguns centraram-se nos aspectos mais negativos, de modo a sugerirem melhoramentos relativamente à eficiência em situações futuras similares. Esta abordagem negligencia o papel central da responsa-

---

<sup>58</sup> Richard Caplan, «A new trusteeship? The international administration of war-torn territories», in *Adelphi Paper*, 341, Fevereiro de 2002, p. 58.

bilidade e legitimidade no sucesso ou fracasso global das operações de construção de Estados da ONU. Contudo, a responsabilidade e a legitimidade limitam a eficiência. Assim, no longo prazo, se as faltas de responsabilidade e legitimidade política não forem resolvidas, nenhuma delas conduzirá à eficiência. É plausível argumentar que a percepção contrária é uma ilusão.

Não obstante, isto não significa que, no futuro, as missões de construção de Estados da ONU não devam tentar melhorar a sua eficiência. De facto, se outras missões similares tiverem lugar nos próximos anos, muitas das lições sugeridas noutros artigos são razoáveis e parecem ser necessárias, embora pareçam por vezes contraditórias e irreconciliáveis. Aquilo que o presente artigo, e esta secção em particular, desejam enfatizar é que nenhum dos melhoramentos práticos sugeridos até ao momento para diminuir a ineficiência dos métodos de planeamento, procedimentos e pressupostos resolverá o défice de responsabilidade e a falta de legitimidade política.

Astri Suhrke, por exemplo, sugere que as futuras missões de construção de Estados deverão ser divididas em duas estruturas: uma de ajuda humanitária e manutenção da paz e outra de governação. A tendência actual, porém, vai na direcção oposta, rumo a missões integradas<sup>59</sup>. O modo de inter-relação das duas estruturas é outra das questões que a autora levanta sem apresentar qualquer resposta<sup>60</sup>. Ainda assim, e até certo ponto, é provável que a divisão das missões contribuisse para um aumento de eficiência das mesmas, embora a questão das missões divididas ou integradas seja irrelevante, tendo em conta o seu défice de responsabilidade e ausência de legitimidade política.

Joel Beauvais faz notar que «a utilização do modelo do conselho consultivo é apropriada apenas numa fase de 'emergência' de muito curto prazo, imediatamente a seguir à intervenção pós-conflito», e que «uma transição precoce para uma forma de participação mais ampla e profunda, como o modelo de «co-governação» da UNTAET, é fortemente recomendada»<sup>61</sup>. No final, a relevância desta alteração é também apontada de modo algo contraditório pelo autor quando afirma que, «reconhecidamente, o modelo de co-governação não resolve inteiramente os problemas fundamentais dos corpos consultivos não eleitos», ainda que o considere o «melhor equilíbrio possível»<sup>62</sup>.

Um outro investigador, Boris Kondoch, conclui que «a população local deverá ser consultada desde o início [...] Deverá ser atribuído menos poder ao administrador transitório e instalado um sistema mais sofisticado de verificações e equilíbrios»<sup>63</sup>.» Contudo, embora enfatize o problema do défice

---

<sup>59</sup> Suhrke, op. cit., p. 18.

<sup>60</sup> Id., ibid.

<sup>61</sup> Beauvais, op. cit., pp. 1133-1134.

<sup>62</sup> Id., ibid., p. 1136.

<sup>63</sup> Kondoch, op. cit., p. 265.

de responsabilidade, Kondocho não mostra de que modo um diferente sistema de verificações e equilíbrios poderá resolver a falta de legitimidade política.

Relativamente à eficiência, Jarat Chopra chega à seguinte conclusão: «Talvez as missões de coligação levadas a cabo por países individuais possam revelar-se mais eficientes em termos de governação temporária.» Contudo, o autor não deixa de admitir que tais missões podem ser «criticadas enquanto veículos para nações individuais que procuram hegemonia regional»<sup>64</sup>. No que diz respeito ao défice de responsabilidade, Chopra acredita que poderia ter sido resolvido se a UNTAET tivesse feito um esforço concertado no sentido de preparar os timorenses «por meio de exemplos, bem como de prescrições, para um governo representativo sólido»<sup>65</sup>. Evidentemente, isto poderia ter apaziguado os timorenses por algum tempo. Contudo, no longo prazo, não resolveria a falta de legitimidade política.

Simon Chesterman não ignora o facto de que a «UNTAET dificilmente pode afirmar possuir legitimidade democrática [...] Nem ele [Vieira de Mello] nem a sua equipa são directamente responsáveis perante a população de Timor [Leste].»<sup>66</sup> Mesmo assim, o autor mostra-se mais preocupado com a eficiência do que com a legitimidade no seu trabalho. Desse modo, mantendo em mente a eficiência, Chesterman sugere na conclusão que as operações de construção de Estados das Nações Unidas deverão ter uma meta política clara, tempo de planificação e um mandato flexível<sup>67</sup>.

As administrações transitórias internacionais estão inscritas num paradoxo. Por um lado, têm uma enorme influência no que concerne às decisões políticas a serem tomadas durante a transição para a democracia e/ou a independência. De facto, podem exercer uma forte influência no que diz respeito ao quadro constitucional e ao sistema político futuros, ao tratamento das anteriores violações dos direitos humanos, à natureza da economia, ao papel da burocracia, à configuração das forças armadas e ao futuro lugar e alianças internacionais do Estado dentro do sistema internacional<sup>68</sup>. Por outro lado, contudo, a falta de um mandato democrático até à celebração de eleições livres e à instituição de um governo mandatado pelo povo limita significativamente o seu poder político. De facto, «a sua falta de legitimidade encontra-se inerente no rótulo 'provisório' ou 'interino', que indica uma consciência de que a sua autoridade é transitória»<sup>69</sup>.

---

<sup>64</sup> Chopra, *op. cit.*, p. 35.

<sup>65</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 36.

<sup>66</sup> Chesterman, *op. cit.*, secção III.

<sup>67</sup> *Id.*, *ibid.*

<sup>68</sup> Yossi Shain e Juan J. Linz, *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 4.

<sup>69</sup> *Id.*, *ibid.*

Esta ausência de legitimidade política — sentida também por governos interinos nacionais — é ainda mais grave no caso das administrações transitórias internacionais, e por duas razões. Em primeiro lugar, porque incluem normalmente um número significativo de estrangeiros em posições políticas elevadas. Como tal, estes elementos tendem a ser vistos com desconfiança pela elite e população locais e como não representativos dos interesses nacionais. Em segundo lugar, e mais importante, as administrações transitórias internacionais, contrariamente aos governos interinos nacionais, não terão a oportunidade de serem mais tarde legitimadas por meio de eleições democráticas. A sua natureza é não democrática do princípio ao fim e não há maneira de superar esta limitação.

Ainda que a sua composição estrangeira possa ser atenuada, nomeadamente mediante a atribuição de posições políticas de relevo a tantos cidadãos locais quanto o possível, as administrações transitórias internacionais não têm qualquer modo de superarem a sua inerente natureza não democrática. As administrações internacionais estão inscritas numa situação em que é impossível vencerem. Seja o que for que fizerem para serem aceites, nunca será o bastante do ponto de vista da elite e população locais. Este facto sublinha o dilema que as operações similares de construção de Estados sempre enfrentarão.

E este facto, por sua vez, levanta a questão de saber se é ou não apropriado para a ONU envolver-se em tais operações. Como foi apontado no relatório Brahimi, as administrações transitórias civis enfrentam desafios e responsabilidades únicos, que suscitam a «questão de saber se as Nações Unidas devem ou não envolver-se de todo neste tipo de assuntos»<sup>70</sup>. Jarat Chopra levanta esta mesma questão ao admitir que a ONU poderá ser «inadequada para administrar territórios em transição»<sup>71</sup>. Por outras palavras, duvida de que a ONU seja suficientemente flexível para exercer uma governação civil. O argumento aqui desenvolvido parece sugerir que a ONU não deve envolver-se de todo nestas situações, se se tomar em consideração o legado e as lições da UNTAET, os dilemas conceptuais que lhe estão subjacentes, bem como a «ambivalência relativamente à administração civil entre os Estados membros das Nações Unidas e dentro do Secretariado»<sup>72</sup>.

Assim, e admitindo que as missões de construção de Estados da ONU possam ser inevitáveis em casos excepcionais, a ONU deveria adoptar uma abordagem minimalista, com limites claros, no que diz respeito à duração e alcance das mesmas. Relativamente à duração, as missões de construção de Estados da ONU deverão ser tão breves quanto o possível, e deverá estabele-

---

<sup>70</sup> ONU, «Report of the panel on United Nations peace operations», A/55/305 e S/2000/809, 21 de Agosto de 2000, p. 13, parágrafo 78.

<sup>71</sup> Chopra, op. cit., p. 35.

<sup>72</sup> ONU, «Report of the panel on United Nations peace operations», p. 13, parágrafo 78.

cer-se desde o primeiro dia um calendário com prazos temporais precisos para cada etapa específica, bem como uma data de conclusão definida.

No que concerne ao alcance da acção, o principal objectivo deverá ser o de garantir uma transição bem sucedida para a democracia e/ou a independência. Quaisquer outros objectivos, como a construção, reabilitação, recuperação ou reconstrução de instituições, deverão ser deixados a outros actores internacionais, bem como à elite e população locais. Teria sido melhor que a maior parte do trabalho da UNTAET tivesse sido entregue a organizações e ONGs verdadeiramente motivadas para a realização das tarefas em questão. Como já foi dito diversas vezes, o pessoal da ONU existe principalmente por razões políticas, e não devido ao seu grau de motivação ou de capacidade técnica específica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um investigador académico fez notar que:

As complexas funções de governação de larga escala assumidas pela ONU no Kosovo e em Timor Leste levantam importantes questões políticas sobre a capacidade da ONU de desempenhar tais funções em territórios gravemente afectados por conflitos. Na ponderação de tais questões há que estabelecer sobretudo se a ONU foi ou não bem sucedida na tarefa de conduzir as sociedades pós-conflito à estabilidade política, à recuperação económica e à reconciliação<sup>73</sup>.

Estas palavras são certamente verdadeiras, ainda que a questão não seja talvez a mais relevante para a decisão de continuarem a ocorrer no futuro operações semelhantes. De facto, esta ênfase nas avaliações da performance da ONU negligencia os interesses em jogo relativos à ambivalência sobre a administração civil, especialmente entre os membros permanentes do Conselho de Segurança. De facto, os Estados Unidos foram o país que mais apoiou a UNTAET no seu esforço de concretização das metas estabelecidas. Devido aos enormes custos financeiros que as missões de construção de Estados implicam, os Estados Unidos, em particular (na sua qualidade de mais importante contribuinte para o orçamento regular das Nações Unidas), não se mostrarão favoráveis a operações futuras semelhantes, por muito imperativos que sejam os argumentos em seu favor.

---

<sup>73</sup> Sarah Pritchard, «United Nations involvement in post-conflict reconstruction efforts: new and continuing challenges in the case of East Timor», in *University of New South Wales Law Journal*, 24, n.º 1, 2001, p. 185.

A primeira sugestão de que tal ocorrerá surgiu com o Acordo Intra-Afegão de Bona de 5 de Dezembro de 2001, quando a tarefa de reabilitar, recuperar e reconstruir o território foi colocada sob a autoridade da Autoridade Interina Afegã, e não sob a responsabilidade de uma administração transitória das Nações Unidas. De facto, a Resolução n.º 1383 do Conselho de Segurança das Nações Unidas limitou-se a sancionar as conclusões de Bona. E, a ser necessária qualquer outra prova, bastará apontar que o Conselho de Segurança da ONU ignorou os comentários de Vieira de Mello e do presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, de que Timor Leste poderia constituir um modelo para uma nova administração interina no Afeganistão<sup>74</sup>. De facto, a situação deste território não corresponde exactamente à de Timor Leste, tal como conceptualmente entendida anteriormente. Contudo, na comparação entre o Afeganistão e Timor Leste ou o Kosovo foi certamente tomado em consideração o facto de o primeiro ser um território muito maior em termos geográficos e populacionais. A missão da ONU no pequeníssimo território de Timor Leste teve custos económicos muito elevados, chegando a atingir cerca de 500 milhões de dólares americanos por dia. Assim, não é difícil prever que uma missão similar no Afeganistão implicasse custos económicos muito mais elevados.

É muito provável que, no futuro, os Estados Unidos favoreçam a perspectiva de que «a formação e construção institucional pertence burocraticamente ao mundo do desenvolvimento», como fizeram inicialmente em relação a Timor Leste<sup>75</sup>. Ainda que pelas razões erradas, os Estados Unidos favorecem, provavelmente, a melhor opção. Uma vez mais, o Afeganistão parece confirmar esta tendência. Nos anos que se avizinham, o território ficará sob a responsabilidade burocrática do mundo do desenvolvimento. De acordo com uma avaliação preliminar preparada conjuntamente pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, pelo Banco Mundial e pelo Banco de Desenvolvimento Asiático, estimou-se que o processo de reabilitação, recuperação e reconstrução venha a custar cerca de 15 mil milhões de dólares ao longo da próxima década.

Last but not least, a probabilidade de que missões de construção de Estados como a UNTAET venham a ser necessárias com mais frequência no futuro assenta no pressuposto não confirmado de que muitos outros Estados soberanos, os chamados Estados falhados, irão desintegrar-se durante os próximos anos do pós-guerra fria<sup>76</sup>. Porém, à medida que o tempo passa e

---

<sup>74</sup> «UN says East Timor can serve as Afghanistan model», Reuters, 11 de Dezembro de 2002.

<sup>75</sup> Suhrke, op. cit., p.10.

<sup>76</sup> Matthias Ruffert, «The administration of Kosovo and East Timor by the international community», in *International and Comparative Law Quarterly*, 50, n.º 3, Agosto de 2001, p. 631.



o sistema pós-guerra fria começa a estabilizar-se, é também possível argumentar que o mais provável é que ocorra a situação oposta. De facto, as condições únicas por detrás da UNTAET e da INTERFET deram azo a uma experiência excepcional e «contra a corrente»<sup>77</sup>. Devido às razões anteriormente apontadas, é muito provável que a UNTAET, mais do que um modelo para futuras operações de construção de Estados da ONU, venha a constituir um case study relativo a uma anomalia histórica nos manuais sobre as anteriores operações de manutenção da paz.

É interessante notar que Timor Leste — depois de ter sido um teste de laboratório para as missões de construção de Estados da ONU — se converteu, uma vez mais, num test case, desta feita devido à vontade política do Japão de desempenhar um papel crescente tanto na segurança regional asiática como no palco político internacional<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> James Cotton, «Against the grain: the East Timor intervention», in *Survival*, 43, n.º 1, Primavera de 2001, pp. 127-142.

<sup>78</sup> V. Paulo Gorjão, «Japan's foreign policy and East Timor, 1975-2002», in *Asian Survey*, 42, n.º 5, Setembro-Outubro de 2002, pp. 754-771, ou a versão revista e aprofundada, «O Japão e Timor Leste», in *Nação e Defesa*, n.º 103, Outono-Inverno de 2002, pp. 157-180.