

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

LUCIANO DA SILVA COLARES

**A EFETIVIDADE DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU NA CONSECUÇÃO DAS
ATIVIDADES DE “POST-CONFLICT PEACEBUILDING” (PCPB) PELA ANÁLISE
DA QUESTÃO DO TIMOR LESTE: CUMPRE O QUE PROMETE?**

Porto Alegre

2018

LUCIANO DA SILVA COLARES

**A EFETIVIDADE DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU NA CONSECUÇÃO DAS
ATIVIDADES DE “POST-CONFLICT PEACEBUILDING” (PCPB) PELA ANÁLISE
DA QUESTÃO DO TIMOR LESTE: CUMPRE O QUE PROMETE?**

Tese submetida ao programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial e final à obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais, área de concentração Política Internacional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Analúcia Danilevicz Pereira

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Colares, Luciano da Silva

A efetividade das operações de paz da ONU na consecução das atividades de "Post-Conflict Peacebuilding" (PCPB) pela análise da questão do timor leste: cumpre o que promete? / Luciano da Silva Colares. -- 2018.

393 f.

Orientadora: Analúcia Danilevicz Pereira.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Organização das Nações Unidas . 2. Operações de paz . 3. Post-conflict Peacebuilding. I. Pereira, Analúcia Danilevicz, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

LUCIANO DA SILVA COLARES

**A EFETIVIDADE DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU NA CONSECUÇÃO DAS
ATIVIDADES DE “POST-CONFLICT PEACEBUILDING” (PCPB) PELA ANÁLISE
DA QUESTÃO DO TIMOR LESTE: CUMPRE O QUE PROMETE?**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de
Ciências Econômicas da UFRGS como requisito
parcial e final à obtenção do título de Doutor em
Estudos Estratégicos Internacionais, área de
concentração Política Internacional

Aprovada em: Porto Alegre, 18 de maio de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Profª Drª Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini
UFRGS

Prof. Dr. Carlos Arturi
UFRGS

Profª. Drª. Ana Simão
ESPM

Ao povo timorense que, com sua coragem e determinação, demonstrou ao mundo que vale a pena lutar pelo maior de todos os bens: a liberdade.

AGRADECIMENTOS

A execução de uma tese é uma tarefa aparentemente solitária se observada pelo simples ato de sua escrituração. O que muitas pessoas não percebem, no entanto, é que uma tese é um processo. Um processo complexo, com a participação de muitas pessoas, que se inicia na infância e que, de certa forma, não termina quando redigimos o seu parágrafo final, pois a nossa própria percepção sobre o que escrevemos se modificará ao longo da vida.

Por essa razão, começo meus agradecimentos homenageando àqueles que sempre me apontaram o caminho do saber e dos estudos: meus queridos pais. À minha mãe, professora primária e, em especial, ao meu pai, que com dez anos de idade deixou a conveniência e o conforto do seu lar para viajar de Belém ao Rio de Janeiro para ser interno do Colégio Pedro II, alterando toda a sua realidade social a partir dessa difícil decisão. Não poderia ter maiores exemplos do que estes, aos quais se seguiram os mestres e professores de toda uma jornada.

Quanto a estes, gostaria de pontuar um a um, mas não haveria espaço para tamanha homenagem. Posso apenas lhes dizer que me inspiraram tanto que, por mais de quatorze anos, comungo com eles a mesma profissão, o que para mim é motivo de grande orgulho e alegria. Nada me define melhor profissionalmente do que lecionar. Nada me dá mais satisfação do que aprender e ensinar, duas faces de uma mesma moeda.

Nessa jornada, meus alunos são a grande fonte de inspiração, aos quais agradeço pela oportunidade que me dão, dia a dia, de me tornar uma pessoa melhor e útil à sociedade, sociedade esta que, com o seu sacrifício, nos provê um ensino superior público gratuito e de qualidade, como o que se ministra na nossa querida UFRGS.

Mas há aqueles que merecem uma menção mais pontual. Não estaria aqui, neste momento, se não fosse pela pessoa do General-de-Divisão Fernando Vasconcellos Pereira que, com sua visão, sempre além do alcance, me incentivou a cursar os primeiros anos do doutorado ainda sob o seu comando. Muito obrigado Comandante! O senhor é um exemplo para mim.

Uma homenagem especial a minha orientadora, Prof^a Dr^a Analúcia Danilevicz Pereira. Sua constante disponibilidade, educação e humanidade são exemplos que levarei para a vida, principalmente para a docência. Muito obrigado professora! Aproveito a oportunidade para, em seu nome, agradecer a todos os servidores e professores do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da UFRGS, referência nacional apesar da sua jovialidade.

Por fim, a menção mais importante de todas. A homenagem àqueles que não apenas me incentivaram e incentivam todos os dias. Aqueles que suportaram o grande fardo de minha

constante ausência e sacrifício: minha amada esposa Rosane, meu amado filho Pedro e os nossos bichos, por que não! De você, Rosane, aprendi o que significa amar uma profissão e o quanto isto requer doação. Não conheço alguém que me traduza melhor estes sentimentos. Obrigado pelo amor, pelo desprendimento e pelo companheirismo desinteressado. Com você, Pedro, aprendi o verdadeiro significado da palavra amor! Incondicional! Obrigado por encher nossa casa de inocência e alegria e por me fazer voltar a ser criança todos os dias!

À vida!

“A UNTAET é, de fato, umas das operações mais complexas já realizadas pelas Nações Unidas e um teste crucial para a Organização em seu papel inédito de “construtora de um Estado-nação”. Por primeira vez, exerceu poder soberano sobre um território, imbuída de todas as funções de governo, na totalidade dos aspectos da governança, nos planos do executivo, do legislativo e da administração da justiça, o que ultrapassa, em muito, o escopo das tradicionais missões de manutenção da paz”.

(Sérgio Vieira de Mello, 2002)

RESUMO

Em dezembro de 2012, após treze anos, três mandatos de operações de paz e dois mandatos de missões políticas, a ONU se retirava do território do Timor-Leste de maneira bastante discreta. Fechava-se, naquele momento, um ciclo de participação da Organização na vida política e econômica daquele país, que se iniciara com os episódios de violência de 1999, quando milicianos pró-indonésia tentaram impedir o processo político de autodeterminação do povo timorense. Herdando um país com suas infraestruturas destruídas e mais de um quarto de sua população refugiada ou deslocada internamente, a ONU não apenas pacificou o território como também empreendeu ali um processo de Post-conflict Peacebuilding (PCPB), onde sua participação variou entre o exercício pleno de todos os poderes soberanos atinentes às funções de governo de qualquer Estado ao apoio de assessores altamente especializados em prol do governo independente do Timor-Leste. O balanço final dessa participação é positivo na medida que revela um país com estruturas governamentais consolidadas, formalmente democrático e com boas taxas de crescimento econômico. Por outro lado, o combate à pobreza, a consolidação da pacificação social, a necessidade de maior participação popular na política e a redução da dependência de sua economia em relação ao petróleo seguem sendo desafios não resolvidos e, em grande medida, externalidades provocadas pela própria ONU.

Palavras-chaves: Organização das Nações Unidas (ONU). Operações de paz (OPs). “Post-conflict Peacebuilding” (PCPB).

ABSTRACT

In December 2012, after thirteen years, three mandates of peace operations and two mandates of political missions, the UN withdrew from the territory of Timor-Leste in a rather discreet manner. At that moment, a cycle of the Organization's participation in the political and economic life of that country, which began with the 1999 episodes of violence, occurred when pro-Indonesian militiamen tried to impede the political process of self-determination of the Timorese people. Inheriting a country with its destroyed infrastructure and more than a quarter of its population refugee or internally displaced, the UN not only pacified the territory but also undertook a Post-conflict Peacebuilding (PCPB) process, where its participation ranged from full exercise of all sovereign powers pertaining to the government functions of any State to the support of highly specialized advisers for the independent government of Timor-Leste. The final balance of this participation is positive insofar as it reveals a country with consolidated government structures, formally democratic and good rates of economic growth. On the other hand, the fight against poverty, the consolidation of social pacification, the need for greater popular participation in politics and the reduction of dependence of its economy on oil remain unresolved challenges and, to a large extent, externalities caused by the UN itself.

Keywords: United Nations (UN). Peacekeeping operations. "Post-conflict Peacebuilding" (PCPB).

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ARP	Agriculture Rehabilitation Project (Projeto de Reabilitação da Agricultura)
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
AusAID	Agência Australiana de Desenvolvimento Internacional
CCN	Conselho Consultivo Nacional
CDH	Conselho de Direitos Humanos da ONU
CEP	Community Empowerment Program (Programa de Fortalecimento das Comunidades)
CIC	Center of International Cooperation
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CN	Conselho Nacional
CNRM	Conselho Nacional da Resistência Maubere
CNRT	Conselho Nacional da Resistência Timorense
CNT	Conselho Nacional Timorense
CPD-RDTL	Conselho Popular de Defesa da República Democrática de Timor-Leste
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
DPA	Department of Political Affairs (Departamento de Assuntos Políticos-ONU)
ECHA	Executive Committee on Humanitarian Affairs
ETPS	East Timor Police Service
ETTA	East Timor Transitional Administration (Administração de Transição do Timor-Leste)
FALINTIL	Forças Armadas de Libertação do Timor Leste
FC	Force Commander
FDTL	Forças de Defesa de Timor-Leste
F-FDTL	Falintil-Forças de defesa de Timor-Leste
FMP	Força de Manutenção de Paz
FPTL	Frente Popular de Timor-Leste

FRETELIN	Frente Revolucionária do Timor Leste Independente
IEG	Independent Evaluation Group (Grupode Avaliação Independente)
IFIs	Instituições Financeiras Internacionais
INTERFET	Internacional Force in East Timor (Força Internacional no Timor Leste)
ISF	International Stabilization Force
JAM	Joint Assessment Mission (Missão Conjunta de Assessoramento)
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
MANUD	Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCHA	Office for Coordinations of Humanitarian Affairs
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
OPs	Operações de Paz da ONU
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PBC	Peacebuilding Commission
PKF	Peacekeeping Force
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRC	Programa de Reconciliação Comunitária
RESG	Representante Especial do Secretário Geral da ONU
SOFA	Status of Force Agreement, Acordo das Prerrogativas das Forças
TNI	Exército da República da Indonésia
TSP	Transition Support Program
UNAMET	Missão de Assistência das Nações Unidas no Timor Leste
UNMISSET	United Nations Mission Support in East Timor (Missão de Apoio da ONU no Timor Leste)
UNMIT	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (Missão Integrada das Nações Unidas no Timor-Leste)
UNOTIL	United Nations Office in Timor-Leste (Escritório das Nações

	Unidas no Timor-Leste)
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor (Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste)
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	A ONU, O PCPB E O TIMOR LESTE.....	18
2	A ATIVIDADE DE POST-CONFLICT PEACEBUILDING (PCPB) DA ONU E SEU DIÁLOGO COM AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS ..	30
2.1	STATE-BUILDING VERSUS PEACEBUILDING: DIFERENCIANDO OS TERMOS.....	31
2.2	O POST-CONFLICT PEACEBUILDING (PCPB) E SUA EVOLUÇÃO COMO CONCEITO NA ONU.....	32
2.3	AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E SUAS RELAÇÕES COM A ATIVIDADE DE PCPB	38
2.4	CONCLUSÃO PARCIAL.....	50
3	A UNITED NATIONS TRANSITIONAL ADMINISTRATIONS IN EAST TIMOR: A UNTAET.....	53
3.1	O RELATÓRIO DO SECRETÁRIO GERAL SOBRE A SITUAÇÃO NO TIMOR LESTE, DE 4 DE OUTUBRO DE 1999 (Doc S/1999/1024): A ESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRANSITÓRIA	63
3.1.1	Proposta de Administração de Transição das Nações Unidas	72
3.2 A	RESOLUÇÃO 1272, DE 25 DE OUTUBRO DE 1999, E A CRIAÇÃO DA UNTAET	79
3.3	A UNTAET DESDOBRADA: O RELATO DE SUAS REALIZAÇÕES	84
3.3.1	“c) Administrar o território e estabelecer as bases para um bom governo” (19,5%)	88
3.3.2	“n) Criar condições de estabilidade mediante a manutenção da paz e segurança, inclusive mediante programas de desarme, desmobilização e reinserção” (14,4%)	112
3.3.3	“h) Estabelecer instituições não discriminatórias e imparciais, em particular no sistema judicial e de polícia, para assegurar o estabelecimento do império do Direito e proteger os Direitos Humanos” (12,9%).....	128
3.3.4	“a) Ajudar e proteger a população do Timor-Leste deslocada ou afetada de outra	

	forma pelo conflito” (12,1%).....	143
3.3.5)	“i) Promover a recuperação do desenvolvimento econômico e social, inclusive nos terrenos da saúde e da educação” (11,4%).....	158
3.3.6)	“b) Facilitar a reabilitação e reconstrução de emergência dos serviços e da infraestrutura” (9,5%).....	174
3.3.7)	“f) Desenvolver processos eleitorais” (3,4%)	181
3.3.8	“d) Estabelecer mecanismos de diálogo no plano nacional e local” (3,2%).....	185
3.3.9	“k) Estabelecer instituições administrativas que prestem contas, sejam transparentes e eficientes” (2,8%)	188
3.3.10	“e) Ajudar a população do Timor-Leste a estabelecer uma constituição” (2,7%)	191
3.3.11	“g) Adotar medidas de fomento à confiança e proporcionar apoio aos processos autóctones de reconciliação” (2,7%).....	194
3.3.12	“j) Coordenar a assistência ao Timor-Leste” (2,5%).....	197
3.3.13	“l) Facilitar o reforço e o desenvolvimento da sociedade civil, inclusive dos meios de informação” (2,3%).....	200
3.3.14	“m) Assegurar que o estabelecimento das estruturas nacionais de segurança se ajuste às regras de controle civil, prestação democrática de contas e às normas e instrumentos internacionais de Direitos Humanos” (0,6%).....	202
3.4	A UNTAET CONFRONTADA: O APROFUNDAMENTO DA ANÁLISE DE SUAS REALIZAÇÕES	203
3.4.1	“c) Administrar o território e estabelecer as bases para um bom governo” (19,5%)	203
3.4.2	“n) Criar condições de estabilidade mediante a manutenção da paz e segurança, inclusive mediante programas de desarme, desmobilização e reinserção” (14,4%)	221
3.4.3	“h) Estabelecer instituições não discriminatórias e imparciais, em particular no sistema judicial e de polícia, para assegurar o estabelecimento do império do Direito e proteger os Direitos Humanos” (12,9%).....	228
3.4.4	“a) Ajudar a proteger a população do Timor-Leste deslocada ou afetada de outra forma pelo conflito” (12,1%).....	236
3.4.5	“i) Promover a recuperação do desenvolvimento econômico e social, inclusive nos terrenos da saúde e da educação” (11,4%).....	240

3.4.6	“b) Facilitar a reabilitação e reconstrução de emergência dos serviços e da infraestrutura” (9,5%).....	256
3.4.7	“f) Desenvolver processos eleitorais” (3,4%)	260
3.4.8	“d) Estabelecer mecanismos de diálogo no plano nacional e local” (3,2%)	262
3.4.9	“k) Estabelecer instituições administrativas que prestem contas, sejam transparentes e eficientes” (2,8%)	265
3.4.10	“e) Ajudar a população do Timor-Leste a estabelecer uma constituição” (2,7%)	266
3.4.11	“g) Adotar medidas de fomento à confiança e proporcionar apoio aos processos autóctones de reconciliação” (2,7%).....	269
3.4.12	“j) Coordenar a assistência ao Timor-Leste” (2,5%)	274
3.4.13	“l) Facilitar o reforço e o desenvolvimento da sociedade civil, inclusive dos meios de informação” (2,3%).....	281
3.4.14	“m) Assegurar que o estabelecimento das estruturas nacionais de segurança se ajuste às regras de controle civil, prestação democrática de contas e às normas e instrumentos internacionais de Direitos Humanos” (0,6%).....	283
4	A UNITED NATIONS MISSION OF SUPPORT IN EAST TIMOR (UNMISET)	288
4.1	O RELATÓRIO DO SECRETÁRIO GERAL SOBRE A SITUAÇÃO NO TIMOR LESTE, DE 17 DE ABRIL DE 2002 (S/2002/432): A ESTRUTURAÇÃO DO APOIO PARA A SAÍDA DA ONU DO TERRITÓRIO	288
4.2	A RESOLUÇÃO 1410, DE 17 DE MAIO DE 2002, E A CRIAÇÃO DA UNMISET	296
4.3	A UNMISET EM SUA PRIMEIRA FASE: CHOQUE DE REALIDADE	301
4.3.1	Atividades Governamentais	302
4.3.2	Programa I. Estabilidade, Democracia e Justiça.....	306
4.3.3	Programa II. Segurança Interna e Cumprimento da Lei.....	311
4.3.4	Programa III. Segurança Externa e Vigilância de Fronteiras	314
4.3.5	O Papel do Sistema das Nações Unidas	318
4.3.6	O Planejamento da Etapa de Consolidação da UNMISET: 2004-2005.....	321
4.4	A RESOLUÇÃO 1543, DE 14 DE MAIO DE 2004 E A FASE DE CONSOLIDAÇÃO DA UNMISET.....	328

4.5	A FASE DE CONSOLIDAÇÃO DA UNMISSET: A SAÍDA APRESSADA	330
5	A UNOTIL E A CRISE MILITAR DE 2006	336
6	A UNMIT E A LONGA SAÍDA (2006 – 2012)	344
6.1	A UNMIT DESDOBRADA: VISÃO GERAL DA ATUAÇÃO	347
6.1.1	UNMIT: Situação Política e de Segurança	351
6.1.2	UNMIT: Promoção dos Direitos Humanos e Administração da Justiça	356
6.1.3	UNMIT: Apoio ao Pacto, a Governança Democrática, o Desenvolvimento Socioeconômico e a Assistência Humanitária	358
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	364
	REFERÊNCIAS	371
	ANEXO A – DECLARAÇÃO CONJUNTA UDT/FRETELIN SOBRE OS PRIMÓRDIOS DO CONSELHO NACIONAL DA RESISTÊNCIA TIMORENSE. 1986.....	385
	ANEXO B – 1º ESBOÇO DA ADMINISTRAÇÃO DE TRANSIÇÃO.....	386
	ANEXO C – THE JOINT ASSESSMENT MISSION (JAM) TO EAST TIMOR (OCTOBER/NOVEMBER 1999).....	388
	ANEXO D – PLANEJAMENTO DA FASE DE CONSOLIDAÇÃO DA UNMISSET	389
	ANEXO E – FUNDO PETROLÍFERO DE TIMOR-LESTE.....	392
	ANEXO F – MAPAS DO TIMOR LESTE	393

1 INTRODUÇÃO

A história das operações de paz (OPs) da Organização das Nações Unidas (ONU), também conhecidas como “missões de paz”, se confunde com a própria história da Organização. A afirmação anterior pareceria óbvia não fosse por um pequeno detalhe: o fato de tais operações não constarem, formalmente, da Carta das Nações Unidas. Desta forma, percebe-se que a evolução desse instituto, desde o seu surgimento, por injunções históricas que não serão objeto de análise da presente tese, subordina-se às dinâmicas da política internacional, as quais, por sua vez, produzem seus reflexos diretos na própria Organização (ONU).

Tradicionalmente, uma operação de paz consiste na interposição autorizada de uma força militar internacional, entre partes (normalmente Estados) beligerantes, após um acordo de paz iniciado ou consolidado (supervisionar um cessar-fogo, controlar fronteiras, etc). Este foi o conceito tradicional que vigorou desde a criação da ONU até o fim da Guerra Fria.

A partir daquele momento (fim da Guerra Fria), as OPs não apenas se multiplicaram como se tornaram mais complexas.

O fim da Guerra Fria, marcado por uma transição pacífica e inesperada na política internacional em relação aos seus principais contendores (Estados Unidos e União Soviética), não teve o mesmo efeito na periferia do mundo. Antigas dissensões, que se encontravam “congeladas” pelo embate ideológico da bipolaridade, fizeram surgir uma série de conflitos de natureza renovada, especialmente de caráter intraestatal e de grande volatilidade de cenários.

Toda essa situação levou a ONU a um engajamento sem precedentes nas OPs. De 1948 até os dias atuais, segundo a Ficha de Informações sobre as Operações de Manutenção da Paz (ONU, 2017), a ONU participou de um total de 71 (setenta e uma) OPs. Desse total, 58 (cinquenta e oito) ocorreram após o fim da Guerra Fria (ONU, 2017), ou seja 81,6%. Atualmente, existem 15 operações em andamento, com um efetivo aproximado de 106.000 (cento e seis mil) homens e 125 (cento e vinte e cinco) países participantes, a um custo anual aproximado de 6,8 bilhões de dólares, o que corresponde a 0,4% do total dos gastos militares mundiais (DEFESANET, 2017). Muito embora os seus custos sejam ínfimos em relação ao total dos gastos mundiais militares, as OPs se constituem na maior ação de concertação multilateral em prol da paz mundial. Nenhuma ação de caráter multilateral as supera.

Se o aspecto quantitativo chama a atenção, o que não dizer das condicionantes qualitativas. O fim da Guerra Fria marcou um grande engajamento da ONU no combate àquilo que ela própria considerava como as causas mais profundas dos conflitos (pobreza, ausência de

instituições, governabilidade deficiente, infraestrutura precária, entre outros).

Este novo entendimento fez com que a Organização promovesse novas políticas que visavam, além da diplomacia preventiva (peacemaking), do estabelecimento da paz (peace-enforcement) e da manutenção da paz (peacekeeping), ao desenvolvimento de instituições de governo ou, pelo menos, de melhores condições de governabilidade local, tudo com o fim de proporcionar as bases para que um determinado povo pudesse se autogovernar. Essas novas propostas denominaram-se “Post-conflict peacebuilding” (PCPB).

Como todo processo histórico, e este não foi diferente, sua evolução não se deu de maneira linear e sem percalços. Primeiramente, era preciso definir o que deveria ser feito e o primeiro documento a fazer menção a esta nova política (PCPB) foi o relatório denominado “Uma Agenda para a Paz: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz”, escrito durante o secretariado de Boutros-Ghali (ONU, 1992).

Desse ponto em diante a ONU engajou-se em uma série de OPs as quais foram denominadas operações de caráter “complexo”, “multidimensionais” ou de “segunda geração”. Tais denominações refletiam o crescente engajamento de componentes civis e policiais, a par do militar, os quais foram incorporados às operações para cumprirem as novas tarefas estipuladas especialmente nos artigos 55 e 56 do documento “Uma Agenda para a Paz” (ONU, 1992).

Agindo sob novos parâmetros, o número de OPs aumentou significativamente em relação ao período da Guerra Fria, entretanto, sem embasamento doutrinário, experiência de campo e sofrendo dos males da hipertextensão de suas atribuições, a ONU, literalmente, “nafragou” em diversas dessas operações.

O fim da participação americana nas operações de paz da ONU, em virtude do incidente em Mogadíscio em 1993 (pilotos americanos expostos na mídia com seus corpos arrastados pela capital da Somália), o massacre em Ruanda, em 1994 (800.000 tutsis mortos em virtude da demora de ação da ONU) e a ação militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na questão do Kosovo, em 1999, substituindo-se à ONU no evento pela inação desta última, evidenciaram, no mínimo, as dificuldades de uma organização que expandira demais suas atribuições.

Nesse sentido, era preciso que a ONU recuperasse sua verdadeira identidade: a de promotora da paz internacional, conforme lhe atribui a própria Carta das Nações Unidas. Timor

Leste surgiu como a oportunidade ideal, conforme se argumentará nos parágrafos seguintes¹.

1.1 A ONU, O PCPB E O TIMOR LESTE

Em 31 de dezembro de 2012, após 13 (treze) anos, a ONU encerrou sua participação, por intermédio de uma operação de paz, na vida política, econômica e social do longínquo Timor Leste. Ao longo desse período, a Organização empreendeu 3 (três) OPs com características de peacebuilding no território timorense. Em ordem cronológica e de crescente desengajamento da ONU em relação a seu poder no território, as operações que se sucederam foram: a United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET – 1999 a 2002), a UN Mission of Support in East Timor (UNMISSET – 2002 a 2005) e a UN Integrated Mission in Timor Leste (UNMIT – 2006 a 2012)

Esta seria apenas mais uma informação do noticiário internacional não fosse por importantes peculiaridades que estão por detrás desse experimento.

Desde a efetiva intervenção da ONU naquele território, a partir de 1999, a “questão timorense” trouxe consequências positivas tanto para a Organização quanto para o país em si, as quais serão abordadas logo a seguir.

Parece um tanto óbvio que a intervenção da ONU devesse ter gerado um capital positivo para o Timor Leste, afinal, não é para isso que servem as operações de paz? Gerar um clima de estabilidade tal que torne viável o prosseguimento da vida política, econômica e social em um determinado território após o mesmo ter passado por alguma experiência traumática?

Muito embora esta seja a consequência genérica mais esperada nesse tipo de operação, nem sempre a ONU obtém o sucesso desejado.

No Haiti, apenas como um exemplo e onde a Organização esteve presente de 2004 a 2017, por intermédio da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), a atuação da ONU parece ter “patinado” na falta de vontade política suficiente que fosse capaz de ter determinado propostas concretas de reconstrução do território em todos os níveis: político, econômico e social. Mesmo antes do terremoto que assolou o país em 2010, já se percebia que os investimentos em segurança, calcados eminentemente no braço militar da operação, não se faziam acompanhar por investimentos na reconstrução efetiva do país.

¹ Para um melhor entendimento dos antecedentes da intervenção da Organização no Timor, bem como de seus passos iniciais, sugere-se a leitura da dissertação de mestrado deste autor (<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/8/browsestats?value=Colares%2C+Luciano+da+Silva&type=author>)

Conforme o General-de-Exército Augusto Heleno Ribeiro Pereira, Force Commander (Comandante da Força) da MINUSTAH no período de junho de 2004 a setembro de 2005, em artigo à Folha de São Paulo, intitulado “Haiti: um grande desafio”, de 11 de setembro de 2005: “Desculpas adiam providências urgentes e obrigam os militares a ações humanitárias que fogem a sua alçada...Até agora, cabe quase que exclusivamente aos vetores de segurança criar condições para o cumprimento da resolução do Conselho de Segurança da ONU”.

Em contrapartida, o histórico da intervenção da ONU no Timor Leste parece sugerir uma sorte diferente. Na pior das hipóteses, Timor Leste se tornou um território independente, a partir de 20 de maio de 2002; ingressou na ONU como seu 191º Estado-membro, em 27 de setembro de 2002; seu sistema político-institucional dá sinais positivos de amadurecimento democrático após quatro eleições presidenciais e parlamentares (2002, 2007, 2012 e 2017) e a vida social parece seguir seu rumo em um ambiente de paz e aparente tranquilidade o que, inclusive, motivou o término formal das operações de paz naquele território em 2012.

Todos estes resultados têm como ponto de partida a enorme vontade política da ONU desde o início de seu envolvimento com a questão timorense em 1999. Hoje já se sabe que este nível de engajamento deriva de uma reação da ONU à conjuntura internacional que lhe era desfavorável àquele momento, em virtude dos constrangimentos causados pela questão Kosovar (1999), onde a sua “inação” levou a uma intervenção autoproclamada como humanitária, porém patrocinada pela OTAN.

Por sua vez, essa falta de iniciativa trouxe à ONU enorme descrédito frente à comunidade internacional que se questionou: se a atribuição legal para a tomada de medidas efetivas frente a qualquer situação de ameaça ou ruptura da paz pertence à ONU, para que esta serve se não exerce esta prerrogativa? Pior ainda, e se esta iniciativa é tomada por um órgão ilegítimo à luz das normas internacionais?

Nesse sentido, a questão timorense “caiu como uma luva” para a redenção da ONU. O desejo de se redimir foi materializado por um esforço sem precedentes na história da Organização, conforme se denota nos testemunhos a seguir:

Como características da administração transitória em Timor apontam-se:

- a) Administração no sentido latíssimo de conjunto de poderes relativos a todas as funções de Estado, e não só a administrativa (como se faz no nº 1 da Resolução nº 1272 do Conselho de Segurança e como era a administração portuguesa em Macau antes de 1999);
- b) Administração como mandato, e não como exercício de poderes próprios e originários (como sucede em Estados soberanos) – as Nações Unidas como gestora de negócios (não propriamente representante) do povo de Timor
- c) Administração funcionalizada à garantia de segurança das pessoas, ao

estabelecimento ou restabelecimento de serviços públicos essenciais, e à preparação do autogoverno (nº 2 da Resolução nº 1272);
 d) Administração da gestão, sem legitimidade para tomar decisões que, criando factos consumados, diminuam ou neguem na prática as livres opções do futuro Estado independente (MIRANDA, 2000, p.216)

Timor Leste representa a evolução da mais recente sexta geração de manutenção da paz. Uma força multinacional autorizada pela ONU está preparada para a ação de combate, se necessário, e recebe o mandato, as tropas, o equipamento e as regras robustas de engajamento necessárias para essa missão. No entanto, a operação militar é apenas o prelúdio de uma administração de fato que se engaja na criação de estados por um período de transição. Isto é, a uma "nação" é concedida independência como resultado de eleições organizadas pela ONU. Mas a nação em questão não tem estruturas de "estado" para falar. Não é nem mesmo como a Somália, um caso de estado falido; em Timor Leste, um estado tem de ser criado do zero (THAKUR; SCHNABEL, 2001, p.13) (tradução nossa)

[...] a Resolução 1272, de 25 de outubro de 1999, cria – como já disse – a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (doravante, a UNTAET). Esta resolução legitima um poder que, sob a alçada directa das Nações Unidas, é muito próximo do poder estadual, ainda que, neste caso, vocacionado para a construção de um Estado (LOPES, 2000, p.200).

Em 25 de outubro de 1999, o Conselho de Segurança estabeleceu, pela Resolução nº 1272, a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET). Chefiada pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello (então subsecretário geral para assuntos humanitários da ONU). Com mandato inicial até 31 de janeiro de 2001, a UNTAET passou a exercer os poderes executivo, legislativo e judiciário em Timor Leste, em consulta e cooperação com representantes das lideranças timorenses. A UNTAET é composta atualmente por 625 funcionários internacionais, 1400 contratados locais, 200 observadores militares e uma tropa de cerca de 8000 homens. Além disso, estão atuando no terreno 12 agências da ONU e mais de uma centena de ONGs. No total, aproximadamente 12000 pessoas estão envolvidas nas atividades de assistência humanitária, reconstrução econômica e física e manutenção da lei e da ordem no território (CUNHA, 2001, p.231)

Somaram-se a isso, condições excepcionais que permitiram à ONU o exercício de funções de governança (que chegaram a abarcar toda a extensão do poder soberano – UNTAET até 2002), quais sejam: ambiente internacional favorável à autorização para a intervenção (vide dissertação de mestrado do próprio autor), ausência de maiores dissensões políticas internas, neutralização de possíveis inimigos externos (Indonésia de joelhos frente à grave crise político-econômica gerada pela Crise Asiática de 1997), considerável interesse australiano no petróleo timorense localizado no Mar de Arafura e o estabelecimento do Relatório Brahimi em 2000, onde as medidas de PCPB, estipuladas em 1992 no “Agenda para a Paz” (o que fazer), ganharam os contornos práticos do “como fazer” .

Nas palavras de Sérgio Vieira de Melo, em discurso proferido no Itamaraty, em 5 de fevereiro de 2002, dois meses antes do país se tornar independente e após dois anos e sete meses da presença da ONU no território:

O 20 de maio marcará, também, o fim de um empreendimento único na história da ONU: a UNTAET – Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste. Partimos do nada, ou melhor, de um passivo marcado pela trágica herança da devastação, tendo nas mãos o desafio e o compromisso de implementar um amplo e ambicioso mandato, uma missão quase impossível a que nos atribuiu o Conselho de Segurança, em sua Resolução 1272 (1999) [...] A UNTAET é, de fato, umas das operações mais complexas já realizadas pelas Nações Unidas e um teste crucial para a Organização em seu papel inédito de “construtora de um Estado-nação”. Por primeira vez, exerceu poder soberano sobre um território, imbuída de todas as funções de governo, na totalidade dos aspectos da governança, nos planos do executivo, do legislativo e da administração da justiça, o que ultrapassa, em muito, o escopo das tradicionais missões de manutenção da paz.

Tal estado de coisas parece sugerir que as condicionantes da intervenção da ONU no Timor, ao longo de 13 (treze) anos, tenham sido um “mar de rosas”. De fato, nos últimos anos, Timor Leste não tem chamado mais tanta atenção no noticiário internacional, o que é um indicativo de estabilidade. A par disso, o encerramento das OPs naquele território indica, aparentemente, que seus objetivos foram plenamente alcançados. Será?

Uma grave crise política, ocorrida em agosto de 2006, quando a ONU formalmente já havia encerrado sua participação no Timor por intermédio de operações de paz (UNMISSET encerrou-se em 2005) e ali apenas mantinha um escritório político (Political Mission UN Office in Timor Leste, UNOTIL – 2005 a 2006), revelou ao mundo, no mínimo, que as coisas não andavam tão bem como se imaginava.

Em 2006, uma greve em massa nas Forças de Defesa de Timor Leste (FDTL), ocorrida em virtude de insatisfações quanto a condições de trabalho diferenciadas entre os soldados de uma parte do país e de outra, acabou por desencadear uma séria instabilidade político-social no território, gerando uma onda de violência e desestabilização política.

A crise demonstrou, descontados seus aspectos intrínsecos, que o amadurecimento político necessário à saída da ONU do território, ainda não era um fato. Fruto disso, a ONU retomou sua presença no Timor, novamente por intermédio de uma operação de paz, estabelecendo a UN Integrated Mission in Timor Leste (UNMIT), que ali permaneceu de agosto de 2006 a dezembro de 2012.

A crise de 2006 foi importante por interromper a tendência de imagem positiva da ONU em uma intervenção à qual se reputava o “estado da arte”. Mais ainda, trouxe consigo algumas dúvidas importantes, mormente em relação à eficiência dessas intervenções e a quem servem mais: se ao país destinatário de suas ações ou à imagem da instituição que as promove.

Afinal, se a ONU já havia avaliado sua presença como desnecessária (no modo de operação de paz) a partir de maio de 2005, quando se encerrou a UNMISSET, por que retornou

ao Timor como uma operação de paz e ali permaneceu por mais 6 (seis) anos após a crise de 2006? Ou, de fato, as medidas a que se propôs no passado não geraram nada mais do que mero aumento de projeção à imagem da própria instituição?

Este tipo de questionamento torna-se fundamental se forem levados em conta os números já expressos ao início desta introdução. As OPs se constituem na face mais visível do trabalho da ONU em campo e o orçamento envolvido é o maior dentre todos os orçamentos dos diversos ramos da instituição.

Se tamanho esforço requer uma alocação tal de meios, refaz-se aqui o questionamento: a quem interessa mais a consecução das OPs? À ONU, enquanto instituição e aparato burocrático, ou aos países destinatários de seu “espírito humanitário”?

Supondo que a resposta correta aponte para os países destinatários, noção esta baseada no senso comum e nos princípios insculpidos na Carta das Nações Unidas, qual é a real efetividade² desse labor?

A resposta à pergunta do parágrafo anterior não pode prescindir de um estudo de caso. Sendo assim, fruto das razões até aqui expostas, é lícito supor que a atuação da ONU no Timor-Leste se apresente como paradigmática.

A lógica se explica: Timor-Leste representou para a ONU um ponto de inflexão onde a instituição “apostou suas melhores fichas” para desincumbir-se de suas tarefas. Ali, fora as condicionantes favoráveis à intervenção, já citadas, a ONU gozou de legitimidade e autonomia, inclusive, pelo exercício de um inédito poder soberano, em toda a sua plenitude, até o ano de 2002 (ano da independência do Timor). Desta forma, se as condições eram as ideais, é de se esperar que os resultados também o tenham sido.

Nesse sentido, há um paradoxo a ser explicado. Ao longo dos últimos anos, a par do desenvolvimento das instituições governamentais, da estabilidade (política, social e de segurança) e do elevado índice de crescimento econômico, Timor-Leste continua a apresentar indicadores sociais sofríveis.

O ponto que mais chama à atenção em relação ao desenvolvimento do Timor Leste é, sem dúvida, o seu estrondoso desenvolvimento econômico ao longo dos anos em que esteve apoiado pelas diretrizes das Nações Unidas.

² Destaca-se aqui que o termo efetividade não se refere a aspectos quantitativos quaisquer, mas sim, ao estudo qualitativo de um fenômeno político-social (intervenção institucional em um território), buscando-se avaliar, em primeiro lugar, que efeitos reais a intervenção da ONU produziu e, em um segundo momento, se esses efeitos produziram aquilo que deles se esperava, traduzindo-se em reais benefícios ao Estado timorense e na melhoria das condições de vida de sua população.

Nesse período, a ONU baseou suas orientações em diretrizes emanadas tanto pelo Banco Mundial quanto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) (Mitchell, 2012).

Dados coletados em um relatório do FMI do ano de 2000 mencionam um Produto Interno Bruto (PIB) de 228 milhões de Dólares para o Timor Leste. Em 2012, ano em que a ONU deixou o Timor, o PIB daquele país alcançava a impressionante cifra de 1,2 bilhões de Dólares, o que indica um aumento do Produto Interno Bruto em 500%.

Os números em si, tomados de forma absoluta, poderiam indicar um grande salto se for considerado que, no mesmo período, a população timorense cresceu 40%, passando de 850 mil, em 2000, para 1,2 milhões em 2013 (BANCO MUNDIAL, 2013).

Ocorre, porém, que 95% do PIB timorense é decorrente da exploração de petróleo em sua costa, entretanto, esta produção acaba por não se comunicar com o resto de sua economia por não produzir um número de empregos compatível com a sua população (58% dos jovens em Dili estão desempregados), e pelo grande número de timorenses vivendo ainda abaixo da linha da pobreza (50% em 2007 em comparação a 36% em 2001) (MITCHELL, 2012; THE HERITAGE FOUNDATION, 2015).

Da mesma forma, segundo Mitchell (2012), não fosse pelas receitas oriundas do petróleo, os gastos governamentais superariam em muito as receitas oriundas das demais fontes, tornando a administração pública completamente deficitária. Todos esses dados considerados em conjunto indicam um alto nível de dependência da economia timorense em relação ao petróleo e ao gás. As receitas oriundas do petróleo são recolhidas a um fundo e são as principais fontes de verbas governamentais para investimento em infraestrutura (alto nos últimos anos), entretanto, com uma inflação na casa dos dois dígitos, sua utilização merece prudência.

A abordagem dos índices sociais é igualmente preocupante, principalmente porque é nesses índices que a economia deve ser refletida para que se demonstre a maturidade de todos os processos políticos de um país.

Um relatório do Banco Mundial (2014) aponta que educação, saúde e empregos sustentáveis são as maiores demandas para a população jovem que é de 60%. Chamam a atenção o baixo nível de qualidade de vida da população que vive no campo, o alto grau de analfabetismo, 42% (UNICEF, 2015) e o aumento da população abaixo da linha da pobreza conforme já foi mencionado.

Não menos importante é a questão política. Um dos maiores objetivos das ações de PCPB é a implementação de regimes democráticos nos países assistidos a fim de que esses valores evitem a recorrência de conflitos armados ou situações de violência interna. Nesse

processo, a organização de eleições livres e isentas é pré-condição, inclusive, para a manutenção da intervenção internacional e este foi um dos grandes esforços da atuação da ONU naquele país.

Conforme já mencionado, Timor Leste passou por quatro eleições presidenciais e quatro eleições parlamentares, contudo, é importante salientar que a mera existência de eleições não caracteriza, *per si*, um sistema como democrático.

De acordo Myrttinen (2009), o eleitorado timorense tem demonstrado independência ainda que sob forte influência manipulatória de praticamente todos os partidos políticos, no entanto, o mesmo autor ressalta que a participação em diálogos políticos e a existência de organizações na sociedade civil restringem-se a uma educada elite urbana, especialmente na capital Dili. Prosseguindo em suas observações, o mesmo autor relata que o debate político faz parte da vida cotidiana do país, especialmente no seio de sua população masculina, mas que esse processo acaba por se limitar ao círculo da esfera íntima de amizades e convivência privada não extrapolando para o seio da sociedade. A participação feminina na política também é limitada e as parlamentares, embora em um dos maiores percentuais do sudeste asiático, acabam “enquadradas” pela disciplina partidária. Nos níveis locais das tradicionais estruturas de poder, as mulheres tendem a ser mais marginalizadas ainda.

Como se percebe, a despeito de inúmeras medidas da ONU para a promoção de igualdade de gêneros na política de Timor Leste (a promoção da igualdade de gêneros foi uma das ideias-chave da administração de Sérgio Vieira de Mello na UNTAET), características imanentes à sociedade persistem e não são capazes de ser transformadas no curto prazo, demonstrando que o aspecto normativo das intervenções costuma ter a sua efetividade constrangida por aspectos que extrapolam as suas “boas” intenções.

Estes são apenas pequenos exemplos de que, por detrás de toda uma idealização interventora e de “boas” intenções que refletem uma visão bastante ocidental de modo de vida, diferentes interesses de distintos atores internacionais e de grupos locais acabam por emergir durante o processo (inclusive os interesses da própria ONU), refletindo o grau de artificialismo que lhe parece ser inerente.

Compilando-se os dados anteriores, pode-se inferir que a efetividade das ações de PCPB da ONU no Timor Leste é relativa e merece ser objeto de um estudo mais aprofundado

Escolhido e justificado o caso a ser apreciado, faz-se necessário delimitá-lo. O tema a ser pesquisado é “a efetividade do papel exercido pela ONU no Timor Leste, por intermédio de sucessivas operações de paz, ao longo dos 13 (treze) anos dessa empreitada”.

Embora o recorte temporal possa parecer extenso, ele se justifica pela necessidade de se analisar o conjunto da obra. Desde o início, e atendendo às premissas básicas de uma operação de PCPB, a ONU deixou claro que o seu objetivo maior era o de criar as condições necessárias à sobrevivência autônoma do povo timorense³, entendendo-se autonomia como a ausência de qualquer suporte capaz de provocar ingerência direta e concreta no poder político timorense, ainda que este já fosse soberano. Essa ressalva se faz necessária na medida em que duas das operações, a UNMISSET e a UNMIT, geraram ingerência direta da ONU nos processos políticos, sociais e econômicos timorenses, sendo que o país já era soberano.

Em suma, somente após a UNMIT, com o fim das operações de paz, o que se deu após 13 (treze) anos, é que Timor Leste gozou de plena soberania, sem mais nenhuma ingerência externa direta da ONU.

Se a análise não contemplasse o “conjunto da obra”, não haveria como se verificar a efetividade do papel da ONU como um todo, como um “produto acabado”. A própria decisão de encerrar as operações em um determinado momento indica, dentro de um critério de autoavaliação, que a Organização considerou que seus desideratos foram alcançados. Desta maneira, o próprio juízo do momento da saída é objeto de análise da presente tese.

Ainda no que diz respeito à delimitação do tema, é importante informar que os parâmetros pesquisados foram obtidos nos “Mandatos” e relatórios da ONU, os quais embasaram suas diferentes OPs. Grosso modo, os mandatos definem, de maneira clara, os propósitos gerais de cada operação e os limites de atuação da ONU. Sendo assim, analisando-se o que a própria instituição se propôs a fazer, obtém-se uma dupla vantagem: restringe-se o conteúdo da análise ao mesmo tempo em que se trabalha sobre metas que foram consideradas realistas pela própria ONU, haja vista que esta não iria se auto impor o que considerasse inviável. Não obstante, seria incoerente a própria Organização questionar a avaliação de critérios que ela mesma tenha criado para si.

O objetivo geral atribuído a presente tese é: analisar o trabalho desenvolvido pela ONU no Timor Leste, por intermédio de sucessivas Operações de Paz com características de Post-Conflict Peacebuilding, no período compreendido entre 1999 e 2012, a fim de elencar os resultados obtidos e identificar ou não discrepâncias existentes entre estes e os objetivos que foram idealizados para a sua consecução, avaliando, desta forma, o grau de efetividade da Organização no cumprimento dessa tarefa.

³ Parágrafo 2, letras (e) e (f) da Resolução 1272, de 25 de outubro de 1999.

Para tanto, necessário se faz obter informações de apoio, as quais se consubstanciam nos seguintes objetivos específicos:

- a) analisar como o conceito do PCPB se relaciona com as diversas teorias de Relações Internacionais e como estas veem o papel das Organizações Internacionais (OI);
- b) mapear a intervenção, elencando seus resultados de acordo com os objetivos estabelecidos, em ordem cronológica (UNTAET, UNMISSET, UNOTIL e UNMIT), desenvolvendo, criticamente (pesquisa qualitativa), os seguintes itens:
 - aspectos políticos,
 - aspectos econômicos,
 - segurança externa e
 - aspectos psicossociais.;
- c) inferir, a título de conclusão, se as OPs implementadas pela ONU no Timor Leste foram realmente efetivas em relação aos propósitos que elas próprias estabeleceram para si.

O problema de pesquisa se traduziu no seguinte questionamento: as operações de paz (OPs) da ONU no Timor Leste foram realmente efetivas em relação aos propósitos que elas próprias estabeleceram para si?

A fim de responder à pergunta que traduziu o problema de pesquisa, se estabeleceu a hipótese.

Em regra, este autor entende que os resultados obtidos pela ONU no Timor-Leste tenham sido satisfatórios na configuração das instituições governamentais e de um ambiente político e de segurança estáveis.

Contudo, deve ser ressaltado que a mera estabilidade político-institucional não é capaz de gerar, por si só, o nível de desenvolvimento desejado. É preciso que essa estabilidade seja processada dentro de um quadro de viabilidade econômica.

Nas suas duas primeiras intervenções (UNTAET e UNMISSET, 1999 a 2006) a ONU delegou as tarefas da condução das atividades socioeconômicas ao Banco Mundial e ao PNUD, concentrando-se, quase que exclusivamente, na capacitação governamental do novo Estado. O Banco Mundial e o PNUD implementaram no país uma visão de desenvolvimento de corte liberal/ocidental que pouco levou em conta a realidade psicossocial local, gerando escassas oportunidades laborais sustentáveis a longo prazo. A par desses fatos, as receitas do petróleo

não eram ainda presentes, o que só começou a ocorrer a partir de 2007. Coincidência ou não, até esse momento, a estabilidade política e social no país ainda era precária.

A partir de 2007, a existência de uma atividade econômica (petróleo) concreta foi capaz de gerar riqueza, mitigando os principais pontos de tensão social e política que havia no país. As crises políticas e sociais que ocorreram no início do governo independente somente se dissiparam quando as receitas do petróleo começaram a ingressar a partir de 2007.

Ao mesmo tempo, a partir de 2006, com a implementação da UNMIT (missão integrada) a ONU chamou para si a coordenação de todas as instituições presentes no território (agências especializadas, Banco Mundial, doadores, ONGs) em apoio ao governo timorense. Essa combinação de coordenação centralizada de planejamento e aumento das receitas do país pela exploração da atividade petrolífera levou à estabilização das tensões político-sociais e a um desenvolvimento econômico sem precedentes.

Corroborando esse raciocínio, se verifica que, ao longo de 13 anos, Timor Leste obteve um alto nível de desenvolvimento econômico (o PIB quintuplicou de 2002 a 2012), estabilizou-se politicamente (quatro eleições livres e democráticas em 18 anos de independência sem registros de incidentes graves) e as suas maiores dissensões sociais internas (retorno dos refugiados, pensões aos ex-combatentes, averiguação de crimes graves) encontram-se controladas.

No entanto, em face da expectativa gerada à época da intervenção, do alto nível de idealização que envolve o tema das OPs, da contínua precariedade das condições de vida de grande parte da população timorense e do elevadíssimo nível de dependência do orçamento governamental em relação às receitas petrolíferas, é preciso reconhecer que o desempenho da ONU se demonstrou ambivalente em muitos aspectos.

Obviamente que não parece razoável atribuir única e exclusivamente à Organização todos os méritos ou deméritos da atual situação do país, mas é preciso entender, nos seus pormenores, aquilo que dela dependeu ou não para os resultados desse processo como um todo e nisso reside o espírito da presente tese.

O maior paradoxo ainda existente é que o recente desenvolvimento econômico do país ainda não foi capaz de alçar sua população a melhores condições de vida. Este autor entende que o desempenho em desacordo com o planejado, sem desmerecer os aspectos positivos já citados, deriva de, pelo menos, quatro fatores:

- a) houve uma série de fatores externos às operações de paz que fugiram totalmente ao controle e à vontade política da ONU. Em uma apertada síntese, poderiam ser

citados a ausência de maiores interesses econômicos na área, à exceção do petróleo (o que dificulta a empregabilidade da população), a falta de capital humano qualificado ao exercício de funções administrativo-governamentais, a existência de uma cultura política local calcada no recebimento de ordens, em função da colonização portuguesa e da dominação indonésia, e uma cultura social, derivada da cultura política, de medo e de espera por assistência internacional (falta de iniciativa);

- b) o processo de auxílio, como um todo, foi extremamente artificial. A rapidez do processo, com diversas “queimas de etapas” (a ONU trabalha com cronogramas pré-estabelecidos, limitações orçamentárias para aplicação em prol do país e modelos fechados de conduta), não gerou a necessária maturidade socioeconômica, ainda que, do ponto de vista político-institucional, o país tenha evoluído significativamente;
- c) surgiram diversos “efeitos colaterais” gerados pelas operações (externalidades - efeitos de uma ação que não são desejados ou programados) que acabaram, ou por minar a confiança da população na Organização, ou por gerar uma cultura político-social errada nas instituições de governo local e na sociedade. Meramente a título de ilustração, podem ser citados os processos inflacionários, oriundos das demandas geradas pelos altos salários da ONU, as retrações econômicas geradas pela diminuição dos efetivos da ONU no país e os casos de nepotismo e malversação de patrimônio público no governo timorense, que acabou por incorporar da ONU, ao seu *modus operandi*, hábitos e visões administrativas menos rígidas em alguns casos;
- d) por fim, mas não menos importante, os elevados gastos das operações com as atividades meio (salários, manutenção de equipamentos, logística das operações), em detrimento das atividades finalísticas, são sinais de que as operações eram um fim em si mesmo, atendendo secundariamente aos objetivos insculpidos nos mandatos.

Como se pode perceber, não basta que um país se institucionalize e enriqueça, ele precisa transpor esses sinais de evolução a sua população, destinatária última de qualquer medida tomada em seu nome.

A pesquisa desenvolvida foi uma pesquisa não experimental de caráter longitudinal. O pano de fundo para essa análise temporal foi a atuação da ONU no Timor Leste ao longo de

treze anos (1999-2012), por intermédio de sucessivas OPs, caracterizadas como operações de PCPB. O recorte temporal já foi explicado.

A pesquisa foi uma pesquisa explicativa, pois visou a responder quais foram as causas do fenômeno (intervenção com consequências ambivalentes), as condições em que este se deu e as relações entre a variável dependente (intervenção ambivalente) e independente (artificialidade do processo e externalidades geradas pela própria ONU) na medida em que uma é consequência direta da outra. Para a devida confrontação das ideias lançadas na hipótese, se trabalhou nos moldes de um estudo de caso, o que pareceu adequado a uma tese desta natureza, pois não a furtou de seu necessário empirismo e utilitarismo.

2 A ATIVIDADE DE POST-CONFLICT PEACEBUILDING (PCPB) DA ONU E SEU DIÁLOGO COM AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O presente capítulo aborda as questões teóricas relevantes à tese que ora se apresenta. De maneira simples, se deve descrevê-lo como um “diálogo” entre as diversas teorias das Relações Internacionais e a ideia de Post-conflict Peacebuilding (PCPB), inserida de forma efetiva nas Nações Unidas a partir de 1992. Sendo assim, o capítulo possuirá uma primeira parte destinada a explicar o que vem a ser PCPB e uma segunda parte onde se abordará o conceito de PCPB ante as teorias de Relações Internacionais.

O capítulo atende ao objetivo geral da pesquisa – “Analisar o trabalho desenvolvido pela ONU no Timor Leste, por intermédio de sucessivas operações de paz com características de Post-Conflict Peacebuilding, no período compreendido entre 1999 e 2012, a fim de elencar os resultados obtidos e identificar ou não discrepâncias existentes entre estes e os objetivos que foram idealizados para a sua consecução, avaliando, desta forma, o grau de efetividade da Organização no cumprimento dessa tarefa” – bem como o seu objetivo teórico específico – “Analisar como o conceito do PCPB se relaciona com as diversas teorias de Relações Internacionais”.

Antes da abordagem das teorias das Relações Internacionais, faz-se necessário conceituar e contextualizar o que vem a ser uma ação de Post-conflict Peacebuilding. Ainda que o exercício efetivo da atividade em si não seja novidade no seio da ONU, a sistematização da sua ideia o é, pelo menos em termos históricos, pois encontra respaldo institucional somente a partir de 2006, com a criação de uma comissão específica para este fim: a Peacebuilding Commission (PBC).

Não obstante a recente institucionalização, caracterizada pela criação e designação específica de um órgão para o cumprimento das tarefas de PCPB, a ONU já se referia ao conceito e ao termo, de maneira mais entusiástica, desde o início dos anos 1990, quando o reintroduziu no documento “Um Programa de Paz: Diplomacia Preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz (Uma Agenda para a Paz)”, de 1992. Por sua vez, a consecução de atividades com características de PCPB é mais antiga, podendo-se classificar tanto a intervenção da ONU no Congo, no início dos anos 1960, como a intervenção em Irian Java, no fim dos anos 1960, como verdadeiras operações de PCPB, conforme este autor descreveu em sua dissertação de mestrado.

2.1 STATE-BUILDING VERSUS PEACEBUILDING: DIFERENCIANDO OS TERMOS

Antes de se explicar o que vem a ser PCPB, necessário se faz diferenciá-lo de um termo muito semelhante que é o “state-building (construção de Estados). O termo “state-building” não é um termo utilizado oficialmente pela ONU. Nos Estados Unidos, o termo é conhecido como “nation-building” (construção de Nações) e, provavelmente, recebe essa denominação porque “a identidade cultural e histórica foi fortemente influenciada por instituições políticas como o constitucionalismo e a democracia” (FUKUYAMA, 2005, p. 131). As Nações Unidas entendem que o conceito de “nation-building” é bem mais complexo do que isso, englobando aspectos sociológicos e políticos, e, por essa razão, evitam a utilização do termo para não causar confusão. Trata-se, portanto, de um termo acadêmico que não é aproveitado pela ONU.

Fukuyama (2005) define *state-building*: (construção de Estados) como a criação de novas instituições governamentais e o fortalecimento daquelas já existentes. O mesmo autor enumera três aspectos distintos, ou fases, na construção de Estados.

Há três aspectos distintos, ou fases, na construção de nações. O primeiro diz respeito ao que veio a ser chamado de reconstrução pós-conflito e se aplica a países que saem de conflitos violentos, como o Afeganistão, a Somália e o Kosovo, onde a autoridade do Estado ruiu completamente e precisa ser reconstruída a partir do zero. Aqui o papel das potências estrangeiras está na provisão a curto prazo de estabilidade, por meio de infusões de forças de segurança, policiamento, ajuda humanitária e assistência técnica para a restauração dos sistemas de eletricidade, água, bancário e assim por diante.

Se o Estado destruído tem a sorte de alcançar um pouco de estabilidade com ajuda internacional (como no caso da Bósnia), entra em cena a segunda fase. Aqui, o principal objetivo é a criação de instituições estatais autossustentadas que possam sobreviver à retirada da intervenção externa. Esta fase é muito mais difícil de atingir do que a primeira, mas é crítica para que as potências estrangeiras possam fazer uma retirada elegante do país em questão.

O terceiro aspecto coincide em parte com o segundo. Ele está ligado ao fortalecimento de Estados fracos, onde a autoridade existe de forma razoavelmente estável, mas não consegue executar determinadas funções, como a proteção dos direitos de propriedade ou a provisão do ensino básico (FUKUYAMA, 2005, p. 132 e 133)

Samuel Chesterman (2001, p. 12, tradução nossa), em artigo denominado *Kosovo in Limbo: state-building and substantial Autonomy*, define *state-building* da seguinte forma:

Neste projeto, o termo “construção do Estado” é usado para se referir ao envolvimento internacional estendido (principalmente, embora não exclusivamente, através das Nações Unidas) que vai além dos mandatos tradicionais de manutenção da paz e construção da paz, e é direcionado ao desenvolvimento das instituições do governo, assumindo alguns ou todos esses poderes soberanos numa base temporária. Isso destaca a ligação entre eventos recentes e atividades anteriores das Nações Unidas e de sua antecessora, a Liga das Nações, no exercício ou supervisão de várias formas de curadoria do território.

O mesmo autor menciona que a ONU utiliza o termo *peacebuilding* e que esse seria mais abrangente do que *state-building*, uma vez que este último teria ênfase apenas na criação e no fortalecimento de instituições de governo.

É certo que, tanto nas atividades de *peacebuilding* quanto nas de *state-building*, o objetivo final é praticamente o mesmo: prover o Estado beneficiário de uma estrutura mínima, sustentável e que, em última instância, evite a recorrência da guerra.

Para efeito deste estudo, este autor entende que o termo *peacebuilding* seja mais adequado do que o termo *state-building* e o interpretará também (peacebuilding) como sinônimo do termo Peacebuilding Post-Conflict (PCPB), dado que os documentos da ONU que abordam o tema sempre o fazem mencionando que as ações de peacebuilding devem ocorrer em um cenário pós-conflito a fim de evitarem a recorrência do mesmo.

Primeiramente, deve ser reconhecido que a intervenção da ONU no Timor teve como ênfase a reformulação e a criação de instituições governamentais (Judiciário e Ministério Público, por exemplo), o que ficaria caracterizado como *state-building*, entretanto, seu alcance transcendeu, em muito, a apenas essa prática.

Um bom exemplo foi o trabalho da Organização no repatriamento de aproximadamente 200.000 (duzentos mil) refugiados timorenses que se encontravam na Indonésia, fato este que nada tem a ver com a mera reformulação e criação de novas instituições governamentais.

Outro aspecto fundamental é o da exatidão conceitual. Se este estudo se refere em grande parte à ONU, deve, em princípio, adotar classificações que se aproximem ao máximo daquelas utilizadas pela Organização. Como a Organização não menciona a expressão *state-building*, por considerá-la conexas ao conceito de *nation-building* dos americanos, a classificação a ser utilizada para descrever a ação da ONU no Timor Leste será a de *peacebuilding*.

2.2 O POST-CONFLICT PEACEBUILDING (PCPB) E SUA EVOLUÇÃO COMO CONCEITO NA ONU

De acordo com o site da ONU, em texto cujo título é *What is Peacebuilding?* (ONU, 2015), a primeira menção ao conceito de “peacebuilding” foi feita por Johan Galtung¹ em 1970,

¹ Matemático e sociólogo norueguês, Galtung foi fundador do Instituto de Pesquisas da Paz de Oslo, em 1958, e do *Journal of Peace Research*, em 1964. Professor Emérito de diversas universidades ao longo do globo, Galtung possui oito títulos *honoris causa*, além de ser consultor de diversas agências da ONU e palestrante itinerante.

em um trabalho destinado à criação de “estruturas de peacebuilding, as quais visavam à promoção de uma paz sustentável pelo ataque às causas primárias de um conflito violento, apoiando capacidades internas de um Estado, para a boa administração e solução de um conflito”.

Muito embora a referência ao termo seja longa, a sua popularização surgiu no relatório “Uma Agenda para a Paz” (ONU, 1992). Nesse documento, o conceito visava à implantação de medidas no pós-conflito de uma guerra a fim de se evitar a recorrência das hostilidades. O artigo 21 do referido relatório trazia a definição nos seguintes termos:

21 O presente relatório também tratará do conceito que está criticamente vinculado à construção da paz pós-conflito anterior, isto é, as medidas destinadas a identificar e fortalecer estruturas que tendem a reforçar e consolidar a paz a fim de evitar retomada do conflito. A diplomacia preventiva tem como objetivo resolver disputas antes que a violência surja: as atividades de estabelecimento e manutenção, a paz atendem à necessidade de interromper conflitos e preservar a paz, uma vez que isso tenha sido alcançado. sucesso, aumentam as chances de consolidar a paz após os conflitos, o que pode impedir a erupção da violência entre nações e povos (tradução nossa)

No documento “Uma Agenda para a Paz” (ONU, 1992) a ideia era tão vaga que Boutros Ghali procura enumerar exemplos daquilo que poderia ser considerado como “peacebuilding”. O artigo 56 revela essa carência de conteúdo:

56. Após os conflitos, pode assumir a forma de projetos de cooperação que associam dois ou mais países em uma empresa mutuamente benéfica que pode não apenas contribuir para o desenvolvimento econômico e social, mas também aumentar a confiança, um elemento fundamental da paz. Vale a pena mencionar, por exemplo, projetos nos quais os Estados trabalham em conjunto para desenvolver a agricultura, melhorar o transporte ou aproveitar recursos que precisam ser compartilhados, como água ou eletricidade, ou programas conjuntos para eliminar barreiras entre nações promovendo instalações de viagem e intercâmbios culturais, bem como projetos educacionais e juvenis que sejam mutuamente benéficos. A redução de percepções hostis através de intercâmbios educacionais e a reforma dos currículos podem ser essenciais para evitar o ressurgimento de tensões, fatores culturais e nacionais que podem levar a uma retomada das hostilidades. (tradução nossa)

Entre o Agenda para a Paz (1992) e o Relatório Brahimi (2000) pouco se mencionou o termo peacebuilding. Contudo, em 1994, a ONU definitivamente associou a questão do desenvolvimento ao estabelecimento de uma paz duradoura e, ao fazê-lo, mencionou as atividades de peacebuilding entre os artigos de 22 e 30 do documento denominado “Report of the Secretary General – An Agenda for Development – Doc A/48/935”, de 06 de maio de 1994.

Da mesma maneira que no “Agenda para a Paz”, o conceito também foi exposto em termos de princípios e exemplos, entretanto, seu maior mérito foi reconhecer que paz e desenvolvimento são conceitos indissociáveis e que uma paz duradoura não se dá única e

exclusivamente pela ausência de conflitos.

Anos mais tarde, o relatório Brahimi (ONU, 2000), a seu termo, enumerou uma relação que mistura princípios de emprego com medidas concretas a serem desenvolvidas. Os artigos 13 e 14 do relatório são os que se seguem:

13. A paz é um termo mais recente, usado neste relatório, refere-se às actividades realizadas no final do conflito para restaurar as bases da paz e fornecer as ferramentas para desenvolvê-los mais do que o mera ausência de guerra. Portanto, a construção da paz inclui, entre outras coisas, a reintegração de ex-combatentes na sociedade civil, o fortalecimento do estado de direito (por exemplo, através do treinamento e reestruturação da polícia local e reforma judicial e criminal); o fortalecimento do respeito aos direitos humanos por meio do monitoramento, educação e investigação de abusos passados e presentes; a prestação de assistência técnica para o desenvolvimento democrático (incluindo assistência eleitoral e apoio à liberdade de imprensa); e a promoção do uso de técnicas de resolução de conflitos e reconciliação. O momento de crise geralmente é insuficiente ou chega muito tarde. No entanto, se forem julgados antes, as iniciativas diplomáticas podem ser rejeitadas por um governo que não vê ou não quer reconhecer o problema em questão, ou que pode ser parte do problema em si. Portanto, as estratégias preventivas de longo prazo são um complemento necessário às iniciativas de curto prazo.

14. Os complementos essenciais para uma consolidação da paz eficaz são o apoio à luta contra a corrupção, a implementação de programas humanitários de desminagem, programas de combate ao vírus da imunodeficiência humana / síndrome da imunodeficiência adquirida (VIH / SIDA), incluindo os de informação e combate a outras doenças ou unidades militares, continuando as negociações para chegar a uma solução política. (tradução nossa)

De maneira mais específica, o Relatório Brahimi (ONU, 2000) cuida do tema do PCPB entre os seus artigos 35 e 47, sendo que no seu artigo 47 são resumidas as suas principais recomendações para as ações de peacebuilding:

- a) Uma pequena porcentagem do orçamento para o primeiro ano de uma missão deve estar à disposição do representante ou representante especial do Secretário-Geral para a missão de financiar projectos de impacto rápido em sua área de atuação, com o conselho do coordenador residente da equipe das Nações Unidas no país;
- b) O Painel recomenda uma mudança doutrinária no uso da polícia civil, outros elementos do Estado de direito e dos direitos humanos, especialistas em operações de paz complexas, para refletir um maior enfoque no fortalecimento das instituições do império a lei e a melhoria do respeito pelos direitos humanos em ambientes pós-conflito;
- c) O Grupo recomendou que os órgãos legislativos considerem incluir operações de desmobilização e de reintegração, orçamentos avaliados para missões de paz complexas para a primeira fase de uma operação, a fim de facilitar a rápida dissolução das facções em guerra e reduzir probabilidade de retomada de conflitos;
- d) O Painel recomenda que o Comitê Executivo para a Paz e Segurança discuta com o Secretário-Geral e recomende um plano para reforçar a capacidade permanente da Organização das Nações Unidas para desenvolver estratégias para a consolidação da paz e implementar programas de apoio a essas estratégias (tradução nossa)

Como se percebe, ocorre uma definição do que o relatório entende por *peacebuilding*, em termos conceituais, em seu artigo 13, ainda que bastante genérica, a qual é complementada, em termos exemplificativos, nos demais artigos do relatório.

Uma importante inovação trazida pelo relatório Brahimi foi a inclusão das atividades de *peacebuilding* no “Department of Political Affairs” (DPA-ONU). A inclusão do tema em um órgão externo ao Conselho de Segurança revela a sua valorização no contexto da Organização. O tema passa a fazer parte, também, das medidas de *peacemaking* previstas no capítulo VI da Carta, não se restringindo somente ao contexto “pós-conflito”. A intenção da implementação de uma unidade de *peacebuilding* no DPA era a de providenciar análises político-estratégicas e periciais, obtidas por intermédio desse órgão na elaboração de acordos de paz e no gerenciamento de operações pós-conflito.

Analizando os dois documentos oficiais da ONU a respeito do assunto (Agenda para a Paz e Relatório Brahimi), até o estabelecimento das OPs no Timor Leste, conclui-se que a definição de *peacebuilding* para o caso se fez, prioritariamente, em termos de princípios. A enumeração das atividades previstas nos dois documentos não é absoluta, mas sim, exemplificativa, o que explica o caráter inédito de algumas medidas adotadas no Timor conforme se verificará no desenvolvimento da tese.

Deve-se ressaltar que a questão timorense ocorreu dentro das primeiras formulações sobre o conceito de PCPB na ONU, contudo, o desenrolar da política internacional condiciona os parâmetros de atuação da Organização e estes são dinâmicos no tempo. Consequentemente, era de se esperar que o conceito de PCPB evoluísse no decorrer dos anos, como de fato ocorreu.

Em 2005, em um dos documentos mais importantes já editados pela ONU², a questão da necessidade de implementação de ações de PCPB reapareceria. No Relatório do Secretário Geral denominado “In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all” (Doc A/59/2005), de 21 de março de 2005, o conceito de desenvolvimento, a par de englobar o do desenvolvimento econômico, foi alargado para três áreas consideradas de fundamental importância no seio dos Estados: império da lei, direitos humanos e democracia. Em suma, o desenvolvimento se materializa não apenas com o desenvolvimento econômico,

² Em 2005, O Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, apresentou este relatório como o resultado dos progressos de 5 anos após a implementação da Declaração do Milênio do ano 2000 (Relatório Brahimi de 2000) e sua distribuição anterior à Cúpula do Milênio de 2005, visava ao seu estudo prévio para ratificação ou retificação.

mas também com o sócio-político.

Nesse mister, caberia aos membros da Peacebuilding Commission, compostos por um subgrupo de membros do Conselho de Segurança e outro subgrupo do Conselho Econômico e Social, a condução das principais tarefas de consolidação da paz em um ambiente pós-conflito e as principais ideias concernentes ao conceito de PCPB encontram-se resumidas nos artigos de 114 a 119 desse documento (ONU, 2005):

Consolidação da paz

114. Nossa história de sucessos em tarefas de mediação e aplicação de acordos de paz é tristemente marcada por alguns fracassos catastróficos. De fato, alguns dos episódios mais violentos e trágicos da década de 1990 ocorreram após a negociação acordos de paz: por exemplo, em Angola em 1993 e em Ruanda em 1994. Aproximadamente metade dos países emergentes de uma guerra recai em violência dentro de um período inferior a cinco anos. Esses dois fatos vêm confirmar a mensagem principal: para evitar conflitos, devemos ter certeza de que os acordos de paz são aplicados de forma sustentada e sustentável. Mas é precisamente neste ponto, onde há uma enorme lacuna no mecanismo institucional das Nações Unidas: nenhum componente do sistema das Nações Unidas se ocupa em ajudar os países na fase de transição da guerra para uma paz duradoura. Por conseguinte, proponho aos Estados-Membros que estabeleçam uma Comissão de Consolidação da Paz, de caráter intergovernamental, bem como Escritório de Apoio à Construção da Paz, na Secretaria das Nações Unidas, para atingir esse objetivo.

115. Esta Comissão de Construção da Paz poderia desempenhar as seguintes funções: imediatamente após o fim da guerra, melhorar o planejamento das Nações Unidas para alcançar uma recuperação sustentada, focando no princípio no estabelecimento das instituições necessárias; ajudar a obter financiamento esperado das primeiras actividades de recuperação, em parte propondo possíveis mecanismos de financiamento baseados em quotas, de natureza voluntária e permanente; melhorar a coordenação das múltiplas actividades desenvolvidas pelo fundos, programas e agências das Nações Unidas após conflitos; proporcionar um fórum no qual as Nações Unidas, os principais doadores bilaterais, Estados, países que contribuem com tropas, organizações e organizações regionais relevantes, as instituições financeiras internacionais e o governo nacional ou de transição do país interessado possam compartilhar informações sobre seus respectivas estratégias de recuperação após um conflito, a fim de alcançar maior coerência revisar periodicamente os progressos realizados na consecução dos objectivos de recuperação a médio prazo e manter a atenção política na recuperação após um conflito. Eu não acho que esse corpo deva ter uma função de alerta ou monitorização, mas seria útil que os Estados-Membros pudessem ter a qualquer momento o parecer da Comissão de Consolidação da Paz e solicitar a assistência de um fundo permanente para a consolidação da paz, a fim de criar suas próprias instituições internas para reduzir conflitos, também reforçando instituições que promovem o estado de direito.

116. Eu acredito que este corpo ofereceria uma combinação ótima de eficácia e legitimidade se ele apresentar relatórios ao Conselho de Segurança e ao Conselho Econômico e Social sucessivamente, de acordo com a fase de conflito. A apresentação de relatórios simultâneos deve ser evitada, porque eles produziram repetições e confusão.

117. Para ser verdadeiramente eficaz, a Comissão de Consolidação da Paz deve ser

basicamente composta por um subgrupo de membros do Conselho de Administração e segurança, um número semelhante ao dos membros do Conselho Económico e Social, os principais países contribuintes de contingentes e os principais doadores de um fundo permanente para a consolidação da paz.

Nas suas operações nos diferentes países, a Comissão de Consolidação da Paz deve ter a participação de autoridades nacionais ou de transição, entidades e organizações regionais relevantes, contribuintes de tropas, se houver, e doadores importantes para o país em questão.

118. A participação de instituições financeiras internacionais é indispensável. Eu iniciei conversas com eles para determinar como eles seriam capazes de intervir melhor, mantendo o devido respeito por seus mandatos e sistemas de gestão

119. Uma vez concluídas estas conversações, antes de setembro de 2005, fornecerei aos Estados-Membros uma proposta mais detalhada para análise. (tradução nossa)

Como se infere da análise do artigo 115 do relatório em questão, as tarefas da Peacebuilding Commission são agora estipuladas em termos de princípios gerenciais e não mais em termos de ações concretas exemplificativas, conforme ocorria nos documentos anteriores (Agenda para a Paz e Relatório Brahimi). O relatório ainda reconhece que a maneira pela qual a ONU vinha lidando com a questão do PCPB pecava pela inexistência de uma instituição com finalidade exclusiva para esse fim (condução da política de PCPB) e que essa lacuna seria suprida pela Peacebuilding Commission.

Passada a Cúpula Mundial de 2005 e seguindo recomendação nela contida, em seção própria do Conselho de Segurança, mas com aprovação conjunta da Assembleia Geral, a ONU aprovou a Resolução 1645, de 20 de dezembro de 2005, que oficializava a “Peacebuilding Commission” como órgão de assessoria intergovernamental e lhe atribuía as tarefas a seguir, as quais caracterizam o atual conceito de PCPB (ONU, 2005):

2. Decide também que os principais objectivos da Comissão serão os seguintes:

a) Agrupar todos os agentes interessados para reunir recursos, propor estratégias integradas de consolidação da paz e recuperação após os conflitos e aconselhar sobre essas estratégias;

b) Focar a atenção nas tarefas de reconstrução e consolidação de instituições necessárias para a recuperação pós-conflito e apoiar a elaboração de estratégias integradas para estabelecer as bases do desenvolvimento sustentável;

c) Formular recomendações e fornecer informações para melhorar coordenação de todos os atores relevantes, tanto das Nações Unidas quanto da fora da Organização, conceber as melhores práticas, ajudar a garantir ação previsível para as atividades iniciais de recuperação e estender o período em que a comunidade internacional presta atenção à recuperação após os conflitos. (tradução nossa)

A análise do conceito, a partir da formulação de suas tarefas (parágrafo 2 da Resolução

1645) (ONU, 2005), recebeu grande influência da experiência das OPs no Timor-Leste, conforme se verá quando se descreverem as suas realizações, principalmente as do período inicial da intervenção. Uma das grandes falhas da UNTAET (primeira ação de PCPB no Timor-Leste) foi a de se concentrar demasiadamente na capacitação institucional do nascente Estado, delegando as questões socioeconômicas ao Banco Mundial, sem coordená-las suficientemente.

2.3 AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E SUAS RELAÇÕES COM A ATIVIDADE DE PCPB

O suporte teórico que empresta ao trabalho seu caráter científico é o das diversas teorias das Relações Internacionais. Há diversas teorias dentro desse escopo e, devido ao fato das teorias privilegiarem abordagens reducionistas, muitas delas poderiam ser levadas em conta para explicar o fenômeno da intervenção da ONU no Timor Leste, cada qual a sua maneira.

Desta forma, optou-se pela promoção de um “diálogo” entre as teorias e o fenômeno, ressaltando-se, pontualmente, aspectos relacionados à teoria das Organizações Internacionais.

Resumidamente, se pode dizer que aqueles que advogam pelo caráter *sui generis* da utilidade das Organizações Internacionais (OI) costumam defender o ponto de vista das teorias normativas (descrevem o ideal, como as coisas deveriam ser), aqui não importando se trabalham mais dentro de uma metodologia tradicional (exercício do julgamento, conceitos abstratos, fatos sociais, etc) ou behaviorista (conceitos operacionais com base em referências empíricas determináveis). Destacam-se nesse grupo a teoria Liberal e Neoliberal das Relações Internacionais.

Por outro lado, aqueles que defendem uma abordagem mais descritiva e acurada da “realidade” (empíricos), provavelmente assumirão uma posição mais crítica em relação ao trabalho das OI, nelas identificando a ocorrência de interesses subjacentes relativos aos atores que as compõem (as OI no caso) ou que com elas se relacionam. Seitenfus (2008, p.53), importante teórico das Organizações Internacionais, assim se refere a esse respeito:

Os principais traços do meio internacional onde se manifestam as ações e o discurso das organizações internacionais indicam que a ideologia destas está intimamente vinculada às dos Estados-Membros. A margem de manobra de que dispõem as organizações internacionais dependerá do grau de coesão sistêmica do meio internacional. O baixo nível desta coesão, como ocorreu durante o período 1950-1980, permitiu que as organizações internacionais alcançassem um mínimo de autonomia ideológica.

As organizações internacionais, como já enfatizamos, desfrutaram de limitada ou de

escassa autonomia. Se para os países débeis, as organizações internacionais tendem a representar uma garantia de independência política e uma forma de buscar o desenvolvimento econômico, para os países poderosos elas significam, na maioria das vezes, tão-somente um terreno suplementar – o da diplomacia parlamentar – onde atuará o seu poder nacional; as organizações internacionais são para estes simples apêndices de sua política externa.

Destacam-se nesse grupo a teoria Realista/Neorrealista das Relações Internacionais, a teoria Neomarxista e algumas pós-positivistas como a Teoria Crítica e a Pós-modernista. Aqui também pouco importa a questão metodológica haja vista que, à exceção dos Neorrealistas, todas as demais trabalham com a concepção tradicional (exercício do julgamento, conceitos abstratos) em detrimento de uma visão behaviorista (fatos baseados em dados que supostamente se apresentam de maneira recorrente e de onde se inferem “regras” capazes de dar “previsibilidade” às relações sociais que se estabelecem no espaço internacional).

Dada a natureza de auditoria desta tese, a preconcepção (vide Hipótese) de que as ações da ONU geram consequências ambivalentes e o posicionamento quase acrítico da comunidade internacional sobre a ação da ONU quando empregada nas OPs, este autor ressalta que durante a abordagem dos capítulos, que não tratem especificamente da teoria, buscará contrapor essas visões (normativa/ONU versus descritiva/empírica), a fim de identificar as discrepâncias entre o idealizado e o realizado/obtido e as razões para tal.

É importante destacar que as ações de PCPB não se encontram enquadradas de forma direta pelas teorias das Relações Internacionais, fato que ocorre pela construção de seu conceito pela via institucional e não pela via doutrinária (lembrar que o termo surgiu no seio da ONU), além da jovialidade do conceito (1970 com aprofundamento a partir de 1992). Contudo, as ações de PCPB são fruto das políticas e decisões da OI de caráter universal (ONU) mais importante criada até hoje. Desta maneira, para fins de análise conceitual, optou-se por se considerar as teorias das Relações Internacionais que mencionam as OI ou descrevem proposições adequadas a sua existência (no caso de não as mencionarem diretamente, mas que estejam de acordo seu espírito).

A análise em questão será iniciada pelas teorias normativas que são aquelas que, em regra, enxergam as OI como importantes vetores de cooperação entre os Estados (Liberal e Neoliberal).

A teoria Liberal das Relações Internacionais foi aquela que surgiu em função do morticínio gerado pela I Guerra Mundial. Tendo o mundo passado por aquela experiência traumática e tendo os Estados Unidos alçado uma condição de proeminência no cenário internacional, partiu daquele país a proposição de um pensamento que não se calcasse mais no

interesse egoísta dos Estados, sendo que os conflitos de interesse, daquele ponto em diante, deveriam ser solucionados por regras claras e preestabelecidas. Para tanto, a utilização de fóruns internacionais, preferencialmente de caráter permanente, daria às relações entre os Estados, por meio da cooperação, um novo significado.

Nessa época, o presidente dos EUA era Woodrow Wilson, antigo professor universitário de ciência política, cuja principal missão era levar valores liberais à Europa e ao resto do mundo, uma vez que, para ele, esta era a única forma de impedir outra guerra. Em resumo, a forma liberal de pensamento gozava de um apoio político sólido do Estado mais poderoso do sistema internacional na época. (JACKSON; SORENSEN, 2007, p.64)

A partir dessa premissa básica, foi criada a Liga das Nações (1919) ou Sociedade das Nações a fim de promover, normativamente, esta nova maneira de relação entre os Estados que, em grande medida, era baseada no espírito liberal e republicano da política interna norte-americana. Para os teóricos das Organizações Internacionais, esta foi a primeira OI, de caráter universal, voltada para a ordenação das relações internacionais:

A criação da Liga das Nações, ao final da Primeira Guerra, foi um evento de fundamental importância, muito embora a organização tenha entrado para a história como um ícone de insucesso, tendo sua vida útil terminada com a violência que se espalhou pela Europa nos anos 30. Tratava-se da primeira organização internacional universal voltada para a ordenação das relações internacionais a partir de um conjunto de princípios, procedimentos e regras, claramente definidos. O conceito de segurança coletiva é introduzido pela primeira vez e foi encontrada uma síntese entre o princípio da responsabilidade especial das grandes potências, que norteou o funcionamento do Concerto Europeu, e uma lógica universalizante, presente nas conferências de Haia. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.28)

Seus pressupostos básicos foram resumidos nos famosos “14 pontos” de Wilson, em alusão ao Presidente norte-americano que os estipulou logo após a Guerra, incluindo-os no Tratado de Paz de Versalhes (1919). Desses pressupostos, extraíram-lhes os primeiros teóricos os seus fundamentos, que reconhecem no Estado o principal ator no sistema internacional, na cooperação a base para o seu relacionamento e na via institucional a sua melhor forma de obtenção da cooperação.

De acordo com Jackson e Sorensen (2007, p. 65), os principais pontos de Wilson que diziam respeito às relações internacionais da época, de maneira bastante normativa, eram:

[...] término da diplomacia secreta – acordos devem estar abertos ao exame público-, deve haver liberdade de navegação nos mares e as barreiras ao livre comércio devem ser retiradas; os armamentos devem ser reduzidos ao ponto mais baixo em consonância com a segurança doméstica; reivindicações coloniais e territoriais devem

ser solucionadas com base no princípio de autodeterminação dos povos; e, finalmente, “uma associação geral de nações deve ser estabelecida com o propósito de garantir a independência política e a integridade territorial de grandes e pequenas nações de forma igualitária”.

O espírito do entre guerras, com o desenvolvimento dos nacionalismos fascistas, com as suas crises econômicas, com o fracasso da via institucional para a solução de conflitos, além da própria ocorrência da II Guerra Mundial, levou o pensamento Liberal clássico a um descrédito quanto a sua eficácia, tendo ficado conhecido, nas palavras de Carr (1964) como Liberalismo Utópico. A própria ausência dos Estados Unidos na composição da Liga das Nações, Organização Internacional de caráter universal preconizada por Wilson, acabou por revelar a grande distância entre o “dever ser” do normativismo e a realidade empírica.

O fim da II Guerra Mundial deu novo alento ao pensamento Liberal com a criação da ONU, agora, porém, dentro de uma moldura mista de poder³, contudo, o paradigma da Guerra Fria viria a alçar o pensamento realista como prioritário por vários anos, colocando o Liberalismo novamente em uma posição subalterna e limitando a atuação da ONU dentro de sua concepção original (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003).

O ressurgimento do pensamento Liberal ocorrerá nos anos 70, nas análises behavioristas de Nye e Keohane, em sua famosa Teoria da Interdependência Complexa (1971), segundo a qual novos níveis de inter-relacionamento estavam ocorrendo no sistema internacional, fruto do aumento das trocas econômicas, e que esse relacionamento extrapolava, em muito, a mera via estatal das chancelarias, trazendo para o debate político novas considerações que iam além das questões da “alta política” (poder militar e poder político dele derivado) e adentravam em novos temas, tais como: economia, meio ambiente, terrorismo, Direitos Humanos). A essa renovada maneira de pensar, que guardava na sua essência os pressupostos do Liberalismo Utópico, denominou-se Neoliberalismo. Enfatizava-se, mais do que nunca, a necessidade de valorização dos fóruns multilaterais para a coordenação dos diferentes interesses citados, haja vista a sua irreversibilidade.

Quando há um alto grau de interdependência, os Estados tendem a estabelecer instituições internacionais para lidar com problemas comuns. Ao fornecer informações e reduzir os custos das relações interestatais, as organizações conseguem promover a cooperação através das fronteiras... (JACKSON e SORENSEN, 2007, p.80)

³ Lembrar que o Conselho de Segurança é uma estrutura que reflete, predominantemente, relações de poder, portanto, de cunho mais realista do que liberal e que a Assembleia Geral reflete o lado “democrático” e “universal” da Organização, onde o voto de cada país possui o mesmo valor.

Para Seitenfus⁴ (2008, p. 55), importante teórico das OI, essa fase corresponde à terceira fase ideológica das Organizações internacionais e se denominava teoria do transnacionalismo:

Na medida em que a escassa capacidade de poupança dos países pobres é, por múltiplas razões, transferida para os países ricos, foi necessário apelar para os investimentos das empresas. Por outro lado, a incapacidade dos países pobres em dispor de divisas, inviabilizando, portanto, as importações de bens de capital, induziu-lhes a oferecer condições para a instalação em solo pátrio, de filiais de empresas estrangeiras. A ideia central das organizações internacionais presumia que estas empresas seriam os elementos dinâmicos dos processos de desenvolvimento

Não obstante a lógica de seu pensamento, ao término dos anos 70, diante do recrudescimento da rivalidade Leste-Oeste, a teoria sofreria novo baque, patrocinado à época pela Teoria Neorrealista de Kenneth Waltz (1979), a qual via, também baseada no behaviorismo, a estrutura anárquica do sistema como permanente e imutável, fazendo com que os Estados definissem seus interesses de acordo com o seu nível de poder no sistema internacional, agindo, assim, de maneira egoísta. Para os neorrealistas, o papel das OI é meramente marginal e apenas legítima os interesses dos Estados mais poderosos, na medida que estes as criam (JACKSON; SORENSEN, 2008).

De acordo com Lamy (2005, p. 216), a centralidade do papel dos Estados é assim definida:

⁴ Seitenfus (2008) descreve que a trajetória ideológica das organizações internacionais corresponde a cinco momentos distintos. O primeiro momento foi o do funcionalismo, onde as organizações internacionais “deveriam servir aos interesses da sociedade e descartar a preponderância da influência dos Estados”, criando a possibilidade da “existência de uma relação direta entre a organização internacional e a sociedade. Essa fase teria ocorrido no imediato pós – II Guerra Mundial. A segunda fase, ainda em utilização pela ONU até os dias de hoje, especialmente pelas OPs, corresponderia ao momento de independência das ex-colônias europeias (anos 60/70). Nesse período, conhecido como “desenvolvimentismo”, o desenvolvimento econômico dos Estados se transformou em um fim em si mesmo e “as organizações internacionais deveriam se transformar num instrumento para a expansão econômica nos moldes liberais e criar condições favoráveis para o investimento direto de capitais privados e públicos, tanto nacionais quanto estrangeiros”. A terceira fase já foi mencionada no corpo do texto e ocorreu na transição dos anos 70 para os 80, paralelamente ao processo de liberalização da economia mundial. A quarta fase, que representa “uma visão exclusivamente nortista e negativa do desenvolvimento”, corresponderia ao globalismo, onde a política de crescimento zero seria a solução para a limitação da Terra em termos de recursos naturais. Essa política foi considerada amplamente desfavorável aos interesses dos países mais em desenvolvimento (que ficariam impedidos de crescer) e significava um direito de ingerência dos mais ricos em relação aos mais pobres em nome de questões como o ambientalismo. Essa fase foi encerrada com a Eco-92 e o seu chamamento à responsabilidade dos países ricos em relação à degradação ambiental que haviam, historicamente, produzido em nome de seu desenvolvimento. A quinta e última fase descrita por Seitenfus é representada pela chamada globalização e é a que ocorre nos dias de hoje, com o declínio do “papel do Estado em benefício de forças transnacionais privadas – essencialmente comerciais, tecnológicas e financeiras – a globalização enfraquece igualmente as organizações internacionais.” Para o autor, as organizações internacionais acabam por “curvar-se perante estas forças” na medida em que trabalham “na direção de uma maior liberalização das relações, sobretudo econômicas, internacionais.

Neorrealistas tem em conta uma visão mais estadocêntrica da política externa. Eles reconhecem as relações internacionais como um mundo de cooperação e conflito. Entretanto, acercando-se de suas raízes realistas, neorrealistas veem política externa como dominada por assuntos de política nacional e sobrevivência. A mais efetiva ferramenta para a afirmação estatal é ainda a força ou a ameaça desta, ainda que estejamos em tempo de globalização. Estados devem continuar a buscar a satisfação de seus próprios interesses. Todos os Estados, na linguagem dos neorrealistas são maximizadores de valores egoístas.

A Guerra Fria, com o seu condicionamento às ideologias vigentes (realistas), “engessou” as OPs, relegando-as a um nível extremamente restrito de utilização. Ainda que o conceito de PCPB não existisse, a observação é importante, pois as OPs tradicionais daquele período formaram a base doutrinária para as atividades de PCPB a partir dos anos 90.

Foi apenas com o ocaso da Guerra Fria que o pensamento Neoliberal voltou a ter um certo alento. Com o seu fim inesperado e em aparente desacordo com as teorias Neorrealistas, à Guerra Fria seguiu-se um período crivado de esperanças nas instituições multilaterais.

O fim da Guerra Fria não teve seu Congresso de Viena, nem seu Versalhes, nem seu Dumbarton Oaks ou São Francisco. Mas a reunião de cúpula do Conselho de Segurança de janeiro de 1992 pode ser vista como o grande encontro multilateral celebratório de uma nova era, tornada possível pela dupla vitória norte-americana contra a União Soviética e contra a agressão iraquiana. (PATRIOTA, 1998, p.48)

Uma das características desse período foi o aprofundamento das OPs tanto em números quanto em complexidade, conforme já bastante explicitado na Introdução e corroborado por análises feitas à época:

Em 1992 as operações de paz da ONU estavam na ordem do dia. Enquanto treze operações de paz haviam sido estabelecidas de 1945 a 1987, um total de quatorze novas operações haviam sido criadas desde 1988 – quando lhes fora concedido o prêmio Nobel da Paz....Os dias de patrulha de linhas de cessar-fogo pelas operações de paz “tradicionais” haviam sido superados, com a atribuição de uma série de novas funções aos soldados da ONU, tais como a supervisão eleitoral, o monitoramento de direitos humanos, a administração civil e o desempenho de tarefas policiais civis. (PATRIOTA, 1998, p. 57)

Esses fatos se coadunam perfeitamente à Teoria Liberal/Neoliberal. Eles são irrefutáveis de acordo com os números já mencionados e a questão timorense se enquadra nessa perspectiva de crescimento das intervenções de caráter multilateral no pós-Guerra Fria, já sob o padrão das atividades de PCPB. O excessivo entusiasmo dessa visão e o seu caráter “moralmente elevado” levou à incorporação de sua ideia de maneira acrítica pela comunidade internacional, conforme

se verá nas teorias empíricas, não normativas.

Dentro da forma de abordagem das teorias que se adotou, dividindo-as em teorias que endossariam a ideia de emprego das OI como positiva (Liberal e Neoliberal) e aquelas que percebem na sua utilização objetivos outros, podem ser citadas, ainda que de maneira bem simplificada, a teoria Construtivista e a teoria Normativa, ambas consideradas pós-positivistas⁵, como teorias que dão suporte à concepção positiva da existência das OI e, por conseguinte, das ações de PCPB.

A teoria Construtivista das Relações Internacionais, resumidamente, é a teoria baseada na conscientização humana e no papel dessa conscientização para a solução das questões mundiais. Trata-se de uma teoria revisionista na medida que considera que as condicionantes do espaço internacional são mutáveis e não inflexíveis como considera o Neorrealismo e seu monolítico sistema internacional anárquico. Sendo assim, não se poderia falar de uma realidade social externa objetiva, concreta. Esta realidade seria fruto da consciência humana e de seu pensamento, logo, as transformações sociais pelas quais passamos, mesmo no sistema internacional, seriam consequências de nossas escolhas e ideias (WENDT, 1999).

Também é uma teoria que considera as OI como relevantes na medida que as reconhece como consequência da criatividade humana, como espaço de convivência entre os Estados e nas quais novas interpretações podem ser feitas em prol de uma melhor convivência pelo compartilhamento de crenças comuns (WENDT, 1999). Seu aspecto normativo repousa no fato de que as ideias precedem as ações. As OI, então, seriam fruto do pensamento humano que nelas teria vislumbrado uma melhor maneira de relacionar diferentes sociedades. Algumas ideias-chave sobre a teoria Construtivista expressas por Barnett (2005, p. 258):

O fim da Guerra Fria significou que havia um novo espaço intelectual para pesquisadores desafiassem as teorias existentes na política internacional. Construtivistas partiram da teoria sociológica existente para demonstrar o quanto a ciência social os pesquisadores de relações internacionais a entender a importância da identidade e das normas na política mundial. Construtivistas demonstraram o quanto a atenção às normas e às identidades estatais poderiam ajudar a revelar importantes assuntos negligenciados pelos neorrealistas e pelos neoliberais.

A teoria Normativa contemporânea, a seu turno, é uma teoria voltada para a

⁵ São consideradas Pós-positivistas as teorias de RI que foram criadas ou ganharam ênfase (Construtivismo) após o fim da Guerra Fria e que se opõem à tradicional visão da utilização de métodos objetivos para a explicação científica das relações internacionais. Para eles, o máximo que os estudos das relações internacionais podem gerar são interpretações inteligíveis nas quais deve-se verificar a quem mais interessam em termos concretos. São considerados Pós-positivistas para fins deste projeto: teóricos críticos, pós-modernistas, construtivistas e teóricos normativos

dimensão moral das relações internacionais, avaliando a natureza ética das relações entre Estados/comunidades. Um de seus autores mais renomados, Chris Brown (1992), acabou resumindo as principais controvérsias da política mundial ao conflito de duas perspectivas: o cosmopolitismo e o comunitarismo.

De acordo com a visão cosmopolita, todos somos parte de uma mesma comunidade de seres humanos e isto torna o indivíduo a unidade básica da política mundial, atribuindo a todos os mesmos direitos e deveres. Em contrapartida, há a visão dos “comunitaristas”, que enxergam o Estado como a unidade normativa fundamental da política mundial, cujos direitos e deveres estariam acima das demais categorias normativas. Para o autor, determinar a qual visão se filiar dependerá do momento histórico, entretanto, reconhece na visão cosmopolita, um vínculo humanitário que antecede, em muito, o da formação dos Estados-nacionais a partir de 1648. Afinal de contas, antes de cidadãos nacionais, todos os habitantes deste planeta são seres humanos o que impõe determinadas obrigações morais à Humanidade e não a Estados específicos.

É na visão do cosmopolitismo, por exemplo, que se apoiam as ações de PCPB por intermédio das OI. Muito antes de ser uma obrigação dos Estados e das próprias OI, o oferecimento da ajuda humanitária é uma obrigação à qual todos estariam subordinados como seres humanos. O conceito da Responsabilidade de Proteger (R2P), consagrado na ONU a partir do Documento da Cúpula Mundial das Nações Unidas de outubro 2005 (Doc. A/RES/60/1, para. 138-140), bem ilustra a essência desse pensamento:

Responsabilidade de proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade

138. Cada Estado é responsável por proteger sua população de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Essa responsabilidade implica a prevenção de tais crimes, incluindo o incitamento à sua comissão, através da adoção de medidas apropriadas e necessárias.

Nós aceitamos essa responsabilidade e concordamos em agir de acordo. A comunidade internacional deve, conforme apropriado, encorajar e ajudar os Estados a exercer essa responsabilidade e ajudar as Nações Unidas a estabelecer capacidade de alerta precoce.

139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, também tem a responsabilidade de usar os meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos apropriados, de acordo com os Capítulos VI e VIII da Carta, para ajudar a proteger as populações das Nações Unidas. genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Nesse contexto, estamos preparados para realizar ações coletivas,

de maneira oportuna e decisiva, por meio do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, incluindo seu Capítulo VII, em cada caso específico e em colaboração com organizações regionais relevantes, quando apropriado, se os meios pacíficos forem inadequados e é claro que as autoridades cidadãos não protegem sua

população de genocídio, os crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Ressaltamos a necessidade de que a Assembléia Geral continue a examinar a responsabilidade de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, bem como as suas consequências, tendo em conta os princípios da Carta e do direito internacional. Também pretendemos nos comprometer, quando necessário e apropriado, a ajudar os Estados a fortalecer sua capacidade de proteger sua população contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, e ajudar aqueles que encontrar-se em situações de estresse antes que eles explodir crises e conflitos.

140. Apoiamos plenamente a missão do Conselheiro Especial do Secretário-Geral para a Prevenção do Genocídio. (tradução nossa).

Por fim, dentro do quadro de análise das teorias que endossam o papel das OI, é de grande importância referir a teoria do Funcionalismo.

Segundo Herz e Hoffman (2004, p.50), sua figura de maior expressão foi David Mitrany que, em 1943, publicou sua monografia “A Working Peace System” e a quem está associada a criação do sistema de agências especializadas da ONU após a II Guerra Mundial.

Para Mitrany, segundo Dougherty e Pfaltzgraff (2003, p.650):

O mundo do século XX era caracterizado por um número crescente de assuntos técnicos com hipótese de resolução unicamente por intermédio de uma acção cooperativa que superasse as fronteiras estatais. Esses assuntos, internos ou comuns aos estados, desfrutariam de melhor tratamento por parte de funcionários altamente especializados do que por parte dos políticos, a quem, em regra, e devido aos seus antecedentes profissionais, faltavam as competências técnicas necessárias.

A ideia de Mitrany é, ainda hoje, a base da ação das agências especializadas da ONU e, conforme se demonstrará ao longo desta tese, Timor-Leste não fugiu a sua lógica de aplicação. No caso concreto, o trabalho desenvolvido pelo Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com a alocação de técnicos especializados nas estruturas governamentais timorenses desde antes de sua independência, reflete a aplicação direta do pensamento funcionalista.

De acordo com Herz e Hoffman (2004, p.52), “as críticas mais veementes à visão original de Mitrany apontam para a necessidade de politizar o debate; a separação de política e cooperação funcional que fundamenta essa perspectiva não retrataria a realidade”. De fato, como se constatará, a ausência de especialistas internacionais em determinadas funções e a presença de especialistas de determinados países em outras (especialmente naquelas que tinham interesses) demonstram o caráter político da cooperação pela via do Funcionalismo.

Deixando de lado as teorias de aspecto normativo (dever ser), em geral mais favoráveis

à concepção de que as OI são necessárias e desempenham um papel relevante para as relações internacionais, serão abordadas doravante as teorias de corte mais empíricas, as quais, em regra, se subordinam a uma visão mais crítica do papel desempenhado pelas OI.

Primeiramente, e em ordem de relevância teórica, é importante analisar a teoria do Realismo.

O Realismo, como teoria das Relações Internacionais, emergiu no imediato pós II Guerra Mundial, embora as suas bases filosóficas se encontrem muito além no tempo passado. Possui como principais pressupostos três conceitos fundamentais, conhecidos pelas suas iniciais em inglês como os três “s”: statism (estatismo), survival (sobrevivência) e self help (autoajuda) (DUNNE; SCHMIDT, 2005, p.176).

Como estatismo, se compreende a sua visão de que o ator mais relevante do sistema internacional é o Estado e isto ocorre devido à falta de outro poder soberano que possa lhe contrastar (juridicamente falando), caso contrário, não se estaria diante de um Estado.

Desta forma, todo e qualquer Estado tem como objetivo básico a sua sobrevivência e isto significa, minimamente, existir (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003).

Dunne e Schmidt (2005, p.178), referindo-se ao pensamento de Morgenthau, descrevem que como não há ninguém a quem se subordinar e como não há uma autoridade acima de si erigida para solucionar qualquer conflito de interesse seu com os demais Estados, este apenas conta consigo para se “auto ajudar”, especialmente para prover a sua proteção visando a sua sobrevivência. Nessa caminhada, o Estado definirá os seus interesses de acordo com o seu poderio bélico e suas capacidades e não poderá confiar em mais ninguém para ser perene.

Toda essa visão traz para as relações internacionais uma perspectiva de desconfiança e medo que se soluciona, prioritariamente, pelo conflito armado, não havendo espaço no sistema internacional para a cooperação e para outros instrumentos mitigadores do poder pela força, como as OI (DUNNE; SCHMIDT, 2005, p.176).

Embora o Realismo tenha surgido após o término da II Guerra Mundial, no contexto da incipiente Guerra Fria, suas bases já haviam sido lançadas na crítica ao pensamento idealista por Edward Carr em seu artigo “Vinte Anos de Crise: 1919 – 1939” (1964).

O Realismo prosseguiu muito forte nos desdobramentos da Guerra Fria (crise de Munique, mísseis cubanos, corrida espacial, etc) e se transforma no Neorealismo nos anos 70 com sua abordagem behaviorista mais refinada e baseada na estrutura do sistema internacional (já abordada).

No fim dos anos 1970, em circunstâncias já esclarecidas, o Realismo voltou repaginado

na Teoria sistêmica de Kenneth Waltz (1979), segundo a qual a natureza anárquica do sistema internacional seria imutável, sendo fundamental a cada Estado compreender esta estrutura para nela se enquadrar na forma da autoajuda, projetando poder em virtude de seu status militar (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p.108).

Para os realistas em geral (realistas e neorrealistas), dada a unânime relevância dos Estados, outros atores apareceriam como meros coadjuvantes sem maior expressão. Este pensamento se aplicaria às OI da mesma maneira: entes sem maior expressão. Indo além, para os realistas, as OI serviriam como uma espécie de marionetes dos Estados mais poderosos que nelas tratariam apenas de legitimar seus interesses mais escusos (JACKSON; SORENSEN, 2008).

Uma prova disso seria o aspecto marginal dado à ONU durante o período da bipolaridade, aspecto este corroborado pela análise do número de OPs antes e depois da Guerra Fria (vide o item 1. Considerações iniciais). De fato, se o histórico de atuação da Organização for dividido temporalmente, este deve ser dividido “antes do fim da Guerra Fria” e “após o fim da Guerra Fria”, posto que o período da Guerra Fria, dada a disputa ideológica que ensejou, acabou por nulificar a atuação das Nações Unidas por intermédio de seu Conselho de Segurança pela paralisação do mesmo ante a sistemática utilização do veto dos cinco permanentes (P5).

Para os Estados menos poderosos, ainda numa concepção egoísta de agir (Realismo) e independente da época, a ONU serviria como um instrumento de barganha para a obtenção de vantagens específicas, mediante a utilização de seu voto em consonância com o interesse dos grandes, quando atendidos os seus interesses (dos pequenos).

Não sendo capaz de explicar o fim da Guerra Fria com suas premissas e diante de novos problemas para os quais a atuação unilateral dos Estados não parece dar solução (meio ambiente, terrorismo, Direitos Humanos, epidemias, violência urbana, etc), os neorrealistas foram muito criticados no imediato pós-Guerra Fria (WENDT, 1999). Não obstante, o marco dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001, o prosseguimento estrutural da crise no Oriente Médio, o crescimento militar chinês, o ressurgimento da Rússia como potência militar e diversas outras crises na área de segurança corroboram as ideias dos neorrealistas de que os problemas de segurança continuam os mesmos e que apenas se travestiram com novas roupagens, cabendo ainda aos Estados a sua constante preparação para a guerra dentro do padrão da autoajuda.

Analisando-se a questão da intervenção da ONU no Timor pelo viés realista, percebe-se que os principais Estados envolvidos possuem interesses muito particulares que extrapolam

a visão meramente de auxílio humanitário, “confirmando” a visão de que as OI são meros meios para a conquista de fins próprios estatais. Herz e Hoffman (2004, p.42), importantes teóricas das OI, referindo-se à visão da teoria Realista sobre a Teoria das Organizações Internacionais, assim se manifestam:

As organizações são fundamentalmente instrumentos utilizados pelos Estados mais poderosos para atingir seus objetivos. Elas só exercem funções importantes quando expressam a distribuição de poder no sistema internacional. Apenas quando os atores mais poderosos acordam a utilização conjunta das OIGs para realização de seus objetivos é esperado que elas se tornem efetivas.

Nesse sentido, a dissertação de mestrado deste autor é rica em trazer à tona os interesses dos envolvidos. Apenas a título de exemplo, pode ser citado o interesse australiano no petróleo e na posição geográfica estratégica de Timor, o interesse português em manter uma bandeira que desse relevância a sua política externa até os dias de hoje, o interesse indonésio que foi a obtenção de empréstimos bancários para o pagamento de sua dívida causada pela Crise Asiática em 1997 e o interesse americano (embora nunca tenha feito parte das OPs em Timor Leste, mas as endossou e pressionou para sua aceitação) em favorecer um aliado de longa data (Austrália) e o seu próprio (posicionamento em uma zona estratégica do planeta) visando a um escuso acordo militar sem fins plenamente conhecidos¹.

Outra teoria que faz uma leitura negativa das OI é a teoria Marxista. Para a disciplina das Relações Internacionais, o marxismo só adquire um lugar a partir da década de 1970 (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.57).

Para Dougherty e Pfaltzfraff (2003), resumindo o pensamento das diferentes correntes marxistas, “as escolas marxista, leninista, neomarxista, da dependência e outras escolas de pensamento socialistas, têm defendido que tanto o liberalismo quanto o realismo nacionalista são, na sua essência, justificações intelectuais para o sistema capitalista”. Desta forma, segundo os mesmos autores, seriam também o “principal instrumento da exploração e do conflito dentro das nações e entre elas”. Em franca discordância com o seu pensamento, Dougherty e Pfaltzfraff (2003, p. 545) ressaltam que, para os marxistas, “todos os assuntos internacionais podem ser reduzidos a questões de perdas e ganhos econômicos”.

Segundo a leitura das autoras Herz e Hoffmann (2004, p.56) em relação às teorias marxistas, as OI seriam uma forma de os Estados mais desenvolvidos perpetuarem estruturas

¹ Comentava-se, à época em que este autor integrou a operação de paz no Timor Leste, em 2002, que o real interesse norte-americano fosse a instalação de uma base para submarinos nucleares na ilha de Ataúro.

de domínio em relação aos menos desenvolvidos e afirmam:

A estrutura do sistema capitalista, o processo de acululação em escala global, as relações entre classes sociais e o interesse das elites das potências capitalistas em manter a reprodução do sistema são elementos essenciais para a compreensão das instituições internacionais, e, mais especificamente, das organizações internacionais.

A discussão sobre governança global adquire aqui novo significado. A manutenção de uma forma de organização da economia política internacional que garanta a reprodução do capitalismo, dominada pelo pólo norte-americano, é a chave explicativa para a análise das instituições internacionais que compõem o triunfo do neoliberalismo dos anos 80 e 90.

Por esse viés, por exemplo, se pode explicar o interesse australiano no Timor-Leste na medida que o país, nos momentos mais críticos pelos quais passou Timor, se prontificou a liderar as primeiras ações de segurança, demandando, em contrapartida, condições mais favoráveis à exploração de petróleo em áreas que, segundo o Direito Internacional, pertenceriam exclusivamente ao Timor-Leste.

As teorias Crítica e Pós-moderna, ambas Pós-positivistas, também são teorias que enfatizam as segundas intenções dos Estados quando estes fazem parte de estruturas de poder, como por exemplo, as estruturas das OI. Sendo assim, torna-se desnecessário desenvolvê-las nesta tese dado que a relação factual que se estabelece com as teorias é a mesma que se aplica à teoria Realista.

2.4 CONCLUSÃO PARCIAL

A correta compreensão dos termos da presente tese não poderia prescindir de uma análise da evolução do conceito de peacebuilding (PCPB) dentro da estrutura da ONU. O que se pôde observar é que este conceito, muito embora enunciado nos anos 70, apenas se popularizou a partir do fim da Guerra Fria, dentro de um novo paradigma de valorização do Conselho de Segurança da ONU e de seu conseqüente aumento quantitativo e qualitativo da OPs.

Como se percebe, o viés qualitativo foi determinante para a evolução do conceito, uma vez que trouxe consigo a percepção de que desenvolvimento e paz seriam processos interdependentes. As atividades de PCPB, resumidamente, seriam aquelas em que a Organização tomaria as iniciativas necessárias ao estabelecimento de um ambiente político/social saudável e sustentável, em um ambiente pós-conflito, ao lado de medidas de

caráter econômico com igual teor. Tudo visando a não ocorrência de outro conflito ou a recorrência de um já findo.

Em relação às diversas teorias da disciplina de Relações Internacionais, capazes de explicar a atuação institucional (ONU) em termos de PCPB, verificou-se que estas não estudam de maneira direta o tema, fazendo-se necessária a abordagem indireta da questão pela análise de como as teorias vislumbram a atuação das Organizações Internacionais (OI) na política mundial, dado que a ONU é a Organização Internacional de caráter universal por excelência.

Foram abordadas as principais teorias de Relações Internacionais, procurando-se destacar que, em regra, as teorias normativas (que propõem como as coisas devem ser) são aquelas que melhor recebem a concepção de emprego da Organização para a promoção da paz e da segurança internacionais.

Podem ser citadas as teorias Liberal e Neoliberal de Relações Internacionais como aquelas que enxergam as OI como indutoras de cooperação, paz e desenvolvimento, na medida que igualam os Estados (diferentes por natureza) e estabelecem regras conhecidas *a priori*. A teoria Construtivista, na medida que as OI, fruto da lógica e da razão humana, promovem melhoras na maneira e na qualidade das relações entre as sociedades. A teoria Normativa, que preconiza o cosmopolitismo como vínculo primário a unir os seres humanos em contraposição ao comunitarismo estatal e a teoria do Funcionalismo de Mitrany, quando assume que os problemas pelos quais passa a Humanidade são de uma magnitude técnica tal que somente técnicos qualificados, e não políticos, seriam capazes de lhes dar o devido encaminhamento, cabendo esse papel às agências especializadas da ONU.

Não obstante, ideologicamente, se identificou, pela narrativa de Seitenfus (2008), que o padrão ideológico que melhor justifica as ações de PCPB é o do desenvolvimentismo, onde o desenvolvimento econômico é um fim em si próprio e as OI são o veículo de promoção, nos moldes liberais da economia, das condições de atração dos investimentos internacionais para um dado território.

Em todas essas teorias, é possível identificar e justificar a atuação da ONU no Timor-Leste. Ao momento da primeira intervenção, em 1999, Timor era um território pobre, instável politicamente e que necessitava de desenvolvimento por intermédio de um autogoverno. A ONU ali se apresentou para suprir essas carências, agindo em nome de questões humanitárias, respaldada por um sistema de segurança coletiva, que tinha como compromissos primários a promoção da liberdade e da democracia (Liberalismo e Neoliberalismo). A mudança de atitude (ideias) em relação ao papel da ONU, logo após o fim da Guerra Fria, permitiu uma maior

liberalidade em relação ao seu emprego nas OPs. Timor é conseqüência dessa política (Construtivismo). Em nome de ideais cosmopolitas, que enxergam na Humanidade nosso vínculo primário (e não nas comunidades estatais), a ONU “passou por cima” dos interesses soberanos indonésios e interveio militarmente no território do Timor-Leste, a fim de prestar socorro a uma população cuja segurança era ameaçada por quem lhe deveria proteger (teoria Normativa). Por fim, o padrão da intervenção, com uma atuação mais técnica (promoção de capacitação governamental pela via institucional e desenvolvimento econômico nos moldes liberais) do que política e sociológica, revelou um forte viés desenvolvimentista levado a cabo pela instituição dentro de um padrão funcionalista.

Por outro lado, as teorias de cunho mais empírico (baseadas mais na observação de eventos do que em proposições *a priori*) são aquelas que menos legitimidade emprestam à atuação da ONU no desiderato das OPs. O Realismo, o Neorealismo, a teoria Crítica e o pós-Modernismo possuem em comum a observação de que as OI nada mais são do que estruturas tendentes à manutenção do *status quo* internacional, dado o seu domínio pelas nações mais poderosas que, pela via parlamentar, nelas apenas projetam a sua diplomacia e os seus interesses nacionais.

Da mesma forma, a visão marxista exagera o lado calculista das nações mais poderosas, considerando que o seu interesse em agir coletivamente (PCPB) é condicionado, em última análise, por interesses econômicos escusos, que não costumam aparecer em um primeiro momento e se concretizam pela atuação desses países em instituições internacionais por eles dominadas. Este foi, em certa medida, o padrão de atuação da Austrália.

Em todos os casos, igualmente, se poderia enquadrar a questão timorense. Embora não seja o objeto primário da presente tese, posto que essas motivações são mais explícitas nos momentos que antecedem a intervenção (objeto da dissertação de mestrado), é bastante verossímil que Timor tenha sido palco de interesses diversos da Austrália, dos Estados Unidos, de Portugal e da Indonésia. No caso australiano, acrescenta-se o seu nítido interesse econômico na questão petrolífera, o que vai ao encontro dos pressupostos teóricos marxistas.

3 A UNITED NATIONS TRANSITIONAL ADMINISTRATIONS IN EAST TIMOR: A UNTAET

Muito já se mencionou a respeito da UNTAET na presente tese. Em diversos momentos das considerações iniciais foi explicitada a importância dessa fase para o conjunto das ações da ONU no Timor Leste. Na verdade, a maior parte do caráter *sui generis* da presença da ONU no Timor, ao longo de 13 anos, deriva dessa fase, que ocorreu entre outubro de 1999 e maio de 2002. Às páginas 16 e 17, este autor mencionou a opinião de diversos autores, os quais colocam a UNTAET como um evento diferenciado na história das OPs, sendo desnecessária aqui a repetição desses pensamentos.

Contudo, importante se faz questionar a respeito do momento em que a ONU resolveu adotar a postura de “investir” uma maior vontade política na consecução de suas OPs, como um todo, tendo se utilizado de suas intervenções no Timor Leste como ponto de inflexão de sua história. Ou seja: de que maneira se configurava o ambiente político no Timor Leste às vésperas da intervenção da ONU naquele território? Em que momento a ONU enxergou, na questão do Timor, uma oportunidade para implementar algo até certo ponto inédito em seu histórico?

Para se responder a essas questões, é necessário que seja analisado o período imediatamente anterior à implementação da UNTAET, ou melhor, o momento em que a ONU, cumprindo um acordo que havia patrocinado entre a Indonésia e Portugal, é designada para organizar o pleito que daria aos timorenses a oportunidade de decidir ou por uma “autonomia especial” em relação aos indonésios (elevado grau de autonomia, mas sem poder soberano), ou pela sua soberania total.

O acordo que aqui se menciona é o “Acordo entre a República da Indonésia e a República de Portugal sobre a questão do Timor Leste”, assinado em Nova York, em 05 de maio de 1999, sob supervisão da ONU¹ (ONU, Doc A/53/951; S/1999/513, 1999). O acordo estipulou que ONU seria a responsável pela realização de um plebiscito no Timor para que a população desse território decidisse sobre o dilema mencionado no parágrafo anterior.

Nesse acordo, conforme o seu Art. 6º, no caso da recusa do povo timorense à autonomia especial (opção esta que significava a escolha pela independência), já se estipulava que haveria uma transferência de autoridade da Indonésia à ONU, a fim de que esta inicia-se os procedimentos que permitissem ao Timor o começo de um processo rumo à independência. O

¹ O Secretário Geral da ONU à época, Kofi Annan, assinou o acordo na condição de testemunha, mesmo assim, é considerado um acordo tripartite por impor obrigações à ONU.

que não se detalhou, no entanto, foi a forma pela qual isto iria se suceder.

Para a melhor compreensão desse fato, é preciso analisar como o acordo foi “costurado” e redigido. À exceção do Art. 6º, não há nenhuma menção à participação da ONU, como promotora de um processo de independência, **no caso de recusa dos timorenses à especial autonomia para com os indonésios.**

Muito pelo contrário, **o que o acordo traz é uma moldura detalhada de como se daria um governo dentro de uma estrutura de autonomia especial (manutenção de vínculo político à Indonésia, porém sem independência)², com a redação de 59 artigos regulando esse processo. Não há nenhum artigo regulando as medidas políticas, legais ou econômicas que poderiam ser adotadas em decorrência da escolha pela independência.**

Art. 6º

Se o Secretário-Geral determinar, com base na consulta popular, e conforme este acordo, que a moldura constitucional proposta para autonomia especial não seja aceita pelo povo timorense, o governo da indonésia tomará as medidas constitucionais necessárias para encerrar seus vínculos com o Timor Leste, restaurando então, sob as leis indonésias, o status que o Timor leste tinha antes de 17 de julho de 1976, e o governa da Indonésia, de Portugal e o Secretário-Geral irão chegar a arranjos para uma transferência ordeira e pacífica de autoridade no Timor Leste para as Nações Unidas.

O Secretário Geral irá, sob um mandato legislativo apropriado, iniciar os procedimentos que permitirão ao Timor Leste começar um processo de transição rumo à independência (ONU, 1999, tradução nossa).

Na verdade, a possibilidade de independência não aparece explicitamente nem na cédula de votação e sua única menção se dá, pela via indireta, na redação do Art. 6º do aludido documento. A seguir, um extrato de como seriam as opções na cédula de votação:

² No caso da decisão pela autonomia especial, mantendo -se o vínculo político do Timor à Indonésia, aquele território seria chamado de “Região Autônoma Especial do Timor Leste”. O acordo de 05 de maio de 1999, redigido em Inglês, refere o termo da seguinte forma: Special Autonomous Region of Timor Leste (SARET)

Figura 1 - Opções para a cédula de votação pela autonomia ou pela independência

B. Question to be put before the voters

The question that the Secretary-General will put to the voters is:

<i>“Do you <u>accept</u> the proposed special autonomy for East Timor within the Unitary State of the Republic of Indonesia?”</i>	ACCEPT <input type="checkbox"/>
---	--

OR

<i>“Do you <u>reject</u> the proposed special autonomy for East Timor, leading to East Timor’s separation from Indonesia?”</i>	REJECT <input type="checkbox"/>
--	--

The United Nations logo will appear on the ballot papers. The ballot papers will include symbols to facilitate voting by illiterate persons.

Fonte: ONU, 1999

O que se supõe da análise da documentação oficial da ONU é que não se considerava factível a hipótese da independência, seja pelas opções apresentadas à população timorense, as quais não são claras a esse respeito, seja pelo pequeno grau de elaboração do documento para a possibilidade de uma gestão da ONU em um cenário preparatório à independência.

Este fato leva à conclusão de que a intervenção, nos moldes em que se sucedeu, com a assunção de todas as funções soberanas de um território (intervenção da UNTAET após a realização do plebiscito), **foi consequência da evolução dos acontecimentos nesse ínterim (entre maio de 1999 e outubro do mesmo ano) e que uma real consideração para a hipótese de independência era remota.**

Indonésia, Portugal e ONU concordaram que, não importando o resultado do plebiscito, uma “adequada” presença da ONU seria fundamental em um cenário pós-votação, até a implementação de uma das opções. Esta intenção encontra-se manifestada no Art. 7º do Acordo tripartite.

Art. 7º

Durante o período interino, entre a conclusão da consulta popular e o início da implementação de qualquer das opções, as partes requerem ao Secretário-Geral que mantenha uma adequada presença da Nações Unidas no Timor Leste (tradução nossa) (ONU, 1999, tradução nossa)

O acordo também estipulava a responsabilidade do governo indonésio pela segurança do referendo, conforme o seu Art. 3º (ONU, 1999):

O governo da Indonésia será responsável pela manutenção da paz e segurança no

Timor Leste a fim de assegurar que a consulta popular transcorra de uma maneira justa e pacífica, em uma atmosfera livre de intimidação, violência ou interferência de qualquer um dos lados (tradução nossa).

É importante destacar este aspecto porque em todos os relatos subsequentes da UNAMET³ (United Nations Mission in East Timor - missão política de organização do plebiscito) o que se percebe é uma grande preocupação com o aspecto segurança, embora, a todo momento, a ONU expressasse a sua confiança na capacidade das autoridades indonésias em controlar a situação. Os relatos também demonstram uma espécie de “descolamento” da autoridade política central do governo em Jacarta com as autoridades e a população pró-Indonésia no Timor Leste, fato este que se confirmou pela onda de intimidações aos nativos, antes da realização do plebiscito, e pelo irromper da violência após o resultado das eleições, o qual foi favorável à independência do Timor.

Em virtude da pouca consideração pela ONU à real hipótese da opção pela independência tornar-se a vencedora, conforme já argumentado na análise do Acordo tripartite de 05 de maio de 1999, e da evolução dos acontecimentos de maneira fortuita e fora do controle do governo indonésio (intimidações pré-eleitoral e onda de violência pós-votação), é factível supor que tenha sido nesse período (período de execução do mandato da UNAMET – junho a outubro de 1999) que a ONU tenha se decidido pelo modo de intervenção **tal qual ele se deu**, fazendo da UNTAET (missão posterior) um marco diferenciado de administração transitória, no período de implementação das medidas necessárias à realização do resultado do plebiscito.

Destaca-se, porém, que a implementação da UNTAET foi precedida de uma missão em força (sob os auspícios do capítulo VII da Carta da ONU), necessária ao restabelecimento do império da lei e ao fim da onda de violência promovida pelas milícias pró-Indonésia no período subsequente ao plebiscito de 30 de agosto de 1999: a International Force East Timor (Força Internacional Timor Leste), uma força multinacional, encabeçada pela Austrália, também conhecida por INTERFET⁴.

A INTERFET esteve presente no território timorense de 20 de setembro de 1999 a 23 de fevereiro de 2000, atuando concomitantemente à UNTAET (quando esta se estabeleceu a

³ Missão de caráter político cuja atribuição era a de organizar o plebiscito acerca das opções de aprovação de uma autonomia especial do povo timorense em relação à Indonésia ou de rejeição dessa mesma proposta. Foi aprovada pela Resolução 1246 (CS), anexa, de 11 de junho de 1999 e durou até 30 de novembro daquele ano.

⁴ A International Force East Timor, ou INTERFET, foi uma força multinacional autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, que atuou no Timor Leste após a onda de violência que se instaurou naquele território, quando da divulgação da opção do povo timorense pela sua independência, em plebiscito realizado em 30 de agosto de 1999 (Resolução 1264, de 15 de setembro de 1999 – S/RES/1264).

partir de 25 de outubro de 1999), até lhe repassar a responsabilidade pelo comando militar da área de operações na data de sua saída.

A análise dessa intervenção (INTERFET) foge ao escopo desta tese, a não ser para que se dê ciência que o início do governo transitório patrocinado pela UNTAET foi precedido de uma missão robusta, com ações de combate e sem o status de uma operação de paz, necessária ao restabelecimento da ordem no território.

De igual maneira, ressalta-se que a dissertação de mestrado deste autor traz farto relato a esse respeito, podendo ser consultada se necessário.

Retornando à questão das circunstâncias que levaram a ONU a estabelecer no Timor Leste uma operação de paz de caráter *sui generis* (a UNTAET), o que se infere, em um primeiro momento, é que a decisão de o fazer (sua maneira, seu *modus operandi*) se deu em um lapso temporal muito breve. A confusão política era tamanha que, de 25 de outubro de 1999, data da aprovação da UNTAET, a 30 de novembro do mesmo ano, data do encerramento dos trabalhos da UNAMET, Timor Leste teve designadas para o seu território três missões de diferentes matizes: uma missão política, a UNAMET, uma missão de restabelecimento da paz sob o capítulo VII da Carta da ONU, a INTERFET e uma operação de manutenção da paz, a UNTAET.

Este cenário, de incertezas, violência e convulsão social, foi “profetizado” pela ONU em seus relatórios no período da UNAMET⁵ (Relatório do Secretário Geral “Questão do Timor Leste”, Doc S/1999/705, de 22 de junho de 1999 e Doc S/1999/803, de 20 de julho de 1999) e desde antes de seu estabelecimento (Relatório do Secretário Geral “Questão do Timor Leste”, Doc S/1999/595, de 24 de maio de 1999), conforme se verifica a seguir:

(Doc S/1999/595, de 24 de maio de 1999)

Situação da segurança

22. Conforme apontei no meu relatório anterior, de acordo com o artigo 3º de todo o Acordo (A/53/951 – s/1999/513, anexo I), o governo da Indonésia é responsável por manter a paz e segurança no Timor Leste com o objetivo de assegurar que a consulta popular seja levada a efeito de uma forma justa e pacífica em uma atmosfera livre de intimidações, violência, ou interferência de qualquer parte. No acordo, a respeito da segurança (ibid, Anexo III), seus assinantes concordaram que um ambiente seguro, livre de violência ou outras formas de intimidações, eram um pré-requisito para o estabelecimento de um processo eleitoral no Timor Leste livre e justo, além disso, que a absoluta neutralidade das Forças Armadas da Indonésia (TNI) e da polícia indonésia era essencial a esse respeito. No meu último relatório, eu chamei a atenção do Conselho de Segurança para o alto nível de tensão e violência política que prevalece no Timor Leste e indiquei os principais elementos que seriam requeridos estar no local a fim de me permitirem determinar que as condições necessárias existem para o início

⁵ A UNTAET, missão que sucedeu a UNAMET, foi estabelecida pela Resolução 1246, de 11 de junho de 1999 (S/RES/1246), do Conselho de Segurança que se encontra anexa a esta tese.

da fase operacional do processo de consulta.

23. Apesar das repetidas garantias de que medidas seriam tomadas pelas autoridades indonésias para garantir a segurança no Timor Leste e reduzir as atividades ilegais das milícias armadas. Eu lamento informar ao Conselho de Segurança que relatos de credibilidade continuam a ser recebidos dando conta de violência política, incluindo intimidações e mortes, pelas milícias armadas, contra civis desarmados pró-independência. Estou profundamente preocupado em saber do meu time de assessores que, como resultado, a situação no Timor Leste permanece extremamente tensa e volátil. Enquanto o time estava em Dili, vários tiroteios ocorreram nos subúrbios da cidade, a casa do chefe da organização local de Direitos Humanos foi vítima de vandalismo e um choque ocorreu entre milícias pró-integração e milícias pró-independência, resultando na morte de pelo menos três pessoas. Além disso, há indicações de que as milícias tenham, não apenas, nas últimas semanas, começado a atacar grupos pró-independência, como também a ameaçar apoiadores à integração que sejam moderados. Uma grande quantidade de milicianos pró-integração são capazes de vagar livremente nas cidades e estabelecer pontos de checagem ao longo das estradas sem nenhuma intervenção do Exército ou da polícia. Enquanto informações mais precisas sobre as milícias não estão disponíveis, é razoável supor que haja em torno de 24 grupos dessa natureza espalhados pelo território. A maior parte dos líderes pró-independência saíram de Dili ou se esconderam. Apenas o líder do Conselho de Resistência Nacional do Timor, Leandro Isaac, que havia se refugiado no quartel general da polícia em Dili, era capaz de encontrar alguns membros de nossa equipe durante sua estada no Timor Leste. (ONU, 1999, tradução nossa)

(Doc S/1999/705, de 22 de junho de 1999)

8. Oficiais políticos da UNAMET começaram ativamente a monitorar o ambiente de imparcialidade política no território. Seus relatórios indicam que as atividades das milícias pró-integração continuam e deslocaram um grande número de pessoas de suas regiões e cidades, algo que teria sérias implicações para a universalidade do processo eleitoral. Uma prematura campanha dos grupos pró-autonomia está perpetuando o desigual plano político que já reportei previamente, enquanto a segurança e a liberdade dos grupos pró-independência permanece severamente restrita (ONU, 1999, tradução nossa)

(Doc S/1999/803, de 20 de julho de 1999)

14. Por outro lado, muito permanece por ser feito para que se percebam as garantias do governo no terreno. Muitas das atividades das milícias e problemas de segurança relacionados que já foram reportados anteriormente ao Conselho de Segurança continuam a ser uma fonte de sérias preocupações. Tais atividades, as quais levaram ao deslocamento forçado de muitos timorenses e negaram a eles segurança básica e liberdade, com a clara intenção de influenciar a escolha política, continuam a impor um desafio fundamental à credibilidade do processo. A situação de segurança permanece séria nos distritos a oeste de Liquiça, Ermera, Maliana e Suai, mas as intimidações milicianas são ainda prevalentes nos distritos de leste, incluindo Viqueque e Manatuto.

20. Conforme indicado anteriormente, têm ocorrido desenvolvimentos positivos no que diz respeito à segurança no Timor Leste. Isto ficou evidenciado no fato de registro dos eleitores para a consulta popular no Timor Leste ter ocorrido relativamente de maneira pacífica, com uma forte participação. A segurança do Staff da UNAMET, o qual estava preocupado com os ataques e ameaças das milícias, melhorou. Não obstante, enquanto a UNAMET continua com as fases operacionais da consulta popular, ainda permanecem muitas as preocupações a respeito do processo como um todo. Particularmente, as atividades dos grupos de civis armados continuam a deasfiar

a segurança fundamental que todos os timorenses merecem para participarem plenamente em um processo de consulta com credibilidade. (ONU, 1999, tradução nossa)

Como se percebe dos extratos retirados dos relatórios do Secretário Geral, no período da UNAMET, todos anteriores à realização do plebiscito, o que se profetizava era o que, de fato, veio a acontecer. A cronologia a seguir, extraída do próprio site da ONU, “Cronologia da UNTAET” (ONU, 2002), dá a dimensão dos acontecimentos:

29 de agosto

Na véspera da consulta do povo, o Secretário-Geral lança um apelo ao povo de Timor Leste, pedindo a todas as partes que "aceitem as suas responsabilidades para com a história".

30 de agosto

A UNAMET anuncia que pelo menos 95% dos eleitores registados votaram na consulta da aldeia: um total de mais de 430.000.

31 de agosto

Os membros do comité consultivo de Timor Leste reúnem-se pela primeira vez. O grupo é composto por dez membros dos campos em favor da independência e em favor da autonomia, bem como cinco membros eleitos pelo Secretário Geral da ONU.

1 de setembro

A violência vem junto com a sede da UNAMET em Dili e os membros da milícia atacam aqueles que são a favor da independência.

2 de setembro

As milícias a favor da integração, por vezes com o apoio de elementos das forças de segurança indonésias, empreendem uma campanha de violência, pilhagem e incêndio em todo o território.

4 de setembro

A UNAMET anuncia o resultado da votação: 94.388 ou 21,5% dos timorenses votaram a favor da proposta de autonomia especial, e 344.580 ou 78,5% votaram contra. Um total de 446.953 timorenses foram às urnas dentro e fora do território.

5 de setembro

O Secretário-Geral intensifica seus esforços para assegurar medidas urgentes por parte da Indonésia para ter a situação sob controle dentro de um período de tempo especificamente limitado, ou para assegurar a aceitação pela Indonésia de destacar urgentemente uma força de segurança internacional.

8 de setembro

Uma delegação de cinco membros do Conselho de Segurança é enviada a Jacarta e a Timor Leste para conversar com o governo indonésio sobre as medidas concretas que devem ser tomadas para a implementação pacífica do acordo de 5 de maio. Em Nova York, os membros do conselho apóiam a posição do Secretário-Geral, se a situação de segurança em Timor-Leste não melhorar "dentro de um curto período de tempo", eles terão que considerar outras medidas para ajudar o governo indonésio a resolver a atual situação. crise no território.

10 de setembro

A anarquia espalha-se pelo território e os membros da milícia ameaçam invadir as instalações da ONU em Dili. Enquanto isso, o Secretário-Geral está pedindo ao governo indonésio que aceite a oferta de assistência de vários governos, incluindo

Austrália, Nova Zelândia, Filipinas e Malásia, "sem mais delongas". Se o governo indonésio se recusa a fazê-lo, ele declara em uma conferência de imprensa, ele não pode escapar da responsabilidade "pelo que pode se tornar, de acordo com os relatórios que recebemos, crimes contra a humanidade.

12 de setembro

Quando os cinco membros da delegação concluem sua visita a Jacarta, o governo indonésio aceita a oferta de ajuda da comunidade internacional. O Conselho de Segurança autoriza uma força internacional (INTERFET) com uma estrutura de comando unificada dirigida pela Austrália.

As Nações Unidas estão lançando um grande esforço de socorro de emergência em grande escala. Ao mesmo tempo, é dada mais atenção ao repatriamento voluntário de cerca de 250.000 timorenses de Timor Ocidental e de outras áreas da Indonésia e da região.

As forças armadas e a polícia indonésias começam a retirar-se do território (ONU, 2002, tradução nossa)

O relato cronológico da ONU não deixa dúvidas quanto à situação de caos desencadeada pelo resultado do plebiscito, resultado este favorável à independência. Como se não bastasse, concomitantemente à retirada de suas forças militares e policiais, ausentam-se do território os servidores públicos indonésios, deixando Timor à mercê de um verdadeiro vácuo administrativo e político.

Timor Leste, em um período de 12 dias (entre 30 de agosto e 12 de setembro de 1999), tornou-se um território onde havia:

- a) violência generalizada;
- b) pelo menos 250.000 pessoas deslocadas;
- c) destruição física em centros urbanos por saques e incêndios e;
- d) desrespeito à presença da ONU como fiadora de um processo eleitoral de transição de status político e;
- e) vácuo político e administrativo gerado pela saída precoce das forças de segurança e dos servidores públicos indonésios.

Em decorrência desses fatores a ONU criou primeiramente a INTERFET e, logo em seguida à estabilização da onda inicial de violência, a UNTAET. É necessário destacar que uma decisão firme como esta foi importante no resgate da "autoestima" institucional, pois, meses antes (janeiro de 1999), o comportamento túbio da organização frente a questão do Kosovo lhe rendeu muitas críticas⁶. Da observação mais detalhada da Resolução 1264, de 15 de setembro

⁶ Para maiores informações, vide dissertação de mestrado deste autor.

de 1999, a qual criou a INTERFET, já é possível verificar a decisão do Conselho de Segurança de solicitar ao Secretário Geral da ONU o estabelecimento de um governo transitório, dentro do qual e a ele subordinado, deveria haver uma operação de manutenção da paz.

RESOLUÇÃO 1264 (1999)

Aprovado pelo Conselho de Segurança em sua 4045ª reunião, realizada em 15 de setembro de 1999

O Conselho de Segurança, ...

...

Reiterando a sua apreciação para o sucesso da consulta popular ao povo de Timor Leste, em 30 de Agosto de 1999 e tomando nota do seu resultado, considerando refletido com precisão os pontos de vista do povo de Timor Leste,

Profundamente preocupado com o agravamento da situação de segurança em Timor, nomeadamente pela continuação dos actos de violência contra a população civil de Timor Leste e deslocamento e reassentamento em larga escala dessas pessoas,

Profundamente preocupado também com os ataques contra pessoal e instalações da Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (UNAMET), contra outros funcionários e contra pessoal humanitário internacional e nacional, ...

...

Expressando preocupação com as informações que foram perpetradas sistematicamente, generalizadas e flagrantes do direito humanitário internacional e da legislação relativa aos direitos humanos em Timor Leste, e sublinhando que pessoas que tenham cometido tais violações são individualmente responsáveis por eles,

Tendo determinado que a actual situação em Timor Leste constitui uma ameaça à paz e segurança,

Atuando sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas,

1. Condena todos os actos de violência perpetrados em Timor-Leste, insta a que parem imediatamente e exige que os responsáveis os atos são forçados a comparecer perante a justiça;

Salienta a necessidade urgente de assistência humanitária coordenada e a importância de permitir o pleno acesso, seguro e sem entraves às organizações acessar a prestação de assistência humanitária e insta todas as partes a cooperar com essas organizações, de modo a assegurar a protecção dos civis em perigo, o retorno seguro de refugiados e pessoas deslocadas e a efetiva entrega de ajuda humanitária;

Autoriza a criação de uma força multinacional sob um comando Estrutura unificada, de acordo com o pedido do Governo da Indonésia transmitida ao Secretário-Geral em 12 de Setembro de 1999, para cumprir as seguintes tarefas: para restaurar a paz e segurança em Timor Leste, proteger e apoiar a UNAMET no desempenho das suas tarefas e, dentro das possibilidades da força, facilitar as operações de assistência humanitária, e autorizar os Estados que participam na força multinacional a tomar todas as medidas necessárias para cumprir este mandato;

....

10. Concorda que a força multinacional deve coletivamente ser implantado em Timor Leste até que seja substituído o mais rápido possível por uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas, e convida o Secretário-Geral para fazer recomendações mais rapidamente possível ao Conselho Segurança sobre uma operação de manutenção da paz;

11. Convida o Secretário-Geral a preparar e fazer os planos necessários para estabelecer uma administração transitória das Nações Unidas em Timor Leste, à qual será incorporada uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas, a ser implantada durante a fase de implementação dos resultados da consulta popular (fase III), e fazer recomendações o mais breve possível ao Conselho de Segurança (ONU, 1999, tradução nossa).

A INTERFET foi desdobrada no terreno em 20 de setembro de 1999, contando com a participação de aproximadamente 8.000 homens de 32 países, sob a liderança da Austrália e somente após o concorde do governo indonésio em 12 de setembro, conforme menciona o Relatório do Secretário-Geral sobre a Situação em Timor-Leste, de 4 de outubro de 1999 (Doc S/1999/1024):

Implantação da força multinacional

6. Em 12 de setembro de 1999, o Governo da Indonésia concordou em aceitar a oferta de assistência da comunidade internacional a fim de restaurar a paz e segurança em Timor Leste e implementar o resultado da consulta. Em virtude disso, o Conselho de Segurança, agindo de acordo com as disposições do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, autorizou, em sua resolução 1264(1999), a criação de uma força multinacional, com uma estrutura de comando unificado, para restaurar a paz e a segurança em Timor Leste, proteger e prestar apoio à UNAMET no desempenho das suas tarefas e, nas possibilidades de sua força, facilitar operações de assistência humanitária.

7. Após consultas entre Austrália e Indonésia em Nova York e entre os comandantes da força multinacional e as Forças Armadas da Indonésia em Díli, consultas que foram facilitadas pelo Secretariado, a força multinacional começou a implantar em 20 de setembro de 1999 sob o comando do major-general Peter Cosgrove, da Austrália. Atualmente a força é composta de tropas de 32 países e há outros países que estão sendo considerados a participar nela. Espera-se que a força tenha um total de 8.000 homens. Até à data, a força foi implantada em Díli e Baucau, e mantém uma presença em Liquica e Dare. (ONU, 1999, tradução nossa).

Até então, tudo que havia de intenção da ONU em relação ao Timor Leste, manifestado documentalmente, era aquilo que previa os já mencionados artigos 6º e 7º do “Acordo entre a República da Indonésia e a República de Portugal sobre a questão do Timor Leste”, assinado em 05 de maio de 1999, (ONU, Doc A/53/951; S/1999/513, 1999). O acordo estipulava, no período interino entre o plebiscito e a implementação de seu resultado, a necessidade de uma “adequada” presença da ONU no Timor, não importando o resultado do plebiscito. Para a hipótese da decisão pela independência não havia nenhuma preparação prévia que formulasse estratégias para a sua realização, conforme já se mencionou.

Desta maneira, conclui-se que os fatos narrados até então contribuíram sobremaneira para a decisão de implementação de um governo transitório apoiado em uma operação de manutenção da paz (UNTAET). A ideia de um governo transitório, a fim de dar o devido suporte

aos timorenses rumo a um governo independente, é lógica, factível e dedutível, desde o acordo tripartite de 5 de maio, entretanto, o nível de destruição e caos político no território viria a ser determinante para o aspecto qualitativo dessa intervenção.

O principal documento oficial da ONU que veio a embasar a estruturação da UNTAET foi o “Informe del Secretario-General sobre La Situación em Timor Oriental”, de 04 de outubro de 1999, (Doc S/1999/1024). É importante observar as datas e reparar em alguns aspectos. Primeiramente, este relatório precede à implementação da UNTAET em apenas 21 dias, demonstrando que a preparação dessa operação ocorreu em caráter de urgência. Em segundo lugar, e talvez o mais importante, é que este planejamento da administração transitória para conduzir um processo de independência ocorreu praticamente 5 meses após o planejamento análogo (porém, para a opção do povo timorense por uma autonomia especial) planejamento este que se encontra no corpo do acordo tripartite de 5 de maio de 1999.

Esta provavelmente seja a argumentação mais forte a favor da ideia de que a ONU não esperava que a opção pela independência fosse a vencedora do plebiscito.

O “Informe del Secretario-General sobre La Situación em Timor Oriental”, de 04 de outubro de 1999 (Doc S/1999/1024) é o mais importante documento sobre as diretrizes de organização do governo transitório da ONU que se estabeleceu no Timor Leste por intermédio da UNTAET e sua análise e resumo são fundamentais para a verificação posterior dos resultados iniciais da intervenção da ONU no Timor Leste. Deve ser ressaltado, igualmente, que este documento foi o grande embasador do Mandato da UNTAET, mandato este definido pela Resolução 1272 do Conselho de Segurança, de 25 de outubro de 1999.

3.1 O RELATÓRIO DO SECRETÁRIO GERAL SOBRE A SITUAÇÃO NO TIMOR

LESTE, DE 4 DE OUTUBRO DE 1999 (Doc S/1999/1024): A ESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRANSITÓRIA

O aspecto mais distintivo da intervenção da ONU no Timor Leste, e que marcou um ponto de inflexão no histórico institucional da organização, foi o fato desta ter assumido todas as funções de governança no território durante a fase de execução do governo transitório rumo à independência, conforme mencionou Sérgio Vieira de Mello, em discurso proferido no Itamaraty em 5 de fevereiro de 2002, em citação já feita (vide página 18).

As condicionantes que levaram à decisão da organização em empreender um projeto dessa importância foram o objeto de estudo da dissertação de mestrado deste autor. Entretanto,

o que se buscou àquela época foi a compreensão do ambiente internacional que conformou a tomada de ação por parte da ONU. Até então, não se havia discutido os detalhes das decisões tomadas *in loco* (no próprio Timor) daquilo que se considerou como um evento que “ultrapassou, em muito, o escopo das tradicionais missões de manutenção de paz”, como bem afirmou Sérgio Vieira de Mello. Por esta razão, a escrituração da presente tese não pode prescindir da análise deste documento, pois é nele que estão colocadas as linhas mestras da atuação da ONU no período de transição para um governo independente no Timor Leste. Na verdade, em alguns aspectos, os objetivos estabelecidos nesse relatório se prolongam no tempo e se fazem sentir presentes, inclusive, nas outras fases de atuação da ONU no território, conforme se constatará ao longo deste estudo.

O Relatório de 4 de outubro de 1999 (Doc S/1999/1024) foi peça fundamental nesse desiderato. Ele é o marco de estruturação da UNTAET e assim se manifesta no seu Art. 2º:

2. O presente relatório fornece um quadro para as operações da Administração Transitória das Nações Unidas para Timor Leste e o conceito de tal quadro. A informação também é atualizada sobre os eventos em Timor-Leste e sobre as atividades empreendidas pela Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (UNAMET) desde o meu mais recente relatório, datado de 9 de agosto (S / 1999/862). (ONU, 1999, tradução nossa)

O relatório está dividido da seguinte maneira: I. Introdução, II. Acontecimentos Recentes, III. Medidas Urgentes e IV. Proposta para uma Administração de Transição das Nações Unidas. De todas as partes, a mais importante é a parte IV, posto que ali se desdobra o “esqueleto” da administração transitória.

Na Introdução, o relatório deixa claro que foi realizado com base no Art. 11 da Resolução 1264, Resolução esta que criou a INTERFET (ONU, 1999)

O presente relatório foi preparado em conformidade com as disposições do parágrafo 11 da Resolução 1264 (1999) do Conselho de Segurança de 15 de setembro de 1999, em que o Conselho convidou o Secretário-Geral a preparar e conduzir os planos necessários para estabelecer uma administração transitória em Timor Leste, à qual seria incorporada uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas, a ser implementada durante a fase de implementação dos resultados da consulta popular (fase III), e fazer recomendações o quanto antes ao Conselho de Segurança. (tradução nossa)

No item II, “Acontecimentos Recentes”, o relatório descreve a onda de violência que assolou o território em virtude do plebiscito, tece comentários sobre o desdobramento da força multinacional (INTERFET), fala sobre a necessidade de um novo desdobramento da UNAMET e relata o caos institucional deixado pelo abandono do território por parte dos servidores

públicos e das forças de segurança indonésias. Ainda nesse item, o relatório ressalta a importância da preservação dos Direitos Humanos e da necessidade de se evitar uma crise humanitária, especialmente pela grande quantidade de pessoas deslocadas de suas residências (internamente) e de refugiados (externamente).

O segundo item em importância do relatório é o item III, “Medidas Urgentes”, pois nele se estipulam as medidas necessárias ao retorno do mínimo de ordem que permitisse o início do governo transitório. Três medidas são consideradas urgentes: a) o estabelecimento de uma força policial civil para a INTERFET, b) o restabelecimento do sistema jurídico do país e c) a alocação de oficiais (servidores) de assuntos civis e experts da ONU em todos os 13 distritos do território (Art. 23). A presença desses servidores de assuntos civis e experts era necessária ao restabelecimento de uma estrutura administrativa mínima para a prestação de serviços públicos essenciais. É compreensível a ênfase das “medidas urgentes” em aspectos relacionados à segurança, haja vista a onda de violência que se instaurou no território no período pós-plebiscito.

A parte mais importante do relatório, contudo, foi o seu item IV, “Proposta para uma Administração de Transição das Nações Unidas”. O item é composto por 53 artigos (do Art 25 ao 78) onde se esmiúçam os detalhes de como se visualizava uma administração transitória para o Timor Leste.

Nos artigos 25, 26 e 27, foi definido o nível de atuação da UNTAET, o qual se daria nos três poderes tradicionais de um governo, sob a autoridade do Conselho de Segurança, adstrita ao Secretário Geral e exercida por um Representante Especial do Secretário Geral (RESG).

26. Assim, é minha intenção, sujeita à aprovação do Conselho de Segurança, estabelecer uma Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET), que terá a responsabilidade geral pela administração de Timor Leste e a autoridade para exercer todos os poderes legislativos e executivos e até a administração da justiça.

27. UNTAET, como uma operação integrada e multidimensional será totalmente responsável pela administração do território de Timor Leste durante a sua transição para a independência, de acordo com o resultado do referendo. O processo deve durar de dois a três anos. No desempenho das suas tarefas, a UNTAET, agindo sob a autoridade do Conselho de Segurança, ligado ao Secretário-Geral e exercida pelo (ou) Representante Especial. O (ou) Representante Especial do Secretário-Geral será responsável por todos os aspectos do trabalho das Nações Unidas em Timor Leste, incluindo funções atribuídas ao pessoal destacado. (ONU, 1999, tradução nossa)

O Art. 28 define os elementos que deveriam constar do mandato. Sua análise qualitativa é importante a fim de se verificar quais as grandes áreas de atuação a ONU foram definidas como sendo de seu encargo e o aspecto predominante da missão (político, econômico, militar

ou social). Os itens são os que se seguem, do original em espanhol, com os grifos deste autor:

- a) proporcionar seguridad y mantener la ley y el orden en todo el territorio de Timor Oriental (**objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo à segurança pública**);
- b) establecer una administración eficaz (**objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo à capacidade estatal**);
- c) ayudar a crear una infraestructura de servicios civiles y sociales (**objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo à capacidade estatal**);
- d) asegurar la coordinación y la entrega de la asistencia humanitaria y de la asistencia para la rehabilitación y el desarrollo (**objetivo relacionado a aspecto político externo, relativo à ajuda econômica externa e, ao mesmo tempo, objetivo relacionado a aspecto econômico, relativo à estrutura para desenvolvimento**);
- e) fomentar la capacidad institucional para alcanzar el autogobierno (**objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo à capacidade estatal**);
- f) ayudar a establecer las condiciones para el desarrollo sostenible (**objetivo relacionado a aspecto econômico, relativo a desenvolvimento de médio e longo prazo**). (ONU, 1999, grifos nossos).

Como se observa, dos 6 elementos relacionados, 4 dizem respeito a assuntos essencialmente políticos, 1 à questão essencialmente econômica e 1 a aspectos mistos (político e econômico).

Dos 4 elementos que dizem respeito a questões políticas, 3 são relacionados ao desenvolvimento de capacidade estatal e 1 à segurança pública.

Do elemento que diz respeito à questão econômica, verifica-se que está relacionado à promoção de desenvolvimento no médio e longo prazo.

Por fim, o elemento misto, no que diz respeito ao seu conteúdo político, trata da obtenção e gerenciamento de ajuda econômica externa e, no que tange ao seu conteúdo econômico, trata de estrutura para desenvolvimento.

O que se conclui da análise dos elementos que deveriam constar do mandato é a absoluta prioridade que foi dada a aspectos de caráter **predominantemente políticos**, em especial, os de desenvolvimento de **capacidade estatal**.

Esse leque de grandes áreas a serem englobadas e seus respectivos subníveis é bastante ampliado no Art. 29, onde se estipulam os objetivos para o cumprimento do mandato. Ao todo, são estipulados 14 objetivos, da letra “a” a letra “n”. Os itens são os que se seguem, do original em espanhol, com os grifos deste autor:

- a) Ayudar y proteger a la población de Timor Oriental desplazada o afectada de otro modo por el conflicto (**objetivo político relacionado a aspecto político externo relativo à participação de um vizinho na obtenção ou não de êxito na operação**)
- b) Facilitar la rehabilitación y reconstrucción de emergencia de los servicios y la

- infraestrutura (**objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo à capacidade estatal**);
- c) Administrar el territorio de Timor Oriental y establecer las bases para un buen gobierno (**objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo à capacidade estatal**);
- d) Establecer mecanismos para el diálogo en los planos nacionales y local (**objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo ao “nível de democratização”**);
- e) Ayudar a la población de Timor Oriental a establecer una constitución (**objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo ao “nível de democratização”**);
- f) desarrollar los procesos electorales (**objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo ao “nível de democratização”**);
- g) Adoptar medidas de fomento de la confianza y proporcionar apoyo a los procesos autóctonos de reconciliación (**objetivo relacionado a aspectos psicossociais**);
- h) Establecer instituciones no discriminatorias e imparciales, en particular en el sistema judicial y la policía, para asegurar el establecimiento y mantenimiento del imperio del derecho y promover y proteger los derechos humanos (**objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo à capacidade estatal**);
- i) Promover la recuperación y el desarrollo económico y social, incluso en los terrenos de la educación y la salud (**objetivo relacionado a aspecto econômico, relativo ao desenvolvimento econômico**);
- j) Coordinar la asistencia a Timor Oriental (**objetivo relacionado a aspecto político externo, relativo à ajuda econômica externa**);
- k) Establecer instituciones administrativas que rindan cuentas y sean transparentes y eficientes (**objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo à capacidade estatal**);
- l) Facilitar el reforzamiento y desarrollo de la sociedad civil, inclusive de los medios de información (**objetivo relacionado a aspectos psicossociais**);
- m) Asegurar que el establecimiento de las estructuras nacionales de seguridad se ajuste a las reglas de control civil y rendición democrática de cuentas y a las normas e instrumentos internacionales de derechos humanos (**objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo ao “nível de democratização”**);
- n) Crear condiciones de estabilidad mediante el mantenimiento de la paz y la seguridad, inclusive mediante programas de desarme, desmovilización y reinserción, según proceda (**objetivo relacionado à segurança externa, posto que se refere a fatores ligados ao conflito que geraram a intervenção**).

A análise dos objetivos da ONU ao estabelecer a UNTAET revela que a organização levou em consideração quatro grandes aspectos (áreas de atuação): **aspectos políticos, aspectos econômicos, segurança externa e aspectos psicossociais**.

Os aspectos políticos se subdividiram em dois subramos: os aspectos políticos internos e os aspectos políticos externos.

Internamente, esses aspectos disseram respeito a: nível de democratização (por exemplo: experiência prévia com democracia, Estado Democrático de Direito - rule of law-, participação popular, competição partidária, meios de auditoria – accountability⁷ – e percepção de democracia pela população), e capacidade estatal (por exemplo: capacidade da administração estatal de, autonomamente, tomar decisões e, efetivamente, implantá-las; legitimidade do

⁷ Capacidade de um povo em auditar seus governos pela existência de mecanismos institucionais e legais que garantam acesso a informação, proporcionando um ambiente de transparência.

regime – intrínseca, aspectos formais e extrínseca, pela entrega de bem estar a sua população; segurança pública - até que ponto o Estado provê segurança a sua população, seja por ausência de conflitos externos ou outras formas de violência organizada).

Externamente, os aspectos políticos foram relativos a: participação dos vizinhos na obtenção ou não de êxito na operação de paz (por exemplo: ligações, integração, efeitos e características da intervenção externas - militar e não militar, ator por ator, nível da intromissão externa, interação entre as elites locais e interventoras) e ajuda econômica externa para o desenvolvimento (por exemplo: fluxo de recursos recebidos e sua contribuição ou não para o processo - segurança, estabilidade e democracia - atores, governamentais ou não que mais contribuíram e seus interesses; nível de intromissão desses atores). Este aspecto, em que pese sua aparente característica como um aspecto econômico, guarda um conteúdo mais político na medida em que reflete não apenas a habilidade política da ONU na obtenção de doações internacionais, como também pelo condicionamento das doações a determinados comportamentos internos que costumam ser impingidos àqueles que recebem as doações (limitações do tamanho da máquina estatal, prioridades políticas, etc).

Os aspectos econômicos levados em consideração são aqueles que dizem respeito a toda e qualquer medida concreta de desenvolvimento econômico (por exemplo: medidas econômicas implementadas e resultados obtidos).

O aspecto segurança externa foi aquele que elencou os fatores ligados ao conflito que geraram a intervenção/novas ameaças (por exemplo: duração e tipo de guerra, número e tipo de frações do país envolvidas, nível de destruição do conflito, qualidade do acordo de paz, novas ameaças externas).

Por fim, os aspectos psicossociais foram aqueles que disseram respeito à população (por exemplo: gênero, educação, organização social, estruturas de poder social, anseios, aspirações e fortalecimento da sociedade civil).

A seguir, apresenta-se a divisão de maneira esquemática, com a devida associação aos objetivos que foram elencados no artigo item IV, “Proposta para uma Administração de Transição das Nações Unidas” (Art.29). As letras entre parêntesis representam a alocação do objetivo estipulado pela ONU de acordo com a nossa classificação:

a) Aspectos políticos

Internos

Nível de democratização (d), (e), (f), (m)

- experiência prévia com democracia
- Estado Democrático de Direito (rule of law)
- participação popular
- competição partidária
- meios de auditoria (accountability)
- percepção da democracia pela população

Capacidade Estatal (b), (c), (h), (k)

- capacidade da administração estatal de, autonomamente, tomar decisões e, efetivamente, implantá-las;
- legitimidade do regime (intrínseca- aspectos formais- e extrínseca- entrega bem estar a sua população);
- até que ponto o Estado provê segurança a sua população, seja por ausência de conflitos externos ou outras formas de violência organizada (segurança pública)

Externos

Participação dos vizinhos na obtenção ou não de êxito (segurança, estabilidade e democracia) (a)

- ligações
- integração
- efeitos e características da intervenção externa (militar e não militar, ator por ator)
- nível da intromissão alienígena
- interação entre as elites locais e interventoras (aspecto pessoal)

Ajuda econômica externa para desenvolvimento (motivação política) (j)

- fluxo de recursos recebidos e sua contribuição ou não para o processo (segurança, estabilidade e democracia)
- atores, governamentais ou não, que mais contribuíram e seus interesses

-nível de intromissão

b) Aspectos Econômicos

Medidas concretas de desenvolvimento econômico (i)

-medidas econômicas implementadas

-resultados obtidos

c) Segurança externa

Fatores ligados ao conflito que geraram a intervenção/ameaças novas (n)

-duração e tipo de guerra

-número e tipo de frações do país envolvidas

-nível de destruição do conflitos

-qualidade do acordo de paz

-novas ameaças externas

d) Aspectos psicossociais

População (g), (l)

-dados numéricos (censo)

-grau de escolaridade

-IDH e outros índices

-organização social/estruturas de poder (sociedade civil)

-gênero

-anseios e aspirações

Os 14 objetivos estipulados se desdobraram da seguinte maneira: 10 (dez) objetivos políticos, 1 (um) objetivo econômico, 1 (um) objetivo de segurança externa e 2 (dois) objetivos relacionados a aspectos psicossociais.

Colocando os objetivos políticos na perspectiva de seus subníveis, temos a seguinte distribuição: 4 (quatro) objetivos relacionados ao “nível de democratização”, 4 (quatro)

objetivos relacionados à “capacidade estatal”, 1 (um) objetivo relacionado à “participação dos vizinhos na obtenção ou não de êxito e 1 (um) objetivo relacionado à “ajuda econômica externa para desenvolvimento”.

O objetivo econômico cingiu-se a 1 (um) objetivo relacionado a “medidas concretas de desenvolvimento econômico”.

Do ponto de vista dos objetivos relacionados à segurança externa só há um subnível que é o dos “fatores ligados ao conflito que geraram a intervenção/ameaças novas”, tendo este subnível recebido 1 (um) objetivo.

Por fim, os fatores psicossociais, que são todos concentrados em dados sobre a “população” (subnível), foram contemplados com 2 objetivos.

Da análise de todos esses objetivos, não é difícil inferir que o governo transitório levado a termo pela UNTAET foi planejado para ser um governo calcado, predominantemente, em ações voltadas a aspectos políticos, em especial, os relacionados ao “nível de democratização” e ao desenvolvimento de “capacidade estatal”. Nesse sentido, o que se confirmará da análise dos relatórios da ONU, é que esta deu absoluta prioridade à dotação do futuro Estado timorense de uma estrutura político-administrativa mínima, motivada não apenas pelo abandono gerado pela saída institucional completa dos indonésios do território, mas também por um baixíssimo nível de integração da população timorense às estruturas político-administrativas da época da ocupação indonésia (1976 a 1999), em especial nos primeiros escalões da burocracia estatal⁸.

O relatório prossegue e manifesta preocupação com a participação do povo timorense nas estruturas governamentais nascedouras e ressalta o quanto era necessário exercer o poder soberano em nome daquele povo de maneira legítima (Art. 30), buscando, desde o início, um diálogo com a população daquele país.

30. A eficácia da UNTAET dependerá da sua capacidade para levar a cabo as suas tarefas em estreita consulta e cooperação com o povo de Timor Leste, uma vez que deve exercer a sua autoridade em seu nome. Neste contexto, o estabelecimento de um diálogo permanente com representantes do povo de Timor Leste será essencial. Enquanto aguarda a realização de eleições, o Representante Especial estabelecerá órgãos consultivos a todos os níveis para garantir a participação da população timorense na administração e administração do território. A UNTAET conduzirá as suas operações com base no princípio da capacitação e utilização máxima das estruturas, instituições e recursos humanos actualmente disponíveis (ONU, 1999, tradução nossa).

Mais tarde, na análise das concretizações desses objetivos, será visto que essa integração

⁸ Vide dissertação de mestrado deste autor no capítulo sobre a Indonésia como ator relevante para a Independência do Timor Leste, às páginas 82 e 83.

ocorreu tanto do ponto de vista macro, com o estabelecimento do Conselho Nacional Timorense (CNT) integrado às estruturas governamentais provisórias desde o seu início, como do ponto de vista micro, com a adoção daquilo que Sérgio Vieira de Mello costumava chamar de “Dual Desk” ou processo de “timorização” das instituições⁹.

Em dezembro de 1999, foi criado o mecanismo que constitui elemento fundamental do atual processo político de Timor Leste: o Conselho Consultivo Nacional (CCN), órgão de coordenação política entre a UNTAET e o Conselho Nacional da Resistência Timorense (CNRT), tendo em vista garantir a participação do povo timorense no processo de tomada de decisões durante o período de administração transitória. É composto por 15 membros: o administrador transitório (que preside o conselho), três elementos da UNTAET e 11 timorenses. Procurando refletir em larga medida o resultado da consulta popular em 30 de agosto, o grupo timorense no CCN é integrado por sete representantes do CNRT, três de grupos políticos independentes do CNRT e um da Igreja Católica de Timor Leste (CUNHA, 2001, p.231).

Em posterior análise dos relatórios sobre a consecução da UNTAET se retornará a esses pontos para abordá-los de maneira mais aprofundada.

O relatório também faz importante menção à necessidade de que o pessoal da UNTAET estivesse familiarizado com questões relativas a Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário¹⁰, políticas de gênero e políticas voltadas à infância (Art. 31). Estas preocupações refletem as áreas mais sensíveis que foram afetadas pela violência perpetrada no pós-plebiscito, não obstante, são também preocupações típicas da política da ONU na moldura do imediato pós-Guerra Fria, insculpidas no documento de referência sobre as OPs à época, o Relatório “Uma Agenda para a Paz” (ONU, 1992).

3.1.1 Proposta de Administração de Transição das Nações Unidas

A parte IV do Relatório, “Proposta para uma Administração de Transição das Nações Unidas”, contempla, entre os artigos 32 e 37, o seu item “A”, cujo título é “Faculdades da Administração de Transição”. Essa parte é de suma importância por delegar à UNTAET o

⁹ Conforme descrevi em minha dissertação de mestrado, a solução encontrada pela ONU foi a utilização de um sistema denominado dual desk. Por este sistema, nos cargos diretórios e executivos de maior escalão, para cada funcionário da ONU deveria haver um timorense. Sérgio Vieira de Mello chamou este processo de “timorização” – transferência gradual de responsabilidades – o qual teve início com a composição mista do gabinete de governo.

¹⁰ O Direito Internacional Humanitário é um conjunto de normas que procura limitar os efeitos de conflitos armados, protege as pessoas que não participam ou que deixaram de participar nas hostilidades e restringe os meios e métodos de combate. O Direito Internacional Humanitário (« DIH ») é também designado por «Direito da Guerra » e por « Direito dos Conflitos Armados». Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), 1998.

exercício de funções típicas de Estado, o que confere às ações da ONU nesse período contornos de atos soberanos de governo, mais uma prova do caráter diferenciado da intervenção da organização no território timorense. Os poderes e as tarefas contidas nesses artigos assim podem ser resumidos: promulgação/modificação de leis e regulamentos, reconstrução das estruturas de governo/administração e administração da justiça, fomento da capacidade da população local para assumir responsabilidades e capacidade de celebrar, com Estados e organizações internacionais, acordos internacionais para a realização de seus objetivos.

O item “B” da parte IV do relatório se denomina “Estrutura da Administração de Transição”. Ele contempla os artigos de 38 a 45, atribui ao Representante Especial do Secretário Geral a natureza de suas funções e define os três principais componentes sob a autoridade desse Representante: a) Governo e Administração Pública, b) Assistência Humanitária e Reabilitação de Emergência e c) Militar. O artigo 39 assim estipula:

39. O Representante Especial será o Administrador Transitório e será responsável por todas as funções políticas, administrativas e de representação da missão. O Representante Especial será auxiliado nessas funções por dois Representantes Especiais Adjuntos e um Chefe de Gabinete. Os dois Representantes Especiais Adjuntos serão responsáveis pelo componente de governo e administração pública e pelo componente de assistência humanitária e reabilitação de emergência. O Representante Especial também contará com a ajuda do Comandante da Força, que ficará encarregado do componente militar. (ONU, 1999, tradução nossa)

Como se observa, as funções do RESG têm natureza típica das funções de um Chefe de Estado (funções políticas, administrativas e de representação), o que, mais uma vez, demonstra a atipicidade da intervenção no Timor.

Cada um dos três componentes sob a autoridade do RESG deveria ser chefiado por um Representante Especial Adjunto, devendo a parte militar ser chefiada por um Comandante da Força de Manutenção de Paz (FMP)¹¹.

A conjunção desses quatro elementos somados a um Chefe de Gabinete formava o Comitê Executivo, principal órgão de gestão para o cumprimento do Mandato (Art. 40).

O item “C” da parte IV do relatório diz respeito “Componentes principais da missão”. Neste item são detalhadas as competências e a arquitetura geral de implementação do “Componente de Governo e Administração Pública”, do “Componente de Assistência Humanitária e Reabilitação de Emergência” e do componente Militar.

¹¹ Em Inglês, o termo utilizado é Peacekeeping Force, também conhecido como “PKF” e o Comandante da Força é conhecido como Force Commander ou “FC”

3.1.1.1 Componente de Governo e Administração Pública

Em relação ao Componente de Governo e Administração Pública, os artigos mais relevantes são os artigos de 46 a 49. O Art. 46 atribui ao Representante Especial Adjunto a responsabilidade por supervisionar o estabelecimento das instituições de governo, das instituições administrativas e o cumprimento da lei. Além disso, estipula que cabe a essa autoridade estabelecer bases de instituições sustentáveis e um programa de desenvolvimento econômico e social igualmente sustentável. Como se percebe, as funções do Representante Especial Adjunto para essa pasta eram funções de caráter executivo e a repetição insistente do termo sustentável denota o compromisso da ONU em estabelecer políticas de médio e longo prazo, em uma moldura política voltada à independência do território.

Logo em seguida, novamente se reitera a necessidade de que a população timorense se perceba integrada ao processo de transição com vistas a assunção das funções de governo desde a administração transitória. No Art. 47, as referências ao processo de “timorização” são explícitas, inclusive com o detalhamento daquilo que Sérgio Vieira de Mello viria a chamar de *dual desk*.

Em todos os elementos do funcionamento da componente de governo da administração pública da UNTAET, as Nações Unidas trabalharão com base nos princípios de participação e capacitação. Isto implicará a nomeação de timorenses para posições em estruturas administrativas transitórias que serão estabelecidas enquanto as pessoas qualificadas estiverem disponíveis. Quando estas pessoas não estiverem disponíveis, a UNTAET nomeará, no entanto, cidadãos timorenses para servirem em posições de estruturas administrativas com parceiros internacionais e providenciarão formação e capacitação suficientes para permitir que essas pessoas os substituam. gradualmente para o pessoal internacional. Isto permitirá a criação, durante o período de mandato da UNTAET, de um grupo de cidadãos timorenses bem treinados, capazes de desempenhar as funções administrativas e públicas necessárias ao funcionamento de um Timor Leste independente. (ONU, 1999, tradução nossa)

O Representante Especial do Secretário Geral, além da supervisão do trabalho dos administradores dos distritos, tinha por incumbência coordenar o trabalho de cinco divisões:

- a) assuntos judiciais;
- b) polícia civil;
- c) assuntos econômicos financeiros e de desenvolvimento;
- d) operações eleitorais;
- e) serviços públicos (Art. 49).

A Divisão de Assuntos Judiciais teve suas responsabilidades elencados do Art. 50 ao

Art.56. A ela foram atribuídos quatro setores de responsabilidade:

- a) administração dos tribunais, Ministério Público e instituições penitenciárias;
- b) elaboração de políticas jurídicas;
- c) reforma e elaboração de leis e
- d) avaliação da qualidade da administração da justiça no Timor.

A ONU já previa que haveria uma dificuldade inicial no recrutamento de cidadãos timorenses com formação jurídica para a ocupação desses cargos, desta forma, autorizou, inicialmente, que fossem ocupados por estrangeiros, o que de fato ocorreu e será explorado na análise dos relatórios. A esse mesmo respeito, é importante destacar que se estabeleceu uma comissão judicial independente a fim de assessorar o RESG na questão das nomeações judiciais. Até que fosse organizado um processo seletivo para as funções ligadas à Justiça, foram organizados grupos judiciais de emergência, os quais deveriam priorizar cidadãos timorenses para o exercício de suas funções (Art.51).

A Divisão de Assuntos Judiciais, no que concerne às leis, deveria dar foco no ensino e aplicação dos Direitos Humanos e no estabelecimento ou reforma do sistema correicional (Art. 52 e 53). Para tanto, foi autorizado à UNTAET “emendar” a legislação existente, mediante consulta ao povo timorense, nas áreas do Direito Penal, leis sobre governo interno, paz e ordem pública e direitos reais e propriedade (Art 54).

A Divisão de Polícia Civil deveria atentar para a manutenção do estado de direito e da ordem. Foi autorizada a sua composição inicial por policiais internacionais (UNPOL)¹², sendo previsto o desdobramento de 1.650 policiais em três unidades de polícia, os quais deveriam ser chefiados por um Comissário de Polícia. As principais tarefas da divisão de polícia civil seriam:

- a) manter o estado de direito e a ordem;
- b) contratar, capacitar e estabelecer uma força de polícia local e
- c) vigiar e facilitar o regresso de pessoas deslocadas e refugiadas (Art. 58).

A Divisão de Assuntos Econômicos Financeiros e de Desenvolvimento está delimitada do Art. 60 ao Art. 64 e era a responsável por “[...] facilitar a criação de um entorno econômico viável e desenvolver um critério geral para o desenvolvimento econômico e social do Timor Leste...” (Art. 61), para tanto, deveria:

¹² UNPOL é a sigla que representa a Polícia das Nações Unidas

- a) planificar e vigiar a reconstrução econômica e social no Timor Leste,
- b) preparar e avaliar políticas além de estabelecer instituições nas esferas econômica, social e financeira,
- c) coordenar com doadores e instituições financeiras internacionais a mobilização de recursos para a UNTAET.

As principais áreas de investimento seriam as de:

- a) recursos sociais e humanos,
- b) infraestrutura de capital, fomento à agricultura, desenvolvimento da comunidade e criação de meios de vida.

Os planos estabelecidos por essa divisão deveriam ser planos de resultados rápidos e de curto prazo para as necessidades prementes e, em consulta com os timorenses, deveria ser estabelecido um plano macroeconômico de médio prazo. Esta divisão também tinha o encargo de estabelecer um plano de reintegração dos ex-combatentes timorenses (FALINTIL)¹³ à vida civil.

A quarta divisão do “componente de governo e administração pública” era justamente a divisão de “serviços públicos” (artigos 65 e 66). Esta divisão se encarregava de “estabelecer as estruturas governamentais necessárias ao fornecimento sustentável de serviços públicos nas seguintes áreas: saúde, água, saneamento, informação pública, correios, telecomunicações, gestão de portos e aeroportos, proteção social e educação.

A divisão de “operações eleitorais” (artigos 67 e 68), quinta divisão do componente de governo e administração, recebeu como tarefas a criação de capacidade institucional, de capacidade organizacional e de supervisão às eleições que eram as próximas previstas para o Timor (Assembleia Constitucional e Presidência da República). A preocupação da ONU, típica das missões do período do pós-Guerra Fria, era a de prestar assistência ao desenvolvimento de processos democráticos pela criação de um sistema eleitoral e seu marco jurídico, além do fomento à capacitação técnica da população local para celebrar eleições e para sustentar esse sistema eleitoral no longo prazo.

Finalizando as divisões do “componente de governo e administração”, previu-se a criação da divisão de administradores de distrito (Art. 69), os quais seriam nomeados pelo

¹³ FALINTIL são as iniciais de Forças Armadas de Libertação de Timor Leste, movimento de guerrilha que combateu a ocupação indonésia após a anexação do território em 1975.

RESG e a quem caberia supervisionar o labor do “componente de governo e administração pública” no nível dos distritos.

3.1.1.2 Componente de Assistência Humanitária e Reabilitação de Emergência

O Componente de Assistência Humanitária e Reabilitação de Emergência (artigos 70,71 e 72) era, também, chefiado por um Representante Especial Adjunto. Tinha a seu encargo as tarefas de prestação de assistência humanitária multisetorial aos afetados pelo conflito, a tarefa de proteger os refugiados e as pessoas deslocadas e a tarefa de facilitar o regresso voluntário dessas pessoas promovendo sua reintegração à sociedade timorense.

A esse componente também incumbiria a reabilitação de emergência de serviços e infraestruturas críticas para a promoção de bem-estar social e restabelecimento da sociedade civil.

Para tanto, o relatório recomenda que as estruturas humanitárias já existentes deveriam ser aproveitadas ao máximo, principalmente pela colaboração com outras organizações internacionais e organizações não-governamentais.

3.1.1.3 Componente Militar

Este foi o único componente que já se encontrava previsto desde antes do relatório que definiu a proposta de Administração de Transição das Nações Unidas para o Timor Leste. A Resolução 1264 (1999), a qual estabeleceu a Força Multinacional de intervenção (INTERFET), mencionava em seu Art. 10 que a Força Multinacional deveria ser substituída o quanto antes por uma Força de Manutenção Paz.

É importante ressaltar que as atividades da Força Multinacional de intervenção ocorreram concomitantemente às atividades da Força de Paz durante um certo período, entre 25 de outubro de 1999 e 23 de fevereiro de 2000.

A FMP (ou PKF em Inglês) era composta por um braço militar armado e um grupo de observadores militares¹⁴. As tarefas da PKF (Art. 75) seriam as seguintes:

- a) manter um entorno de segurança em todo o território do Timor Leste,

¹⁴ Observadores Militares constituem um grupo de profissionais destinado a “observar” e relatar as atividades da ONU e das partes envolvidas no conflito. Gozam de imunidades próprias, não utilizam armas e devem manter uma postura de absoluta neutralidade, relatando, inclusive, descumprimentos e violações cometidas pelas próprias tropas da ONU.

- b) prestar proteção direta ao pessoal e bens da ONU,
- c) vigiar a retirada rápida de qualquer pessoal militar ou da área de segurança que pertencesse à Indonésia,
- d) desmobilização e desarme de grupos armados e
- e) assistência às atividades humanitárias, mormente o regresso, em segurança, de refugiados e deslocados internos.

Para o cumprimento dessas tarefas foram previstas duas brigadas de Infantaria e sete batalhões da mesma Arma. O efetivo final aproximado seria de 8.950 homens, além de 200 observadores (Art. 76).

Aos observadores militares foi dada a incumbência de: a) vigiar a situação militar e de segurança no Timor Leste apresentando informes a respeito e b) relatar os processos de acantonamento, desarme e desmobilização de grupos armados no território (Art. 78).

3.1.2 Recomendações e Conclusões

Este item é o epílogo do relatório. Nele, o Secretário Geral exorta à comunidade internacional e à própria ONU a se empenharem ao máximo naquilo que considerou “um importante desafio para as Nações Unidas” (Art. 83) e aproveita para destacar o empenho demonstrado pela UNAMET ao organizar o processo eleitoral sob condições gerais extremamente adversas. Os artigos 79 e 80 não deixam dúvidas a esse respeito:

79. De acordo com os acordos de 5 de maio, as Nações Unidas realizaram com sucesso a consulta popular, embora em condições muito difíceis, e deram ao povo de Timor Leste uma oportunidade histórica para decidir o seu próprio destino. Apesar das várias perturbações que ocorreram durante o processo, o voto em si foi realizado pacificamente. Esperava-se que o resultado fosse respeitado por todos os envolvidos e aplicado sem resistência. Lamentavelmente, esta esperança não foi concretizada devido à violenta e terrível campanha desencadeada por aqueles que se recusaram a aceitar a decisão livre e inequívoca da esmagadora maioria do povo de Timor Leste.

80. A implementação dos acordos de 5 de maio foi significativamente prejudicada pela violência e destruição em que Timor Leste caiu. Sob esses acordos, as Nações Unidas previam uma transferência ordenada de autoridade do Governo da Indonésia, que havia se comprometido a manter o Estado de Direito e a ordem durante o período de transição. A situação atual é diferente. Conforme indicado nos parágrafos 11 a 14 acima, a administração civil de Timor-Leste desintegrou-se. O sistema judicial parou de funcionar. A Indonésia já transferiu para a força multinacional a responsabilidade pela manutenção da lei e da ordem. No entanto, dado que a força multinacional não pode preencher o vazio criado na administração civil, é necessário adotar medidas práticas imediatas (ONU, 1999, tradução nossa).

A análise esmiuçada do presente relatório se fez obrigatória pela sua importância, haja vista que foi a partir dele que se estabeleceu a moldura pela qual a ONU interveio no Timor Leste, por ocasião do estabelecimento de um governo transitório. É interessante notar que, embora a maior parte dos objetivos nele estabelecidos visassem ao governo transitório, muitos destes extrapolam essa fase da missão, o que fica patente nas medidas elencadas de médio e longo prazo. Os seus objetivos servirão de parâmetros no momento da análise da “efetividade” da missão, quando contrastados com os relatórios produzidos para o período em questão (UNTAET).

O governo transitório apoiado em uma operação de manutenção da paz sobreveio por intermédio da “United Nations Transitional Administration”, a UNTAET, e sua análise qualitativa não pode prescindir de um estudo de seu mandato. O mandato da UNTAET foi baseado no relatório deste subitem e a confirmação de seus termos (do mandato) é de suma importância na medida que o mandato é o marco legal que balizará a ação da ONU, vinculando legalmente todas as partes envolvidas. Esta é a análise que se faz a seguir.

3.2 A RESOLUÇÃO 1272, DE 25 DE OUTUBRO DE 1999, E A CRIAÇÃO DA UNTAET

Antes de se passar à análise da execução da UNTAET, é necessário analisar seu mandato. Em uma operação de paz, o mandato é o documento base que irá nortear essa operação. Nele, serão encontrados os aspectos centrais que levaram à adoção de uma determinada operação de paz, os poderes da ONU em relação ao Estado anfitrião¹⁵ e a organização básica da operação para empreender suas tarefas. O mandato é uma espécie de “Constituição”, de “lei maior”, que regulará a presença da ONU em um determinado território, provendo segurança jurídica tanto à ONU quanto ao Estado anfitrião.

Segundo o caderno da ONU “United Nations, Peacekeeping Operations. Principals and Guidelines (ONU, 2008), o conceito de mandato se compreende da seguinte forma:

Operação de paz das Nações Unidas são desenvolvidas/empregadas baseadas em um mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas. As tarefas que serão requeridas a uma operação de paz das Nações Unidas executar estão estabelecidas no mandato do Conselho de Segurança. Mandatos do Conselho de Segurança diferem de situação para situação, dependendo da natureza do conflito e dos desafios específicos que este apresenta. Uma vez que as operações de paz das Nações Unidas estejam

¹⁵ Estado anfitrião é o Estado que recebe uma operação de paz da ONU, mediante a sua própria aquiescência.

normalmente estabelecidas para apoiar a implementação de um cessar-fogo ou de um acordo de paz mais abrangente, mandatos do Conselho de Segurança são influenciados pela natureza e pelo conteúdo do acordo alcançado pelas partes em conflito. (tradução nossa)

A UNTAET foi estabelecida pela Resolução 1272, de 25 de outubro de 2002. Esta Resolução estabeleceu o mandato que norteou a primeira fase da intervenção da ONU no Timor Leste, fase esta caracterizada, em sua essência, pelo estabelecimento de um governo transitório, preparatório à independência daquele país.

A Resolução foi estabelecida¹⁶ pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas a quem cabe decidir sobre a criação de novas operações de paz, conforme se extraí do sítio eletrônico da própria organização, na página do Conselho de Segurança, na Seção que trata sobre operações de manutenção da paz, cujo título é “Formação de uma nova operação”. “O Conselho de Segurança é responsável por decidir sobre a implantação de uma nova operação de manutenção da paz da ONU (ONU, 2017, tradução nossa).

A resolução começa com 17 considerações iniciais seguidas de 19 números, aos quais a ONU se refere como parágrafos. As considerações iniciais contêm verbos no gerúndio e os parágrafos, com os verbos no infinitivo, exprimem ações a serem realizadas.

Das considerações iniciais podem ser extraídos alguns aspectos relevantes. O primeiro deles é o que procura justificar a ação da ONU, apontando que a intervenção foi fruto de um processo eleitoral legítimo, onde a população do Timor Leste, manifestando-se democraticamente, “expressou seu claro desejo de começar um processo de transição sob a autoridade das Nações Unidas rumo à independência” (ONU, S/RES/1272, 1999). Trata-se de uma consideração fundamental na medida que corrobora os termos do Acordo tripartite de 5 de maio de 1999 (igualmente mencionado), onde esta decisão já se inseria.

Mais adiante, as considerações iniciais reportam-se ao relatório do Secretário Geral, de 4 de outubro de 1999 (S/1999/1024), documento este que foi o principal embasador da Resolução.

Seguem as considerações iniciais relatando a situação de violência, a situação dos refugiados e outras mais sem maiores destaques, chegando-se às duas últimas considerações, as quais exprimem competências exclusivas do Conselho de Segurança, segundo a Carta da ONU

¹⁶ A Carta da ONU não faz referência explícita às operações de manutenção da paz. Para maiores informações, vide o capítulo introdutório onde se explica a teoria das motivações implícitas.

Artigo 39

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, violação da paz ou ato de agressão e fará recomendações ou decidirá quais medidas serão tomadas em conformidade com os Artigos 41 e 42 para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais (ONU, 1945, tradução nossa)

O exercício dessas duas competências assim está disposto na Resolução 1272:

- Tendo determinado que a actual situação em Timor Leste constitui uma ameaça permanente à paz e segurança,

- Atuando sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (ONU, 1999, tradução nossa)

Essas duas frases podem parecer sem maior importância para o observador mais desatento, contudo, refletem o resgate da organização em relação as suas funções indelegáveis à luz do Direito Internacional, fato este muito criticado por ocasião da questão do Kosovo, quando a OTAN interveio naquele território sem que a ONU houvesse se manifestado.

O parágrafo 1 é o que estabelece a Administração Transitória. Nele, o caráter de excepcionalidade da operação, traduzido no exercício pleno de todas as funções de um governo soberano, aparecem de maneira bastante clara, estando de acordo com o Art. 26 do relatório de 4 de outubro. À ONU se concederam “a responsabilidade geral pela administração” e “as faculdades para exercer a total autoridade legislativa e executiva, incluída a administração de justiça”.

O parágrafo 2 define os elementos do mandato que são, *ipsis litteris*, os mesmos previstos no Art. 28 do Relatório do Secretário Geral sobre a situação no Timor Leste, de 4 de outubro de 1999 (Doc S/1999/1024), conforme já abordado no estudo do relatório.

Da mesma forma que comentado no estudo, o que se conclui da análise dos elementos constantes do mandato é a absoluta prioridade que foi dada a aspectos de caráter predominantemente políticos, em especial, os de desenvolvimento de capacidade estatal¹⁷.

2. Decide também que o mandato da UNTAET consistirá dos seguintes componentes:

- a) Proporcionar segurança e manter a ordem pública em todo o território de Timor-Leste;
- b) Estabelecer uma administração eficaz;
- c) Contribuir para o desenvolvimento de serviços civis e sociais;
- d) Responsável pela coordenação e prestação de assistência humanitária, reabilitação e assistência ao desenvolvimento;
- e) Apoiar o desenvolvimento da capacidade de autogoverno;
- f) Ajudar a estabelecer as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável (ONU, 1999, tradução nossa)

¹⁷ Vide maiores detalhes às páginas 36 e 37

O parágrafo 3 confirma que o mandato tem os mesmos objetivos e estruturas delineadas na Parte IV (Proposta de Administração de Transição das Nações Unidas) do relatório de 4 de outubro, mantendo também os componentes principais da missão:

3. Decide ainda que a UNTAET terá objectivos e uma estrutura em conformidade com as disposições da parte IV do relatório do Secretário-Geral e, em particular, que as suas componentes principais serão:

- a) Um componente de gestão e administração de assuntos públicos, que incluirá um elemento policial internacional com um máximo de 1.640 oficiais;
- b) Um componente da assistência humanitária e reabilitação de emergência;
- c) Uma componente militar, com um máximo de 8.950 soldados e 200 observadores militares (ONU, 1999, tradução nossa)

A partir do parágrafo 4, o mandato começa a utilizar ideias tanto do relatório de 4 de outubro como ideias próprias¹⁸.

Os parágrafos 4 e 6 reforçam a ideia de plenos poderes à Administração Transitória, caráter diferenciado da intervenção no Timor Leste:

4. Autoriza a UNTAET a tomar todas as medidas necessárias para cumprir o seu mandato;

...

6. Saúda a intenção do Secretário-Geral de nomear um Representante Especial que, na sua qualidade de Administrador Transitório, será responsável por todos os aspectos do trabalho das Nações Unidas em Timor-Leste e terá poderes para promulgar novas leis e regulamentos; regulamentar e alterar, suspender ou revogar a legislação existente (ONU, 1999, tradução nossa)

O parágrafo 8 traz consigo a ideia da necessidade de se implementar o processo de “timorização”¹⁹, estando em conformidade com o Art. 47 do relatório de 4 de outubro, quando reforça os aspectos a seguir:

8. Salaria a necessidade de a UNTAET consultar e cooperar estreitamente com o povo de Timor-Leste para desempenhar eficazmente o seu mandato com vista a desenvolver instituições democráticas locais, incluindo uma instituição independente de direitos humanos para Timor-Leste, e a transferir essas instituições suas funções administrativas e de serviço público (ONU, 1999, tradução nossa)

¹⁸ Os parágrafos 11 e 12 da Resolução 1272 (1999) referem-se ao comprometimento das autoridades indonésias com o retorno dos refugiados timorenses e com aspectos de segurança em geral. Não são ideias expostas no relatório de 4 de outubro (Doc S/1999/1024) porque o relatório elencava as atribuições da ONU no governo de transição à independência.

¹⁹ Vide item 3.1 à página 61.

O parágrafo 9 ressalta a necessidade de cooperação estreita entre a UNTAET e a INTERFET mencionando que a INTERFET deveria ser substituída o quanto antes pelo componente militar da UNTAET, no caso, a Força de Manutenção de Paz (PKF). Este parágrafo atende às recomendações que foram dadas ao componente militar da missão, estipuladas no Art. 73 do relatório de 4 de outubro.

O parágrafo 13 refere-se às atribuições do ‘Componente de Assistência Humanitária e Reabilitação de Emergência’, conforme são estipuladas nos artigos 70, 71 e 72 do relatório de 4 de outubro.

Por fim, o parágrafo 15 elenca as áreas de expertise necessárias ao pessoal da ONU para a boa consecução dos seus trabalhos: Direito Internacional Humanitário, Direitos Humanos, Direito dos refugiados, incluídas aí as questões relacionadas com a infância e gênero, capacidade de negociação e comunicação, consciência cultural e coordenação civil e militar. Essa preocupação já havia sido apontada no Art. 31 do relatório de 4 de outubro.

O mandato é finalizado com a condenação aos que apoiaram os atos de violência no Timor Leste e conclama pelo seu imediato fim (parágrafo 16), estabelece o período inicial de funcionamento da UNTAET até 31 de janeiro de 2001 (parágrafo 17) e requer ao Secretário Geral que mantenha o Conselho de Segurança regularmente informado sobre os progressos na implementação da resolução (parágrafo 18).

A análise de como a Resolução 1272 (1999) foi estruturada revela que ela foi completamente baseada no relatório do Secretário Geral, de 4 de outubro de 1999 (S/1999/1024). Com raras exceções, todos os artigos refletem o corpo do relatório como um todo, desde os seus princípios até a parte IV. ‘Proposta de Administração de Transição das Nações Unidas’, que é a principal parte do relatório.

A Resolução 1272 tem relevância histórica no âmbito da ONU, relevância esta que reside na ampla gama de poderes e atribuições governamentais à organização. Pela primeira vez em sua história, todos os poderes soberanos típicos de um Estado foram atribuídos à ONU no exercício de uma administração transitória de território, em todas as suas esferas (executiva, legislativa e judicial).

A seguir, será realizada a análise dos relatórios produzidos pela organização na consecução de seus desideratos. Tal análise coaduna-se aos objetivos desta tese na medida que o sucesso ou não da intervenção da ONU no território timorense será aferido nas bases que a própria instituição atribuiu a si. Em suma, não se trata de objetivos que foram traçados por uma

organização e cumpridos por outra. Trata-se de objetivos que, ao momento de sua criação, pressupõe-se que tenham sido considerados factíveis em sua execução, posto que criados endogenamente.

3.3 A UNTAET DESDOBRADA: O RELATO DE SUAS REALIZAÇÕES

A ideia central da presente tese é a da avaliação da efetividade do trabalho da ONU no conjunto das OPs desenvolvidas no Timor Leste ao longo de treze anos. Caracterizada como uma intervenção diferenciada no histórico da ONU, a intervenção no Timor Leste mobilizou um considerável esforço da organização para a sua consecução.

Desta maneira, a auto-atribuição de objetivos só faz sentido na medida que a própria organização se sente capaz de cumprí-los. Por esta razão, nos itens anteriores deste capítulo, foi realizada uma exposição minuciosa de como a ONU planejou a sua atuação. No presente item, o que se procederá é uma análise do que se fez, em relação ao que se planejou, segundo os próprios relatórios produzidos pela organização. Este tipo de análise pode sofrer de algum vício metodológico na medida que o mesmo órgão que estabeleceu os objetivos estará se autoavaliando, contudo, mesmo entendendo que se corre este risco, este autor considera imperiosa a abordagem escolhida. Em primeiro lugar, conforme já mencionado, não faria sentido algum atribuir a si própria objetivos que não considerasse exequíveis. Em segundo lugar, porque a autoavaliação de objetivos autoimpostos, quando produz críticas, certamente reflete falhas reais ocorridas e admitidas pela organização.

Necessário se faz lembrar que este autor também esteve presente no Timor Leste, como componente da Força de Manutenção de Paz, nos momentos iniciais da independência daquele país (junho a dezembro de 2002). Desse período, guarda-se uma lembrança muito forte do rigor da ONU em seus processos endógenos de avaliação, os quais costumavam gerar apontamentos importantes para a correção de rumos²⁰.

Para a análise dos resultados da UNTAET, foram lidos 13 (treze) relatórios do Secretário Geral ao Conselho de Segurança. O relatório mais antigo é datado de 13 de dezembro de 1999 (análise dos primeiros 45 dias da operação) e o relatório mais recente é datado de 24 de abril de

²⁰ Em grande parte dos relatórios produzidos nos níveis táticos e técnicos da ONU há um item que se chama “Lessons Learned” (Lições Aprendidas). Este item é fundamental para a correção de medidas e políticas que não tenham tido um bom resultado. Além disso, era altamente recomendado que os relatórios fossem a expressão da realidade.

2002, pouco menos de um mês antes da independência daquele país²¹. Os relatórios do Secretário Geral refletem o discurso oficial da organização e são, dentre os diversos níveis de produção de documentos em uma operação de paz (variam desde o nível tático ao político-estratégico), os documentos de mais alto nível.

Os relatórios não serão analisados individualmente em ordem cronológica, como normalmente se faria. A opção por não se trabalhar dessa maneira reside no fato de que os relatórios não obedeceram a um único padrão de escrituração e a leitura em ordem cronológica levaria à impressão de repetitividade. Mesmo nos relatórios que guardam alguma semelhança entre si (os mais próximos cronologicamente), verifica-se que não possuem um padrão único de escrituração.

De forma diversa, este autor optou por realizar a análise dos relatórios de acordo com os objetivos estabelecidos no Art. 29 do Acordo tripartite de maio de 1999, atribuindo aos objetivos a mesma designação alfabética que a ONU os apresentou. A apresentação realizada desta forma permite que se atenda a dois objetivos simples: a) verificar e listar quais foram os objetivos priorizados, pelo menos no nível do discurso oficial e b) analisar qualitativamente e *a posteriori* da descrição dos relatórios, por objetivo autoimposto, a efetividade da organização na consecução de seus propósitos.

Foi baseado na análise desses objetivos que este autor constatou que a ONU estabeleceu quatro grandes áreas (política, economia, segurança externa e fatores psicossociais) de atuação e verificou a natureza prioritária do planejamento (caráter muito mais político do que qualquer outro)²².

A análise realizada desta forma (por objetivos estabelecidos) não apenas permite verificar os aspectos que foram mais valorizados nos relatórios, como também, acompanhar a sua evolução cronológica por objetivo estabelecido.

Cumprе ressaltar que os relatórios são estruturados em parágrafos em ordem numérica crescente. A atribuição, por parte deste autor, da natureza de cada parágrafo a um dos 14 objetivos autoimpostos pela ONU foi subjetiva. Houve casos em que um parágrafo poderia ser enquadrado em mais de um objetivo. Este autor optou por classificá-lo de acordo com o objetivo que considerou prioritário ou mais específico. As distorções que poderiam advir dessa subjetividade certamente foram diluídas ao longo da grande quantidade de parágrafos

²¹ 20 de maio de 2002.

²² Vide item “3.1) O Relatório do Secretário Geral sobre a situação no Timor Leste, de 4 de Outubro de 1999 (Doc S/1999/1024): a estruturação da Administração Transitória”, desta tese.

considerados relevantes e pertinentes a cada um dos objetivos estipulados pela ONU. Ao todo, 527 (quinhentos e vinte e sete) parágrafos foram considerados pertinentes aos objetivos estabelecidos pela organização, em um total de 589 (quinhentos e oitenta e nove) do somatório de todos os relatórios, valor que corresponde a 89,4%. Os parágrafos que não foram levados em conta foram aqueles que traziam informações genéricas ou de mera descrição metodológica, não dizendo respeito a nenhum dos objetivos. Em ordem decrescente de citação, este autor identificou os seguintes percentuais relatados pela ONU²³, de acordo com os objetivos estabelecidos pela organização no Art. 29 do Acordo tripartite de maio de 1999: c) Administrar o território e estabelecer as bases para um bom governo (19,5%); n) Criar condições de estabilidade mediante a manutenção da paz e segurança, inclusive mediante programas de desarme, desmobilização e reinserção (14,4%); h) Estabelecer instituições não discriminatórias e imparciais, em particular no sistema judicial e de polícia, para assegurar o estabelecimento do império do Direito e proteger os Direitos Humanos (12,9%); a) Ajudar a proteger a população do Timor-Leste deslocada ou afetada de outra forma pelo conflito (12,1%); i) Promover a recuperação do desenvolvimento econômico e social, inclusive nos terrenos da saúde e da educação (11,4%); b) Facilitar a reabilitação e reconstrução de emergência dos serviços e da infraestrutura (9,5%); f) Desenvolver processos eleitorais (3,4%); Estabelecer mecanismos de diálogo no plano nacional e local (3,2%); k) Estabelecer instituições administrativas que prestem contas, sejam transparentes e eficientes (2,8%); e) Ajudar a população do Timor-Leste a estabelecer uma constituição (2,7%); g) Adotar medidas de fomento à confiança e proporcionar aspectos autóctones de reconciliação (2,7%); j) Coordenar a assistência ao Timor-Leste (2,5%); l) Facilitar o reforço e o desenvolvimento da sociedade civil, inclusive dos meios de informação (2,3%); m) Assegurar que o estabelecimento das estruturas nacionais de segurança se ajuste às regras de controle civil, prestação democrática de contas e às normas e instrumentos internacionais de Direitos Humanos (0,6%).

Se considerarmos a divisão feita às páginas 67 e 68, onde os 14 objetivos foram alocados em quatro grandes áreas e sete subníveis, teremos a seguinte estrutura estatística pelo somatório dos percentuais:

Aspetos Políticos

a) Internos

²³ As letras correspondentes a cada objetivo são as mesmas que a ONU estipulou em seu planejamento no “Relatório do Secretário Geral sobre a situação no Timor Leste, de 4 de Outubro de 1999 (Doc S/1999/1024)”

- Nível de Democratização (objetivos “d”, “e”, “f” e “m”), (9,9%)
- Capacidade Estatal (objetivos “b”, “c”, “h”, “k”), (44,7%)

b) Externos

- Participação dos vizinhos na obtenção ou não de êxito (objetivo “a”) (12,1%)
- Ajuda econômica externa para desenvolvimento (objetivo “j”), (2,5%)

Aspecto Econômico

- Medidas concretas de desenvolvimento econômico (objetivo “i”), (11,4%)

Segurança Externa

- Fatores ligados ao conflito que geraram a intervenção (objetivo “n”), (14,4%)

Aspectos psicossociais

- população (objetivos “l” e “g”), (5,0%)

O que se concluí pela análise desses números é que a tendência de atribuição, por parte da organização, de uma maior atenção aos aspectos políticos internos, refletidos nos subníveis da “capacidade estatal” e do “nível de democratização”, manteve-se quando da exposição dos resultados obtidos nos respectivos relatórios da ONU. Nas páginas 41 e 42 já se comentava da ênfase dada a esses aspectos os quais correspondiam a 57,1% dos objetivos estabelecidos (8/14). Coincidência ou não, a observação mais acurada dos relatórios demonstra que 54,6% (9,9% + 44,7%) dos seus parágrafos correspondem a esses mesmos subníveis, demonstrando uma aparente congruência entre planejamento e execução, pelo menos no nível do discurso oficial.

Feitas as observações de caráter quantitativo, necessário se faz passar à descrição qualitativa daquilo que se comentou nos relatórios sobre cada objetivo. Esta é uma descrição de grande importante, pois demonstra o detalhamento das ações executadas, suas dificuldades de implementação, erros e acertos, conforme a visão da própria ONU. Como já mencionado, a descrição será realizada por objetivo, seguindo a cronologia dos relatórios internamente a cada objetivo. Os objetivos serão apresentados em ordem decrescente de aparecimento percentual (do que mais aparece para o que menos aparece). Posteriormente, na conclusão parcial do

capítulo, serão feitos comentários críticos em relação à visão da ONU exposta nos relatórios

3.3.1 “c) Administrar o território e estabelecer as bases para um bom governo” (19,5%)

A primeira menção a esse objetivo aparece no parágrafo 40 do Relatório **A/54/654**, de 13 de dezembro de 1999 (ONU, A/54/654, 1999), relatório este onde o Secretário Geral faz um apanhado histórico da situação do Timor Leste, informando que, desde 16 de novembro daquele ano, o Sr. Sérgio Vieira de Melo havia assumido a função de Representante Especial do Secretário Geral (RESG) e que este teria muitos desafios pela frente, haja vista o estado geral de destruição do Timor-Leste. No mesmo parágrafo, chama-se a atenção para o fato de que o Timor necessitaria de auxílio em sua totalidade para o processo de independência e que haveria a necessidade da comunidade internacional ajudar o território com contribuições em seu processo de socorro e reabilitação de curto prazo. Também se menciona, pela primeira vez, que o Banco Mundial participaria desse processo, já tendo enviado ao território uma missão de avaliação²⁴, em 29 de setembro de 1999, a pedido da ONU, que verificou as necessidades de médio e longo prazo para o país no que dizia respeito a sua economia e à viabilidade administrativa, face aos recentes episódios de violência e do passivo econômico herdado da Indonésia. No mesmo sentido, o parágrafo 40 dá a primeira notícia de que o Banco Mundial, juntamente com a ONU, havia marcado para os dias 15 e 16 de dezembro de 1999, uma conferência em Tóquio para um chamamento consolidado a doadores, que atendesse a todas as necessidades financeiras de reconstrução e de projetos de viabilização da economia (curto e médio prazo). A questão financeira relativa à intervenção da UNTAET no território será abordada em tópico a parte, dada a sua relativa complexidade. Por ora, apenas deve ser esclarecido que tanto a reconstrução emergencial de uma infraestrutura mínima, quanto o financiamento de uma estrutura governamental timorense autônoma não possuíam fontes de renda endógenas (captação de impostos, receitas de exportações, etc) capaz de viabilizar, por si próprias, qualquer tipo de dotação orçamentária, motivo pelo qual foi necessária a captação de dinheiro externamente.

Em 26 de janeiro de 2000, a ONU edita seu primeiro relatório de fato sobre as atividades da UNTAET, O relatório **S/2000/53** (ONU, S/2000/53, 2000). Esse relatório foi previsto no parágrafo 18 do Mandato (Resolução 1272), o qual estabelecia que um primeiro relatório seria

²⁴ East Asia and Pacific Region. The World Bank: Background Paper Prepared For The Information Meeting On East Timor. Wednesday, September 29, 1999 (Banco Mundial, 1999).

feito após três meses de operação e que os demais teriam uma periodicidade de seis meses. Já no seu parágrafo 1, vislumbram-se recomendações atinentes ao objetivo “c”, quando se noticia que 11 regulamentos haviam sido editados pelo governo transitório até aquela data. Esses regulamentos seriam os seguintes:

- a) Regulamento Nº 1999/1, sobre a Autoridade da Administração das Nações Unidas sobre o Timor Leste,
- b) Regulamento 1999/2, sobre o estabelecimento de um Conselho Consultivo Nacional (CCN),
- c) Regulamento 1999/3, sobre o estabelecimento de uma Comissão de Transição para a Administração da Justiça,
- d) Regulamento 1999/4, sobre o estabelecimento de um Boletim Oficial do Timor-Leste, uma espécie de Diário Oficial,
- e) Regulamento 2000/1, sobre o estabelecimento de um Organismo Fiscal Central, a quem competiria a gestão orçamentária do Timor-Leste, gestão esta independente do orçamento da UNTAET (sujeito à aprovação e controle da Assembleia Geral da ONU),
- f) Regulamento 2000/2, sobre a Utilização de Moedas no Timor Leste,
- g) Regulamento 2000/3, sobre o Estabelecimento de uma Comissão de Administração Pública, com vistas ao estabelecimento institucional do futuro governo do Timor Leste,
- h) Regulamento 2000/4, sobre o registro de empresas,
- i) Regulamento 2000/5, sobre a Outorga de Licenças a Agências de Câmbio,
 - j) Regulamento 2000/6, sobre o estabelecimento de um Escritório de Pagamentos do Timor-Leste, uma espécie de Banco Central do país e o
 - k) Regulamento 2000/7, sobre o estabelecimento de uma moeda de curso legal para o Timor Leste, tendo sido adotado o Dólar americano.

Como se percebe, a liberdade de ação do RESG era bastante ampla, incluindo aí a edição de Regulamentos, o que caracteriza o pleno exercício de atividade legislativa, a par das tarefas administrativas que exercia.

Contudo, a fim de legitimar as ações da ONU e dar voz à “população” timorense nos processos decisórios, o RESG estabeleceu o Conselho Consultivo Nacional do Timor-Leste (CCN) (parágrafo 4 do relatório). Esta foi uma decisão estratégica e foi o primeiro passo efetivo do processo de “timorização” e está de acordo com o parágrafo 8 da Resolução 1272, de 25 de

outubro de 1999, resolução que estabeleceu o mandato da UNTAET. O Conselho foi o principal mecanismo inicial por intermédio do qual os representantes do Timor-Leste participavam dos processos de adoção de decisões da UNTAET e, conforme já mencionado, foi criado pelo Regulamento 1999/2, de 2 de dezembro de 1999. Em sua composição, o Conselho era formado por 15 (quinze) membros, todos nomeados pelo RESG. Sete dos quinze seriam nomeados **dentre os membros do Conselho Nacional da Resistência Timorese (CNRT)²⁵, um da Igreja Católica** (reconhecida inclusive no Preâmbulo da Constituição do Timor-Leste como de fundamental importância no processo de independência), três de grupos alheios ao CNRT, que haviam apoiado a autonomia especial, e quatro da própria UNTAET (internacionais), incluído aí o RESG, na qualidade de Presidente do Conselho.

A necessidade de participação do povo timorense nos processos decisórios administrativos também é relatada no parágrafo 41 do relatório, onde se reforça o papel do CCN e se refere, pela primeira vez, aos conselhos consultivos dos distritos, aos quais também deveriam ser feitas consultas pelos administradores dos respectivos distritos. O mesmo parágrafo ressalta a importância da promoção da qualificação progressiva dos cidadãos timorenses para o exercício de suas futuras funções públicas e relata que o componente de gestão e administração dos assuntos públicos da UNTAET, em todas as atividades que empreendia, mantinha contato com todos os setores da sociedade, embora não entre em detalhes da maneira pela qual esse contato ocorre. O parágrafo continua e informa que se debatia, à época, um projeto que seria encampado pelo Banco Mundial, cujo principal objetivo era o de dotar as comunidades, na gestão dos assuntos públicos, de meios de ação e de influência para a utilização de recursos públicos em seus distritos. Posteriormente, será analisada, em separado, a presença do Banco Mundial no Timor-Leste, contudo, deve-se registrar que esta foi a primeira vez que a ONU mencionou que haveria uma ação conjunta com o Banco naquele território.

No prosseguimento, o relatório menciona o estabelecimento de uma Comissão de Administração Pública Independente, a quem caberia a seleção e contratação dos funcionários

²⁵ O Conselho Nacional da Resistência Timorese (CNRT) (1988), cuja designação original era Conselho Nacional da Resistência Maubere (1987), foi um dos principais meios de articulação política do povo timorense em seu processo de independência e já era atuante muito antes da crise de agosto de 1999, representando os anseios por independência, pela coligação original da FRETELIN e da UDT. Sua origem remonta ao ano de 1986 quando, por intermédio de uma declaração conjunta (Anexo A), FRETELIN e UDT “decidiram iniciar encontros bilaterais conscientes de suas responsabilidades perante seu povo”. (Arquivo e Museu da Resistência Timorese, 2016)

da nova Administração Pública timorense, fazendo alusão à antiga como sendo a Administração Pública no período da dominação indonésia (1975 a 1999). Esta observação se faz no parágrafo 42 que ressaltava que a nova administração teria um número muito menor de funcionários em relação ao período anterior²⁶, subentendendo que esta medida, embora necessária, poderia ter impacto na questão dos níveis de emprego no território.

Encerrando o relatório, no que diz respeito à administração do território e o estabelecimento das bases para um bom governo (objetivo “c”), o parágrafo 54 informava que, devido à destruição deixada pela violência e pela saída abrupta da administração indonésia, o país carecia de qualquer controle aduaneiro e de imigração. Com o objetivo de mitigar esse fato, a UNTAET estabeleceu, com o auxílio dos Estados membros, um controle emergencial de passaportes no aeroporto, a partir de 3 de janeiro de 2000, e no porto de Dili, informando que iniciaria em breve a capacitação do serviço de aduanas no país.

Seguindo o cronograma estabelecido no parágrafo 18 do Mandato, em 26 de julho de 2000, a ONU edita seu segundo relatório sobre as atividades da UNTAET, o Relatório **S/2000/738** (ONU, S/2000/738, 2000). O relatório reporta o período de 27 de janeiro a 26 de julho de 2000.

O primeiro aspecto narrado de vital importância foi a substituição do CCN, criado em dezembro de 1999 e composto por 15 membros, pelo Conselho Nacional (CN), a partir de 14 de julho de 2000 (parágrafo 2). O principal objetivo da UNTAET ao fazê-lo, dentro da ideia da timorização, foi o de dotar o conselho de uma maior representatividade, haja vista que o CCN, além do pequeno efetivo e da pouca abrangência no seio da sociedade, não era totalmente composto por nacionais do Timor-Leste. O CN, composto exclusivamente por cidadãos timorenses, possuía um efetivo de 33 (trinta e três) membros²⁷, todos nomeados pelo RESG. À sua formação original, além da exclusão dos membros internacionais (eram 4), acresceram-se 13 (treze) representantes dos distritos (um por distrito) e um representante de cada um dos seguintes grupos: dos jovens, dos estudantes, das organizações não-governamentais, dos profissionais, dos agricultores, da mão-de-obra, do comércio, dos Protestantes e dos Muçulmanos. Os membros que foram mantidos foram os 7 (sete) vinculados ao CNRT, os 3 (três) ligados aos partidos autonomistas e o membro da Igreja Católica (já previsto na

²⁶ De acordo com o relatório do Banco Mundial (2002, p. 119), “Timor Leste, Desafios Para Uma Nova Nação”, administração pública indonésia mantinha no Timor, ANTES DE 1999, um contingente de 28.000 funcionários. O orçamento da UNTAET previa, até julho de 2001, um contingente autorizado de 11.154 servidores, dos quais foram contratados 9.605.

²⁷ Posteriormente foram acrescentados mais 3 (três) que necessariamente deveriam ser ou do CNRT ou dos partidos pró-autonomia, totalizando 36 membros.

composição anterior – CCN).

A UNTAET manteve seu foco na gestão dos assuntos públicos, consubstanciando sua política no estabelecimento de marcos jurídicos (até àquela data 17 regulamentos já haviam sido editados, seis além dos 11 principais já citados), na busca de capacidade financeira que tornasse seus projetos viáveis (conforme se abordará em tópico a parte) e no estabelecimento de uma estrutura de administração pública embrionária visando ao período pós-independência: a Administração de Transição do Timor-Leste²⁸ (ETTA ou ATTL). Nesse sentido, a UNTAET começou a adaptar suas estruturas administrativas, reorganizando-se para permitir uma participação direta dos timorenses nos processos decisórios. Foram criadas oito carteiras: administração interna, infraestrutura, assuntos econômicos, assuntos sociais, finanças, justiça, polícia/serviços de emergência e assuntos políticos. Segundo o relatório (parágrafo 3), as quatro primeiras carteiras foram confiadas a nacionais do Timor-Leste. As demais, a quatro funcionários superiores da UNTAET. Os oito funcionários formavam um “gabinete” presidido pelo RESG. Esta foi uma medida de suma importância no processo de “timorização”, pois inseriu na cúpula da administração do ETTA servidores nacionais.

O relatório prossegue em seu parágrafo 19 informando que já haviam sido contratados 5.275 funcionários para a administração do Timor-Leste²⁹, os quais começaram a ter contratos permanentes a partir de julho daquele ano. Informa-se também sobre a criação da Academia da Administração Pública, em 8 de maio de 2000, e sobre o início da cooperação entre a UNTAET e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que estaria preparando um amplo projeto, orçado na casa dos trinta milhões de Dólares, cuja finalidade era a criação de

²⁸ East Timor Transitional Administration (ETTA) ou Administração de Transição do Timor-Leste (ATTL). Trata-se de uma estrutura, dentro da UNTAET, que visava criar as bases de um governo timorense independente. Embora sob a autoridade suprema do RESG e criada pela própria UNTAET, desde o seu desdobramento no Timor (25 de outubro de 1999), esta administração gozava de certa autonomia em relação a sua criadora, possuindo orçamento próprio inclusive. O ETTA foi gerido exclusivamente pelo RESG até a criação do “Gabinete do Governo de Transição em Timor-Leste”, pelo Regulamento N. 2000/23, de 14 de julho de 2000. A partir desse momento, o ETTA passa a contar com 4 (quatro) representantes timorenses na direção de metade das 8 (oito) pastas incumbidas ao Gabinete. Com a criação do ETTA (reconhecida de forma legítima apenas com a Resolução 1338/01 por seu parágrafo 3), O RESG tinha sob sua gestão três grandes setores bem definidos: a UNTAET em si, gerida exclusivamente por funcionários internacionais da ONU, o ETTA e a PKF ou FMP (componente militar). O ETTA, inicialmente, foi gerido exclusiva pelo RESG (25 de outubro de 1999 a 14 de julho de 2000), posteriormente administrado por um gabinete misto (14 de julho de 2000 a 13 de setembro de 2001) e, finalmente, foi gerido por um “Conselho de Ministros”, todos timorenses. O Governo do Timor Leste, para fins históricos, considera que a administração sob o comando do Gabinete misto foi o “I Governo Transitório” e a administração sob a liderança de um Conselho de Ministros foi o “II Governo Transitório”, que durou de 20 de setembro de 2001 a 19 de maio de 2002, “ainda na dependência do poder legislativo do Administrador Transitório” (Governo do Timor-Leste, 2016).

²⁹ A previsão inicial de contratação, autorizada orçamentariamente até julho de 2001, era de 11.154 funcionários, mais tarde ajustada para 10.554 (Banco Mundial, 2002).

capacidades em matéria de gestão e administração dos assuntos públicos. Não é demais lembrar que o PNUD, embora seja um programa da própria ONU, não integrava a UNTAET, apenas trabalhava em cooperação. Em suma, não se submetia ao seu controle direto. Esta é uma ressalva importante porque, como se verá no caso do Timor, as OPs da ONU, quando desdobradas no terreno, acabam por lançar mão de inúmeras parcerias com diferentes tipos de instituições³⁰ (PNUD, Banco Mundial, FMI, ONGs, etc), as quais, mesmo quando pertençam ao sistema ONU, possuem visão e padrões próprios de trabalho, muitas vezes, distanciados da visão da operação de paz em si. No caso do PNUD, a sua influência será muito forte no governo do Timor-Leste quando da independência do país, conforme se verá posteriormente, fato este que ocorrerá pela presença direta de assessores em diversas áreas da administração pública ou pelo apontamento das áreas com carência de pessoal especializado no governo do país.

O relatório noticia, igualmente (parágrafo 19), que a UNTAET, em cooperação com o CNRT e os países doadores de recursos, iniciaria em 31 de julho a formação da primeira turma de diplomatas, que seria composta por 50 (cinquenta) alunos.

Os parágrafos 20, 21 e 22 relatam questões pertinentes às finanças públicas da administração, mencionando a Autoridade Central Fiscal e a sua atribuição de gerenciar o orçamento. Relata que este órgão já trabalhava com pessoal nativo contratado, dando a entender que as decisões relativas às finanças já eram geridas pelos mesmos³¹, prosseguindo no processo de “timorização” estabelecido pela UNTAET.

No parágrafo 23 se denota uma grande manifestação do caráter *sui generis* da UNTAET, qual seja: o exercício de poder soberano, manifestado pela representação do território em negociações³² com a Austrália sobre aquela que viria a se tornar a principal fonte de renda do país: a exploração oceânica de petróleo. O relatório menciona que a UNTAET, em fevereiro de 2000, “firmou um memorando de entendimento com a Austrália, no qual a UNTAET, em nome do Timor-Leste, acordou a prorrogação das condições do Tratado entre a Austrália e a República da Indonésia sobre a Zona de Cooperação situada no Mar do Timor...”. Menciona-se também que a assinatura desse memorando, por parte da UNTAET, não prejudicaria futura posição do governo timorense independente a respeito do tema, posto que o tratado seria objeto de revisão

³⁰ A Resolução 1272, que estabeleceu a UNTAET, contém essa recomendação em seu parágrafo 5: “Reconoce que, para elaborar y desempeñar sus funciones con arreglo a su mandato, la UNTAET necesitará basarse en la experiencia y capacidad de los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales”.

³¹ Quando for analisada a captação de recursos para o Timor-Leste, será demonstrado que a UNTAET e o ETTA possuíam orçamentos bastante distintos.

³² Verdadeiramente, o exercício de “Treaty Making Power” (poder de celebrar tratados), típico ato de Estado, na medida que possui personalidade jurídica internacional.

após a independência do país.

Até a edição deste relatório (inclusive), S/2000/738, de 26 de julho de 2000, o que se observou, de uma maneira geral, foi a absoluta prioridade que se deu à resolução de situações de emergência e ao estabelecimento de um entorno de segurança que pudesse viabilizar não apenas a própria presença das Nações Unidas, mas, principalmente, o estabelecimento de condições mínimas que permitissem a transição política da ONU para um Timor independente, conforme se depreende do seu parágrafo 63.

Em caso de necessidade, a UNTAET deve consultar e cooperar estreitamente com Timor-Leste para cumprir eficazmente o seu mandato de desenvolver instituições democráticas locais, incluindo uma instituição independente de direitos humanos para Timor-Leste, e transferir essas instituições para as suas funções administrativas. e de serviço público (ONU, 2000, tradução nossa)

Provavelmente, por essa razão, o item “c” (administrar o território e estabelecer as bases para um bom governo), com exceção da atividade legislativa (estabelecimento dos Regulamentos), não tenha tido maior destaque até então. É justamente a partir do próximo relatório, quando se estabelece um processo de “timorização” mais efetivo, com a consolidação da Administração de Transição do Timor-Leste (ETTA), que se perceberá uma maior ênfase nesse objetivo.

Em 16 de janeiro de 2001, editou-se o relatório do Secretário Geral da ONU sobre a UNTAET denominado S/2001/42. Este relatório abrangeu as atividades da UNTAET de 27 de julho de 2000 a 16 de janeiro de 2001.

Em seu parágrafo 9, o relatório informa que, ao gabinete do RESG, que continha 8 (oito) funções originais, foi acrescida a pasta de Relações Exteriores, a qual teve José Ramos Horta³³ designado para a sua chefia. A partir de então, das 9 (nove) pastas do gabinete, 5 (cinco) seriam ocupadas por timorenses, sendo que o objetivo da UNTAET era de que, até a independência do país, os demais cargos de chefia ocupados por funcionários internacionais fossem substituídos³⁴.

O parágrafo 19 confirma a informação dada no relatório anterior de que 50 (cinquenta) candidatos concluíram um curso de formação de diplomatas de um mês, sendo que 20 (vinte)

³³ Prêmio Nobel da Paz em 1996, juntamente com Dom Ximenes Belo, à época, Arcebispo de Dili. É uma das maiores lideranças políticas do Timor Leste, tendo sido, inclusive, Presidente do país. Notabilizou-se no processo de independência do Timor-Leste por sua atuação no cenário internacional, como eloquente interlocutor da causa timorense

³⁴ O Anexo B traz o organograma da Administração de Transição para o Timor-Leste. Ressalta-se nesse anexo a composição do Gabinete de Transição.

teriam sido incorporados, em janeiro de 2001, ao Departamento de Relações Exteriores, criado em outubro de 2000. Tal medida, enquanto positiva pelo aspecto da preocupação em se dotar a Administração do país de um corpo específico para a condução de suas relações exteriores, reflete um alto grau de artificialidade, posto que se sabe que a formação de profissionais nessa área demanda tempo e dinheiro, sendo pouco provável que se dê uma formação adequada a diplomatas em um período de um mês.

O parágrafo 45 menciona que a UNTAET carecia de funcionários com experiência nos âmbitos da administração, pessoal e comunicações.

O relatório prossegue e enfatiza que a criação do CN (mencionada no relatório anterior), a composição do Poder Judiciário exclusivamente por cidadãos timorenses, a composição do Gabinete por uma maioria de timorenses e a transferência de *expertise* em uma administração integrada (dual desk) foram importantes medidas no sentido de preparar os timorenses para um governo independente, mas que este era um “enfoque inovador que requeria suma compreensão e flexibilidade” (parágrafo 47).

Assume-se no relatório que, mesmo após a independência, a presença internacional se faria necessária no país, haja vista a pouca maturidade dos timorenses na gestão de seus desígnios. Chama-se a atenção para a necessidade da manutenção no território das forças de segurança internacionais para além de 2002 (PKF e UNPOL), dos experts para área técnica governamental e dos auxiliares do setor judicial (parágrafo 50).

Por derradeiro, o relatório indica que a manutenção da ONU no Timor independente deveria se dar por intermédio de uma “missão integrada”³⁵, sob a autoridade do RESG, cujo planejamento não poderia prescindir de entendimentos com o futuro governo e com a população do país (parágrafo 51)³⁶. Logo em seguida a este relatório, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1338, de 31 de janeiro de 2001, prorrogando o mandato da UNTAET até 31 de janeiro de 2002. Nessa Resolução, o Conselho de Segurança assume que a necessidade de permanência da organização após a independência do Timor é primordial, conforme seu parágrafo 11:

11. Salienta que terá de haver uma presença internacional substancial em Timor-Leste após a independência e solicita ao Secretário-Geral que faça recomendações

³⁵ “O termo missão integrada é definido como um instrumento com o qual a ONU busca ajudar países em transição de uma guerra para uma paz duradoura, ou gerenciar uma situação similar complexa que requeira uma ampla e sistemática resposta da organização, subsumindo vários atores e visões dentro, em geral, de uma crise político-estratégica”. (tradução nossa) (United Nation’s Executive Committee on Humanitarian Affairs – ECHA, 2006).

³⁶ Trata-se da primeira menção oficial da ONU a respeito da necessidade de sua manutenção no território após a independência do país.

detalhadas a este respeito no prazo de seis meses após a adoção desta resolução, recomendações que devem ser feitas em estreita consulta com o povo de Timor-Leste e em coordenação com outros parceiros internacionais e bilaterais competentes, em particular as instituições financeiras internacionais e os fundos e programas das Nações Unidas. (ONU, 2001, tradução nossa)

Em 02 de maio de 2001, o Secretário Geral da ONU apresentou o relatório sobre a UNTAET, relatório **S/2001/436**, decorrente da Resolução 1338, de 31 de janeiro de 2001, a qual prorrogara o mandato da UNTAET até 31 de janeiro de 2002. Essa Resolução determinou a apresentação de um relatório até 30 de abril daquele ano que informasse sobre a execução do mandato e como repercutiria o término da UNTAET em sua transição para uma missão integrada.

Uma questão fundamental residia na determinação da data da independência do país. Ainda que muitos considerassem que a independência do Timor-Leste houvesse ocorrido em 28 de novembro de 1975, quando a FRETELIN declarou a independência do país frente aos portugueses, para a ONU, era necessário determinar uma data de transição, onde ficasse marcada a transferência da autoridade da organização para o novo país. Nesse sentido, o parágrafo 5 do relatório informa que esta data somente seria definida após as atividades da Assembleia Constituinte terem avançado em suas deliberações, haja vista que a independência do país dependia da existência de uma constituição.

O relatório reforça que o Timor-Leste seguiria necessitando de muita ajuda para manter a estabilidade do país no cenário pós-independência. Ainda que muitos esforços tenham sido feitos na formação de seus servidores, se reconhece que tardaria muito para que estes alcançassem o pleno rendimento de suas funções (parágrafo 25).

O parágrafo 26 informa que o RESG instituiu, em março daquele ano, um Grupo de Trabalho para o Planejamento da saída da UNTAET, cuja principal finalidade era a de determinar a quantidade de assessores internacionais que deveriam ser mantidos na futura estrutura governamental timorense, bem como em que áreas estes deveriam atuar.

O relatório deixa clara a intenção do Grupo de Trabalho de que o efetivo internacional deveria se reduzir ao mínimo possível, entretanto, reconhece que o funcionamento de um governo independente, sem tal assessoria, consistiria em tarefa praticamente impossível. Assume-se também a premissa de que determinados cargos executivos e de direção, dada a sua complexidade técnica, deveriam ser ocupados por funcionários internacionais haja vista a inexistência de mão de obra local qualificada (parágrafo 27).

O relatório ainda aborda, em seus parágrafos 28 e 29, a necessidade de se avaliar as

demandas financeiras de cada área do futuro governo independente e suas fontes de captação de recursos, as quais dependiam de doações internacionais em grande medida. Estabeleceu-se na sede da ONU um Grupo de Tarefas Integrado de Missões, cuja finalidade seria a de coordenar, juntamente com o Grupo de Trabalho timorense, as funções das organizações interessadas em ajudar. Todas essas atividades seriam examinadas na conferência de doadores em Camberra, Austrália, em junho de 2001, antes da apresentação do relatório seguinte do Secretário Geral, previsto para o fim de julho.

Por fim, o relatório exorta que muito já havia sido feito em prol da independência, mas que, contudo, ainda faltava um enorme esforço que permitisse ao país “sobreviver por seus próprios meios”. Dessa forma, o Secretário Geral “advogava que fosse realizado um planejamento prudente que permitisse a manutenção dos investimentos já realizados no país pela comunidade internacional” (parágrafo 33).

Em 24 de julho de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/719**, abrangendo o período de 2 de maio de 2001 a 24 de julho daquele ano, cujo principal tema era o das eleições para a formação da Assembleia Constituinte.

Logo no seu parágrafo 1, o relatório informa que faria uma análise da evolução dos acontecimentos, em especial nos avanços logrados no planejamento de uma presença internacional após a independência.

O relatório descreve o Gabinete como um “instrumento eficaz e coerente que dirige o labor da Administração de Transição para o Timor Leste” e ressalta a sua boa relação com o Conselho Nacional³⁷, mesmo quando este não aprova os projetos de normas que lhes são remetidos para apreciação (parágrafo 8). O relatório ainda informa que o Gabinete de transição seria ampliado, a partir de 15 de setembro de 2001, a fim de melhor refletir as estruturas governamentais de um Timor-Leste independente (parágrafo 9).

O parágrafo 10 menciona pontos de referência, indicados em um anexo ao relatório, onde se estipulam metas, escalonadas em um calendário, em diversas áreas de atuação governamental, que visavam deixar claras quais eram as atribuições governamentais da ONU que deveriam ser transferidas a um Timor independente. As áreas de atuação seriam as

³⁷ Muito embora o Conselho fosse um órgão consultivo, não se sobrepondo à autoridade do RESG, sua opinião era muito importante para o Gabinete. O Art. 1.3 do Regulamento 1999/2, de 2 de dezembro de 1999, assim dispunha:

1.3 O Conselho será um fórum consultivo conjunto composto por representantes do povo de Timor Leste e da UNTAET. Não violará de modo algum a autoridade final do Administrador Transitório no exercício das responsabilidades confiadas à UNTAET na Resolução 1272 (1999) do Conselho de Segurança e especificada no Regulamento No. 1999/1 da UNTAET (tradução nossa).

seguintes: assuntos políticos, transferência administrativa, Força de Defesa, Assuntos Exteriores, ordem pública, finanças públicas, agricultura/economia, saúde, educação e infraestrutura.

Ressaltam-se os progressos na contratação e formação de funcionários públicos e na edição de leis trabalhistas, inclusive com a aprovação de um salário mínimo. Especial atenção foi dada à transferência das funções administrativas a um governo do Timor Leste independente, ressaltando que a economia apresentava sinais sensíveis de progresso, mormente pelo aumento do poder aquisitivo dos timorenses contratados para as funções públicas, o que teria levado a um incremento dos serviços na capital Dili. Por outro lado, o relatório informa que o setor privado seguirá com seu crescimento limitado até que se resolvam as questões dos direitos de propriedade e títulos de terras e até que se estabeleça um marco legal sobre o comércio no país (parágrafo 11). Um importante destaque foi dado às más condições das estradas (pela estação das chuvas e pelo trânsito de veículos pesados da ONU) e sua influência como obstáculo ao desenvolvimento, trazendo a questão da reabilitação da infraestrutura, que não a emergencial, como central para o desenvolvimento sustentável do país (parágrafo 11).

Relata-se a maior integração dos timorenses em todos os aspectos considerados essenciais dentro da Administração de Transição. Até a expedição do relatório, 9.266 (nove mil duzentos e sessenta e seis) servidores timorenses haviam sido contratados para o ETTA, de um total previsto de 10.554 (dez mil quinhentos e cinquenta e quatro). Nos 13 (treze) distritos, todos os administradores e seus adjuntos já eram timorenses e uma terça parte desse total era de mulheres (parágrafo 13).

Uma observação interessante do relatório diz respeito ao orçamento do ETTA, cujas receitas provinham do “Consolidated Fund for East Timor (CFET). Traduzindo-se para o português: Fundo Consolidado para o Timor Leste. Este fundo, que juntamente com outras fontes orçamentárias será melhor analisado em tópico à parte, possuía uma composição mista. Grosso modo, era derivado de doações internacionais, geridas pela ONU, e de receitas domésticas, tais como o recolhimento de impostos. O relatório informa que a proporção das receitas advindas de doadores internacionais, àquela data, era de 60% e que os 40% restantes já eram de fontes domésticas, denotando uma sensível melhora, dada a totalidade de sua origem ser de doações internacionais ao início da UNTAET (parágrafo 16).

Desse orçamento, os percentuais de gastos com saúde e educação (40%) e com a agricultura e infraestrutura (25%) indicariam um acerto do planejamento e da gestão orçamentária, tendo em vista que essas seriam áreas que permitiriam um desenvolvimento

sustentável, de longo prazo. O relatório não indica, no entanto, o montante gasto nessas áreas (parágrafo 17). O que se demonstrará em um tópico mais adiante é que o orçamento que sustentava a estrutura do ETTA era irrisório frente ao orçamento autônomo da UNTAET.

O relatório menciona a atuação do Departamento de Relações Exteriores da Administração de Transição, Departamento este chefiado por um timorense (José Ramos Horta). Informa-se que o Departamento continuava em sua tarefa de seleção e contratação de servidores para área diplomática, havendo contratado 20 “diplomatas” que teriam concluído o curso de formação profissional básica em Dili e no exterior. Prossegue o relatório mencionando os esforços desse Departamento no sentido de incluir o Timor na Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e no sentido de definir claramente suas fronteiras com a Indonésia, mediante a aplicação dos acordos do Comitê Misto de Fronteiras. Outra preocupação do Departamento dizia respeito à necessidade de a Indonésia definir uma política de pagamento de pensões ou de indenizações aos seus ex-servidores que decidiram permanecer no Timor-leste. Quando se analisar o objetivo que engloba a questão dos refugiados (objetivo “a”, ajudar a proteger a população do Timor-Leste deslocada ou afetada de outra forma pelo conflito), será verificado que muitos timorenses que se fugiram da violência foram para a porção ocidental da ilha (Indonésia) e muitos não regressavam ao Timor por medo de perderem seus benefícios previdenciários (parágrafo 27).

Nos parágrafos, 52, 53, 54 e 55 o secretário Geral reitera a necessidade de que o futuro governo independente do Timor-Leste se mantenha apoiado pela comunidade internacional. Nesse sentido, informa que certamente haveria uma redução dos efetivos da ONU e que o planejamento desse apoio não poderia prescindir de uma definição constitucional mínima, a fim de se verificar que áreas seriam merecedoras de uma maior atenção da comunidade internacional. Mesmo sem essa definição prévia, o Secretário Geral acreditava que os temas de atuação da ONU para a prestação desse auxílio deveriam ser: política, assessoramento jurídico, gênero, assuntos públicos, administração, manutenção de ligações com Jacarta, Direitos Humanos e assistência eleitoral. Menciona-se, pela primeira vez, o papel de atuação do PNUD, o qual deveria ter o seu representante residente no Timor nomeado como Representante Especial Adjunto do Secretário Geral. A esse respeito, também se dá notícia de um estudo detalhado do PNUD (estudo preparatório à Conferência de doadores em Camberra, em julho de 2001) sobre as áreas onde seria mais necessário o apoio internacional na transferência de conhecimento e habilidades de gestão. O PNUD levou em consideração que a maioria dos servidores timorenses contratados pelo ETTA possuía de 6 a 12 meses no exercício de suas

funções, o que não seria tempo suficiente à aquisição da *expertise* necessária a uma atuação não supervisionada após a independência. O Secretário Geral também chamou atenção para o fato de que seria necessário manter um amplo contato com a população timorense para explicar o porquê da necessidade desse apoio e de que maneira ele se tornaria viável, especialmente pela criação de mecanismos que permitissem a contratação de estrangeiros na futura administração independente do Timor.

No parágrafo 56, estimou-se que, até o fim de outubro de 2001, o pessoal civil internacional que prestava apoio à ETTA seria reduzido em 35% e que, ao final do mandato da UNTAET, em maio de 2002, essa redução seria de 75%. Ao mesmo tempo, o parágrafo estimou que o pessoal internacional civil que prestava apoio direto à UNTAET (fora do ETTA) seria reduzido em 20%³⁸.

Em 18 de outubro de 2001, o Secretário Geral editou o relatório **S/2001/983**, referente ao período compreendido entre 25 de julho e 15 de outubro de 2001. Em linhas gerais, o relatório prossegue com dados sobre a avaliação dos avanços logrados pela ONU na execução do mandato, definida agora pela Resolução 1338, contudo, seu traço mais marcante é o planejamento inicial para o governo de transição, agora na moldura do que se pretendia para a administração pública do Timor-Leste no período pós-independência (vide Anexo “B”, à página 388). Esta estrutura ficou conhecida como a estrutura do Segundo Governo Transitório do Timor-Leste (ETTA) e previa, a par de um aumento substancial do número das pastas governamentais, a ocupação exclusiva de suas funções diretivas por cidadão timorenses, os quais passaram a compor um Conselho de Ministros³⁹.

O relatório informava novamente que era necessária uma presença internacional substancial no território após a independência e estipulava as medidas necessárias para tal, as quais teriam sido tomadas em estreita consulta à população do Timor (parágrafo 1).

Tratando da evolução política, o relatório informa que, desde 24 de julho daquele ano, data do último relatório, três acontecimentos mereciam destaque:

³⁸ Embora o apoio à ETTA fosse tarefa das mais nobres no contexto da UNTAET, o orçamento desse “braço” era muito menor do que o orçamento da UNTAET em si, o qual, em sua maior parte, era destinado ao componente militar e ao pagamento de salários, muito maiores na média, do que os pagos aos servidores da ETTA. As fontes de captação de receitas, inclusive, eram completamente diferentes, conforme se verá no aprofundamento da análise das realizações da UNTAET. O corte dos servidores internacionais de apoio à ETTA, em percentual muito maior do que o corte dos servidores internacionais da UNTAET, pode ser mais um reflexo da subvalorização dessa atividade.

³⁹ Esta iniciativa merece destaque por sua relevância histórica. O Conselho de Ministros era composto por 20 ministros/secretários de Estado, orientados por um “Ministro-Chefe”, todos timorenses. Era a primeira vez na história do país em que a direção executiva de seu governo era composta exclusivamente por cidadãos timorenses, ainda que sob a autoridade do RESG.

- a) a realização das eleições para a Assembleia Constituinte, que ocorreu em 30 de agosto de 2001,
- b) o início dos trabalhos de redação da constituição, que inicialmente tinha um prazo de 90 dias para a sua finalização⁴⁰ e
- c) a nomeação do Conselho de Ministros (parágrafo 4).

Nos seus parágrafos 9,10 e 11, o relatório descreve as realizações da UNTAET no sentido de prover o território do Timor-Leste de uma administração eficaz, necessária à consecução das tarefas outorgadas à ONU pela Resolução 1272. O relatório destaca algumas ações tomadas ao longo dos dois anos da administração da ONU, especialmente a contratação de aproximadamente 9.500 funcionários locais de um total previsto de 10.500, dos quais, 25% seriam mulheres. Destaca-se também no relatório a importância da Academia de Administração Pública, que teria promovido a capacitação de inúmeros servidores do ETTA em diversas áreas de atuação, além da capacitação de 3.400 servidores dos distritos, em conjunto com o Escritório de Administração Distrital do ETTA. A Academia também era responsável por prover capacitação aos servidores timorenses oriunda dos programas de doadores, com os quais mantinha relação de cooperação.

Uma preocupação constante dos relatórios apresentados pela UNTAET diz respeito à questão da hipossuficiência da qualidade da mão de obra local para a continuidade dos serviços públicos no período pós-independência. O parágrafo 12 do relatório S/2001/983 explicita essa preocupação, marcadamente para os cargos de direção superior, esferas estritamente técnicas e profissionais da administração governamental. A existência de profissionais qualificados para esses cargos foi relatada como crítica nas esferas da fazenda pública, da justiça e do desenvolvimento e manutenção dos sistemas governamentais. Da mesma forma, os parágrafos 13, 14 e 15 informam que, à medida que se aproximava a independência e a participação dos servidores internacionais diminuía no ETTA, considerava-se improvável que o novo governo (independente), pudesse manter o mesmo nível de serviços com as estimativas de ingressos de receitas até aquele momento. A ONU considerava que seria necessária uma redução dos níveis de prestação de serviços governamentais a fim de que se garantisse a sustentabilidade do desenvolvimento no Timor-Leste e que este fato, em si, seria motivo de fricção, não especificando entre que atores. O relatório exorta a necessidade de uma gestão consciente da fazenda pública do Timor, em relação ao orçamento governamental para o biênio 2001/2002,

⁴⁰ Apenas para se ter uma ideia, a Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela redação da 7ª constituição brasileira, durou de 1º de fevereiro de 1987 a 5 de outubro de 1988.

frente ao surgimento de consideráveis pressões em virtude da reestruturação da administração e dos custos de transição para a independência. Tal fato seria agravado por uma provável redução de receitas decorrentes da diminuição de arrecadação de impostos sobre serviços e importações haja vista a redução da magnitude da UNTAET, prevista para o ano de 2002⁴¹. A fim de que houvesse a manutenção do fluxo de receitas, necessárias à composição do orçamento (CFET) e à manutenção de investimentos de capital e recuperação de infraestruturas (TFET, Trust Fund for East Timor ou Fundo Fiduciário para o Timor Leste), o relatório ressalta a importância da continuidade do apoio dos doadores internacionais para os principais fundos fiduciários existentes (CFET e TFET⁴²). Em 2001, já havia se registrado um déficit de 20 milhões de Dólares orçamentários e, com as expectativas geradas pela independência, temia-se que esses gastos aumentassem. Esta era uma previsão bastante pessimista porque já levava em conta as prováveis receitas que iriam ser geradas pela exploração de petróleo no Mar do Timor.

Todos esses fatores levaram a ONU a deixar bem claro que a fazenda pública da administração de um Timor independente necessitaria de suporte técnico internacional, sem o qual se corria o risco da perda dos ganhos alcançados, do colapso do funcionamento geral da administração pública e do apoio dos doadores internacionais (parágrafo 16).

Saindo das preocupações de transição para a independência e passando para a área do planejamento do desenvolvimento, especialmente do Desenvolvimento Econômico e Social, o relatório menciona a criação da Comissão de Planejamento do ETTA (parágrafo 46). A essa Comissão, incumbiria realizar um plano de gastos à médio prazo a fim de contribuir com a sustentabilidade fiscal e com a redução da pobreza. Para tanto, deveria realizar consultas à sociedade civil e a cada departamento governamental. Essas consultas seriam a base de um

⁴¹ O parágrafo 9 do “Orçamento da Administração de Transição das Nações Unidas para o Timor-Leste correspondente ao período compreendido entre el 1º de julho de 2001 e 30 de junho de 2002” (A/56/685), de 6 de dezembro de 2001, resume os termos do downsizing (expressão utilizada na ONU para mencionar redução de efetivos nas suas OPs): 9. O Secretário-Geral informou o Conselho de Segurança do progresso no processo eleitoral, que culminou em Agosto de 2001 com a realização de eleições para a Assembleia Constituinte, e os planos para a missão sucessora da UNTAET (ver documentos S / 2001/719 e S / 2001/983). No que diz respeito a esta última questão, a Comissão toma nota da informação contida na secção IV do relatório do Secretário-Geral do Conselho de Segurança (S / 2001/983). O Comitê observa que, a fim de assegurar uma “transição suave e suave para um papel pós-independência das Nações Unidas”, o Secretário-Geral propôs a redução gradual das 8.950 tropas autorizadas na resolução 1272 (1999). do Conselho de Segurança para o atual número de 7.947 soldados mobilizados, com o objetivo de atingir cerca de 5.000 no momento da independência. Da mesma forma, a prestação de polícia civil actualmente autorizados, de 1640, seria reduzida a 1.250 no momento da independência e pessoal civil da antiga Administração Transitória de Timor Leste, já reduzido em 35% em outubro de 2001, reduziria para 75% a independência (ver S / 2001/983, pontos 56 e 57) (tradução nossa).

⁴² Fundo Fiduciário para Timor Leste (TFET), administrado pelo Banco Mundial em cooperação com o Banco Asiático de Desenvolvimento, foi projetado para mobilizar fundos para a reconstrução nos setores de saúde, educação, agricultura, desenvolvimento comunitário, desenvolvimento do setor privado, transporte, energia, água e saneamento (BANCO MUNDIAL, 2002)

Plano de Desenvolvimento Nacional.

Do parágrafo 55 ao parágrafo 80, o relatório se ocupa da Missão da ONU que seria sucessora da UNTAET, a qual, posteriormente, viria a ser conhecida como a UNMISSET⁴³.

O parágrafo 55 menciona a necessidade da UNTAET de ajustar seu tamanho e configuração a fim de responder às necessidades existentes e estar em condições de promover uma transição harmoniosa a uma missão da ONU no cenário pós-independência.

Segundo o relatório (parágrafo 59), a Resolução 1338 havia solicitado que se preparassem recomendações detalhadas sobre a presença da ONU no Timor Leste após a independência, a qual deveria ser substancial. Para tanto, o relatório informa que foram formuladas consultas ao povo do Timor-Leste em coordenação com os demais interlocutores internacionais e bilaterais, além das instituições financeiras internacionais, dos fundos de ajuda econômica e dos programas das Nações Unidas. Essa concepção abrangente refere-se ao conceito de missão integrada, já mencionado na presente tese (vide Nota de rodapé 44). Da mesma forma, a Resolução 1338, em seu parágrafo 5, deixa clara a intenção da organização em prosseguir trabalhando dessa maneira⁴⁴ (integradamente).

As notícias sobre esse planejamento já haviam sido dadas no relatório anterior (S/2001/719, de 24 de julho de 2001) e constam mais detalhadamente nos seus parágrafos 53 e 54. Retornando ao relatório S/2001/983, verifica-se que esse planejamento teria sido executado no terreno e em Nova Iorque, por uma equipe de tarefas sobre a missão integrada, o que gerou algumas críticas no Timor Leste dado o fato de ter sido um planejamento longínquo e, portanto, possivelmente distante da realidade. A esse respeito se retornará nas conclusões sobre o papel da UNTAET no conjunto das OPs no Timor, ao fim deste capítulo.

O parágrafo 60 do relatório dá o caráter e a composição da futura missão. Esta seria uma missão integrada de manutenção da paz, composta por um componente militar (PKF ou FMP), um componente de polícia civil (UNPOL) e um componente civil, composto também por *experts*, fundamentais para a assistência ao novo governo do Timor-Leste.

As áreas de atuação do componente civil foram definidas no parágrafo 73 e se resumiram às seguintes:

⁴³ United Nations Mission of Support to East Timor ou Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor Leste.

⁴⁴ Resolução 1338, de 31 de janeiro de 2001, parágrafo 5: Apela às instituições financeiras internacionais, aos fundos e programas das Nações Unidas e aos doadores bilaterais que se comprometeram a fornecer recursos a Timor Leste para cumprir o seu compromisso e acelerar o desembolso destes recursos, especialmente em áreas que afectam a região; a construção da paz e a assistência ao desenvolvimento, e reafirma, a este respeito, que é necessário continuar a coordenar eficazmente a ajuda ao desenvolvimento prestada a Timor Leste (onu, 2001, tradução nossa)

- a) pessoal de apoio ao RESG,
- b) Direitos Humanos (em Dili e nos Distritos),
- c) Delitos Graves e
- d) enlace com o governo da Indonésia (uma pequena equipe).

No parágrafo 74 se retoma a questão do apoio ao governo do Timor Leste por parte dos *experts*. Segundo consta, a UNTAET procurou fomentar acordos bilaterais e voluntários para proporcionar esse apoio, além de consultar as diferentes agências da ONU sobre que tipo de assistência poderiam proporcionar nessa ocasião. O Secretário Geral manifestou grande preocupação de que a assistência bilateral e voluntária não chegasse ou chegasse tardiamente em virtude de alguma mudança de prioridade dos doadores, o que poderia ter forte impacto sobre o CFET, fundo que sustentava o orçamento governamental do ETTA.

Em virtude das dificuldades de captação de recursos, o relatório menciona (parágrafo 75) que era necessária uma estreita consulta com a população do Timor-Leste para que houvesse um claro entendimento por parte dos interessados do tipo e nível de assistência que haveria de se proporcionar. Importante ressaltar o papel do PNUD, a quem coube realizar uma auditoria dos conhecimentos especializados considerados como necessários ao apoio do novo governo independente. Segundo o estudo do PNUD (parágrafo 76), que ainda estava em curso, foram identificadas 100 (cem) funções fundamentais ao bom curso do futuro governo independente do Timor Leste, para as quais não havia pessoal local qualificado, Dois terços dessas funções seriam de supervisão (assessoramento e formação) e um terço seria de funções de execução, sobretudo nas áreas das finanças públicas, do Direito e da infraestrutura. Previa-se que metade desses técnicos seriam empregados no setor financeiro do novo governo independente, posto que a capacidade dos timorenses nesse setor era considerada rudimentar. Sem a necessária competência para o gerenciamento de um orçamento (setor financeiro) altamente dependente de doações externas, temia-se que o governo se tornasse inviabilizado, motivo da ênfase nesse setor (parágrafo 77).

O parágrafo 79 cita outras áreas de atuação fundamentais ao bom funcionamento do governo independente do Timor-Leste. A lista é demasiadamente genérica para que valha a sua citação e o parágrafo 80 ressalta que, além das necessidades já decritas, o PNUD, em consulta a chefes de divisão do ETTA, identificou mais 135 (cento e trinta e cinco) funções necessárias ao futuro governo para as quais havia carência de pessoal local.

O relatório se encerra com importantes observações relativas ao objetivo “c”, concluindo em seus parágrafos 83, 84 e 85 que seria de suma importância que o Timor-Leste não fosse

“abandonado” àquele momento, pois os “feitos” alcançados pela ONU no território haviam sido consideráveis frente ao estado de destruição e abandono que foi deixado⁴⁵. Além disso, informa que a missão sucessora teria início após a data de independência do país (20 de maio de 2002) (parágrafo 86) e que a responsabilidade pela viabilidade do Estado timorense pertencia a seu povo (parágrafo 87)⁴⁶, em uma espécie de eximicção institucional perante a um futuro que se apresentava incerto. À página 14 do relatório encontra-se a estrutura do futuro governo a qual foi inserida na presente tese como o Anexo B.

Em 17 de janeiro de 2002, o Secretário Geral apresentou o relatório **S/2002/80**, relativo ao período compreendido entre 16 de outubro de 2001 a 18 de janeiro de 2002. Este relatório se divide em duas partes. Uma primeira onde se faz, como de costume, um balanço das atividades da UNTAET para o período, reafirmando a necessidade da manutenção da presença da ONU após a independência (parágrafo 1) e uma segunda parte onde se apresenta “um planejamento detalhado de uma missão integrada das Nações Unidas que se desdobraria no Timor-Leste após a independência” (parágrafo 2).

Bem ao início do relatório, em seu parágrafo 3, o Secretário Geral informa que o Conselho de Segurança havia acatado a proposta da Assembleia Constituinte de que a independência do país seria declarada no dia 20 de maio de 2002, estabelecendo um importante marco temporal para fins de planejamento⁴⁷.

No parágrafo 4 do relatório se mencionam os avanços logrados pela UNTAET, em especial:

- a) o progresso no terreno político,
- b) os resultados atingidos na complexa tarefa de estabelecer uma administração pública timorense,

⁴⁵ No parágrafo 43 do documento intitulado “**Que no haya salida sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas**” (S/2001/394), de 20 de abril de 2001, o Secretário Geral da ONU faz uma referência especial à responsabilidade da comunidade internacional em continuar a trabalhar para a manutenção das condições atingidas naquele país, após a saída da UNTAET: 43. O mais importante no caso de Timor Leste é garantir que os enormes sacrifícios da população, os investimentos substanciais da comunidade internacional e a cooperação das partes para alcançar uma transição feliz para a independência não se percam devido à falta de atenção e apoio internacional. para o novo Estado. Ao mesmo tempo, é importante avançar para uma estrutura normal de assistência ao desenvolvimento, o mais rápido possível, de maneira responsável.

⁴⁶ Posteriormente, em 22 de outubro de 2001, foi publicado um adendo ao relatório S/2001/983, o relatório S/2001/983/Corr.1. Ali, mais uma vez, se reforça que a responsabilidade pela viabilidade do Estado timorense pertencia a seu povo. A frase original, no parágrafo 87 do relatório, dizia: “Em princípio, a responsabilidade de estabelecer um Estado viável em Timor Leste pertence claramente ao seu povo”. Na correção, assim ficou: “Em última análise, a responsabilidade de estabelecer um Estado viável em Timor Leste pertence claramente ao seu povo. (ONU, 2001, tradução nossa)

⁴⁷ Declaração do Presidente do Conselho de Segurança da ONU”, de 31 de outubro de 2001 (S/PRST/2001/32).

- c) as melhorias em relação à segurança e
- d) as políticas favoráveis ao desenvolvimento econômico e social.

Contudo, o relatório reconhece como incipientes ainda:

- a) a fragilidade dos “cimentos” políticos do novo país,
- b) seu número muito limitado de profissionais e funcionários administrativos experientes,
- c) a falta de mecanismos de segurança firmes e independentes e
- d) o estado de seu desenvolvimento econômico.

Em virtude desses últimos aspectos, o Secretário Geral alertou para a necessidade de uma presença da comunidade internacional no país até “muito depois da independência”, a fim de que não apenas se gerasse estabilidade, mas também se “realizasse o potencial de progresso gerado nos últimos anos”.

A ideia de uma administração profissional e efetiva aparece no parágrafo 12, considerando que este é um aspecto decisivo para que se mantenha um ambiente estável no país. Reconhece-se, no entanto, que os recursos e as experiências aportadas pela comunidade internacional para o cumprimento desse desiderato seguiam sendo necessários.

O relatório chama a atenção (parágrafo 13) para o fato de que, até o fim de 2001, 9.633 (nove mil seiscentos e trinta e três) funcionários públicos do Timor-Leste haviam sido contratados para a Administração Pública do Timor Leste⁴⁸, o que representava 91,2% do total de cargos previstos em orçamento. Os setores que mais demandaram trabalhadores foram o da saúde e educação, os quais abarcaram praticamente dois terços de todos os contratados, em uma demonstração de empenho governamental com atividades que promovessem crescimento sustentável e de longo prazo. Em uma rara referência às atividades distritais, o relatório, no mesmo parágrafo 13, comenta que os servidores nacionais (timorenses) estariam exercendo as funções administrativas nos distritos, em virtude da saída da maioria dos servidores internacionais e do fato de que os internacionais ali remanescentes (nos distritos) estariam se dedicando às atividades de treinamento e fomento de capacitação.

No que diz respeito ao Ministério das Relações Exteriores e Cooperação (parágrafo 19), informa-se que, no período do relatório, 30 (trinta) agentes foram formados, preenchendo-se todas as vagas previstas, em 14 países diferentes, por intermédio de programas bilaterais. Este

⁴⁸ Desde a edição do relatório S/2001/983, de 18 de outubro de 2001, a Administração Transitória do Timor Leste, conhecida pelas iniciais em Inglês ETTA, passou a se denominar como “Segundo Governo Transitório do Timor-Leste e Administração Pública do Timor-Leste (APTL).

fato, se positivo pelo aspecto da ocupação de todos os cargos previstos, torna-se relativo se consideradas as diferentes visões da prática diplomática recebidas pela diversidade da formação.

Várias foram as medidas adotadas tendentes à promoção de uma abertura do país ao mundo exterior após a independência (parágrafo 20). Destacam-se o pedido de obtenção da condição de observador na Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e de ingresso como membro na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Na segunda parte do relatório, que trata especificamente da missão sucessora, ressaltasse, mais uma vez, a necessidade da presença da ONU no território, com a ressalva de que a missão sucessora trabalharia em um cenário diferente, com distintas atribuições em relação a sua predecessora (UNTAET) (parágrafo 67). O Secretário Geral (parágrafo 68) elencou como essenciais alguns elementos para houvesse uma transição sem “tropeços”:

- a) a retirada em etapas do pessoal internacional,
- b) a incorporação ao governo de serviços comuns essenciais e a transferência dos ativos da ONU que respaldassem esses serviços,
- c) a transferência da UNTAET de algumas funções residuais de governo,
- d) a preparação de um mecanismo legislativo e processual essencial para o funcionamento do governo depois da independência e
- e) a contratação oportuna de assessores civis para o governo pós-independência.

No mesmo parágrafo 68 ressalta-se a ideia do prosseguimento de uma missão integrada no território, com a ressalva da conseqüente necessidade de redução do seu tamanho⁴⁹.

Sobre o processo de transferência de responsabilidades (parágrafo 73) foi relatado que os funcionários superiores da Administração Pública do Timor Leste estariam avaliando de que maneira a Administração iria assumir as funções governamentais que ainda estavam a cargo da UNTAET, como, por exemplo, a prestação de assessoramento jurídico e redação de leis, política e operações de defesa, política e operações de polícia, operação de rádio e televisão e planejamento eleitoral.

O parágrafo 76 reprisa que a estrutura da missão sucessora seria reduzida em relação a UNTAET e contemplaria um componente militar, um componente policial civil e um pequeno componente civil que incluiria um grupo de *experts* que deveria prestar assistência ao futuro governo em áreas específicas. O que aparece de novo em relação à estrutura da futura missão é

⁴⁹ Esta ideia foi corroborada pelo Conselho de Segurança no pronunciamento de seu presidente consubstanciado no documento S/PRST/2001/32, de 31 de outubro de 2001.

a descrição dos componentes que prestariam apoio direto ao RESG. Estes foram descritos como sendo: a) uma equipe de assistência para investigação e ajuizamento de delitos graves e b) uma equipe voltada para as atividades relacionadas à reconciliação nacional e para velar que a questão dos Direitos Humanos fosse incorporada ao trabalho da missão. É importante perceber que essas funções (investigação e ajuizamento de delitos graves e reconciliação nacional) não foram delegados ao novo governo do Timor Leste. Todas elas dizem respeito à pacificação do país e exigiam uma posição de neutralidade, posição esta difícil para o novo governo já que, com exceção da questão dos Direitos Humanos, ele também era uma das partes implicadas.

No parágrafo 82, o relatório aponta que até o fim de janeiro e início de fevereiro de 2002, a UNTAET, o PNUD e os ministérios do Timor-Leste terminariam de estipular a descrição detalhada dos cargos técnicos que seriam preenchidos por estrangeiros em apoio à Administração Pública do Timor-Leste (100 era o número de cargos considerados fundamentais). Nesse sentido, havia a intenção do Secretário Geral de desvincular o salário desses técnicos do orçamento da Administração Pública do Timor Leste, o qual era financiado pelo CFET, e integrá-los ao orçamento da UNTAET, pago diretamente pela ONU, justamente para que essas tarefas essenciais não ficassem à mercê da boa vontade dos doadores internacionais e da arrecadação tributária governamental (fontes de receita do CFET). Desta forma, a criação desses cargos dependia da aprovação da Assembleia Geral⁵⁰.

Tratando desse mesmo tema, os parágrafos 83, 84 e 85 mencionam que as 135 (cento e trinta e cinco) funções complementares, estipuladas inicialmente pelo PNUD como necessárias ao auxílio do governo independente, principalmente nas áreas do desenvolvimento socioeconômico e da redução da pobreza, teriam passado a 200 (duzentas). A fim de garantir recursos para o financiamento dessas funções o relatório menciona que estavam sendo viabilizadas acordos voluntários e bilaterais, além do oferecimento dessas vagas às diferentes agências da ONU e aos Estados-membros da organização.

Em 23 de janeiro de 2002, complementando o relatório S/2002/80, publicou-se o

⁵⁰ Orçamento da Administração de Transição das Nações Unidas para o Timor-Leste correspondente ao período compreendido entre o 1º de julho de 2001 e 30 de junho de 2002 (A/56/685), de 6 de dezembro de 2001. Parágrafo 15: 15 Na opinião da Comissão, é da responsabilidade da Assembleia Geral, com base nas propostas do Secretário-Geral e nas recomendações relacionadas da Comissão, decidir se as 100 funções podem ser equiparadas a 100 membros do pessoal e têm de ser financiadas pelas contribuições fixas da Comissão. orçamento da missão sucessora, bem como o período de financiamento. Além disso, o procedimento apropriado para o estabelecimento de cargos é que o Secretário-Geral apresente uma solicitação plenamente justificada do ponto de vista funcional e operacional. Os postos em questão não foram autorizados a nível legislativo e solicita-se ao Secretário-Geral que apresente uma proposta à Assembleia Geral sobre o assunto. como as posições propostas seriam usadas

relatório **S/2002/80/Corr.1**, o qual deu nova redação à primeira frase do págrafo 7 do relatório original e informou a data escolhida pela Assembleia Constituinte do Timor para as primeiras eleições presidenciais da história do país:

Parágrafo 7

O texto da primeira sentença deve ser o seguinte:

"De acordo com a resolução da Assembléia Constituinte a favor da realização de eleições presidenciais diretas, aprovadas em 28 de novembro de 2001, o Governo de Transição anunciou que em 14 de abril de 2002 seria eleito o primeiro Presidente de Timor Leste". (ONU, 2002, tradução nossa)

Em 17 de abril de 2002, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2002/432**, em virtude da Resolução 1392, de 21 de janeiro de 2002, a qual estendeu o mandato da UNTAET até 20 de maio de 2002, haja vista a determinação da data das eleições presidenciais para 14 de abril daquele ano. A Resolução anterior (Resolução 1338) havia prorrogado o mandato da UNTAET até 31 de janeiro de 2002.

Desta maneira, o período abarcado pelo relatório S/2002/432 era o período de 17 de janeiro de 2002 (S/2002/80) até 17 de abril do mesmo ano.

O diferencial deste relatório é que ele define, a partir de seu parágrafo 62, o “papel das Nações Unidas depois da independência” e o faz em duas partes:

- a) Plano para a Missão Sucessora e
- b) Papel do Sistema das Nações Unidas depois da Independência.

Esse planejamento, grosso modo e embora muito mais simples, corresponde ao item IV do “Informe del Secretario-General sobre La Situación em Timor Oriental”, de 04 de outubro de 1999 (Doc S/1999/1024), no qual se deu a “Proposta para uma Administração de Transição das Nações Unidas”.

O parágrafo 1 do relatório deixa claro que, além do relato sobre o período abarcado, o que se pretendia era a apresentação de “propostas concretas para o estabelecimento de uma missão de manutenção da paz sucessora, depois da independência”.

No seu parágrafo 2, o Secretário Geral exalta aquilo que considera como os maiores sucessos da missão até então:

- a) o estabelecimento dos alicerces da estrutura administrativa de um novo país;
- b) a reabilitação da estrutura básica, que considerava sustentar a atividade econômica e social, c) a aprovação de uma constituição
- d) a eleição de um primeiro presidente;
- e) a transferência da maioria das funções executivas e operacionais aos habitantes do

Timor-Leste. Dessa forma, o Secretário Geral considerava que a ONU havia “aplainado” o caminho rumo à independência do país.

Em contrapartida, o relatório reconhece as vulnerabilidades da UNTAET (parágrafo 3) nos seguintes aspectos, embora pareça mais uma descrição exemplificativa do que exaustiva:

- a) demarcação de fronteiras;
- b) regresso de refugiados;
- c) regulamentação do comércio na fronteira;
- d) necessidade de fortalecimento das estruturas governamentais;
- e) melhora do sistema judicial e de execução da lei;
- f) consolidação do marco de desenvolvimento econômico e social.

Dando a entender que o processo de transferência de responsabilidades seguia seu curso, os parágrafos 9 e 10 relatam uma série de atividades exercidas pelo Conselho de Ministros da Administração Pública do Timor-Leste. É importante recordar que este Conselho era composto exclusivamente por cidadãos timorenses. Destacam-se nesse aspecto a decisão de se solicitar a admissão do país nas Nações Unidas e no Banco Mundial e a realização, em 22 de fevereiro de 2002, do pedido de filiação ao Fundo Monetário Internacional. Outro aspecto importante é aquele que relata que os ministros avaliavam naquele momento os regulamentos aprovados pela UNTAET, com vistas a sua submissão à Assembleia Legislativa Nacional após a independência. Tratava-se de uma espécie de “controle de constitucionalidade” dos regulamentos, o que ocorria pelo fato de que todos eles foram editados antes do país possuir uma constituição. Dá-se a entender no relatório que os ministros desejavam a sua aprovação, até mesmo porque a continuidade da vigência desses regulamentos era desejável para o futuro governo por uma questão de segurança jurídica e viabilidade governamental.

O relatório reconhece que uma árdua tarefa à UNTAET seria a de implementar a administração pública no país. Tendo herdado uma situação caótica, onde não havia qualquer tipo de registro público e grande parte dos servidores estatais havia se evadido para a Indonésia, a constituição de uma administração pública “idônea e eficaz” constituía um sério desafio (parágrafo 12).

A contratação e o treinamento dos servidores haviam demorado mais do que o esperado (parágrafo 13). Até aquela data, menciona-se que teriam sido contratados aproximadamente 11.000 (onze mil) servidores de um total de 15.000 (quinze mil) previstos, incluídos aí os membros do serviço de polícia do Timor-Leste e os membros das Forças de Defesa de Timor-

Leste (FDTL)⁵¹. As contratações teriam se concentrado nos níveis inferiores da administração (mera execução), tendo sido insuficientes para os cargos diretivos (menos de 50% do previsto) em virtude da ausência de candidatos nativos qualificados e de problemas institucionais (alta rotatividade de servidores). O Secretário Geral constatava, desta forma, que um dos grandes desafios à UNTAET e ao PNUD seria o de encontrar candidatos idôneos, no meio internacional, para o exercício das funções diretivas e aplacar a falta de capacidade local por intermédio de programas de treinamento (formação) e mentores.

O parágrafo 14 noticia que a Comissão de Planeamento da Administração Pública do Timor Leste, juntamente com o PNUD, estabeleceu um programa decenal de desenvolvimento do setor público, programa este que foi cancelado pelos doadores presentes à reunião de Camberra, Austrália, em junho de 2001. Cumpre recordar que o orçamento governamental timorense dependia, em parte, de doações internacionais, as quais eram parte componente do CFET. Os doadores presentes à reunião em Camberra se propuseram a apoiar, bilateralmente, a mais de 80% dos projetos que se apresentaram como “de importância crítica para o êxito da missão administrativa”.

A administração local, relacionada ao nível distrital, pouca atenção recebe nos relatórios da UNTAET, entretanto, o parágrafo 15 do relatório em análise se ocupa desse tema, relatando que, nesse nível, a transição administrativa aos locais era plena e que os poucos internacionais que permaneciam nos distritos dedicavam-se às atividades de promoção de capacitação local, assessoramento ao planeamento e coordenação intersectorial. O Ministério da Administração Interna da APTL demonstrava preocupação em delegar aos locais poder decisório, particularmente naquilo que era pertinente à alocação de recursos locais e às disputas sobre bens imóveis.

Com relação ao gerenciamento das relações exteriores (parágrafo 16), ressalta-se o aspecto positivo da condução das negociações para a demarcação das fronteiras terrestres, as quais teriam início em abril de 2002. Dentro de um quadro de promoção da estabilidade interna, a demarcação de fronteiras era fundamental para eliminar qualquer fonte de atrito externo que pudesse desviar o foco do essencial (estabelecimento do novo Estado). Outros aspectos dignos de nota foram os avanços nas conversações sobre o comércio na fronteira e o direito de passagem entre os dois países.

⁵¹ A constituição dessa Força, bem como outros aspectos relevantes, será melhor analisada quando da exposição do objetivo “n) Criar condições de estabilidade mediante a manutenção da paz e segurança, inclusive mediante programas de desarme, desmobilização e reinserção”.

Por fim, antes de adentrar na segunda parte do relatório, parte esta dedicada ao planejamento mais detalhado para a futura missão e que será abordada em tópico à parte, os parágrafos 58 e 59 relatam que prosseguia a redução do número de servidores internacionais da UNTAET⁵², a medida que eram substituídos por locais em seus cargos, e que as FDTL, até então agindo sob a supervisão do RESG, passariam a mando de um ministério próprio, assim que se concluíssem os acordos, sobre comando e supervisão, entre a missão sucessora, sua força militar e as próprias FDTL.

Por fim, o parágrafo 61 informa que o orçamento para o biênio 2002/2003 estava sendo preparado pelo Conselho de Ministros, conselho este inteiramente composto por cidadãos timorenses, e que este orçamento seria apresentado na reunião de doadores que teria praça em Dili, nos dias 14 e 15 de maio daquele ano.

Seguindo a ordem sugerida de apresentação, será realizada a análise do segundo objetivo com o maior número de aparições estatísticas nos relatórios realizados pela UNTAET.

3.3.2 “n) Criar condições de estabilidade mediante a manutenção da paz e segurança, inclusive mediante programas de desarme, desmobilização e reinserção” (14,4%)

A primeira referência a esse objetivo aparece no relatório do Secretário Geral **A/54/654**, de 13 de dezembro de 1999, relatório intitulado “Questão do Timor-Leste”. Em seu item XII, “Estabelecimento da Administração das Nações Unidas no Timor Leste, parágrafo 39, o Secretário Geral informa que a Assembleia Consultiva Popular da Indonésia, em 20 de outubro de 1999, havia se reunido para examinar a questão da consulta realizada no Timor-Leste em 30 de agosto 1999 e seus desdobramentos. Após deliberarem sobre o tema, a Assembleia reconheceu o resultado do plebiscito e resolveu revogar a lei que integrava o Timor-Leste ao Estado Unitário da República Indonésia⁵³, repassando essa informação ao Secretário Geral da ONU por intermédio de carta escrita pelo seu recém-eleito presidente, o senhor Abdurrahman Wahid, em 25 de outubro de 1999. Ao responder a essa correspondência, o Secretário Geral da ONU considerou que entrou em vigor o Artigo 6⁵⁴ do Acordo principal de 5 de maio de 1999

⁵² A essa altura, dedicavam-se às atividades de transmissão de informações, serviços jurídicos, políticas de defesa, aquisições, políticas normativas e gestão eleitoral.

⁵³ Lei 7, de 17 de julho de 1976. Disponível na língua indonésia em http://amrtimor.org/docs/visualizador.php?bd=Documentos&nome_da_pasta=05001.129&numero_da_pagina=1

⁵⁴ Art. 6º do Acordo principal de 5 de maio de 1999 (A/53/951-S/1999/513):

Se o Secretário-Geral determinar, com base na consulta popular, e conforme este acordo, que a moldura constitucional proposta para autonomia especial não seja aceita pelo povo timorense, o governo da indonésia

(A/53/951-S/1999/513), iniciando, assim, as medidas necessárias ao processo de transição rumo à independência do Timor-Leste.

Mais adiante, no parágrafo 43, o Secretário Geral comentou sobre a necessidade de se estabelecerem boas relações entre o Timor-Leste e seus vizinhos, especialmente a Indonésia e a ASEAN. Como prova desse espírito, o documento relata a visita de Xanana Gusmão a Jacarta e de altos oficiais do CNRT à região, visitas estas intermediadas pela ONU. O Secretário também comenta que, embora a situação àquele momento estivesse relativamente estável no Timor-Leste, a reabilitação e o desenvolvimento do país dependeriam do regresso das comunidades deslocadas.

O próximo relatório onde se encontram menções que dizem respeito ao objetivo “n”, é o relatório **S/2000/53**⁵⁵, 26 de janeiro de 2000. Nele, em seu parágrafo 14, descreve-se que, apesar da normalidade gerada em matéria de segurança interna pela chegada da INTERFET, percebia-se um aumento da delinquência em Dili e outros centros urbanos.

O parágrafo 15 talvez explique as razões para esse aumento da violência nas áreas urbanas, posto que descreve nelas um quadro de extrema pobreza e de falta de oportunidades. Em frente a sede da UNTAET, onde se ofereciam 2.000 (dois mil) postos de trabalho, reuniram-se 5.000 (cinco mil) pessoas em 15 de janeiro de 2000. Ali, um breve início de violência levou a ONU a decidir por adiar a contratação, até que a situação se normalizasse.

Os parágrafos 16 e 17 relatam a ocorrência de diversos distúrbios em Dili e Baucau desde o começo de janeiro, envolvendo grupos de 60 (sessenta) a 200 (duzentos) timorenses, os quais estariam armados com pedras, facões, pedaços de pau e até armas de fogo. A ocorrência desses distúrbios levou a UNTAET a estabelecer postos de controle na região para a busca de armas.

De igual maneira, o parágrafo 18 traz informações negativas em relação à situação de segurança, particularmente na região fronteira entre o Timor-Leste e a Indonésia. Nesse parágrafo, relata-se, inclusive, a ocorrência de trocas de tiro entre guarnições da INTERFET e milicianos pró-Indonésia/militares indonésios, em cinco localidades diferentes (Suai, Alto

tomará as medidas constitucionais necessárias para encerrar seus vínculos com o Timor Leste, restaurando então, sob as leis indonésias, o status que o Timor leste tinha antes de 17 de julho de 1976, e o governa da Indonésia, de Portugal e o Secretário-Geral irão chegar a arranjos para uma transferência ordeira e pacífica de autoridade no Timor Leste para as Nações Unidas.

O Secretário Geral irá, sob um mandato legislativo apropriado, iniciar os procedimentos que permitirão ao Timor Leste começar um processo de transição rumo à independência (tradução livre)

⁵⁵ Primeiro relatório de fato sobre as atividades da UNTAET, o relatório S/2000/53 (ONU, S/2000/53, 2000) foi previsto no parágrafo 18 do Mandato (Resolução 1272), o qual estabelecia que um primeiro relatório seria feito após três meses de operação e que os demais teriam uma periodicidade de seis meses.

Lebos, Bobonaro y Motaain), com a confirmação de 2 (dois) mortos entre os milicianos e alguns feridos, incluídos aí 2 (dois) militares da INTERFET. O incidente mais grave teria acontecido na localidade de Motaain, em 10 de outubro de 1999, aparentemente por erro de interpretação cartográfica.

O incidente em Montaaain levou a INTERFET e as Forças Armadas Indonésias (TNI) a firmarem (parágrafo 19) um “memorando sobre a administração das fronteiras (Acordo de Motaain)”. O acordo visava à criação de uma comissão mista e solicitava as partes a adotar “medidas periódicas de coordenação e a estabelecer postos de controle seguros para facilitar o trânsito da fronteira por refugiados”.

Os parágrafos 20, 21, 22 e 23 também noticiam incidentes entre a INTERFET e as milícias/militares indonésios, todos na zona de fronteira e todos incidentes de nível tático (trocas de tiro, emboscadas, brigas diversas). Não há relatos de atividade pró-Indonésia, com uso de armas de fogo, no interior do país. As ações tomadas por militares indonésios revelaram-se isoladas e não parecem refletir nenhuma política governamental oficial de dissidência ou discordância com a presença da ONU no Timor-Leste.

Os parágrafos 24, 25, 26, 27 e 28 trazem informações sobre a estrutura militar presente no terreno e sobre a transferência de responsabilidade da zona de operações da INTERFET para o componente militar da UNTAET.

O relatório descreve a presença de 185 (cento e oitenta e cinco) observadores militares no Timor-Leste, de 19 países diferentes. Relata que a INTERFET transferiria suas funções a UNTAET ainda em fevereiro de 2000 e que, em 8 de janeiro daquele ano, foi firmado um plano conjunto de transição, que seria executado a partir de primeira semana de janeiro, por etapas. A transição seria feita de Oeste (mais pacífico) para Leste (mais conflituoso, região de fronteira), setor por setor⁵⁶. A estrutura geral da força militar da UNTAET seria praticamente a mesma da INTERFET, apenas um dos batalhões seria novo, de um total de 7 (sete)⁵⁷.

⁵⁶ Timor-Leste possuía 3 (setores) setores para a execução de atividades de segurança pelas tropas da ONU. O Setor Oriental (Baucau), o setor Central (Dili-Same) e o setor Ocidental. Oecussi (que era um enclave) era considerada uma zona de responsabilidade. Cada um desses setores contava com o seu Quartel General próprio.

⁵⁷ O parágrafo 26 do relatório S/2000/53 (26 jan 2000) traz informações precisas sobre a composição e distribuição do componente militar.

26. Uma vez concluída a transferência, o componente militar da UNTAET constituirá uma força militar de aproximadamente 8.500 militares e observadores de 27 países. A sede da UNTAET está sendo estabelecida em Dili. A força será organizada em três setores (oriental, central e ocidental) e uma zona de responsabilidade (Oecussi), cada um com sua sede própria. O setor oriental terá três batalhões; o setor central, com um batalhão e uma companhia de infantaria reforçada; e o setor ocidental, com dois batalhões. O enclave de Oecussi terá um batalhão. Duas importantes unidades de engenharia estão sendo implantadas com um total de cerca de 1.000 soldados. O apoio médico será prestado por uma unidade de nível III em Dili, uma unidade de nível II em Baucau e duas unidades de nível II mais pequenas no sector ocidental. Elementos civis e militares fornecerão suporte de

O parágrafo 27 do relatório deixava claro que as tarefas a serem desempenhadas pelo componente militar seriam aquelas que haviam sido estipuladas no Documento S/1999/1024, de 4 de outubro de 1999, conforme o seu artigo 75:

75. As tarefas da força das Nações Unidas seriam manter um ambiente segurança em todo o território de Timor-Leste, fornecer protecção directa funcionários e bens das Nações Unidas, monitorar a retirada rápida e completo de qualquer militar e segurança indonésio remanescente, tomar medidas para desarmar e desmobilizar grupos armados e fornecer assistência em atividades humanitárias, conforme apropriado, incluindo em condições de segurança para refugiados e pessoas internamente (ONU, 1999, tradução nossa)

O parágrafo 28 remete à ideia, presente desde o relatório em análise, de que os efetivos seriam diminuídos à medida que a situação de segurança fosse sendo estabilizada.

Em 26 de julho de 2000, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2000/738**⁵⁸. As primeiras referências ao objetivo “n” aparecem a partir do parágrafo 51 do relatório. Nesse parágrafo, salientou-se a transferência de responsabilidades da INTERFET ao componente militar da UNTAET (23 de fevereiro de 2000)⁵⁹, a qual passou a desempenhar uma série de atividades diretamente ligadas à área da segurança e outras subsidiárias como o apoio à polícia, a entrega de artigos de socorro em zonas remotas e a prestação de assistência médica a civis. Na verdade, essa era apenas uma descrição inicial, pois as tropas da ONU se ocupam de um escopo muito maior do que este de ações subsidiárias.

Apesar da situação de segurança ter permanecido estável de uma maneira geral, entre o fim de fevereiro e o início de março se noticiaram sobre posições da UNTAET próximas à fronteira. Além disso, foram noticiadas quatro incursões terrestres de grupos milicianos, oriundos da porção oeste da ilha. Esta situação levou o Comandante (FC) da PKF⁶⁰ e o Diretor de Assuntos Políticos da UNTAET a viajarem a Jacarta para um encontro com o Ministro das Relações Exteriores e o Chefe das Forças Armadas indonésias. Nesse encontro, obteve-se das Forças Armadas indonésias o compromisso de “renovar seus esforços para garantir a segurança ao largo da fronteira e evitar a infiltração de milícias no Timor-Leste”. Em 11 de abril o FC e o

comunicações. As operações em Timor Leste exigem um apoio considerável da aviação, que consistirá numa combinação de aviões militares e civis. Força até junho terá apoio logístico do Grupo de Apoio da Força Australiana (fornecimentos, serviços e transportes), que contingente falta sustentação serve atualmente como parte da INTERFET e fornece suporte, entre outros. Depois de junho, será necessário substituir a maior parte do grupo de apoio por empreiteiros civis ou outras unidades militares.

⁵⁸ Relatório S/2000/738 (ONU, S/2000/738, 2000). O relatório reporta o período de 27 de janeiro a 26 de julho de 2000.

⁵⁹ Tradicionalmente, a transferência de uma responsabilidade militar qualquer, de uma tropa a outra, chama-se de “handover” (passagem) na ONU.

⁶⁰ “Force Commander” da “Peacekeeping Force”

Comandante das Forças Armadas da Indonésia firmaram um memorando de entendimento para que houvesse um mínimo de coordenação tática⁶¹ na zona de fronteira, fato este que levou os indonésios a posicionarem naquela região um segundo batalhão (já havia um) e um Comando de Brigada (parágrafo 52).

A partir dessas medidas, a situação na fronteira se estabilizou, o que não impediu, entretanto, a ocorrência de trocas de tiro eventuais. Em uma delas, no Distrito de Cova Lima, um soldado da Nova Zelândia veio a falecer inclusive (parágrafo 53).

Essa busca de contato do componente militar da UNTAET com autoridades indonésias foi muito importante para que o ambiente de segurança da missão não enfrentasse desafios mais gravosos. Além disso, a UNTAET contou com a boa vontade das autoridades indonésias, pelo menos nos níveis mais altos, para que houvesse um bom encaminhamento das questões de segurança.

A primeira menção a questões de desmobilização e reinserção aparecem no parágrafo 54, onde se noticiou que os membros das Forças Armadas de Libertação do Timor-Leste (FALINTIL) acamparam no Distrito de Aileu, a partir de outubro de 1999. Dos quase 1.000 (mil) combatentes ali acantonados em outubro de 1999, em torno de 500 já haviam sido licenciados e enviados às suas casas em julho de 2000, haja vista as condições adversas que se encontravam em termos de infraestrutura e alimentação. A situação desses ex-combatentes era agravada pela falta de clareza em relação a função que teriam para a sociedade a partir daquele momento, bem como para o futuro, o que suscitava preocupações em termos de moral da tropa e disciplina. Para mitigar a situação, a UNTAET obteve do governo americano a quantia de US\$ 100.000 (cem mil), via CEFET, a fim de prover alimentos durante dois meses ao pessoal das FALINTIL e seus agregados⁶².

O parágrafo 55 dava a dimensão e a diversidade de constituição da PKF⁶³ àquele momento, que alcançava mais de 8.000 homens de 32 (trina e duas) nacionalidades diferentes,

⁶¹ Ações de coordenação de áreas de trânsito, corredores de progressão, balizamentos, horários de restrição de atividades, entre outras.

⁶² É importante lembrar que o planejamento de emprego da UNTAET no Timor previa que a Divisão de Assuntos Econômicos Financeiros e de Desenvolvimento formulasse um plano de reintegração dos ex-combatentes timorenses (FALINTIL) à vida civil. Mais tarde se verá que parte desses ex-combatentes foi aproveitada nas FDTL e parte foi dispensada.

⁶³ 55. Actualmente el componente militar de la UNTAET cuenta con 8.032 efectivos de todos los rangos (cifra que comprende 198 observadores militares), provenientes de los países siguientes: Australia (1.542), Bangladesh (572), Bolivia (2), Brasil (81), Canadá (3), Chile (33), Dinamarca (2), Egipto (83), Estados Unidos de América (4), Federación de Rusia (2), Fiji (188), Filipinas (623), Francia (6), Irlanda (44), Jordania (720), Kenya (252), Malasia (32), Mozambique (12), Nepal (168), Noruega (6), Nueva Zelanda (675), Pakistán (804), Perú (23), Portugal (759), Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (4), República de Corea (444), Singapur (24), Suecia (2), Tailandia (919), Turquía (2) y Uruguay (1).

incluídos nesses os 198 (cento e noventa e oito) observadores militares da ONU.

A intenção de diminuição paulatina dos efetivos militares à medida que a situação de segurança se estabilizasse aparece no parágrafo 56, onde se noticiou a hipótese de redução de um efetivo de 1850 (mil oitocentos e cinquenta) homens para 500 (quinhentos) no Setor Oriental. Essa redução equivaleria ao efetivo de um batalhão e estava prevista para que ocorresse até janeiro de 2001.

O relatório também exalta a importância dos observadores militares que acabaram desempenhando um importante papel nos distritos, garantindo a presença da ONU até o desdobramento de todo o componente militar e civil da UNTAET. Os observadores, igualmente, foram importantes interlocutores, promovendo a ligação com as Forças Armadas indonésias e com as FALINTIL (parágrafo 57).

O parágrafo 58 relata um assunto bastante polêmico que diz respeito ao fato do Timor-Leste ter a necessidade ou não de possuir Forças Armadas. Nesse parágrafo se dá a entender que, inicialmente, a intenção do CNRT era a de que Timor não possuísse Forças Armadas, mas, tão somente, “pessoal de segurança vinculado à polícia”. Esse pensamento do CNRT era baseado na carência de recursos e, ao momento do relatório (26 jul 00), já havia se modificado para uma posição favorável à existência de uma “força nacional de segurança, inicialmente fundada nos integrantes das FALINTIL”. O relatório não menciona o que teria levado a essa mudança de posição, mas remete à ideia de que a existência dessa força seria necessária na transição à independência para que Timor pudesse cuidar de suas fronteiras, levando-se em conta uma saída da UNTAET nesse interregno. Logo em seguida, ainda no mesmo parágrafo, menciona-se que, com o apoio do Reino Unido, o King’s College estaria realizando um estudo sobre as necessidades do Timor-Leste em relação às suas Forças Armadas e as consequências práticas e financeiras desse fato. A previsão era a de que o estudo terminasse em agosto e fosse submetido a um amplo debate sobre o que contivesse, muito embora não tenha especificado em que nível aconteceria esse debate e quem participaria do mesmo.

Em 16 de janeiro de 2001, já em um período de maior aprofundamento do processo de timorização⁶⁴, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/42**, relatório este que abrangia o período de 27 de julho de 2000 a 16 de janeiro de 2001.

As primeiras referências ao objetivo “n” aparecem no parágrafo 10 do relatório. Ali se

⁶⁴ Até o relatório anterior, S/2000/436, a ênfase da UNTAET residiu na resolução de problemas emergenciais, em especial os relacionados à segurança e a uma infraestrutura mínima (vide seus parágrafos 63 e 64). A partir do relatório S/2001/42, a UNTAET se volta mais ao processo de transição de governo, com ênfase nas questões sobre a Administração Transitória.

comenta a respeito persistência da promoção de pequenas incursões na fronteira oeste (sob responsabilidade do comando do setor Oeste) por parte de milicianos (no máximo 150 deles) advindos da Indonésia. O parágrafo demonstra a preocupação da ONU com essas atividades, mencionando que elas teriam sido responsáveis pelo deslocamento de, pelo menos, 3.000 (três mil) pessoas na região e que 2 soldados da ONU haviam sido mortos em combates fortuitos com milicianos (um neozelandês, em 24 de julho de 2000, e um nepalês, em 10 de agosto de 2000). Como ação retaliatória, a ONU teria promovido a intensificação de patrulhas na região, decidido por suspender a redução de seus efetivos (na verdade até aumentou em uma Companhia de fuzileiros) e intensificou as ações de vigilância e informação (parágrafo 11) o que teria levado a um decréscimo das ações dos milicianos até o fim de setembro, considerando estável a situação, ainda que com a ocorrência episódica de outros incidentes.

Nos parágrafos 43 e 44 o Secretário Geral presta conta dos efetivos militares e policiais da ONU, não se observando nenhum decréscimo significativo de efetivos para o período, o que denota a manutenção do *status quo* da situação de segurança. Os militares, que no relatório anterior eram 8.032 (oito mil e trinta e dois), haviam diminuído para 7.936 (sete mil novecentos e trinta e seis), uma queda de apenas 96 (noventa e seis) de seus efetivos. Os policiais internacionais eram 1.402 (mil quatrocentos e dois).

Considerada como uma inovação importante rumo ao processo de transferência de responsabilidades graduais aos timorenses (timorização), a participação da UNTAET na criação das FDTL é comentada com destaque no relatório (parágrafo 48). O parágrafo também menciona que as FDTL se mantiveram sob coordenação do ETTA, o que dá a entender que o processo teve a participação dos timorenses, e exortava aos países que se comprometeram a apoiar às FDTL (treinamento, doutrina, etc) que mantivessem suas posições, posto que este projeto dependia totalmente de apoio internacional.

A questão da segurança tinha um importante impacto na situação dos refugiados que se encontravam na parte ocidental da ilha (Indonésia). A UNTAET chamava a atenção para a relativa estabilidade que se havia conquistado nos últimos meses (a partir de setembro de 2000) com o controle das incursões clandestinas promovidas por milicianos ocidentais no território timorense, contudo, destacava que a mera existência dessas milícias era uma fonte de ameaça aos refugiados que se encontravam em acampamentos de refugiados na Indonésia. Desta forma, o relatório chama a atenção para a necessidade de que a Indonésia mantivesse o seu compromisso de garantir a segurança daqueles cidadãos timorenses que no seu território ainda permaneciam (parágrafo 49).

Finalizando o relatório quanto aos aspectos relativos ao objetivo “n”, o parágrafo 50 destaca a necessidade da manutenção da PKF e da UNPOL no território, mesmo após a independência do Timor-Leste (parágrafo 50). Os motivos para tal seriam os relacionados ao reconhecimento da falta de maturidade das instituições de segurança recém-criadas, as quais necessitariam de apoio por algum tempo. Para a força militar não se fez nenhuma previsão de saída. Para a UNPOL, estimou-se que sairia em 2002.

Em 2 de maio de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/436**⁶⁵.

As primeiras observações relativas ao objetivo “n” aparecem nos parágrafos 19 e 20 que destacam que as condições de segurança estavam boas, tanto na fronteira quanto no interior do país. Não obstante, há relatos isolados de violência nas províncias de Baucau e de Viqueque. Em Baucau, inclusive, funcionários da UNTAET teriam sido vítimas de alguns atentados e uma mesquita teria sido incendiada. Em Viqueque, os incidentes seriam relacionados a brigas entre gangues de jovens. Os incidentes em Baucau tiveram conotações políticas, com manifestações de insatisfação por parte de membros do Conselho Popular de Defesa da República Democrática do Timor-Leste (CPD-RDTL) e de membros das FALINTIL. Não há menções quanto aos motivos dessas manifestações, mas provavelmente fossem relacionadas a questões relativas ao aproveitamento de ex-combatentes nas FDTL. Esses parágrafos também fazem as primeiras menções ao crescente desemprego e à crescente pobreza, principalmente no seio dos jovens, associando-os às hipóteses de promoção da violência e os colocando como fonte de preocupação.

O parágrafo 21 informa que a maior preocupação de segurança àquele momento era relacionada à violência política, especialmente por causa das futuras eleições para a Assembleia Constituinte e para presidente. Esta era uma preocupação natural haja vista que todo o processo de intervenção da ONU era decorrente de um estopim relacionado à violência política (incidentes de agosto de 1999 decorrentes do resultado do plebiscito).

O relatório menciona, em seu parágrafo 22, a estabilização do setor Ocidental em termos de segurança.

Entretanto, informa que o ideal das milícias pró-indonésia se mantinha vivo (parágrafo 23), com seu objetivo de anexação do território timorense, para o qual contaria com a manutenção de seu arsenal (não foram desarmados) e um certo beneplácito das Forças Armadas

⁶⁵ Este relatório é decorrente da Resolução 1338, de 31 de janeiro de 2001, a qual prorrogara o mandato da UNTAET até 31 de janeiro de 2002. Essa Resolução determinou a apresentação de um relatório até 30 de abril daquele ano que informasse sobre a execução do mandato e como repercutiria o término da UNTAET em sua transição para uma missão integrada.

indonésias, as quais haviam “ajudado a manter uma estabilidade moderada na fronteira”. A ONU considerava que as milícias continuavam a ser “uma força que tinha que ser levada em conta” ainda que o número de incursões ao território timorense houvesse diminuído. Além disso, informava que as milícias continuavam a obter informações sigilosas no território do Timor por conta do exercício de contrabando na fronteira.

Em virtude de toda essa situação de incerteza, o Secretário Geral anunciava que “seria prudente manter o componente militar” tal como estava até que o governo do Timor-Leste houvesse sido instituído (parágrafo 24). A dotação da PKF àquela época era de 8.182 (oito mil cento e noventa e dois) homens de um total autorizado de 8.950 (oito mil novecentos e cinquenta).

A questão da possível redução dos efetivos militares da UNTAET (downsizing) seria revista após as eleições da Assembleia Constituinte (parágrafo 31) e, desde que as condições de segurança permitissem, após um governo independente, estava planejada a redução desses efetivos apenas no setor Oriental.

O relatório informava que o primeiro batalhão das FDTL já se encontrava em formação introdutória (instrução militar básica), a cargo de forças portuguesas e australianas, e que estes últimos estavam encarregados de criar um centro de instrução na localidade de Metinaro. O Secretário Geral mencionava que demoraria muito tempo para que as FDTL estivessem devidamente adestradas para o exercício de suas funções e que uma outra conferência seria realizada em junho de 2001 com os países que contribuía para a criação das FDTL (parágrafo 32).

Em 24 de julho de 2001, a UNTAET publicou o relatório do Secretário Geral **S/2001/719**.

Em seus parágrafos 40 e 41, o relatório descreve a situação do Centro de Formação de Metinaro, cuja criação, em termos provisórios, remetia a janeiro de 2001. Este Centro foi aprovado pelo Conselho Nacional, que aprovou a sua lei de criação, publicada pelo RESG em 31 de janeiro daquele ano. O relatório mencionava que dos 1.500 (mil e quinhentos) soldados previstos, 594 já haviam sido incorporados às FDTL, sendo a maior parte procedente das FALINTIL. A inauguração do quartel permanente do Centro de Formação de Metinaro ocorreu em 7 de julho de 2001, sendo que a primeira turma de “cadetes” formou 247 (duzentos e quarente e sete) militares.

Ainda em relação às FDTL, o relatório comenta sobre a efetiva realização da reunião de junho de 2001 relativa ao futuro das FDTL, mencionada no parágrafo 32 do relatório anterior.

Nessa reunião (parágrafo 42), os países que se comprometeram bilateralmente com o Timor-Leste a cooperar para a criação de suas FDTL apresentaram um plano quinquenal para o futuro desenvolvimento dessas Forças. A implementação de um primeiro batalhão totalmente timorense se previa para o meio de 2002 e este contaria com um efetivo de 408 (quatrocentos e oito) homens. Ficou acordado que a instrução, a infraestrutura e os equipamentos das FDTL ficariam a cargo das contribuições voluntárias dos países que se propuseram a ajudar. Os gastos com pessoal, operações e manutenção ocorreriam por conta do governo do Timor Leste. Conforme se abordará mais adiante, esta influência internacional nas FDTL traria distintos impactos na formação da força militar daquele país, especialmente na ausência de uma doutrina unificada de formação e de mentalidade institucional.

Os parágrafos 47, 48, 49 e 50 relatam a preocupação da ONU com a recorrência da ameaça miliciana (milícias pró-Indonésia), especialmente com os fatores que encorajavam a possibilidade de atuação dessas milícias desde a Indonésia, em que pese, desde de dezembro de 2002, ter havido uma diminuição dos contatos diretos entre as tropas da ONU e ditas milícias. Algumas fontes de preocupação da ONU eram: a) a continuidade de acesso dos milicianos a armamentos de pequeno porte e granadas de mão, que estariam “escondidos” na Indonésia, b) a condescendência da justiça indonésia frente a graves crimes cometidos por milicianos contra timorenses e agentes da ONU, quando dos episódios de violência de 1999, c) a possibilidade de reinício da atuação dessas milícias após a saída da ONU em um cenário pós-independência.

Por outro lado, no próprio Timor (parágrafo 51), as preocupações com a questão da segurança residiam na possibilidade de ocorrência de violência interpartidária e comunal durante o período de transição à independência. A velocidade e a magnitude de alguns incidentes no começo de março de 2001, com a queima de residências inclusive, nas localidades de Baucau e Viqueque, eram demonstrações de que nem tudo era pacífico e estável no território. Segundo o relatório, “muitos timorenses vêem o sistema multipartidário com medo, pois o associam aos confrontos e à violência do passado”. Em resposta a essas ameaças, a UNTAET e o ETTA intensificavam as medidas de segurança empregando coordenação entre os componentes civil, militar e policial. A essa altura, a PKF contava com um total de 7.953 (sete mil novecentos e cinquenta e três) homens de um total de 8.950 (oito mil novecentos e cinquenta) autorizados, não demonstrando nenhuma tendência de *downsizing*.

A preocupação com as milícias pró-Indonésia reaparece no relatório no parágrafo 58, já dentro do subtítulo “Missão sucessora”. O Secretário Geral informava que, conquanto o nível de atividade das milícias tivesse se reduzido, estas continuariam a representar uma ameaça

enquanto não fossem dissolvidas pelo governo indonésio. Como consequência desse cenário, a UNTAET, em coordenação com o governo do Timor-Leste, deveria manter suas atividades com ênfase na zona de fronteira (Setor Ocidental e enclave de Oecussi), com uma força militar compatível com o grau de presença que mantinha àquela época. Mesmo assim, o relatório do Secretário Geral considerava viável a redução de três para um batalhão de infantaria no setor Oeste, no caso em que o ambiente de segurança se estabilizasse.

Finalizando o relatório no que pertine às questões de segurança e estabilidade, os parágrafos 59 e 60 mencionam as características da futura PKF⁶⁶ e a necessidade de se reavaliar a estrutura e o tamanho da força e da UNPOL em um cenário pós-eleições.

Em 18 de outubro de 2001, o Secretário Geral da ONU publicou o relatório **S/2001/983**, relatório que, como já mencionado anteriormente, tem como traço marcante o planejamento do Segundo Governo Transitório do Timor-Leste (ETTA), governo esse já devidamente “emoldurado” para o período pós-independência”.

A capacitação profissional das FDTL prossegue como uma preocupação da ONU. Em uma estratégia de saída do território de suas tropas, ainda que a médio prazo, seria importante para a organização ter a certeza de que as forças de segurança locais estivessem devidamente qualificadas a assumir suas responsabilidades. O parágrafo 26 do relatório enuncia que o Quartel General das FDTL já se encontrava instalado em Dili e que o centro e treinamento em Metinaro estava em plena atividade, tendo promovido formação básica, até aquela data, a um contingente de 594 (quinhentos e noventa e quatro) militares de um total previsto de 1.500 (mil e quinhentos). Este parágrafo também traz uma importante informação que diz respeito à alocação de 50 (cinquenta) vagas a um pequeno contingente marítimo. Embora as FDTL se constituam em um corpo único⁶⁷, o ETTA achou interessante reservar uma pequena quantidade de vagas a esse componente em virtude do país ser uma ilha e não possuir fronteiras terrestres. Além disso, informa-se que o marco institucional das FDTL se encontrava em constituição,

⁶⁶ 59. A força de paz seria altamente móvel, capaz de enfrentar qualquer ameaça externa e fornecer apoio de segurança em qualquer ponto de conflito dentro do país. Seria necessário ter capacidade de transporte de tropas suficiente, bem como engenheiros, pessoal de aviação e comunicações, para manter um alto nível de mobilidade tática nas regiões fronteiriças e em outras partes do país, todas com apoio logístico adequado. Uma vez que as condições para a retirada dos setores central e leste fossem dadas, o apoio dos engenheiros seria reduzido à metade de sua força atual. A simplificação de outras modalidades de apoio permitiria novas reduções de unidades de combate e da sede. O grupo de observadores militares também veria seu tamanho atual reduzido e sua atenção focada nas áreas de fronteira. (ONU, 2001, tradução nossa)

⁶⁷ As Forças de Defesa de Timor-Leste (FDTL) se constituem nas Forças Armadas daquele país e não são divididas nos tradicionais ramos do Exército, da Marinha e da Força Aérea. O componente primordial é composto por uma Força Terrestre (dois batalhões leves e uma Companhia de Polícia Militar), contudo, há um pequeno Contingente Naval. Não há componente aéreo nas FDTL.

inclusive com a publicação de um código disciplinar para os militares.

Os parágrafos 27 e 28 relatam as atividades na fronteira. Um aspecto positivo foi o da diminuição das incursões milicianas ao longo da linha de coordenação tática, “uma espécie de fronteira oficiosa acordada entre a UNTAET e as Forças Armadas da Indonésia a espera de uma demarcação oficial da fronteira”, segundo palavras do próprio relatório. Em que pese a diminuição das incursões, relata-se o aumento considerável de atividade comercial ilícita (contrabando), dominada, pelo que se suspeitava, pelos milicianos, interessados não apenas no lucro como também na obtenção de informações do lado oriental (Timor-Leste).

Como prova da boa vontade entre a UNTAET e o governo da Indonésia foi celebrado o “Acordo Técnico Militar” (parágrafo 30), em 28 de agosto de 2001. Este acordo, assinado pelos comandantes da PFK e das Forças Armadas indonésias, se constituía em um importante meio de coordenação das ações de ambas as tropas ao longo da linha de coordenação tática e substituía o memorando de entendimento assinado em 11 de abril de 2000 (vide comentários sobre o parágrafo 52 do relatório S/2000/53).

Na parte IV do relatório, que trata da “Transição a Missão Sucessora”, o parágrafo 56 menciona que se fossem mantidas as condições de segurança como as que existiam à época do relatório, uma redução do efetivo militar iniciaria em novembro. Até a independência, se previa que os 7.947 (sete mil, novecentos e quarenta e sete) soldados existentes fossem reduzidos para aproximadamente 5.000 (cinco mil) e que as áreas que sofreriam redução seriam as seguintes: tropas de Engenharia, Saúde, Aviação e Apoio. O relatório também previa a redução dos efetivos internacionais de policiais, que passariam de 1.650 (mil seiscentos e cinquenta) para 1.250 (mil duzentos e cinquenta) até a independência.

Nos parágrafos 62, 63 e 64, o relatório discorre sobre a reestruturação tática da PKF para o seu funcionamento no período pós-independência, já inserida em uma nova missão. O setor Oeste seria o único a contar com a presença de dois batalhões e um Quartel General próprio. O enclave de Oecussi contaria com um batalhão e os setores Central e Leste contariam ambos com um batalhão, que deveria ser dotado com alto grau de mobilidade. Em termos de finalidade, as tropas da PKF deveriam continuar a assegurar o território contra ameaças externas, contudo, deveriam ter flexibilidade suficiente para garantir segurança internamente também. A tarefa do componente militar da missão sucessora foi definida como “prestar assistência para manter um ambiente seguro no Timor-Leste em cooperação com as FDTL, a UNPOL e o Serviço de Polícia do Timor-Leste”. Persistia a preocupação em manter um ambiente seguro na fronteira, onde a PKF deveria continuar a dissuadir grupos armados ilegais, até que as FDTL se compusessem

plenamente. A tarefa de manter a segurança do pessoal da ONU e de suas instalações continuava a ser uma tarefa original, não delegada, e o “enlace” com as Forças Armadas indonésias deveria ser mantido pelo grupo de observadores militares da ONU na zona de fronteira.

O parágrafo 65 traz importantes informações sobre as FDTL, especialmente sobre o calendário de seu desenvolvimento e pleno emprego. Comenta-se nesse parágrafo que um dos dois batalhões previstos para a sua existência (das FDTL) estaria em condições plenas de operacionalidade em junho de 2002 (batalhão do setor Leste) e o outro estaria pronto no fim de 2003. As FDTL, como um todo, estariam “prontas para assumir plenamente as suas responsabilidades por suas próprias medidas de defesa” ao final de 2004 ou mais tardar.

Em 17 de janeiro de 2002, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2002/80**, que traz em sua segunda parte, conforme mencionado anteriormente, um “planejamento detalhado de uma missão integrada das Nações Unidas que se desdobraria no Timor-Leste após a independência” (parágrafo 2).

A situação de segurança tem seus primeiros comentários no relatório a partir do parágrafo 28, onde se enuncia que a estabilidade no Timor, como condição de segurança, é fundamental não apenas ao país, mas também ao entorno regional.

Nos parágrafos 29 e 30 o relatório prossegue a análise de segurança, com a persistente ênfase na situação fronteiriça. Resume-se que, mesmo diante de um considerável declínio das incursões milicianas ao território timorense, as atividades de comércio ilegal, quando patrocinadas por milicianos, dão a si contornos políticos indesejáveis e capazes de provocar desequilíbrios nas relações entre os dois países. Desta forma, o relatório sugere a adoção de um “regime transfronteiriço geral” entre os dois países a fim de que haja estabilidade a longo prazo nessa região. Por derradeiro, o parágrafo 30 também comenta a necessidade de que tais medidas não se limitem à fronteira oeste do Timor, mas que também sejam adotadas em relação ao enclave de Oecussi, para o qual se previa um regime especial na nova constituição, com medidas administrativas e econômicas diferenciadas.

No que diz respeito à segurança interna, o parágrafo 44 informa que as taxas de delinquência no país seguiam baixas, entretanto, um aspecto chamava a atenção, que era a criação de grupos não oficiais de segurança local, desde a eleição de agosto de 2001 (eleições para a Assembleia Constituinte). Esses grupos eram compostos, em sua maioria, por ex-combatentes das FALINTIL não acolhidos nas FDTL. O relatório não comenta sobre a sua finalidade e nem sobre o motivo pelo qual a criação desses grupos suscitaria preocupação por parte da ONU, mas se supõe que a preocupação fosse oriunda do tipo de atividade que poderia

ser exercida e, até mesmo, o seu crescimento em números, haja vista que a absorção de ex-combatentes pelas FDTL seria limitada, como se abordará mais adiante.

Na abordagem do problema relacionado no parágrafo anterior, a UNTAET informava que estudava a possibilidade de adotar medidas restritivas, proibindo as atividades de segurança não autorizadas, alegando que velava “por melhorar as condições de vida dos antigos membros das FALINTIL (parágrafo 45).

Outra preocupação era a questão da violência doméstica (parágrafo 46), que aparece nos relatórios da ONU pela primeira vez neste relatório (S/2002/80), após chamar a atenção das autoridades da pelo aumento substancial de denúncias pela sua prática. As principais vítimas seriam as mulheres e as crianças e a ONU relata que este seria um “grave problema social” e que era necessário que, por intermédio de programas educacionais, a população fosse orientada e compreendesse a “magnitude do problema” a fim de encontrar soluções na comunidade local. As questões sociológicas/psicossociais foram muito pouco contempladas nos relatórios da ONU no Timor-Leste. Este fato é uma das poucas abordagens a esse respeito ao longo de toda a análise dos relatórios da UNTAET e será recobrado quando da “conclusão parcial” deste autor sobre o capítulo em questão.

No item III. do relatório, “Missão Sucessora”, em seu subitem “A”, Transição a um governo independente, o relatório retoma o tema do “downsizing” (redução de efetivos), informando que a estabilização das condições de segurança permitiu à ONU começar a reduzir seus efetivos⁶⁸ nos termos do que relatou o parágrafo 70.

Dada a constatação de que a declaração de independência geraria um status diferenciado às tropas da ONU, em relação ao que tinham durante o período da UNTAET, o parágrafo 71 chama a atenção para a necessidade de se criarem meios jurídicos em parceria com o governo local sobre o status da força e suas relações com as FDTL. Esta era uma medida que não visava tão somente à questão das imunidades jurídicas que as tropas deveriam possuir, mas também a

⁶⁸ 70 Em Novembro, o ambiente de segurança estável permitiu à UNTAET começar a reduzir o seu componente militar e, na altura da independência, a força de manutenção da paz das Nações Unidas terá cerca de 5.000 soldados. Actualmente, a UNTAET tem 7.212 tropas, mais de 1.700 abaixo do número autorizado de 8.950 tropas. À medida que a redução avança, a força foi reconfigurada para que possa continuar a promover a estabilidade na fronteira e internamente em todo o território de Timor Leste. Os contingentes que anteriormente estavam baseados em Ermera e Manatuto foram repatriados e as tarefas militares nesses distritos estão agora sob o contingente estacionado em Dili. No final de janeiro de 2002, o batalhão atualmente baseado em Lautem será responsável pelas tarefas em Oecussi, e o batalhão atualmente estacionado em Baucau expandirá suas operações atuais para incluir Lautem. Espera-se que até maio de 2002 um único grupo de engenharia assuma as responsabilidades dos dois batalhões de engenharia atualmente na área da missão. Da mesma forma, atualmente a polícia civil cuenta con 1.273 oficiales, número. Tem 1.273 oficiais, um número que será reduzido para 1.250 no momento da independência. (ONU, 2002, tradução nossa)

questão da coordenação de comando, haja vista que as FDTL estariam subordinadas ao governo local após a independência. O mesmo raciocínio deveria ser aplicado às forças policiais.

A terceira parte do relatório, “III. Missão Sucessora”, também contempla o item “B. Plano para a missão sucessora”, onde aborda em seu subitem 2 as considerações que a ONU julgava pertinentes ao componente militar.

Os parágrafos de 86 a 90 são aqueles em que se inserem as observações sobre o componente militar da ONU em um cenário de uma Operação de Paz no pós-independência.

O parágrafo 86 cuida da finalidade do componente militar a quem incumbia “prestar apoyo constante al mantenimiento de la seguridad externa y la integridad territorial de Timor Oriental y también de transferir sus responsabilidades a la Fuerza de Defensa de Timor Oriental y a los correspondientes departamentos de administración pública en forma oportuna y coordinada”. Além disso, em coordenação com outros componentes da missão, o componente militar também deveria seguir “facilitando las negociaciones sobre la delimitación de fronteras, que son cruciales para desarrollar las estructuras y políticas regionales de seguridad y control fronterizos”.

O parágrafo 87 tratava da composição tática da futura PKF. Em termos de inovação ao que se previu em relatórios anteriores, destaca-se apenas o acréscimo de um batalhão de Infantaria ao setor Central e Oriental, que anteriormente seriam contemplados apenas com um batalhão móvel. Nos demais setores, seguiu-se a mesma previsão já descrita nesta tese. A segunda parte do parágrafo 87 confirma a presença da PKF na região de fronteira até que o Timor-Leste desenvolva “plenamente la capacidad de seguridad y control fronterizos” e assevera, mais uma vez, a responsabilidade da ONU em relação à proteção de seus funcionários e bens.

O parágrafo 88 menciona que seria possível reduzir ainda mais os efetivos da PKF no contexto da missão sucessora e essa redução se daria em duas etapas. A primeira delas ocorreria quando a situação nas fronteiras se normalizasse, a partir da sua demarcação definitiva e a criação de um sistema adequado de controle fronteiro⁶⁹. A segunda etapa de redução é descrita no parágrafo seguinte, parágrafo 89, e elenca como condição para a total retirada das tropas da ONU do território, que as FDTL se tornassem totalmente capazes de responder às ameaças externas, fato este que só se tornaria possível após a implementação do segundo batalhão das FDTL, cuja previsão de inauguração, otimista, era o fim de 2003.

⁶⁹ “88... o que implicaria uma redução de dois batalhões, isto é, entre 2.500 e 3.000 soldados.” (ONU, 2002, tradução nossa)

O parágrafo 90 confirma o planejamento anterior da presença de 120 observadores militares para a futura estrutura militar da ONU, informando apenas que este número poderia sofrer pequenas variações de acordo com sua capacidade de supervisionar a situação em matéria de segurança.

O último relatório que contempla observações pertinentes ao objetivo “n” foi o último relatório produzido pela UNTAET antes da independência do Timor-Leste: o relatório **S/2002/432**, de 17 de abril de 2002.

Os parágrafos 23, 24 e 25 são os que descrevem os avanços alcançados pela criação das FDTL. Primeiramente, se destaca o fato do primeiro batalhão já se encontrar em plena fase de instrução, com um efetivo de 500 (quinhentos) homens, funcionando na localidade de Los Palos, distrito de Lautem. Para o segundo batalhão, prosseguia o recrutamento que era realizado no Centro de Instrução de Metinaro, distrito de Dili. Relata-se que o Contingente Naval também seguia com a sua formação e que teria como base o porto de Hera, também no distrito de Dili.

No parágrafo 24 se faz menção ao planejamento do orçamento do “Ministério da Defesa” que teria como tarefas o assessoramento normativo das FDTL em matéria de defesa e a sua supervisão civil, essencial para a gestão a longo prazo daquelas forças. Logo em seguida, o Secretário Geral trata de agradecer àqueles que celebraram acordos bilaterais com o Timor-Leste e foram doadores para o estabelecimento das FDTL, ressaltando, porém, que a continuidade desse apoio era fundamental para que estas forças alcançassem sua autonomia operacional até janeiro de 2004, conforme se previa.

Os artigos 26, 27 e 28 resumem a situação do “ambiente de segurança” considerando-o estável ao fim da missão e ratificam a preocupação da UNTAET, para a próxima missão, em relação a presença de milicianos no lado oeste da fronteira, o exercício de comércio ilegal por parte desses e o fato de não haver uma linha demarcatória de fronteira perfeitamente definida, fatos estes que considera potencialmente perigosos para a futura situação de estabilidade do Timor-Leste.

Corroborando informações anteriores, o relatório demonstra um certo grau de preocupação com a situação dos “grupos de segurança” oficiosos nos distritos e a sua coexistência com a polícia. Ocorre que a Constituição⁷⁰ do Timor-Leste autorizou o funcionamento de ditos grupos juntamente com a polícia e estes grupos eram formados, em

⁷⁰ Artigo 147.º da Constituição do Timor-Leste: (Polícia e **forças de segurança**) 1. A polícia defende a legalidade democrática e garante a segurança interna dos cidadãos, sendo rigorosamente apartidária. 2. A prevenção criminal deve fazer-se com respeito pelos direitos humanos. 3. A lei fixa o regime da polícia e **demais forças de segurança**.

grande parte, por ex-combatentes das FALINTIL. Estes combatentes se sentiam discriminados e sem reconhecimento público por não terem sido aceitos nas FDTL e suas atividades como constituintes desses grupos de segurança, àquela data, não se constituíam em ameaça, mas eram inspiradoras de vigilância para o futuro. A ONU relata que cuidava da situação por intermédio da prestação de apoio a esses ex-combatentes. Este apoio seria prestado por outros órgãos e, a teor da leitura do conteúdo do relatório, dá a entender que ocorria meramente no campo da retórica, o que denota um certo descaso da organização em relação ao tema.

3.3.3 “h) Estabelecer instituições não discriminatórias e imparciais, em particular no sistema judicial e de polícia, para assegurar o estabelecimento do império do Direito e proteger os Direitos Humanos” (12,9%)

O terceiro objetivo da ONU mais citado em seus relatórios, que é um objetivo político e diz respeito à capacidade estatal, aparece pela primeira vez no relatório **A/54/654**, de 13 de dezembro de 1999. Neste relatório, conforme já mencionado na análise dos outros objetivos, o Secretário Geral faz um apanhado histórico da situação do Timor Leste, informando que, desde 16 de novembro daquele ano, o Sr. Sérgio Vieira de Melo havia assumido a função de Representante Especial do Secretário Geral (RESG) e que este teria muitos desafios pela frente, haja vista o estado geral de destruição do Timor-Leste.

O parágrafo 42 é a única menção do relatório que diz respeito ao objetivo “h”. Nele se relata que não apenas uma solução duradoura do conflito como também o estabelecimento do império da lei dependia de uma necessária apuração das violações dos direitos humanos ocorridas após o plebiscito de 1999. No mesmo sentido, o relatório informa que duas comissões da ONU⁷¹ e uma comissão do governo indonésio visitaram o território a fim de apurar as violações do pós-plebiscito e enfatiza que os responsáveis pelas “graves violações de Direitos Humanos” cometidas no território “deveriam responder por suas violações”.

Em 26 de janeiro de 2000, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2000/53**.

A primeira menção ao objetivo “h” nesse relatório ocorre no parágrafo 44. Nele, o Secretário Geral relata o estabelecimento da “Comissão Judicial para a Transição”, em 5 de janeiro de 2000. Esta Comissão seria a responsável pelo recrutamento inicial de profissionais

⁷¹ Segundo o relatório A/54/654 (1999), as Comissões da ONU que visitaram o território a fim de apurarem as violações de direitos humanos no Timor-Leste foram a Comissão de Direitos Humanos e a Comissão estabelecida pelo Conselho Econômico e Social. Nenhuma das Comissões havia finalizado seus relatórios até a data da publicação do relatório.

da área do Direito aptos ao exercício das funções de juiz, Promotor de Justiça e Defensor Público. A Comissão já teria selecionado um corpo inicial de 10 (dez) juízes e procuradores e havia proposto uma lista de 6 (seis) advogados, dentre 20 (indicados), para a função de Defensor Público. O Secretário Geral fez um chamamento à necessidade urgente que havia de se promover treinamento para magistrados, promotores e advogados. Além disso, informou que haviam sido identificados 60 candidatos, os quais já participavam de programas iniciais de treinamento, para o preenchimento dos cargos elencados. Contudo, relatava que as deficiências para a promoção do treinamento eram enormes e se deviam à falta de infraestrutura, textos legais, instalações e equipamentos básicos. Na verdade, os problemas relacionados ao estabelecimento de um sistema judicial eficiente iam muito além dos relatados pela ONU. Como se verificará na análise crítica dos relatórios da UNTAET, questões muito mais profundas emolduravam as dificuldades de institucionalização de um sistema judicial que se pretendia eficiente. Por ora, apenas para se ter uma ideia, além da absoluta falta de profissionais qualificados, podem ser citados: a competição entre dois sistemas jurídicos associados às diferentes formações dos operadores de Direito residentes na ilha (Common Law versus o Civil Law), a eleição do Português como idioma oficial dos tribunais e a carência de intérpretes e leis editadas em Português (as leis indonésias teriam vigência até a sua substituição por leis aprovadas pelo parlamento⁷²) e a não consideração de um sistema de solução de conflitos informal associado a hábitos de vida das comunidades locais, das vilas.

No prosseguimento, o relatório menciona uma série de visitas (parágrafo 46) realizadas por membros do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), do

⁷² Segundo a Regulamento da UNTAET 1999 No.1, de 27 de novembro de 1999, sobre os Poderes da Administração Transitória em Timor Leste, em seu artigo 3º:

Artigo 3º

Lei vigente em Timor Leste

- 3.1. Enquanto não forem substituídas por regulamentos da UNTAET ou posterior legislação de instituições timorenses democraticamente criadas, as leis vigentes em Timor Leste antes de 25 de Outubro de 1999 manter-se-ão válidas neste território desde que não entrem em conflito com as normas evocadas no Artigo 2º, nem com o cumprimento do mandato conferido à UNTAET à luz da resolução 1272 (1999) do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou com o presente e outros regulamentos e directivas emitidas pelo Administrador Transitório.
- 3.2. Sem prejudicar a possibilidade de rever as outras leis, as leis que se seguem, que não observam as normas evocadas nos Artigos 2º e 3º do presente regulamento, assim como quaisquer posteriores emendas às mesmas e seus regulamentos administrativos, deixarão de vigorar em Timor Leste:

Lei das Organizações Sociais;

Lei da Segurança Nacional;

Lei da Protecção e Defesa Nacional;

Lei da Mobilização e Desmobilização;

Lei da Defesa e Segurança;

Lei da Polícia.

3.3.É abolida a pena capital

Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH), à época Comissão de Direitos Humanos, de uma Comissão Especial sobre a questão da tortura e de uma Comissão Especial sobre a violência contra a mulher. Todas essas visitas levaram à aprovação do informe A/54/660, de 10 de dezembro de 1999, onde se rogava pelo estabelecimento de uma corte penal internacional caso a Indonésia não aprofundasse “as medidas necessárias para o esclarecimento dos feitos ocorridos” e “fizesse os culpados comparecer ante a justiça”.

Não obstante a atuação dos órgãos de direitos humanos ligados à ONU, a UNTAET também acabou por facilitar a atuação paralela da “Comissão Indonésia de Investigação das Violações de Direitos Humanos cometidas no Timor-Leste”, conhecida pela sigla de iniciais KPP-HAM, referente a sua denominação na língua indonésia. O grande problema era a imprecisão das informações referentes ao número de mortos, sua localização devido às chuvas, e ao nível de destruição do patrimônio público. Até aquele momento, 200 (duzentos) cadáveres haviam sido identificados em todo o território e, tão logo terminasse a estação das chuvas, novas escavações seriam realizadas. Havia dificuldades em relação à existência de peritos forenses o que obrigou a Comissão de Direitos Humanos a contar com a ajuda de peritos da UNPOL e da Polícia Militar da INTERFET. Em janeiro de 2000, começou a funcionar em Dili um depósito de cadáveres e um local de serviços forenses (parágrafos 47,48 e 49).

Os parágrafos 50, 51, 52 e 53 encerram os comentários sobre o objetivo “h” no relatório S/2000/53 e dizem respeito à estruturação do serviço de polícia no território, trazendo como informação relevante a distribuição da UNPOL por todos os 13 distritos do Timor-Leste, que contava, até aquela data, com a participação de 400 (quatrocentos) integrantes da polícia civil de 29 (vinte e nove) países diferentes. O relatório enfatiza que a UNPOL andava desarmada e baseava seus serviços em uma política voltada à comunidade, havendo estreita cooperação com o Escritório de Direitos Humanos da UNTAET e com membros da INTERFET para a investigação das atrocidades cometidas tanto no período pós-eleitoral como no período anterior ao plebiscito. Uma das principais investigações relativas ao período anterior ao plebiscito teria sido a do massacre promovido em uma igreja em Liquiça, onde 61 (sessenta e uma) pessoas foram mortas por milicianos indonésios em 6 de abril de 1999. No relatório, o Secretário Geral também enfatiza aspectos relativos à nova polícia do Timor-Leste, que teria, em fevereiro de 2000, a formação de seus primeiros 50 (cinquenta) policiais com um curso básico de duração de três meses, seguidos de seis meses de experiência nas ruas.

Em 26 de julho de 2000, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2000/738**.

Nesse relatório, aparecem os primeiros casos (parágrafo 5) de dissidências entre partidos

políticos que culminaram com algum comportamento violento (CPD-RDTL versus FRETRELIN). Além disso, também aparecem os primeiros relatos de tentativa de cerceamento de liberdade de imprensa (ameaças contra locutores da rádio Católica de Timor Kmanek) e de violência contra minorias étnicas e religiosas (em 8 de junho de 2000, igrejas protestantes em Ermera e Aileu foram incendiadas). Tais acontecimentos demonstram que, apesar da presença da ONU no território, havia um certo “nervosismo” decorrente da formação de novas relações e estruturas de poder político e social, ainda que não representassem grave ameaça dada a sua pequena escala.

Mais preocupantes eram os primeiros relatos do aumento da violência urbana, decorrente do “aumento do custo de vida, do desemprego e de uma urbanização rápida e não planejada”. Um grave incidente envolvendo brigas entre grupos de jovens em Dili, fato muito comum no Timor-Leste, em 30 de abril de 2000, levou a polícia a revisar a sua estratégia de não portar armas (parágrafo 41).

Em relação ao Poder Judiciário, o Secretário Geral relata (parágrafo 42) a criação de tribunais em Dili, Baucau, Suai e Oecussi. Dificuldades são relatadas em relação a processos anteriores ao abandono dos servidores indonésios em virtude da destruição de documentos. Até àquela data, 26 (vinte e seis) juízes, 12 (doze) promotores de justiça e 8 (oito) defensores públicos haviam sido contratados, todos contando com “capacitação contínua” dada a sua inexperiência no exercício dessas funções públicas. Informa-se também a contratação de 4 juízes internacionais, contratados para comporem uma equipe destinada ao julgamento de delitos graves (dois) e o Tribunal de Apelações do Timor-Leste (dois). Esses juízes, além do exercício originário de suas funções, atuavam como “mentores” de seus colegas timorenses.

O relatório descreve a criação de estabelecimentos prisionais em Dili e Ermera, além do planejamento para a criação de mais dois em Baucau e Manatuto (parágrafo 43); menciona um aumento substancial no número de policiais da UNPOL, que teriam subido de 400 para 1270 (parágrafo 44); critica o lento ritmo de formação de policiais locais, que estariam sendo formados em um número de 50 (cinquenta) por ano (parágrafo 45), considerando esse número insuficiente e dependente de doações internacionais.

Pela primeira vez, enfatiza-se a utilização de “mecanismos tradicionais de resolução de conflitos” com base nas comunidades, o que é uma tradição muito forte no país e havia sido relegado a segundo plano pela preocupação com o estabelecimento de um sistema de justiça formal. Trata-se de uma menção muito breve a esse aspecto, contudo, digna de nota. Mais adiante se constatará que essa divisão entre o formal (sugerido pela comunidade internacional)

e o tradicional (presente no dia a dia das comunidades) na “promoção” de justiça produzirá alguns conflitos no seio da sociedade, dificultando a afirmação das instituições governamentais e o seu reconhecimento como legítimas pela população (parágrafo 46).

Por fim, finalizando o relatório quanto ao objetivo “h”, o Secretário Geral demonstra preocupação com a continuidade do aparecimento de casos de violações de direitos humanos durante o período de votação do plebiscito. O parágrafo 47 informa a realização de 345 (trezentas e quarenta e cinco) exumações até a data do relatório, desde 25 de outubro de 1999.

Até o relatório em análise, a maior preocupação da ONU eram as ações emergenciais de restabelecimento da ordem, das instituições e de um mínimo de infraestrutura. A partir do relatório seguinte, inicia-se um processo mais efetivo de transição ao novo governo independente, caracterizado por uma “timorização” mais efetiva.

Em 16 de janeiro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/42**.

Nesse relatório, o objetivo “h” aparece inicialmente no parágrafo 23, onde se enunciam alguns números para caracterizar o avanço do sistema judicial na sua capacidade de julgar e processar. Em que pese o tom otimista do relatório, dando a entender que se avançava rumo a um processo de autonomia, ainda persistia o relato da ausência de intérpretes necessários ao entendimento entre as partes da relação processual (autor/acusador, juiz e réu)⁷³, o que muito dificultava o avanço nessa área.

Por ocasião do estabelecimento de um sistema judicial pela UNTAET, esta teve a preocupação de não deixar impunes os crimes mais sérios cometidos com caráter político, no contexto prévio e pós-votação do plebiscito. Para tanto, criou pelo Regulamento No. 2000/11, de 6 de março de 2000, uma jurisdição própria para a apuração de “crimes graves”, que em sua Seção 10, assim previa:

Seção 10 Jurisdição exclusiva para crimes graves

10.1 O tribunal distrital de Díli terá jurisdição exclusiva sobre as seguintes infrações penais graves:

(a) Genocídio (b) Crime de guerra (c) Crimes contra a humanidade (d) Assassinato (e) Infrações sexuais (f) Tortura

10.2 No que diz respeito às infrações penais enumeradas na secção 10.1 (d) - (f) do presente regulamento, o Tribunal Distrital de Díli só terá jurisdição exclusiva na

⁷³ O Regulamento No. 2000/11, sobre a Organização das Cortes no Timor-Leste, de 6 de março de 2000, assim previa em sua Seção 23

23. Serviço de tradução.

Os tribunais devem prestar serviços de tradução e interpretação em todos os casos em que uma parte para os procedimentos, ou um juiz, ou uma testemunha, ou um perito não fala suficientemente ou entenda **a língua falada naquele tribunal**.

medida em que a infração tenha sido cometida no período compreendido entre 1 de Janeiro de 1999 e 25 de Outubro de 1999. (ONU, 2000, tradução nossa)

A investigação desses crimes era atribuição da Promotoria de Justiça (pela unidade de crimes graves) que era dividida em dois setores: um para a investigação dos crimes graves e outro para a investigação de crimes comuns. O parágrafo 24 do relatório presta contas sobre a atuação dessa jurisdição exclusiva informando que no período do relatório a atuação da unidade de crimes graves se deu em duas vertentes. Uma que submeteria os réus à lei indonésia e outra que os acusaria de crimes de *lesa humanidade*, sendo estes últimos os que tivessem relação com homicídio, tortura, deportação e traslado da população civil. As investigações quanto a este último aspecto se centraram em cinco grandes casos:

- a) o massacre cometido na Igreja de Liquiça, em 6 de abril de 1999;
- b) os assassinatos cometidos na delegacia de polícia de Maliana, em 8 de setembro de 1999;
- c) os assassinatos cometidos na casa de Manuel Carrascalão, em 17 de abril de 1999; d) os assassinatos de sacerdotes e outras pessoas e o deslocamento forçado da população civil do distrito de Lautem, entre abril e setembro de 1999 e e) um caso de violência cometida contra mulheres em Lolotoe, distrito de Bobonaro.

Em contrapartida, o relatório menciona (parágrafo 25) que foi estabelecido um “memorando de entendimento” entre a UNTAET e o governo indonésio, a fim de viabilizar questões relativas a cooperação em assuntos judiciais e direitos humanos. O Secretário Geral dá a entender que havia boa vontade do governo indonésio em cooperar, contudo, esta boa vontade seria mais formal do que real e cita um episódio onde membros da UNTAET teriam ido a Jacarta para entrevistar testemunhas sendo que estas, apesar de citadas pelo Procurador Geral da Indonésia, deixaram de comparecer à sessão de entrevista por não reconhecerem como legítimo e legal o memorando firmado. De qualquer forma, o governo indonésio aprovou, em novembro de 2000, a lei relativa a violações de direitos humanos para resolver graves violações, de maneira retroativa. Esperava-se, para fevereiro de 2001, o início dos julgamentos na Indonésia dos primeiros casos de violação de direitos humanos, cujos suspeitos integravam importantes órgãos da antiga administração no Timor-Leste (militares, policiais, milicianos e administradores civis).

Quanto à segurança pública (parágrafo 27), o Secretário Geral informa uma melhora das condições gerais de segurança para o período e relata o aumento da presença de policiais internacionais que teria saltado de 1.330 (mil trezentos e trinta) para 1.439 (mil quatrocentos e

trinta e nove). Além disso, cita a composição de uma “força de reação rápida” destinada à contenção de distúrbios e menciona um acréscimo de 50 (cinquenta) ex-agentes da polícia indonésia ao contingente dos 300 (trezentos) policiais em serviço na Polícia do Timor-Leste. Esta “absorção” de ex-agentes da polícia indonésia ao Serviço de Polícia do Timor-leste foi um importante sinal de reconciliação, contudo, a ONU faz questão de lembrar que a inserção desses agentes foi previamente alvo de uma qualificação dos mesmos nas áreas de “comportamento democrático”, “direitos humanos”, “ética” e “vigilância comunitária”.

O mesmo parágrafo 27 recobra a questão da utilização cada vez mais frequente de um sistema de composição de conflitos no nível comunitário, onde as instituições formais, como a polícia, acabam por se valer da autoridade dos chefes de aldeia, dos sacerdotes e dos representantes da sociedade local para estabelecer um “comitê de ordem pública”.

Em 2 de maio de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/436**.

Neste relatório, a única menção ao objetivo “h” ocorre em seu parágrafo 30, onde se relata que a implementação do Serviço de Polícia do Timor-Leste seguia seu curso, esperando-se que, até o fim de 2003, a polícia desse país contasse com 3.000 (três mil) agentes. Até que isso não ocorresse, seguiria sendo necessária a presença de agentes internacionais, os quais sairiam aos poucos, gradativamente, à medida que não fossem mais necessários ao estabelecimento de segurança e à formação de policiais locais.

Passando ao próximo relatório, em 24 de julho de 2001 o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/719**.

Neste documento, informa-se que a Dependência de Investigação de Delitos Graves ⁷⁴(parágrafo 31), do Escritório do Procurador Geral do Timor-Leste havia se ocupado prioritariamente dos cinco casos de crime de *lesa humanidade* já citados anteriormente. Nesse sentido, o relatório elenca que o primeiro julgamento de pessoas que cometeram crimes contra a humanidade teve início em julho de 2001, quando 11 (onze) pessoas foram acusadas de crime de guerra cometidos no episódio de Lautem. O Secretário Geral menciona, também, que foram proferidas as acusações aos responsáveis pelos crimes em Lolotoe e em Liquiça e que o primeiro veredicto “foi pronunciado em relação ao caso de Lolotoe, em janeiro de 2001, e

⁷⁴ De acordo com o Regulamento No. 2000/16 da UNTAET, de 6 de junho de 2000 (UNTAET/REG/2000/16), o gabinete do Procurador Geral do Timor-Leste assim se estruturava: I. Estrutura. Seção 5. Escritórios do Ministério Público.

5.1 Os seguintes gabinetes do Ministério Público devem ser estabelecidos em Timor-Leste:

(um) Gabinete do Procurador-Geral, correspondente ao Tribunal de Recurso, com seu lugar em Dili. Dentro do referido Gabinete do Procurador Geral, haverá dois departamentos, liderados, respectivamente, pelo procurador-geral adjunto para delitos graves e procurador-geral adjunto para crimes comuns. (ONU, 2001, tradução nossa)

consistiu na imposição de uma pena de prisão a um ex-membro da milícia”. O relatório prossegue mencionando a falta de intérpretes como um obstáculo à promoção de investigações mais céleres.

No parágrafo 32 se faz um balanço das atividades do Poder Judiciário⁷⁵, exprimindo-se em números as atividades realizadas. Contudo, o final do parágrafo deixa claro que a implementação do Poder Judiciário seria uma das tarefas mais difíceis a serem desempenhadas pela UNTAET haja vista as carências materiais e, principalmente, humanas.

Com relação à UNPOL, destaca-se a sua mais recente preocupação, que era a manutenção da segurança pública visando as eleições para a Assembleia Constituinte (parágrafo 33). Dado que a violência política havia sido a principal razão de intervenção da ONU no território, nada mais natural que a proximidade de um período eleitoral suscitasse preocupações a esse respeito. A ONU mantinha no Timor a presença de 1.419 (mil quatrocentos e dezenove) policiais. Uma média de 300 (trezentos) delitos eram relatados por mês, sendo a metade destes sobre roubos ou ataques a pessoas, em particular, atos de violência doméstica, fato muito comum no Timor-Leste. A ONU relata um grau de resolubilidade alto, com 80% dos crimes tendo tido investigações completas.

A formação policial seguia como uma das prioridades da UNTAET (parágrafo 34), que anunciava o recrutamento de 779 (setecentos e setenta e nove) agentes do total previsto de 3.000 (três mil). Um grande salto em relação ao relatório de janeiro de 2001, o S/2001/42, que mencionava um efetivo de 300 (trezentos) homens. Em seis meses, o efetivo da polícia nacional mais do que dobrou. A formação de 300 (trezentos) policiais para integrarem a unidade de proteção imediata (controle de distúrbios) atendia à proximidade das eleições. Não obstante, a polícia começava a especializar seu serviço o que se demonstrava com a criação de unidades voltadas ao trato com vulneráveis (mulheres, crianças e idosos) e destinadas a investigações sobre o tráfico de drogas. O relatório, atendendo a uma das diretrizes máximas do Mandato da Resolução 1272, afirma que a formação dos policiais atende a um critério de promoção de uma cultura de direitos humanos, contudo, este autor entende que o curto período de formação (três meses de curso teórico seguido de seis meses nas ruas) dos policiais e a diversidade de países

⁷⁵ 32. O sistema judicial investigou 210 casos criminais comuns nos últimos seis meses. As acusações foram feitas em 118 casos, 54 dos quais são perante os tribunais e oito foram resolvidos através de um tribunal. Nos quatro tribunais distritais de Timor-Leste, o treinamento e aconselhamento de 25 juízes, 13 promotores, 9 defensores públicos e 25 funcionários judiciais foram intensificados. A reabilitação de três centros de detenção eo treinamento de 125 guardas de prisão que já exercem essa função estão aumentando a eficácia do sistema prisional. No entanto, o sistema de justiça continua a sofrer uma grave escassez de recursos materiais e humanos, o que impede seu desenvolvimento... (ONU, 2001, tradução nossa)

atuantes (29) nessa atividade (formação) em muito prejudicava a absorção dessa mentalidade.

Curiosamente, todo o parágrafo 35 é dedicado a justificar a criação de unidades especializadas da polícia em ações antidistúrbios. Estas unidades, quando não estivessem sendo empregadas no controle da ordem pública, cumpririam tarefas normais de vigilância e controle de trânsito. O que chama a atenção, entretanto, é a ênfase da ONU na justificativa para a criação desse tipo de polícia: “A criação dessas unidades e forças de choque é uma prioridade, de modo que os cidadãos timorenses tenham um papel cada vez maior na implementação da segurança pública”. Ou de fato havia uma preocupação com o ambiente eleitoral ou, de alguma forma, havia a expectativa de um comportamento social que viesse a justificar a existência desse tipo de polícia.

O Secretário Geral informa, ainda, sobre a criação de um Escritório Nacional para os Casos de Desastre, dentro do Departamento de Polícia e Serviços de Urgência da Administração de Transição. Tratava-se de um órgão para responder a desastres de qualquer natureza, de maneira multisetorial, como uma espécie de Defesa Civil (parágrafo 36).

O parágrafo 57, já no item das recomendações à missão sucessora, era praticamente uma cópia do parágrafo 30 do relatório anterior (S/2001/436), onde o Secretário Geral fez um resumo da implementação do Serviço de Polícia do Timor-Leste, destacando que a presença dos policiais internacionais atende a uma dupla finalidade (policciamento e formação) e que a saída desses policiais do país estaria condicionada a que “a polícia timorense estivesse totalmente treinada e totalmente implantada”.

Em 18 de outubro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/983**, cujo centro de gravidade temático era o planejamento do Segundo Governo Transitório do Timor-Leste.

As considerações institucionais relativas ao sistema judicial e de polícia aparecem a partir do parágrafo 17 do referido relatório, no qual se menciona que o número de investigações realizadas pelo Procurador Adjunto para delitos Comuns do Ministério Público era de 400 (quatrocentas), desde novembro de 1999. Trata-se de um número relativamente pequeno de casos, se considerarmos que este total se dilui ao longo de 11 meses e são casos que abarcam todo o país (uma média de 36 casos por mês).

Neste relatório, a ONU assume que a justiça tradicional (no nível das aldeias) faz parte do “sistema de autoridade do país que rege a vida cotidiana da maioria de seus habitantes” e destaca que em setembro de 2001 iniciou um pequeno curso sobre a justiça consuetudinária e de que forma essa poderia contribuir para o sistema de justiça formal (parágrafo 18).

O parágrafo 19 enfatiza a questão da capacitação do pessoal do serviço prisional e da necessidade que estes tinham de compreender aspectos relativos à condução dos presos em respeito a normas de direitos humanos e, para isso, a ONU promovia a devida capacitação aos agentes penitenciários. No mesmo parágrafo, se dá a notícia de que o Regulamento No. 2001/27 da UNTAET emendava o Regulamento No. 2001/23, de 28 de agosto de 2001, e assim consolidava o estabelecimento de um serviço carcerário no Timor-leste.

A situação do sistema judicial do Timor-Leste, assim ainda chamado pelo fato de não existir uma constituição no país que reconhecesse a existência de um “Poder Judiciário”, era bastante precária. No presente relatório, a ONU, de maneira bastante honesta, reconhece as principais vulnerabilidades existentes e, de certa forma, projeta esses problemas no futuro como possíveis comprometedores da viabilização do próprio Estado timorense. Os parágrafos 20, 21 e 22 relatam uma sorte de dificuldades e desafios, colocando sombra sobre a viabilidade de implementação de um sistema judicial eficiente. A carência de pessoal talvez fosse o maior obstáculo a ser vencido (parágrafo 20). O relatório afirma que havia apenas 25 (vinte e cinco) magistrados e 13 (treze) promotores de justiça timorenses, sendo que a maioria destes possuía apenas o ensino médio e menos de dois anos de formação e experiência jurídica. Este fato teria levado a falhas cometidas durante julgamentos que tiveram como consequência a reedição dos mesmos. Concomitantemente, relata-se que a ausência de recursos, inclusive a de intérpretes, provoca demora à concessão de vistas aos autos e a detenção de suspeitos por tempo excessivo.

Em uma tentativa de acelerar os processos judiciais, a UNTAET promulgou (parágrafo 21), em 14 de setembro de 2001, o Regulamento 2001/25 (UNTAET/REG/2001/25)⁷⁶, criando a figura do “administrador judicial” para cada um dos tribunais de distritos, estabelecendo a possibilidade de que determinados casos fossem julgados monocraticamente (por um único juiz) e aumentando as faculdades de fiscalização do Presidente do Tribunal de Apelações do Timor-Leste sobre os tribunais dos distritos.

Encerrando essa avaliação negativa (parágrafo 22), o Secretário Geral alerta para o perigo que um sistema judicial fraco representa para a legitimidade do próprio Estado timorense, podendo comprometer o império da lei, a segurança da população, o regresso dos refugiados e o processo de reconciliação. Ao final, exorta à comunidade internacional a manter

⁷⁶ Regulamento 2001/25 (UNTAET/REG/2001/25), de 14 de setembro de 2001, SOBRE A ALTERAÇÃO DO REGULAMENTO N.2000 /11 DA UNTAET SOBRE A ORGANIZAÇÃO DE TRIBUNAIS NO TIMOR-LESTE E UNTAET E SOBRE O REGULAMENTO N° 2000/30 RELATIVO ÀS REGRAS TRANSITÓRIAS DE PROCEDIMENTO PENAL.

um apoio cerrado a esse sistema, não retirando seus especialistas cedidos a essa área antes de que o país de sinais de plena autonomia.

Os parágrafos 23, 24 e 25 cuidam das atividades relativas à polícia e, de maneira geral, não trazem grandes novidades sobre o curso das ações da UNTAET. Ressalta-se, porém, o aumento do efetivo do Serviço de Polícia do Timor Leste que agora era integrado por 1.068 (mil e sessenta e oito) agentes e a progressiva “timorização” dos cargos de comando dos diferentes departamentos da polícia. O relatório faz considerações pessimistas em relação à falta que fará o apoio dos doadores internacionais, especialmente para a construção de instalações, equipagem, transporte e comunicações, quando da retirada dos internacionais do território. Finalizando esse aspecto, o Secretário Geral relata a contínua preocupação da UNTAET com a promoção dos direitos humanos no seio da polícia e descreve que foi providenciado um cartão, do tamanho de um bolso, onde constam os direitos dos presos ao serem detidos.

A atuação do Ministério Público ganha destaque no relatório a partir do parágrafo 33, onde se descreve um panorama otimista no sentido de que se estaria promovendo justiça em relação aos crimes graves. O parágrafo enuncia que, até aquela data, havia se produzido um total de 32 (trinta e dois) autos de acusação, implicando a 62 (sessenta e duas) pessoas em crimes de *lesa humanidade*, por crimes cometidos entre 1º de janeiro e 25 de outubro de 1999. O número de condenações chegava a 11 (onze) em penas que variavam de 7 (sete) a 15 (quinze) anos de prisão.

Por outro lado, o parágrafo 34 deixava claro que o número de ajuizamentos de processos poderia ser bem maior se houvesse a necessária quantidade de investigadores, promotores e juízes experientes. Este fato teria levado a críticas dos Estados-membros da Missão e de grupos de promoção de direitos humanos da comunidade internacional.

Já no item que trata da missão sucessora, os artigos 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72 comentam sobre os papéis que a UNPOL exercerá na futura estrutura de um país independente, mas ainda carente de uma polícia viável institucionalmente. Nesses artigos não há novidades em relação aos relatórios precedentes. Os papéis da UNPOL seguiriam sendo os mesmos: função executiva e de treinamento. A sua saída continuava condicionada ao aprimoramento do Serviço de Polícia do Timor-Leste rumo a sua autonomia. A maior preocupação da ONU era a garantia da continuidade de apoio financeiro internacional para que a polícia timorense não deixasse de desenvolver seus projetos de qualificação profissional e de equipagem. Pela primeira vez se mencionou uma possível redução dos efetivos policiais, previstos, até então, em 3.000 (três mil) agentes.

Finalizando o relatório para o objetivo “h”, o parágrafo 78, mais uma vez, chama a atenção para as carências do sistema judicial, em especial, “juristas especializados e infraestrutura dos tribunais”. Para a missão futura, a ONU previa que seriam necessárias a nomeação de magistrados para tribunais de apelação e para tribunais especiais, além da designação de administradores de tribunais, advogados públicos, assessores e monitores do pessoal prisional.

Em 17 de janeiro de 2002, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2002/80**.

Lembrando que a primeira parte do objetivo “h” diz respeito ao estabelecimento de “instituições não discriminatórias e imparciais”, é importante destacar o momento em que a UNTAET reforçou a ideia da promoção da igualdade de gênero para o futuro governo independente do Timor-Leste. Esta intenção aparece no parágrafo 14 do relatório quando se noticia que, em 1º de novembro de 2001, “entrou em função uma conselheira de Timor-Leste sobre Igualdade, subordinada diretamente ao Ministro-Chefe; o Escritório do Conselheiro, que assumiu as funções da Unidade de Problemas de Gênero da UNTAET”. A principal função dessa assessora era a de “formular e executar políticas oficiais relativas à igualdade entre homens e mulheres” no novo governo, tanto no seu nível central como no nível dos distritos.

Na parte do relatório em que se analisa o item “Justiça” prosseguem as mesmas queixas (parágrafo 16) do Secretário Geral quanto à falta de magistrados, promotores de justiça e defensores públicos com formação e experiência. Também é recorrente a queixa quanto à falta de intérpretes de inglês, português e idiomas locais. A insistência da ONU em relatar as carências do sistema judicial não parece ser apenas um intento de se demonstrar a realidade. Ao que parece, essa sensível área de governabilidade era uma dentre as quais menos se percebia algum traço de progresso e a ONU, incapaz de dar uma solução a curto prazo, parecia “desabafar” em seus relatórios.

Não obstante a falta de recursos humanos, a quantidade de trabalho a cargo do sistema judicial mantinha-se alta (parágrafo 17) e o relatório noticiava um preocupante aumento da população carcerária, ocorrido nos seis meses entre julho e dezembro de 2001 (um aumento de um terço, de 231 para 302 presos) (parágrafo 18).

Os parágrafos 23, 24 e 25 relatam a situação do Serviço de Polícia do Timor-Leste e trazem poucas novidades. Mantinha-se o apoio da UNPOL na garantia da ordem pública e na capacitação da polícia timorense, os efetivos da polícia timorense seguiam sendo capacitados (tanto no Timor quanto no exterior) e aumentados (eram 1.453 agentes) à medida que se aproximava a independência.

Uma maior autonomia dos agentes timorenses era reportada, ainda que de maneira bem tímida, posto que a sua atuação ainda não podia prescindir totalmente do apoio dos agentes internacionais. Dos 1.453 (mil quatrocentos e cinquenta e três) agentes timorenses, apenas 126 (cento e vinte e seis) atuavam em funções de comando. Relata-se um projeto experimental no distrito de Manatuto, onde, uma vez por semana e sob supervisão internacional, os agentes timorenses assumem todas as funções dos postos policiais.

O relatório também faz menção a uma aproximação entre as polícias do Timor e da Indonésia, as quais haviam assinado um protocolo de comunicação e estariam em vias de estabelecer outro protocolo, relativo à cooperação para o combate aos crimes transfronteiriços.

Os parágrafos 39, 40, 41, 42 e 43 do relatório dizem respeito às questões que envolvem “delitos graves”.

No parágrafo 39 se menciona algum progresso no ajuizamento de delitos graves. O escritório do Procurador Geral, agora chefiado por um timorense, havia ajuizado um total de 33 (trinta e três) autos de acusação contra 83 (oitenta e três) pessoas acusadas de terem cometido crimes entre 1º de janeiro de 25 de outubro de 1999, incluídos aí os 11 (onze) processos por crime de *lesa humanidade*. Por mais que esse esforço fosse reconhecido, a questão da falta de meios (humanos e materiais) é citada como óbice à rapidez da tramitação dos processos.

A constituição de equipes de investigadores nos distritos era relatada como uma maneira de aumentar a eficiência investigativa e estreitar os laços com as comunidades onde se realizavam as investigações. Com esta medida, esperava-se que houvesse um aumento do ajuizamento das ações sobre delitos graves (parágrafo 40).

O relatório faz uma observação positiva (parágrafo 41) sobre o fato do Tribunal Distrital de Dili ter se pronunciado com sentença em 15 (quinze) casos diferentes, chamando a atenção para o encerramento, com condenação, sobre o episódio de Lautem, primeiro caso de condenação por crime de *lesa humanidade*⁷⁷, com o primeiro exemplo, no mundo, de aplicação de leis formuladas para o Tribunal Penal Internacional (TPI). No mesmo parágrafo se menciona a criação de uma Segunda Sala Especial de Delitos Graves para o julgamento de crimes dessa natureza, contudo, o funcionamento desse segundo tribunal estaria prejudicado pela falta de profissionais (magistrados) e de recursos administrativos para o seu funcionamento.

Do lado indonésio, anunciou-se a escolha de 30 (trinta) magistrados para o Tribunal

⁷⁷ “Uma sentença foi proferida contra 10 homens com penas de prisão de 4 a 33 anos por crimes de tortura, homicídio, expulsão forçada e perseguição” (parágrafo 41 do relatório S/2002/80) (ONU, 2002, tradução nossa).

Especial de Direitos Humanos, em outubro e novembro de 2001. Este era um importante fato na reconciliação entre os dois países pela promoção dos direitos humanos, na medida em que perpetradores da violência pós-plebiscito que se estabeleceram na Indonésia fossem condenados pela atuação desse tribunal (parágrafo 42).

Encerrando a análise da questão dos delitos graves (parágrafo 43), o relatório, contrariando a ideia de cooperação e boa vontade que pudesse reinar entre os dois países e aparente no parágrafo anterior, faz uma triste observação sobre a má-vontade das autoridades indonésias em atender aos pedidos de rogatórias (cartas com pedidos de diligências processuais) enviadas por autoridades da ONU ou do Timor-Leste àquele país. Esta má-vontade das autoridades indonésias foi alvo, inclusive, de críticas do “Comitê das Nações Unidas contra a Tortura que, em sua vigésima sétima sessão de novembro de 2001, recomendou que a Indonésia cooperasse plenamente com a UNTAET através de assistência mútua em investigações ou processos judiciais, de acordo com o memorando de entendimento assinado em abril de 2000”. A atitude ambígua das autoridades indonésias (cooperação no discurso e má-vontade na prática) parece demonstrar uma disjunção entre as mais altas autoridades daquele país (teoricamente cooperativas) e os servidores de escalão mais baixo (de extrema má-vontade) e que a real intenção dos indonésios poderia ser a de “dar tempo ao tempo” até que as violações de direitos humanos fossem esquecidas⁷⁸.

O relatório S/2002/80 trouxe um primeiro esboço de um planejamento da ONU para uma missão sucessora da UNTAET. Nesse planejamento inicial, a ONU estabeleceu que atuaria em três frentes principais: a) apoio à administração pública timorense após a independência, b) componente militar e c) componente policial civil.

Na parte final do relatório, no item que trata da missão sucessora e do componente policial civil, o papel da UNPOL em relação ao Serviço de Polícia do Timor Leste e a estrutura que se espera deste último são descritas nos parágrafos 91,92,93 e 94.

Não há modificações significativas em relação ao relatório anterior. Esperava-se um efetivo de, pelo menos, 1.800 (mil e oitocentos) agentes contratados até a independência. Menciona-se uma definição prévia de um efetivo final de 2.600 (dois mil e seiscentos) homens

⁷⁸ Segundo o site do “Back Door, Newsletter on East Timor” no seu “Observatório Timor Leste”, em reportagem intitulada “A Indonésia arrasta o julgamento dos crimes cometidos em Timor-Leste”, de 25 de fevereiro de 2002, “foi para evitar a constituição dum tribunal internacional para julgar os crimes contra a humanidade cometidos em Timor Leste que os dirigentes de Jacarta propuseram julgar os responsáveis num tribunal indonésio (ver OTL, JUS03-2001/09/02). No Conselho de Segurança, as Nações Unidas aceitaram essa proposta que contraria a recomendação da sua própria Comissão de Inquérito mas reservam-se ao direito de reconsiderar essa decisão se a justiça indonésia não respeitar as normas internacionais na matéria e não der satisfação às expectativas da comunidade internacional”.

para a força policial timorense (redução esta já noticiada como possível no relatório anterior já que o planejamento inicial era de 3.000 homens), incluídos nestes 180 membros de uma força antidistúrbios.

Caso a segurança de fronteiras ficasse a cargo da polícia, considerava-se necessária a autorização para um efetivo adicional de 200 (duzentos) homens para a execução dessa tarefa.

Foram estabelecidos critérios de certificação e acreditação para as unidades de polícia do Timor-Leste. À medida que fossem alcançando os parâmetros estabelecidos, haveria a transferência de responsabilidades dos agentes internacionais para os nacionais. Enquanto essa capacitação não fosse alcançada, “a polícia civil internacional e o Serviço de Polícia de Timor-Leste funcionariam como uma força conjunta sob o comando e controle do Representante Especial (RESG)”. Esperava-se que a primeira unidade funcionasse plenamente em maio de 2002 e que as demais atingissem esse nível até janeiro de 2004.

O último relatório da UNTAET a mencionar fatos que se relacionavam ao objetivo “h” foi o relatório **S/2002/432**, publicado pelo Secretário Geral em 17 de abril de 2002.

Neste relatório, às vésperas da independência do Timor-Leste, as notícias sobre o sistema judicial seguem seu curso pessimista e indicam que as dificuldades prosseguirão talvez maiores no pós-independência.

O parágrafo 17 reafirma que as maiores carências continuam a ser a falta de nacionais qualificados ao exercício das funções, a falta de recursos financeiros e a falta de intérpretes.

Uma das salas especiais para delitos graves, como noticiado no relatório anterior, deixou de funcionar por falta de contratações e estruturas eficazes de apoio administrativo. O Tribunal de Apelações deixou de ter quorum desde outubro de 2001 com a partida de dois juízes internacionais, levando ao seu não funcionamento e ao acúmulo de recursos, tanto de processos de delitos comuns como de processos de delitos graves. Vários dos apelantes encontravam-se presos e assim se mantiveram pela falta de prestação jurisdicional em relação aos seus processos. Essas detenções prolongadas devido à falta de julgamento levaram a manifestações, no mês de março de 2002, nos estabelecimentos prisionais de Dili, Becora, Gleno e Ermera, ainda que tenham sido manifestações não violentas. De qualquer forma, esta ausência de prestação jurisdicional era motivo de bastante preocupação para as autoridades locais e para a polícia também, tanto que o Ministro da Justiça timorense propôs a criação de secretarias de justiça nos distritos de Baucau e Oecussi a fim de facilitar a administração da justiça fora de Dili (parágrafo 18).

Para fazer frente a essas dificuldades (parágrafo 19), a UNTAET, no ocaso de sua

administração, transferiu dois magistrados das salas especiais para o Tribunal de Apelações, além de ter se proposto a contratar administradores judiciais, que se encarregariam de tarefas administrativas, para os diferentes níveis dos tribunais. Tratavam-se de medidas fundamentais no momento em que era vital resgatar “a confiança dos timorenses no seu incipiente sistema judicial”, às vésperas da independência. A UNTAET também se preocupava em proporcionar algum apoio à Comissão de Serviços Judiciais de Transição, que era responsável pela contratação, avaliação, disciplina e destituição dos juízes. Em virtude do desequilíbrio existente na estrutura da promotoria de justiça em comparação com a defensoria pública (o Ministério Público era mais bem estruturado), em especial nos processos sobre delitos graves, a UNTAET se propunha a criar um “serviço de assistência letrada” para auxílio da defesa dos acusados.

Os parágrafos 22 e 23 encerram as observações do relatório para o objetivo “h” e consistem na quase repetição de informações já prestadas em relatórios anteriores, como a questão da acreditação e certificação como condicionantes da autonomia das unidades policiais timorenses, do balanço dos efetivos, agora em 1.552 (mil quinhentos e cinquenta e dois) com quase 20% de mulheres, da previsão final de uma corporação com 2.830 (dois mil oitocentos e trinta) homens (já incluídos os agentes de fronteira e imigração) e a previsão de assunção plena da responsabilidade executiva, pela polícia timorense, a partir de janeiro de 2004, quando os funcionários internacionais se dedicariam apenas a serviços de assessoramento.

Mais a frente, o relatório S/2002/432 faz novas considerações em relação ao objetivo “h”, mas o faz em um contexto de planejamento para a missão futura, o que será abordado não em termos de realizações da UNTAET, mas sim, em termos de planejamento e proposta da ONU para a missão que sucedeu a UNTAET, a UNMISSET. Este será o primeiro tópico de análise sobre a UNMISSET.

3.3.4 “a) Ajudar e proteger a população do Timor-Leste deslocada ou afetada de outra forma pelo conflito” (12,1%)

Um dos objetivos mais nobres da UNTAET no Timor-Leste era o objetivo “a”. Ainda que a ordem alfabética estipulada no planejamento da UNTAET, contido no artigo 28 do “Relatório do Secretário Geral sobre a situação no Timor Leste” (Doc S/1999/1024), de 4 de outubro de 1999, não estabelecesse uma ordem de prioridade explícita em relação à importância dos objetivos, é bastante provável que a organização não elencasse um primeiro objetivo de forma aleatória. Tratava-se, sobretudo, de uma medida de emergência, necessária à própria

reorganização do quadro social do país em virtude da necessidade de se promover o retorno de parte da população aos seus locais de origem, estando ela apenas deslocada internamente ou refugiada no território indonésio. Cumpre esclarecer que não apenas os refugiados ou deslocados seriam o alvo da proteção da UNTAET. O parágrafo é claro ao empregar o termo “...ou afetada de outra forma pelo conflito”, ampliando o leque de proteção dado à população. Isso significa dizer que um cidadão timorense, que houvesse decidido viver na Indonésia, mas que se visse prejudicado pelo conflito, também deveria ser alvo de proteção das Nações Unidas. Este seria o caso dos funcionários públicos timorenses que decidissem permanecer na Indonésia, por exemplo, e necessitassem de ajuda para sua alocação profissional na administração pública daquele país.

As primeiras menções a este objetivo aparecem no relatório **A/54/654**, de 13 de dezembro de 1999. No item XII do relatório, intitulado “Estabelecimento da Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste”, em seu parágrafo 43, o Secretário Geral reconhece que “Embora a situação em Timor-Leste seja relativamente estável no momento, a sua reabilitação e desenvolvimento também dependerá do retorno e da reabilitação das comunidades deslocadas”.

Logo em seguida, no parágrafo 44, se menciona que uma rápida solução para a questão dos refugiados era uma prioridade naquele futuro imediato e que, até aquela data, haviam regressado mais de 100.000 (cem mil) refugiados ao Timor-Leste, sendo também que os deslocados se dirigiam às suas comunidades. Ao fim do parágrafo, o Secretário Geral conclamava que “todos os refugiados no Timor Ocidental (Indonésia) que desejam retornar devem ser capazes de fazê-lo livremente”, demonstrando inconformidade com qualquer comportamento que fosse contrário a esse espírito.

Em 26 de janeiro de 2000, publicava-se o relatório **S/2000/53**.

O parágrafo 6 do relatório demonstra que, desde o estabelecimento de uma presença efetiva da ONU no território do Timor-Leste, houve uma boa aproximação do governo da Indonésia com autoridades do CNRT, mencionando, inclusive uma visita realizada a Jacarta por uma delegação do CNRT, chefiada por Xanana Gusmão, entre 27 de novembro e 1º de dezembro de 1999. Um dos pontos de destaque da visita foi a promessa do governo indonésio de que “ajudaria na repatriação de refugiados de Timor-Leste no Timor Ocidental, no controle de milícias no Timor Ocidental (Indonésia), na libertação de prisioneiros políticos, na retomada das comunicações aéreas e que consideraria favoravelmente a prestação de assistência que os estudantes universitários poderiam retomar seus estudos nas instituições indonésias”.

O Secretário Geral também faz menção a uma visita (parágrafo 7) realizada por Sérgio Vieira de Mello (RESG) ao presidente Wahid e demais autoridades da Indonésia, entre 12 e 14 de dezembro de 1999. Entre outras coisas, nesta visita se tratou do estabelecimento de “um grupo de trabalho para propor medidas para acelerar o retorno dos refugiados de Timor Ocidental e o assentamento na Indonésia daqueles que não desejavam retornar”.

De uma maneira geral, essa aproximação entre os dois países era positiva no estabelecimento de boa vontade entre as partes, algo que era desejável tanto para um processo de repatriação de refugiados quanto para a proteção de cidadãos timorenses que porventura desajassem permanecer em território indonésio.

O relatório menciona mais duas medidas nesse sentido. A primeira delas foi a visita da primeira delegação oficial indonésia ao Timor-Leste após os incidentes de agosto de 1999, ocorrida em 3 de janeiro de 2000, embarcada em um voo teste a Dili da empresa aérea Merpati, a qual desejava estabelecer voos regulares a partir de fevereiro daquele ano (parágrafo 9).

Outra medida foi o convite do Secretário Geral da ONU ao presidente Wahid para que visitasse o Timor-Leste, convite este aceito e agendado, em princípio, para fevereiro de 2000 (parágrafo 10).

Mais adiante, o parágrafo 29 reconhece que o desastre humanitário causado pela violência pós-plebiscito teria sido “a crise mais urgente que a UNTAET teve que enfrentar”. Neste parágrafo se descreve um cenário de devastação em que “...grande parte da população foi obrigada a deixar suas casas, que foram saqueadas e sistematicamente destruídas. A maioria das residências privadas, edifícios públicos e serviços públicos essenciais em Timor-Leste foram destruídos, e centenas de milhares de pessoas foram deslocadas, incluindo cerca de 250 mil que se refugiaram em Timor Ocidental”.

Para fazer frente a este cenário, a ONU não tardou em nomear, em 21 de setembro de 1999, o senhor Akira Takahashi como Representante Especial Adjunto do Secretário-Geral para a chefia do componente humanitário da UNTAET (parágrafo 30). O parágrafo também relata que era importante ressaltar que os organismos humanitários da ONU mantiveram, ainda que pequena, uma presença durante todo o desdobramento da crise de 1999.

A questão da água era outro aspecto bastante preocupante (parágrafo 31), haja vista que o seu desabastecimento ou o seu abastecimento em condições precárias de higienização poderia desencadear epidemias e outras consequências para a saúde da população. Os sistemas de abastecimento de água haviam sido bastante comprometidos com a onda de violência em 1999, agravando o fato de que menos da metade da população possuía acesso a água potável e

saneamento no período anterior (de dominação indonésia). A ONU considerava que “a provisão de água potável de emergência vinha sendo uma tarefa prioritária para agências humanitárias”. Nesse sentido, promoveu a reabilitação emergencial do sistema de abastecimento de água de Dili por intermédio do CICV e da Agência Australiana de Desenvolvimento Internacional (AusAID) e logo em seguida assumiu a responsabilidade desse sistema pela UNTAET.

Ainda sobre a questão da água, em outros distritos, o relatório menciona o trabalho da Oxfam⁷⁹, da Action Contre La Faim⁸⁰ (Ação contra a Fome) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) na reabilitação de sistemas e fontes a fim de prover a população de um mínimo de água potável, protegendo a sua saúde (parágrafo 32).

Os parágrafos 33 e 34 relatam os esforços da ONU para a reconstrução de casas. Se previa que os programas da UNTAET fossem capazes de prover a reparação de um total aproximado de 35.000 (trinta e cinco mil) lares.

Os parágrafos 35, 36 e 37 relatam a questão do socorro alimentar e informam uma vasta operação de distribuição de alimentos em todos os 13 (treze) distritos do país, cobrindo todos os 64 (sessenta e quatro) subdistritos existentes e levando comida a mais de 441 aldeias de difícil acesso (inclusive com apoio aéreo). Entre 20 de setembro de 1999 e 1º de janeiro de 2000, mais de 11.000 (onze mil) toneladas métricas de alimentos foram distribuídas tanto à população deslocada quanto aos refugiados.

A situação dos refugiados se constituía em um grande desafio para a UNTAET.

Até a data do relatório, 26 de janeiro de 2000, 131.935 (cento e trinta e uma mil novecentos e trinta e cinco) pessoas haviam retornado da Indonésia. A situação nos campos de refugiados naquele país era descrita como preocupante. Em um campo de refugiados localizado em Tua Pukan, a cerca de 24 milhas de Kupang (capital da província de Sonda Oriental na Indonésia), o ACNUR relatava a morte de 157 (cento e cinquenta e sete) dos 4.000 (quatro mil) refugiados, em um período de seis semanas, em virtude de malária, diarreia e outras doenças (parágrafo 38).

Mais preocupante era a falta de acesso dos agentes do ACNUR a diversos campos que eram controlados por milícias pró-autonomia. Na verdade, o acesso dos funcionários da ONU

⁷⁹ Segundo o sítio eletrônico da própria organização, a “Oxfam é uma confederação internacional de 20 organizações que trabalham em conjunto com parceiros e comunidades locais em mais de 90 países. Uma pessoa em cada três do mundo vive na pobreza. A Oxfam está determinada a mudar esse mundo mobilizando o poder das pessoas contra a pobreza” (Oxfam, 2016, tradução nossa). Para maiores informações, consultar: <https://www.oxfam.org/en/about>

⁸⁰ Segundo o sítio eletrônico da própria organização, a “Ação contra a fome é uma organização não-governamental que luta há 40 anos contra a fome no mundo” (Action Contre La Faim, 2016, tradução nossa). Para maiores informações, consultar <https://www.actioncontrelafaim.org/nous-decouvrir/>

a esses campos era impedido pelos milicianos, fazendo com que os desejos dos refugiados, que em sua maioria eram funcionários públicos, membros da polícia e das forças armadas da Indonésia, não fossem auditados pela ONU e que estes não pudessem ter acesso às informações sobre a real situação vigente no Timor-Leste (parágrafo 39). Esta situação levou o RESG, o senhor Sérgio Vieira de Mello, a viajar para a Indonésia em 24 de janeiro de 2000 para visitar os campos e tratar deste tema com as autoridades indonésias.

Nas observações finais do relatório (parágrafo 73), o Secretário Geral faz um balanço otimista em relação ao retorno dos refugiados, chamando a atenção para a aproximação diplomática promovida pelas visitas mútuas entre as autoridades da UNTAET e do governo indonésio. Em suas palavras “O tratamento dado pelo Presidente Wahid e seu Governo ao Sr. Gusmão em Jacarta, a próxima visita do Presidente Wahid a Timor-Leste e outras medidas mencionadas neste relatório prometem uma relação efetiva. Por conseguinte, espero que as questões pendentes sejam resolvidas em breve, em particular o regresso dos refugiados timorenses de Timor Ocidental...”.

Em 26 de julho de 2000, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2000/738**.

O item III do relatório, cujo título é “Relações com a Indonésia”, menciona uma série de medidas diplomáticas importantes realizadas entre a UNTAET e o governo da Indonésia. A medida mais importante de todas, provavelmente, foi a visita do presidente Wahid ao Timor-Leste em 29 de fevereiro de 2000. A visita do plenipotenciário indonésio marcava uma atitude de boa-vontade daquele governo para o encaminhamento da questão timorense, pelo menos sob o ponto de vista formal e do discurso oficial. Diversas outras visitas são relatadas e os assuntos suscitados de maior interesse foram:

- a) “acordo sobre o estabelecimento de um regime de fronteira para facilitar o acesso de pessoas e bens entre o enclave de Oecussi e o resto do Timor-Leste, bem como o comércio transfronteiriço (parágrafo 8),
- b) “memorando de entendimento sobre a cooperação em questões legais, judiciais e de direitos humanos” (parágrafo 10),
- c) “Comitê Misto de Fronteiras, que seria responsável por lidar com todos os problemas transfronteiriços” (parágrafo 11),
- d) “o pagamento de pensões a ex-funcionários que desejassem residir no Timor-Leste”, o que encorajaria muitos refugiados a retornar (parágrafo 11) e
- e) “a reconciliação e o retorno dos refugiados que permaneciam no Timor Ocidental e Java” (parágrafo 12).

Tratando especificamente da questão dos refugiados, em seu item IV, o relatório oferece uma série de observações relevantes em relação a essa temática (parágrafos 13, 14, 15, 16 e 17).

Até a data do relatório, o ACNUR havia promovido o regresso de mais de 167.000 (cento e sessenta e sete mil) refugiados (parágrafo 13). As viagens eram coordenadas pela Organização Internacional para as Migrações (OIM⁸¹) e não apresentaram quase nenhum incidente. Também não há relatos de incidentes na reinserção dos refugiados em suas comunidades de origem.

Este é um ponto importante a ser ressaltado. As comunidades de origem, no Timor-Leste, eram “preparadas” por agentes do ACNUR que evocavam a necessidade de se bem receber os refugiados, dentro de um espírito de tolerância e boa-vontade para com aqueles que foram partidários da integração à Indonésia (contrários à independência). Nessa atividade de reconciliação, com grande apoio da Igreja, o ACNUR promovia visitas de líderes do Timor Ocidental (Indonésia) a comunidades no Timor-Leste para que estes pudessem afiançar o clima de segurança e boa-vontade reinantes e pudessem se sentir estimulados a regressar (parágrafo 14).

Há relatos de visitas de autoridades de ambos os lados (parágrafo 15), contudo, se calculava, há época (julho de 2000), que um efetivo entre 85.000 (oitenta e cinco mil) e 120.000 (cento e vinte mil) refugiados permaneciam no Timor Ocidental. Estes refugiados ainda eram vítimas de milicianos que, além de os intimidar, dificultavam de toda forma o acesso do pessoal do ACNUR para o seu cadastro e registro de seu anseio de regresso ou não ao Timor-Leste (parágrafo 16).

O ACNUR denunciava que esse comportamento dos milicianos era contrário ao compromisso assumido pelas autoridades indonésias de “permitir o acesso livre e sem obstáculos aos refugiados, garantir a segurança dos trabalhadores humanitários e a separação de ex-militares, policiais e funcionários públicos dos refugiados”. Além disso, caso persistisse esse padrão de acontecimentos, o ACNUR indicava que poderia “se ver obrigado a se retirar de algum ou de todos os acampamentos de refugiados (parágrafo 17).

Como se percebe, a aproximação e o estabelecimento de relações amistosas com a

⁸¹ Segundo o sítio eletrônico da OIM (2016, tradução nossa), esta seria uma organização fundada em 1951, cujo principal objetivo é “promover migrações humanas e ordenadas para o benefício de todos”, fazendo “isso fornecendo serviços e conselhos aos governos e aos migrantes”. A organização também “trabalha para ajudar a assegurar a gestão ordenada e humana da migração, promover a cooperação internacional em questões de migração, auxiliar na busca de soluções práticas para os problemas de migração e prestar assistência humanitária aos migrantes em necessidade, sejam eles refugiados, pessoas deslocadas ou outros desenraizados”. Para maiores informações acesse: <https://nacoesunidas.org/agencia/oim/>

Indonésia eram fundamentais na promoção do quadro de estabilidade do país em um processo de peacebuilding e requereu uma série de medidas de coordenação, cujas iniciativas se deram de parte a parte (ONU e Indonésia). A concretização dessas medidas é que não se demonstrou tão fácil assim. Como já mencionado na análise do objetivo “h”, muitas vezes, há uma disjunção entre o discurso das mais altas autoridades (aparentemente cooperativo) e o comportamento dos servidores dos escalões mais baixos (má-vontade) e outros atores sociais e políticos (milicianos), não se podendo apontar, com precisão, em que medida essa disjunção é consciente por parte das autoridades indonésias ou se apenas reflete a sua falta de capacidade governamental. Por ocasião da análise crítica dos relatórios da UNTAET, este ponto será novamente explorado, dado que o objetivo do presente item é meramente o da descrição dos resultados narrados pela própria ONU na consecução dos objetivos que estabeleceu a si.

Encerrando o relatório, no item das “Observações”, o parágrafo 67 deixa claro que seguem pendentes algumas questões relativas à relação do Timor-Leste com a Indonésia, ainda que se reconheça, como já mencionado, a existência de boa-vontade entre as partes, refletidas em uma série de medidas de coordenação e aproximação. Os principais problemas remanescentes ainda seriam:

- a) “A questão dos refugiados de Timor-Leste em Timor Ocidental”,
- b) “As atividades das milícias orientadas para a integração, que exercem controle sobre os refugiados e
- c) “o fato de que certos grupos com base em Timor Ocidental continuam a realizar ataques em toda a fronteira”.

Em 16 de janeiro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/42**.

A questão dos refugiados se insere nesse relatório nos seus parágrafos 12, 13, 14 e 15 e revela um recrudescimento da situação destes no segundo semestre de 2000.

Ainda que a UNTAET tenha promovido informação direta nos acampamentos, por intermédio de ONGs, da Igreja e do próprio Exército indonésio, o parágrafo 12 é pessimista relatando o prosseguimento das ações de intimidação por parte das milícias indonésias sobre os refugiados nos acampamentos do Timor Ocidental. Este fato não apenas impedia o acesso irrestrito dos organismos internacionais aos acampamentos, como também mantinha os refugiados desinformados sobre a situação no Timor-Leste, impedindo-os, dessa forma, de decidir livremente sobre o seu desejo de retornar ou não àquele país.

O relatório noticia algo bastante grave (parágrafo 13), que foi a morte de 3 (três) funcionários do ACNUR, em 6 de setembro de 2000, na localidade de Atambua. Este fato levou

à retirada de todo o pessoal internacional do território indonésio no Timor Oeste, dificultando ainda mais a vida dos refugiados. Em repúdio, a Resolução 1319 do Conselho de Segurança, de 20 de setembro de 2000, foi especificamente editada para condenar a violação e chamar o governo da Indonésia às suas responsabilidades anteriormente assumidas⁸².

Outros documentos de condenação foram produzidos, como a declaração do Presidente do Conselho de Segurança S/PRST/2000/39⁸³, de 6 de dezembro de 2000, na qual se exortava ao governo da Indonésia que pusesse fim às atividades das milícias, permitisse o retorno seguro do pessoal internacional à Indonésia e mantivesse os refugiados com nível suficiente de informação sobre o Timor-Leste (parágrafo 14).

A única notícia de alento em relação aos milicianos foi a de que se detectou, em outubro de 2000, uma divisão no seio dos grupos partidários da autonomia e entre os milicianos e o Exército indonésio. Esta divisão teria tido como efeito positivo a manifestação de alguns milicianos de seu desejo de retornar ao Timor-Leste, o que fizeram ressaltando que levariam consigo um número muito maior de refugiados se as condições de reconciliação fossem favoráveis. Por essa razão, a ONU permitiu e promoveu uma série de visitas de líderes milicianos ao Timor-Leste, visitas estas que acabaram por viabilizar o retorno de algumas centenas de refugiados (parágrafo 15).

No item do relatório referente às Relações Exteriores, o parágrafo 20 chama a atenção

⁸² Assim dispunha o parágrafo 1 da Resolução 1319 do Conselho de Segurança, de 20 de setembro de 2000:

1. “Insiste em que o Governo da Indonésia tome medidas adicionais imediatas, no cumprimento de suas responsabilidades, para desarmar e dissolver a milícia imediatamente, restaurar a lei e o pedido nas áreas afetadas em Timor Ocidental, garantir segurança e segurança nos campos de refugiados e para ajuda humanitária trabalhadores e evitar incursões transfronteiriças para Timor-Leste” (ONU, 2000, tradução nossa);

⁸³ Assim se pronunciava o Conselho de Segurança da ONU em relação à questão dos refugiados, na Declaração S/PRST/2000/39 (ONU, 2000, tradução nossa):

O Conselho de Segurança sublinha a necessidade de adoptar medidas urgentes para resolver o problema dos refugiados de Timor-Leste que estão em Timor Ocidental. Embora reconhecendo que o Governo da Indonésia fez esforços a este respeito, acredita que devem tomar medidas adicionais, incluindo o seguinte:

- i) Medidas firmes para o desarmamento e dissolução das milícias para terminar suas atividades, bem como para separar as comunidades dos refugiados timorenses dos chefes das milícias e processar rapidamente os perpetradores de crimes. O Conselho congratula-se com as medidas já adotadas pelo Governo da Indonésia e insta-o a continuar seus esforços para evitar atos de intimidação nos campos de refugiados;
- ii) Medidas para permitir o retorno de organizações internacionais de socorro a Timor Ocidental, para o qual será necessário garantir a segurança de sua equipe. A este respeito, o Conselho espera que o Governo da Indonésia e das Nações Unidas mantenham negociações sobre os arranjos para facilitar uma avaliação, por especialistas em questão da situação a este respeito em Timor Ocidental. Este trabalho deve ser realizado de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo Gabinete do Coordenador das Nações Unidas sobre questões de segurança;
- iii) Medidas para aumentar o fluxo de informações aos refugiados. O Conselho insta o Governo da Indonésia, a UNTAET e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) para trabalharem em conjunto para formular uma estratégia para esse fim, para que os refugiados possam tomar decisões informadas sobre o seu futuro;
- iv) Em estreita cooperação com as agências das Nações Unidas e outras instituições competentes, estabelecer procedimentos dignos de Fiança para registro de refugiados com a participação de observadores e aqueles que não são influenciados por considerações políticas (tradução nossa).

para o fato de que as relações com a Indonésia eram um fator chave para a estabilidade do Timor-Leste e que estas relações se encontravam bastante abaladas em função do comportamento das milícias e seus reflexos negativos aos refugiados. O mesmo parágrafo refere que a quarta rodada de conversações bilaterais com a Indonésia estava atrasada e que não se celebraria antes do fim de janeiro de 2001. Nessa rodada de conversações, havia assuntos de suma importância para ajudar parte da população timorense afetada pelo conflito, em especial, refugiados e ex-funcionários da administração indonésia que trabalhavam naquele território antes dos incidentes de 1999 e que desejavam permanecer no Timor (ou para lá ir) e não retornar à Indonésia. Os assuntos que figuravam como de maior relevância eram:

- a) devolução de arquivos públicos e bens culturais,
- b) condições para que os estudantes do Timor-Leste pudessem prosseguir seus estudos na Indonésia,
- c) livre circulação de bens e pessoas entre o enclave de Oecussi e o resto do Timor-Leste,
- d) o direito à pensão àqueles que haviam trabalhado na administração indonésia no período anterior a agosto de 1999.

Quanto a esse último item, o relatório anuncia que o governo indonésio havia informado que iniciaria os pagamentos a partir de fevereiro de 2001, o que dava um certo alento aos que figuravam nessa situação.

No parágrafo 26, o Secretário Geral relata a preocupação da ONU com o regresso dos refugiados em condições de segurança, isso porque estes eram, em grande medida, apoiadores da integração do território à Indonésia. O parágrafo relata que, para esse fim, havia sido criado um projeto de uma Comissão da Verdade, de Recepção e de Reconciliação, cuja formação foi aprovada pelo Gabinete, em 13 de dezembro de 2000. Os objetivos gerais dessa comissão seriam o de criar uma memória (registro público) dos abusos sofridos desde 1975, facilitar a reintegração dos refugiados que regressassem e promover a reconciliação da sociedade na medida em que se punissem os crimes menos graves cometidos em 1999.

Em 2 de maio de 2001, publicou-se o relatório **S/2001/436**, que continha as primeiras menções à presença da ONU no período pós-independência.

Grande parte desse relatório se baseava nas premissas estabelecidas nos parágrafos 1 e 2 da Resolução 1319 do Conselho de Segurança, de 20 de setembro de 2000, que instava o governo da Indonésia a dissolver as milícias, retornar o território do Timor Ocidental ao império da lei, garantir a incolumidade e o direito de opção dos refugiados e levar os responsáveis pelos

ataques (em Atambua) aos funcionários internacionais da ONU à justiça.

No parágrafo 13, se relata a continuidade do problema da questão dos refugiados, apesar dos esforços da UNTAET em melhorar o nível de informação nos acampamentos, a fim de conscientizar os refugiados sobre a estabilidade da situação política no Timor-leste. O Secretário Geral relata uma visita do Chefe de Estado-Maior da PKF a quatro acampamentos, entre os dias 9 e 11 de abril de 2001, acompanhado de autoridades do Exército indonésio, de membros do ACNUR e da OIM, baixo forte aparato de segurança. Foi aconselhado aos membros da UNTAET que não visitassem o acampamento de Betún, que era considerado o “bastião das milícias pró-Indonésia”.

A continuação, o Secretário Geral informa, no parágrafo 14, que foram difundidas, no seio dos refugiados, informações acerca da estabilidade no Timor-Leste e sobre a assistência que era prestada aos refugiados quando regressavam. As autoridades indonésias, por sua vez, informavam que a decisão de não mais intervir na questão do Timor era definitiva e que ofereceria, a partir de 21 de maio de 2001, a possibilidade dos refugiados optarem por repatriação ou por assentamento permanente na Indonésia.

Uma outra preocupação da UNTAET era com algumas campanhas de desinformação que já haviam sido detectadas. No parágrafo 15, se relata que, em uma matéria publicada no Jakarta Post, em 30 de abril de 2001, se anunciava falsamente que mais de 230.000 (duzentas e trinta mil) pessoas (1/4 do total da população) teriam abandonado o território do Timor-Leste nos três meses anteriores à notícia. Este tipo de ação não apenas confundia àqueles que tinham a intenção de retornar ao Timor como inibia a sua iniciativa em fazê-lo.

Outro ponto importante de inibição ao retorno seguia sendo a questão das pensões dos ex-servidores da administração indonésia que optassem em serem repatriados para o Timor-Leste (parágrafo 16). Recrudescendo o seu comportamento, o governo indonésio anunciou que somente pagaria as pensões aos funcionários que já se encontrassem aposentados até antes da consulta popular em 1999, mas que, ainda sim, só o faria até que fosse declarada a independência do Timor-Leste. Em resumo, a questão praticamente inviabilizou o pagamento de alguma compensação tanto aos que já detinham o direito às suas aposentadorias quanto àqueles que possuíam apenas expectativa de direito a esse respeito. Isto certamente se refletia na falta de liberdade de escolha por parte de ex-servidores públicos que viviam no Timor-Leste antes da crise de 1999.

No relatório anterior, S/2001/42, foi noticiada a retirada de todos os funcionários internacionais da ONU do Timor Oeste (Indonésia) em virtude do incidente em Atambua, até

que aquele país cumprisse as medidas exigidas pela Resolução 1319 em relação às milícias (desarme e dissolução das milícias). Ainda sem ter a confirmação desse fato por parte do governo indonésio, a UNTAET “decidiu organizar e liderar uma missão de avaliação interinstitucional para a situação de segurança em Timor Ocidental em maio de 2001”, revelando que não esperaria pelo beneplácito do governo indonésio para retomar a gestão da questão dos refugiados (parágrafo 17).

Em 24 de julho de 2001, o Secretário Geral da ONU publicou o relatório **S/2001/719**.

Em seu parágrafo 30, o Secretário Geral relata a falta de cooperação do governo indonésio em relação ao cumprimento de medidas judiciais relativas à crise de 1999, em especial, o não cumprimento satisfatório do memorando de entendimento⁸⁴, de 6 de abril de 2001, firmado entre a UNTAET e o governo da Indonésia sobre questões jurídicas, judiciais e de direitos humanos. Segundo o relatório dá a entender, a Indonésia relutava na aplicação da cláusula 9 do memorando, a qual dizia respeito ao traslado de acusados para se verem processar no Timor-Leste e vice-versa. O relatório também fazia menção a não criação, por parte da Indonésia, até aquela data, de um tribunal especial de direitos humanos, que seria encarregado de ajuizar as violações graves cometidas contra cidadãos do Timor Leste em 1999. Como se não bastasse, a legislação indonésia, criada por um decreto de 24 de abril de 2001, a fim de dar suporte ao Tribunal Especial para o Timor-Leste, limitava o alcance de retroação da lei aos fatos ocorridos apenas após o plebiscito de agosto de 1999, não alcançando os atos cometidos no período pré-eleitoral. Como se percebe, a Indonésia tinha uma postura contraditória a respeito do tema. O que seus plenipotenciários assinavam e se comprometiam, quando a questão se

⁸⁴ “Memorando de entendimento entre a República da Indonésia e a administração de transição das Nações Unidas em Timor-Leste no que se refere à cooperação em matéria jurídica, judiciária e de direitos humanos, de 6 de abril de 2001. (ONU, 2001, tradução nossa).

...Parte 9. Transferência de pessoas

9.1 As Partes comprometem-se a transferir entre si todas as pessoas que as autoridades competentes da Parte requerente estão a processar por uma infração penal ou a quem estas autoridades desejam para cumprir uma sentença.

9.2 Para efeitos do presente Memorando de Entendimento, as infrações penais para as quais uma pessoa pode ser transferida são delitos puníveis nos termos das leis de ambas as Partes por prisão ou outra privação de liberdade por um período máximo de pelo menos dois (2) anos, ou por uma pena mais severa, bem como crime contra a humanidade. Quando o pedido de transferência se refere a uma pessoa que é procurada para a execução de uma pena de prisão ou outra privação de liberdade imposta por tal crime, uma transferência só será realizada se um período mínimo de seis (6) meses dessa sentença continua a ser servida.

9.3 Cada Parte terá o direito de recusar um pedido de transferência se a execução de processos judiciais pelas autoridades da Parte requerente não for do interesse da justiça.

9.4 Ao analisar um pedido de transferência, as Partes devem ser orientadas pelo princípio de que os indivíduos devem ser geralmente responsáveis na jurisdição onde o crime em questão foi cometido. Se a Parte requerida, de acordo com a Seção 9.2 do presente Memorando de Entendimento, se recusar a transferir uma pessoa, essa Parte será obrigada a submeter o caso às suas próprias autoridades competentes para serem processadas”.

“internalizava”, se tornava de difícil execução. Esta falta de cooperação que ocorria na prática, mas não no discurso oficial, dificultava a pacificação das relações entre os dois países e se constituía em um óbice à UNTAET em ajudar a população timorense afetada de alguma forma pelo conflito, particularmente aqueles que forma vítimas da violência política ou deles eram parentes.

No prosseguimento, quando o relatório aborda a questão dos refugiados, o parágrafo 44 informa que nos dias 6 e 7 de junho de 2001, o governo indonésio procedeu ao cadastramento numérico e das intenções (se queriam regressar ou assentar-se definitivamente na Indonésia) dos refugiados do Timor-Leste que se encontravam no Timor Ocidental. O procedimento teria sido amplamente supervisionado pela UNTAET e por outros organismos internacionais, que teriam dado o seu aval quanto a sua legitimidade/legalidade.

No parágrafo 45, o Secretário Geral tece comentários sobre os resultados provisórios desse cadastramento, o qual considerou “pouco provável”, diante dos 98%, dos 113.791 (cento e treze mil, setecentos e noventa e um), de refugiados optantes por permanecer na Indonésia. O relatório considera que essa opção ocorreu em grande parte por desinformação dos refugiados e que “os sentimentos de insegurança entre os refugiados sobre o processo político em Timor-Leste e a incerteza sobre se os benefícios que eles desfrutavam na Indonésia seriam mantidos em Timor-Leste podem explicar em parte sua resistência”.

A missão de avaliação interinstitucional (parágrafo 46), mencionada em relatório anterior (S/2001/436) e que tinha como objetivo avaliar a situação de segurança no Timor Ocidental, ocorreu entre os dias 6 e 14 de julho de 2001, entretanto, os resultados dessa avaliação ainda não eram conhecidos até aquela data (24 de julho de 2001).

Dando continuidade à descrição dos resultados obtidos pela UNTAET em relação aos objetivos a que se auto propôs, em especial o objetivo “a. Ajudar a proteger a população do Timor-Leste deslocada ou afetada de outra forma pelo conflito”, se passará a análise do relatório **S/2001/983**, de 18 de outubro de 2001.

No item que trata da “Evolução política”, dentro da análise do tópico da “Transição para a independência”, o parágrafo 8 demonstra o prosseguimento de um discurso oficial indonésio pautado pela boa-vontade, em particular, para o tratamento de questões pendentes entre os dois países, já exaustivamente relatadas nos parágrafos anteriores: questões fronteiriças, aposentadorias, trânsito livre para os moradores de Oecussi e cooperação cultural. Esse clima de amistosidade era consequência de um convite da recém empossada (23 de julho e 2001) presidente da Indonésia, Megawati Sukarnoputri, a autoridades máximas da UNTAET e do

Timor-Leste para uma visita a seus país que ocorreu em 12 de setembro de 2001. O relatório não menciona que os problemas de cooperação judicial tenham sido tratados nessa reunião, mas é factível supor que sim, dada a gravidade que o tema vinha suscitando há algum tempo.

Os problemas nos acampamentos continuavam a ser relatados, conforme o parágrafo 29. Desinformação e intimidação dos refugiados eram os principais relatos de continuidade e a ONU já considerava que este problema prosseguiria mesmo após a independência. Por outro lado, o relatório é positivo ao abordar o papel da polícia e das forças armadas indonésias, sobre as quais se fazem observações positivas na reprimenda das atividades dos milicianos.

O parágrafo 31 mencionava a aprovação de uma emenda ao Decreto Presidencial de 23 de abril de 2001, que havia instituído, na Indonésia, um tribunal especial de direitos humanos para ocupar-se dos crimes cometidos no Timor-Leste. Conquanto a notícia fosse auspiciosa, a emenda, que ampliava a jurisdição do tribunal para os crimes cometidos em abril e setembro de 1999, nos distritos de Liquiça, Dili e Cova Lima, deixava de abarcar uma série de casos ocorridos em 1999. Mais uma vez identifica-se uma disjunção no comportamento dos indonésios, agora entre o “discurso oficial” (ampliação da jurisdição) e a prática (persistência do alcance limitado dessa mesma jurisdição).

O Secretário Geral prossegue suas críticas às autoridades indonésias (parágrafo 32) invocando ao tribunal de mais alta instância daquele país para que promovesse a revisão das penas dadas aos assassinos de Atambua (vide página 147), as quais foram consideradas brandas pela ONU. Da mesma maneira, clamava pela necessidade de se aprimorar, em muito, o cumprimento do memorando de entendimento entre a República da Indonésia e a administração de transição das Nações Unidas em Timor-Leste no que se refere à cooperação em matéria jurídica, judiciária e de direitos humanos, de 6 de abril de 2001.

Os parágrafos 35, 36, 37 e 38 tratam da questão dos refugiados. De importante a ser destacado é o registro de um aumento das repatriações a partir das eleições de agosto de 2001 para a Assembleia Constituinte e o anúncio das autoridades indonésias de que não mais proveriam assistência humanitária aos refugiados a partir de dezembro do mesmo ano. É apresentado um balanço do total de refugiados regressados ao Timor Leste, desde outubro de 1999 até 18 de outubro de 2001, que contabilizava um total de 185.519 (cento e oitenta e cinco mil quinhentos e dezenove) refugiados, estimando-se a permanência de um contingente entre 60.000 e 80.000 refugiados no Timor Ocidental. A missão de avaliação interinstitucional das condições de segurança no Timor Oeste sugeriu que a UNTAET e o governo da Indonésia firmassem um novo memorando de entendimento, a fim de determinar as responsabilidades de

segurança que deveriam estar em vigor antes do regresso de servidores da ONU ao território do Timor Oeste, inclusive dos funcionários do ACNUR.

Em 17 de janeiro de 2002, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2002/80**.

A temática dos refugiados aparece nesse relatório a partir de seu parágrafo 31. Nele a UNTAET reafirma que a segurança no Timor continuava a depender da solução do legado dos atos de violência cometidos em 1999. Sendo assim, “o processo de retorno dos refugiados, a promoção da reconciliação e a repressão efetiva de crimes graves” teriam, necessariamente, que ter um bom encaminhamento.

No relatório (parágrafo 32), há indicações do aumento de repatriações de refugiados, ainda que este continue a mencionar a desinformação e as intimidações como atos desencorajadores dessa atividade. Reporta-se um total de refugiados regressados na casa dos 192.000 (cento e noventa e dois mil), desde outubro de 1999, mantendo-se a estimativa de um mínimo de 60.000 (sessenta mil) e um máximo de 75.000 (setenta e cinco mil) que ainda permaneciam no Timor Ocidental. Há poucos relatos de violência cometidas contra refugiados retornados, sendo que a ONU considera “o monitoramento permanente e a proteção dos refugiados retornados como necessários para manter uma alta taxa de retorno”.

O aumento do intercâmbio diplomático, traduzido em reuniões de reconciliação na fronteira e visitas mútuas de autoridades, foi relatado como grande incentivador do retorno de refugiados. Destaca-se no período a visita do líder Xanana Gusmão ao Timor Ocidental nos dias 26 e 29 de novembro (parágrafo 33).

O relatório trazia uma inédita menção aos problemas econômicos como fator de inibição ao retorno dos refugiados, considerando-os acima, inclusive, dos problemas relacionados à segurança e às intimidações (parágrafo 34).

O relatório também tratava de informar, em seu parágrafo 35, que o Programa Mundial de Alimentos havia dobrado a ração de arroz que era fornecida aos refugiados durante o seu retorno e que o governo da Indonésia havia instituído, desde novembro de 2001, um auxílio de 75 dólares americanos por família regressante, acrescidos de 25 dólares às famílias que retornassem antes do Natal.

A questão dos servidores públicos continuava sendo um grande impasse. Com as restrições que o governo da Indonésia havia declarado, de que o pagamento àqueles que regressassem ao Timor-Leste obedeceria a dois critérios (somente aos que fossem aposentados e somente até a independência), muitos ex-servidores da administração pública indonésia, militares e policiais se viam inibidos ao regresso. O parágrafo 36 revela que 8.500 (oito mil e

quinhentas) famílias dependiam de um encaminhamento positivo para este tema, que envolvia em torno de 30.000 (trinta mil) servidores, dos quais 21.000 (vinte e um mil) haviam retornado ao Timor-Leste ou dele não teriam saído. A ONU anunciava que geria, naquele momento, um fundo especial “para compensar a perda de emprego ou benefícios de aposentadoria” e que necessitava de um grande apoio de doadores para esse fim. A ONU também anunciava que, antes da independência, este problema seria passado à coordenação da Administração do Timor-Leste (ETTA).

Para aqueles que desejassem permanecer no Timor Ocidental, a ONU informava que moradias para cerca de 6.500 (seis mil e quinhentos) refugiados começaram a ser construídas desde novembro de 2001 (parágrafo 37). Também havia a possibilidade de reassentamento em outras ilhas da província de Nusa Tenggara (província que abrangia o território do Timor ocidental) por intermédio de um projeto que envolvia a ONU (ACNUR e PNUD) e o governo da Indonésia. Cerca de 3.010 (três mil e dez) famílias de refugiados manifestaram a intenção de participar desse projeto

No último relatório produzido pela UNTAET, o relatório **S/2002/432**, de 17 de abril de 2002, a ONU se manifesta em relação ao objetivo “a” retomando o ponto dos refugiados e dos julgamentos na Indonésia.

A questão dos refugiados é abordada nos parágrafos 29, 30, 31 e 32, todos abrangidos por um subtítulo denominado “Retorno de refugiados”.

No parágrafo 29, o Secretário Geral reconhece que a questão dos refugiados foi um dos episódios mais graves de toda a crise a afetar a população do Timor, entretanto, se mostra confiante que, após um lento avanço e frente a um aumento expressivo dos retornos no início de 2002, os refugiados continuem a retornar após a independência daquele país.

Noticia-se a criação de um grupo de enlace (parágrafo 30) entre a UNTAET e o Segundo Governo Transitório do Timor-Leste para tratar do tema dos refugiados e se exalta o trabalho do ACNUR, que continuava a promover reuniões de reconciliação na fronteira, além de esclarecimentos sobre os processos judiciais que poderiam pesar sobre suspeitos de crimes relacionados à crise de 1999 que quisessem regressar. Todas essas medidas eram tomadas com o intuito de munir os refugiados de suficiente nível de informação que viesse a instruir o seu processo decisório sobre retornar ao Timor ou permanecer em território indonésio.

Nos parágrafos 31 e 32, o relatório traz novidades apenas no sentido de atualizar os dados de regresso, que agora chegavam aos 202.000 (duzentos e dois mil), frente a aproximadamente 50.000 (cinquenta mil) que permaneciam no Timor ocidental. Além disso,

informa-se que a Indonésia havia cessado a distribuição de alimentos nos acampamentos desde 1º de janeiro de 2002, o que contribuiu e contribuiria ainda mais para o aumento dos refugiados regressantes.

A questão dos julgamentos, por parte do governo indonésio, dos crimes cometidos na crise de 1999, é resumida nos parágrafos 36, 37 e 38 do relatório. Não há nenhuma observação de maior relevância ou que traga alguma novidade ao pensamento da UNTAET sobre o tema. Seguem as observações de desapontamento quanto à limitação de jurisdição do Tribunal Especial de Direitos Humanos, já que os crimes passíveis de julgamento seriam os cometidos nos meses de abril e setembro de 1999 e apenas os perpetrados nas localidades de Liquiça, Dili e Cova Lima. A UNTAET considerava que, sem a ampliação dessa jurisdição, muitos casos importantes de violência seriam excluídos da devida apreciação judicial.

3.3.5) “i) Promover a recuperação do desenvolvimento econômico e social, inclusive nos terrenos da saúde e da educação” (11,4%)

A primeira menção a este objetivo aparece nos relatórios da UNTAET desde o seu primeiro relatório, o relatório **A/54/654**, de 13 de dezembro de 1999. Ali, no seu parágrafo 40, o relatório informa sobre uma avaliação realizada pelo Banco Mundial⁸⁵ em setembro de 1999, para a verificação das necessidades de desenvolvimento de longo prazo do país. Esta busca de parceria com o Banco Mundial se assentava no parágrafo 5⁸⁶ da Resolução 1272 do Conselho de Segurança, de 25 de outubro de 1999, posteriormente confirmada no parágrafo 5⁸⁷ da Resolução 1338, de 31 de janeiro de 2001. Posteriormente, ainda dentro do capítulo que trata da UNTAET, se fará uma avaliação, em separado, do papel que o Banco Mundial exercia no Timor Leste. O artigo 1º da avaliação do Banco Mundial assim se referia à situação daquele território (Banco Mundial, 1999, tradução nossa):

⁸⁵ “East Asia and Pacific Region. The World Bank: Background Paper Prepared For The Information Meeting On East Timor. Wednesday, September 29, 1999” (Banco Mundial, 1999).

⁸⁶ Resolução 1272 do Conselho de Segurança, de 25 de outubro de 1999:

5. Reconhece que, para desenvolver e desempenhar as suas funções de acordo com o seu mandato, a UNTAET necessitará de basear na experiência e na capacidade dos Estados-Membros, das agências das Nações Unidas e de outras organizações internacionais, incluindo instituições financeiras internacionais (ONU, 1999, tradução nossa).

⁸⁷ Resolução 1338, de 31 de janeiro de 2001:

5. Exorta as instituições financeiras internacionais, os fundos e programas das Nações Unidas e os doadores bilaterais que se comprometeram a fornecer recursos a Timor-Leste para cumprir sua promessa e acelerar o desembolso desses recursos, especialmente em áreas que afetam a consolidação da paz e a ajuda ao desenvolvimento e reafirma, a este respeito, que é necessário continuar a coordenar eficazmente a assistência ao desenvolvimento prestada a Timor-Leste (ONU, 2001, tradução nossa).

1. Este artigo descreve os desafios e recomenda ações para as próximas etapas em planejamento de reconstrução e desenvolvimento em Timor-Leste. Uma abordagem coordenada é precisava ajudar os timorenses a reconstruir e desenvolver o seu território devastado. As lições de outros países pós-conflito demonstram a necessidade de estabelecer coordenação precoce Operações de manutenção da paz, assistência humanitária e desenvolvimento. A assistência precisa ser projetada de forma mutuamente reforçada. A Capacidade institucional em Timor-Leste sempre foi fraca e é ainda mais fraca após os eventos das últimas semanas. A capacidade administrativa em Timor-Leste será sobrecarregada quando os doadores atuarem de forma independente. A eficiência da ajuda e o desenvolvimento sustentável podem ser severamente prejudicados e recursos desperdiçados

Em 26 de janeiro de 2000, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2000/53**. Nesse relatório, os parágrafos 8 e 11 são os que dizem respeito ao objetivo “i”.

No parágrafo 8, encontra-se a primeira menção à questão do petróleo, considerada a principal fonte de renda econômica para o país em um cenário de médio e longo prazo. Nesse parágrafo, fazia-se referência à necessidade imediata de substituição da Indonésia pela UNTAET nas instituições criadas para a consecução do Tratado do Timor Gap⁸⁸, de 1989, firmado entre a Austrália e o governo da Indonésia para a exploração de petróleo no Mar do Timor. O objetivo era acelerar as tratativas de renegociação do Tratado de 1989, consideradas injustas pelos timorenses e pela própria UNTAET. Para tanto, fazia-se necessário que a UNTAET pudesse negociar em nome do futuro Estado timorense⁸⁹, o que o fez, assinando com a Austrália o “Memorando de Entendimento entre o governo da Austrália e a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), atual nome do Timor-Leste, sobre

⁸⁸ Segundo Clarke (2014, tradução nossa), o Tratado do Timor Gap, firmado entre a Austrália e a Indonésia, em 1989, definia “zonas de cooperação” entre os dois países para a exploração de petróleo. Estas “zonas” foram uma saída para a falta de uma definição clara entre as fronteiras marítimas entre os dois estados e a exploração de petróleo nas zonas comuns dividia os lucros entre os dois estados na proporção de 50% para cada um. Posteriormente, em 2002, atendendo às diretrizes emanadas pela ONU, o governo do Timor-Leste assinou o “Tratado do Mar do Timor”, que definia que as antigas “zonas de cooperação” se chamariam conjuntamente de “Área de Desenvolvimento Conjunta de Petróleo”, e a divisão dos lucros se faria na proporção de 90% para os timorenses e 10% para os australianos. Esse aparente beneplácito do governo australiano esconde o fato de que toda a “Área de Desenvolvimento Conjunta de Petróleo” encontra-se dentro da parte timorense da linha mediana que deveria definir a fronteira marítima entre os dois países (em distâncias menores que 400 milhas náuticas, deve-se atribuir como fronteira a linha mediana), de acordo com as normas estipuladas no Tratado do Direito do Mar, definido pela ONU em 1982.

⁸⁹ Assim dispunha o “Memorando de Entendimento entre o governo da Austrália e a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), atual nome do Timor-Leste, sobre as disposições relativas ao tratamento do Timor Gap” (2000) em seu Art.1º:

1. Geral

Este Memorando é concluído como sendo o Acordo entre o Governo da Austrália e a UNTAET sobre o Tratado de Timor Gap (o "Tratado") contida no intercâmbio de notas entre a Missão australiana em Timor-Leste e a UNTAET de 10 de fevereiro de 2000. O Governo da Austrália e a UNTAET confirmam que a UNTAET exercerá os seus direitos e obrigações ao abrigo do Tratado em estreita consulta e cooperação com representantes do povo timorense. (AustLII, 2016, tradução nossa)

as disposições relativas ao tratamento do Timor Gap”, em 10 de fevereiro de 2000 (AustLII, 2016).

O Secretário Geral informa, no parágrafo 11, que entre o final de outubro e meados de novembro, foi organizada uma missão de avaliação pelo Banco Mundial, com o apoio da UNTAET, esta missão contou com uma presença paralela do Fundo Monetário Internacional. Ambas as missões “elaboraram importantes propostas para a reconstrução e desenvolvimento do território e sua administração”.

Assim se encerrou o relatório em relação ao objetivo “i”. É provável que a pequena quantidade de informações sobre esse objetivo reflita dois aspectos: a falta de maturidade dos projetos, nessa fase da intervenção da ONU, e o fato de que o foco das atividades nesse momento era o da resolução das situações de emergência (infraestrutura principalmente) e não o do desenvolvimento econômico e social, normalmente medidas de médio e longo prazo.

Em 26 de julho de 2000, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2000/738**.

A questão do petróleo (parágrafo 23) é lembrada pelo relato da assinatura do Memorando de Entendimento entre a Austrália e a UNTAET sobre o Mar do Timor. O parágrafo destaca que a assinatura da ONU, em substituição ao Estado timorense, não prejudicaria qualquer futura posição daquele governo após a independência e que a UNTAET “estabeleceu contato com o Governo da Austrália, a fim de elaborar uma nova ordem jurídica que entraria em vigor no momento da independência”.

O café e a madeira entram na pauta do planejamento do desenvolvimento econômico no parágrafo 27. Nesse parágrafo, o Secretário Geral relata que o percentual da população que dependia da agricultura para viver era de 80% e que uma boa colheita de café, associada a um aumento da demanda interna, foram responsáveis pela recuperação daquele setor no primeiro semestre daquele ano. No parágrafo se faz alusão à necessidade que o setor público, representado àquela data pela UNTAET, fomentasse a redução da pobreza nas áreas rurais, apoiando projetos sustentáveis que viessem a gerar ganhos futuros de produtividade. Nesse sentido, como medida emergencial, a exploração de madeira⁹⁰ foi proibida em maio daquele ano (2000), haja vista a inexistência de regulamentação a respeito desse tema.

Os parágrafos 35, 36 e 37 se dedicam à questão da educação.

O parágrafo 35 contém basicamente números, informando que em torno de 200.000 (duzentos mil) alunos haviam iniciado o ano letivo no ano de 2000 e que 4.740 (quatro mil

⁹⁰ Regulamento NO. 2000/17 (UNTAET/REG/2000/17), de 10 de maio de 2000. Sobre a Proibição da Exploração e exportação de madeira do Timor-Leste (ONU, 2000, tradução nossa).

setecentos e quarenta) professores teriam começado a ser contratados a partir de sua aprovação em um exame, em maio daquele ano. Contudo, em que pese a aparente “normalização” da situação, as condições de ensino são relatadas como extremamente duras⁹¹, faltando material aos professores que tinham seus salários complementados por uma “ração de arroz”, desde dezembro de 1999, fornecida pelo UNICEF e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA). Como se percebe, e consoante as informações complementares ao relatório prestadas na Nota de rodapé 98, a situação da educação no território era bastante difícil. Por essa razão, é crível que qualquer medida que fosse tomada pela ONU nesse mister só se faria sentir a médio e longo prazo.

No parágrafo 36, o Secretário Geral faz um balanço das condições de infraestrutura das escolas, descritas como “deficientes”, e recomenda a demolição de várias delas. No mesmo parágrafo se mencionam iniciativas não só para a reconstrução dessas escolas (Projeto em parceria com o Banco Mundial, orçado em 13,9 milhões de dólares) como também para a formação de professores. Destaque especial para a iniciativa de Portugal que implementava um projeto de formação de 750 (setecentos e cinquenta) professores, que seriam aumentados para 2.500 (dois mil e quinhentos) em 2001. Sem querer entrar em detalhes sobre os interesses portugueses no Timor-Leste, este autor se recorda, quando de sua presença naquele país, que era de conhecimento geral que o apoio português à formação de professores no Timor, além de garantir uma presença em um setor estratégico, dizia respeito ao aumento da difusão do idioma pelo mundo e à inclusão do Timor-Leste na Comunidade de Países de Língua Portuguesa

⁹¹ Assim se pronunciava sobre o tema da educação a avaliação do Banco Mundial, de 29 de setembro de 1999, cujo título era: “Background Paper Prepared For The Information Meeting On East Timor” (Documento de informação preparado para a reunião de sobre Timor Leste) (BANCO MUNDIAL, 1999, tradução nossa)

....

6. Pobreza e indicadores sociais

Mesmo antes da recente destruição e deslocamento da população, Timor-Leste foi uma das áreas mais pobres do leste asiático...., apenas 41% da população é alfabetizada, percentual de matriculados na escola primária em torno de 70% e na escola secundária em torno de 39%....

....

18. Restaurando serviços sociais

...

Educação

Embora a maioria dos professores da escola primária em Timor-Leste, antes da votação, fosse timorense, a maioria dos professores da escola secundária vinha do exterior, do Timor Oeste. Os esforços de reconstrução no sistema educacional devem ter como objetivo colocar o máximo possível de estudantes da escola primária até o ano 2000, e posteriormente, melhorar a qualidade e expandir o acesso no sistema educacional.

Os desafios incluirão a reabilitação das escolas, o fornecimento de livros didáticos e de ensino, a reposição de materiais (que foram saqueados ou destruídos em muitas áreas), substituição de professores enquanto a formação de professores é conduzida (possivelmente de estudantes timorenses retornando ao território) e o estabelecimento de um centro de treinamento de professores. As instalações educacionais religiosas, que historicamente desempenharam um papel crítico no sistema de educação do Timor-Leste, devem ser reforçadas no período de reconstrução e esforços de organizações religiosas apoiados devidamente. (tradução nossa)

(CPLP).

Algumas informações são prestadas sobre o ensino superior no parágrafo 37, especialmente a de que vários alunos serão apoiados a terminarem seus estudos na Indonésia, por intermédio de governos estrangeiros (Japão e a própria Indonésia que concederia bolsas de estudo), de Organizações Não-governamentais (ONG), como a Caritas da Noruega e a Fundação Ford dos Estados Unidos.

Na questão da saúde, até então não mencionada nos relatórios, o Secretário Geral chama a atenção para o “desmoronamento do sistema nacional” e do quanto essa destruição levou a que o setor tivesse que ser “provido” pela UNTAET e por ONGs financiadas por doadores internacionais (parágrafo 38).

O Secretário Geral ressalta o fato de que 77% das clínicas do território acabaram por ser danificadas em virtude da onda de violência do período eleitoral e que o país dispunha de apenas 23 (vinte e três) médicos timorenses em todo o país, fato este que inviabilizava um sistema completo de saúde por um bom prazo. Não há queixas no relatório quanto ao número de enfermeiros, mas há quanto à qualidade destes, os quais necessitariam de “mais formação” (parágrafo 39).

No parágrafo 40, se relata que a UNTAET e o Banco Mundial teriam formulado, em junho de 2000, um programa para a reabilitação e o desenvolvimento do setor de saúde para “atender às necessidades imediatas e estabelecer um bom sistema de saúde a longo prazo”. Este projeto teria um custo de 12,7 milhões de dólares. Ainda que a análise isolada deste valor possa sugerir preocupação e zelo das Nações Unidas para com a implantação de um bom sistema de saúde no país, apenas a título de comparação, informa-se que o gasto anual, entre julho de 2000 e junho de 2001, da UNTAET com “operações aéreas” foi de 58 milhões de dólares (ONU, 2002, Financial performance report of the United Nations Transitional Administration in East Timor for the period from 1 July 2000 to 30 June 2001, A/56/922).

Em 16 e janeiro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/42**.

A primeira constatação do objetivo “i” aparece no págrafa 21, que menciona a questão do petróleo, destacando que, após a assinatura do memorando de entendimento de fevereiro de 2000 (sobre o Timor Gap), uma rodada de negociações já teria ocorrido em Dili, em outubro de 2000, e uma segunda seria realizada em março de 2001, de forma que, até a independência, os termos do acordo de 1989 sobre a exploração de petróleo no Mar do Timor, assinado entre a Austrália e a Indonésia, já houvessem sido revisados.

Os parágrafos 36 e 37 descrevem a situação econômica do país, dando a entender que,

de uma maneira geral, ocorriam importantes avanços como o projeto de pequenas empresas, que gerou mais de 1.000 (mil) postos de trabalho em 15 diferentes setores (com 84% dos negócios em mãos timorenses), e o projeto de microfinanciamentos, do Banco Asiático de Desenvolvimento, que visava mais o setor agrícola.

Destaca-se no setor agrícola a decisão de que a produção de café no país deveria ser orgânica, a fim de agregar valor a este importante produto. Além disso, se chama a atenção para o aumento de 20% na produção de arroz, importante componente da dieta diária da população timorense. Contudo, ainda que deixe transparecer um tom de ânimo, o próprio relatório reconhece que havia dois grandes óbices ao desenvolvimento econômico e à atração de investimentos estrangeiros que eram o alto índice de desemprego e a ausência de uma legislação que assegurasse o direito de propriedade, em especial o da terra.

Em 2 de maio de 2001, publicou-se o relatório **S/2001/436**.

Nesse relatório se fazem as primeiras menções a níveis de crescimento econômico. No seu parágrafo 8, indica-se que a economia do país, medida pelo crescimento de seu PIB, havia apresentado um aumento de cerca de 15% em 2000 e que a produção agrícola já teria atingido um patamar de 70% da produção agrícola de setembro de 1999 no auge da crise de violência.

Contudo, no mesmo parágrafo, o Secretário Geral faz a ressalva de que este crescimento teria ocorrido em grande parte na capital, Dili, fruto do incremento dos setores de serviços e comércio e da implementação dos programas de construção financiados por doadores internacionais. Informa-se ainda, a persistência do alto nível de desemprego nas zonas urbanas agravada pela migração daqueles que adinham das zonas rurais. Esta situação era combatida pelo Banco Mundial pela implementação de programas de fomento às atividades rurais a fim de que as populações rurais do país não sentissem a necessidade de migrar para os grandes centros urbanos. O relatório não faz nenhuma menção ao aumento da inflação gerado pela presença dos servidores da ONU, especialmente em Dili, contudo, há relatos⁹² fora da ONU sobre esta importante externalidade gerada pela presença da organização, fato que será melhor abordado quando da análise crítica dos relatórios da UNTAET.

⁹² Em um artigo publicado no The Manchester Guardian online, em 10 de julho de 2000, a repórter Kelly Morris assim se referia a esse respeito:

“...Aumentos rápidos de preços significam que a população principalmente rural, que em 1998 vivia com US \$ 300 por ano, está ficando mais pobre. A presença internacional é um importante fator inflacionário. Acrescente esse dano à produção local de alimentos e mão-de-obra perdida na violência ou a organizações internacionais que pagam mais, e é fácil ver por que os alimentos se tornaram onerosos para os timorenses médios. Em junho, um aumento de 30% nos preços dos combustíveis levou a mais manifestações, principalmente em virtude da cobrança trimestral da UNTAET de impostos sobre importação, impostos especiais de consumo e impostos sobre vendas.... (LA’O HAMUTUK, 2000, tradução nossa).

O relatório menciona atividades desenvolvidas por programas internacionais como a gestão do Banco Mundial e do Banco Asiático de Desenvolvimento do Fundo Fiduciário para o Timor-Leste, do qual já haviam sido investidos 35 milhões de dólares em atividades agrícolas, de educação e de abastecimento de água, contemplando, prioritariamente, a contratação local de mão-de-obra. Menciona-se também a ação integrada do governo do Japão⁹³ com a UNICEF e com o PNUD em programas de reparação de escolas e abastecimento de energia elétrica e água (parágrafo 9).

À essa altura, já se previa o impacto que a saída dos servidores internacionais da ONU poderia gerar na economia local. O parágrafo 10, textualmente, indicava que “a redução futura do número de funcionários internacionais estabelecidos em Timor-Leste afetará inevitavelmente o emprego, particularmente em Dili. No próximo ano, teremos que continuar tentando que o efeito econômico da diminuição da presença internacional não engode a instabilidade política” (tradução nossa). No mesmo sentido, indicava o Secretário Geral que os programas internacionais voltados às obras públicas e à capacitação da população local não seriam suficientes para gerar empregos, sendo necessário que a iniciativa privada, com o apoio do futuro governo, estabelecesse atividades que atraíssem investimentos de longo prazo.

Com relação ao enclave de Oecussi, a preocupação econômica era a de que se chegasse a um acordo com a Indonésia para que a população daquele Distrito tivesse acesso terrestre irrestrito ao resto do Timor-Leste. O parágrafo 11 menciona que a UNTAET e o governo indonésio estavam em negociações sobre este tema, mas que ainda não haviam chegado a um resultado final.

Por fim, encerrando o relatório no que diz respeito ao objetivo “i”, se reforça a ideia de que o petróleo e o gás natural seriam importantes fontes de ingressos de recursos para o território e que a UNTAET continuava a negociar em nome do país para o estabelecimento dos termos de um acordo a ser ratificado pelo futuro governo independente do Timor-Leste (parágrafo 12).

Em 24 de julho de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/719**.

O relatório traz uma importante notícia em relação à questão petrolífera. No seu parágrafo 12, se relata a conclusão das negociações entre a UNTAET e o governo da Austrália sobre os termos do “Acordo do Mar do Timor”, o que teria ocorrido após 16 meses de

⁹³ Segundo Kingsbury (2009, p. 39, tradução nossa), a presença japonesa (predominantemente) e a aliada (australianos e holandeses), no Timor-Leste, durante a II Guerra Mundial, levaram à morte aproximadamente 60.000 (sessenta mil) timorenses. Este fato teria gerado uma espécie de “dívida moral” dos japoneses em relação àquele país, da qual tentaram se redimir por ocasião da presença da ONU após 1999.

negociações entre uma equipe do Gabinete do Timor-Leste (sob orientação da UNTAET) e o governo australiano, na data de 5 de julho de 2001.

A informação mais importante sobre este tratado era a reversão de uma cláusula extremamente prejudicial aos timorenses, acordada pelos indonésios e os australianos, com a celebração do “Tratado do Timor Gap, em 1989 (ainda durante a vigência da jurisdição indonésia no território). Conforme já mencionado, o antigo tratado previa uma repartição de 50% para cada uma das partes em relação aos lucros obtidos pela exploração de petróleo nas chamadas “zonas de cooperação”, zonas essas localizadas, presumivelmente à luz do Direito Internacional, em águas territoriais timorenses. Com a intermediação da UNTAET, a cláusula de exploração conjunta previa uma repartição na proporção de 90% dos lucros para os timorenses e 10% dos lucros para os australianos, o que era amplamente favorável em relação às condições anteriores. Além disso, as negociações definiam que o regime fiscal sobre as explorações ocorridas na chamada “Área de Desenvolvimento Conjunta de Petróleo” (antigas zonas de cooperação) seria definido pelos timorenses (pelo acordo de 1989 a questão do regime fiscal ficaria “congelada”). O relatório também deixava claro que o tratado somente entraria em vigor quando fosse devidamente “aprovado, assinado e ratificado” pelo governo eleito do Timor-Leste, o que de fato ocorreu em maio de 2002. Para uma melhor visualização da questão do petróleo, acrescenta-se, a seguir, um mapa obtido no artigo intitulado “Timor’s Oil” (CLARKE, 2014). Como se pode observar, as jazidas de petróleo com interesse em se explorar encontram-se dentro da área mais próxima ao Timor-Leste, definida pela linha mediana entre as duas costas (Austrália e Timor-Leste). De acordo com o Tratado do Direito do Mar (ONU, 1982), essas águas pertenceriam ao Timor, haja vista que a linha mediana deveria definir os limites entre os dois países pelo fato de distarem entre si menos de 400 milhas náuticas (o que tornaria impossível definir uma Zona Econômica Exclusiva de 200 milhas náuticas para cada um) e terem suas costas adjacentes⁹⁴. Conforme já mencionado, a Austrália “cedeu” em relação à proporção de repartição dos lucros, concedendo ao Timor 90%, em troca da não definição imediata dos limites fronteiriços. Para o Timor, cuja necessidade de obtenção de receitas era

⁹⁴ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (ONU, 1982, tradução nossa):

ARTIGO 15

Delimitação do mar territorial entre Estados com costas adjacentes ou situadas frente a frente:

Quando as costas de dois Estados são adjacentes ou se encontram situadas frente a frente, nenhum desses Estados tem o direito, salvo acordo de ambos em contrário, de estender o seu mar territorial além da linha mediana cujos pontos são equidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial de cada um desses Estados. Contudo, este artigo não se aplica quando, por motivo da existência de títulos históricos ou de outras circunstâncias especiais, for necessário delimitar o mar territorial dos dois Estados de forma diferente.

premente, especialmente pela já planejada diminuição progressiva da presença da ONU em seu território, também se tornou conveniente a aceitação desses termos.

Figura 2 – Questão do petróleo timotense



Fonte: Clarke, 2014.

A agricultura volta a ser tema de preocupação no parágrafo 18, onde se demonstra que o objetivo de retornar a produção aos níveis anteriores ao da crise de 1999 era uma questão de segurança alimentar, posto que se visava a autossuficiência. Não obstante uma série de esforços em programas de apoio à agricultura, o Secretário Geral relata dificuldades com relação a deficiências da infraestrutura local (estradas ruins) e com relação a fatores externos, como a competição com preços mais baixos de arroz de outras áreas da Ásia e a baixa do preço do café ocorrida naquele ano (2001).

Os parágrafos 19 e 20 mencionam alguns aspectos relacionados à exploração de recursos naturais, destacando a aprovação, por parte do Gabinete, de uma Declaração Política e um Programa Florestal Nacional (com base em normas internacionais) que reconhece as comunidades locais como capazes de gerenciar seus recursos naturais de forma sustentável.

O parágrafo 20 menciona, ainda, com grande ênfase, o Programa de Pequenas Empresas do Banco Mundial. Esse programa teria gerado um total de 1.296 (mil duzentos e noventa e seis) empregos diretos, sendo um terço ocupados por mulheres, além de ter proporcionado crédito a mais de 300 timorenses a cifras aproximadas de 4 milhões de dólares. Um segundo

programa de empréstimos a pequenas empresas estaria em avaliação pela UNTAET e o Banco Mundial, com valores aproximados de 7,5 milhões de dólares. Ao todo, desde abril de 2000, 4.500 empresa teriam sido inscritas no programa sendo que, deste total, 80% das empresas seriam de propriedade de timorenses.

Com relação às capacidades econômicas geradas pelo incremento da infraestrutura, o parágrafo 21 menciona a importância da recuperação do aeroporto e do porto de Dili para o país. Quanto a este último, especialmente, o relatório salienta que já era capaz de despachar 40 (quarenta) navios, 1.800 (mil e oitocentos) containers e 370 (trezentos e setenta) veículos ao mês. No mesmo parágrafo, há uma referência ao Serviço de Fronteiras, cuja a arrecadação para o período teria superado em 40% o planejamento inicial, sendo que a arrecadação com “sanções” seria suficiente para cobrir todo o orçamento de salários dos funcionários públicos do Timor-Leste.

O trabalho de outras agências da ONU e de outras organizações internacionais é enfatizado no parágrafo 22. Ali se menciona a participação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e dos Estados Unidos em um programa para a melhoria das relações laborais no país e o trabalho conjunto das Nações Unidas com as organizações do sistema de Bretton Woods para a avaliação da pobreza e o posterior planejamento nacional. Nesse último aspecto, é importante destacar que foi produzido um documento fundamental para o país que é o “Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento” (MANUD)⁹⁵. Segundo o relatório, a avaliação “proporcionou o primeiro cálculo completo da situação de desenvolvimento” do país. Mais adiante, em separado, serão abordados os trabalhos desenvolvidos tanto pelo Banco Mundial quanto pelo PNUD no Timor-Leste.

A situação da educação é descrita no relatório nos parágrafos 23 e 24. Além de importantes informações numéricas sobre reformas de salas de aula, aquisição de mobiliário e aquisição de material didático, os artigos ressaltam que as principais dificuldades relacionadas ao setor, apesar do grande aporte orçamentário que recebia, seriam:

- a) a necessidade de constante treinamento dos professores,
- b) a carência de equipamentos das escolas e
- c) a introdução do português e do tetum como línguas de ensino nas escolas primárias.

Nos parágrafos 25 e 26, o Secretário Geral descreve os aspectos relacionados à saúde para o período do relatório. As áreas que receberam destaque foram:

⁹⁵ Disponível em http://undp.east-timor.org/undp/pdf_files/reports_documents/undaf.pdf

- a) políticas para saúde reprodutiva,
- b) programas de vacinação, em especial o programa de vacinação para a poliomielite (abarcando 80% da população que deveria ser vacinada) e
- c) programa de prevenção para doenças sexualmente transmissíveis, particularmente o de prevenção à AIDS.

O relatório também faz um mapeamento da oferta de assistência de saúde. Após ter herdado um sistema colapsado, com mais de 77% das clínicas do país destruídas, a UNTAET noticia que, desde o início da missão, a população recebia cuidados médicos graças a uma rede de “64 centros comunitários de saúde, 88 dispensários e 117 clínicas móveis”. Também se noticiava a transferência da administração do Hospital Nacional de Dili do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para a Administração Transitória do Timor-Leste, além da recuperação de quatro outros hospitais. O relatório menciona que o programa de saúde dispunha “agora” de todo o financiamento necessário.

Em 18 de outubro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/983**.

No item III. Desenvolvimento Econômico e Social, o parágrafo 41 traz um balanço positivo das atividades, enunciando que, no período de transição, havia se “progredido consideravelmente” em matéria de desenvolvimento econômico e social. Muito embora haja esse relato, não há qualquer comparação com dado anterior que ateste esse “progresso considerável”.

No parágrafo 42, se menciona que os dados de desenvolvimento só seriam disponibilizados no início de 2002, quando as contas nacionais e as pesquisas domiciliares estivessem concluídas. Segundo o mesmo parágrafo, as avaliações macroeconômicas preliminares do Banco Mundial e do FMI indicavam a continuidade do crescimento e um baixo índice de inflação, muito embora se mantivesse um cenário de pobreza da base econômica.

A recuperação do Produto Interno Bruto (PIB) foi associada ao aumento dos gastos públicos, à grande demanda de serviços em Dili e à recuperação da agricultura, cujo índice de crescimento ainda se mostrava inferior ao da economia urbana. Esse crescimento da atividade rural em descompasso com o crescimento das atividades econômicas no meio urbano era fonte de preocupação para a UNTAET, tendo em vista que, segundo estimativas do PNUD⁹⁶, 75% da

⁹⁶Segundo o relatório do PNUD (2001, tradução nossa) - East Timor, United Nations Development Assistance Framework (2003-2005) - ... “Cerca de 75% da população vive em áreas rurais. Quase metade (48%) da população como um todo é inferior a idade de 17 anos. Isto é acompanhado de uma alta taxa de crescimento populacional de 2,5%. Como veremos abaixo, há poucas perspectivas de emprego para os jovens. Os padrões de educação e acesso são baixos. Eles possuem algumas das habilidades necessárias para lidar com os desafios da vida...” (tradução nossa)

população do país vivia em áreas rurais. Desta forma, o relatório endossa que deveria se seguir a política de investimento público desproporcionalmente alto nas zonas rurais para compensar os altos investimentos privados na capital (parágrafo 43).

Mais uma vez se menciona o impacto que a saída dos servidores da ONU poderia trazer à economia, reduzindo o volume de gastos e de demanda por serviços na capital. Além disso, o Secretário Geral retoma como grandes obstáculos ao crescimento a falta de regulação para o direito de propriedade e a falta de uma legislação que estabelecesse um sólido marco para o comércio (parágrafo 44).

A agricultura é abordada no presente relatório em seu parágrafo 47, onde se menciona que a população é bastante dependente dos cultivos de subsistência e que esse tipo de produção ainda é calcado em um estreito apoio governamental, seja pela implementação de medidas concretas (fornecimento de fertilizantes e de sistemas de irrigação) ou pelo fornecimento de treinamento. O Secretário Geral ainda menciona que se estavam tomando providências para a obtenção de certificação orgânica para o café.

O balanço do setor de educação é feito nos parágrafos 51 e 52. O relatório traz informações positivas sobre a recuperação do sistema (86% das salas de aula recuperadas e 100% do material didático adquirido) e sobre o aumento das matrículas (o que ensejou a contratação de mais 1.000 professores), rumo a um processo de universalização.

Para o setor de saúde, o relatório deixa clara a intenção de que a totalidade do setor fosse destinada a restabelecer o acesso da população aos serviços básicos de saúde e para a necessidade de se desenvolver um sistema sanitário sustentável. São citados diversos cursos de capacitação oferecidos na área médica e sanitária, cujo foco segue sendo o da capacitação de mão-de-obra local. A única menção à contratação internacional especializada se faz em relação ao Hospital Nacional de Dili, que agora já se encontrava sob gestão governamental timorense. Mencionam-se, ainda, o estado adiantado de construção de um armazém médico central (uma espécie de depósito central de medicamentos) e a execução de um programa de avaliação para a verificação das reais necessidades de reconstrução e reabilitação de hospitais (parágrafos 53 e 54).

Em 17 de janeiro de 2002, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2002/80**.

Nesse relatório, o objetivo “i” tem sua primeira aparição nos parágrafos 47 e 48, a partir do item D. Desenvolvimento Social e Econômico, onde, pela primeira vez nos relatórios da UNTAET, se menciona que o desenvolvimento econômico e o estabelecimento de um ambiente seguro seriam interdependentes. A partir do parágrafo 48, se faz um balanço por estimativa dos

indicadores econômicos, prevendo-se que a inflação, em 2001, não teria passado dos 3% e que o crescimento do PIB, no mesmo período, chegaria aos 18%. O mesmo parágrafo, no entanto, assinala que seria provável uma contração econômica no ano de 2002 devido à diminuição do contingente internacional, incluído aí o contingente da ONU.

O Secretário Geral ressaltou o tom da Conferência de doadores realizada em Oslo, entre 11 e 12 de dezembro de 2001, onde se chamou a atenção para a necessidade de prudência fiscal para a aplicação do orçamento para o biênio 2002-2003. Essa preocupação talvez ocorra pela consideração de que, a partir de 2002, Timor-Leste teria um governo independente a gerenciar as contas do CFET, conta esta que cuja composição advinha prioritariamente das doações internacionais (parágrafo 49).

No parágrafo 50 se menciona a criação de um Plano Nacional de Desenvolvimento, que deveria ser ultimado até a data da independência. Este plano, que deveria se basear em uma ampla consulta nacional, tinha como objetivo a adequação dos propósitos de desenvolvimento a um marco fiscal de médio e longo prazo.

A questão do petróleo foi retomada no parágrafo 51. Após as eleições, se realizou uma avaliação por uma equipe de especialistas jurídicos e financeiros sobre as consequências orçamentárias da incorporação das receitas do petróleo na economia. Mais uma vez, o mote da preocupação era a adequação entre gastos e receitas no médio e longo prazo. O mesmo parágrafo enuncia uma previsão de crescimento econômico do país na casa dos 5 a 6% ao ano, durante 25 (vinte e cinco) anos, com a incorporação das receitas petrolíferas.

Seguia sendo relatada como óbice ao investimento estrangeiro no país (elevado à categoria de maior óbice agora) a ausência de uma legislação sobre propriedade. O relatório, *ipsis litteris*, assim mencionava: “viável a longo prazo e que permita harmonizar as reivindicações dos governos de Portugal e da Indonésia em Timor Leste com os direitos de Propriedade tradicional” (tradução nossa) (parágrafo 52).

No campo da educação (parágrafo 53) o relatório faz um balanço otimista, destacando que mais de 240.000 (duzentos e quarenta mil) alunos, sob a tutela de 6.000 (seis mil) professores, haviam sido matriculados no ensino primário e secundário a partir de outubro de 2001. Relata também a reabertura da Universidade Nacional do Timor-Leste, a contar de novembro de 2000, contando com 5.000 (cinco mil) estudantes. Segundo o relatório, Timor contava, àquela época, com “700 (setecentas) escolas primárias, 100 (cem) escolas secundárias, 40 (quarenta) escolas secundárias e 10 (dez) faculdades técnicas”. Um total de 99% das escolas que necessitavam de reformas em suas salas de aula foram contempladas e o desenvolvimento

do ensino de formação normalista (voltada ao ensino primário) foi elencado como crucial para o desenvolvimento da educação no país.

No que concerne à saúde, o parágrafo 54 menciona, prioritariamente, a assunção progressiva de servidores timorenses, em substituição aos servidores internacionais, de funções de maior responsabilidade, tanto no plano nacional como nos distritos.

Em um item denominado “Fomento de Recursos”, que abarca os parágrafos 61, 62 e 63, o relatório novamente ressalta a importância do petróleo para o aumento das receitas do país, descrevendo que técnicos timorenses e as empresas petrolíferas que trabalhavam no campo de Bayu-Undan chegaram a um acordo em relação às medidas tributárias que permitissem o início da exploração de gás natural no referido campo. Este entendimento prévio foi respaldado pelo Conselho de Ministros e, posteriormente, foi submetido à análise do governo australiano.

O parágrafo 62 faz uma primeira menção ao ecoturismo, atividade de grande potencial para o país.

Logo em seguida, o parágrafo 63 ressaltava a necessidade de que se realizasse uma avaliação do impacto ambiental das atividades petrolíferas e de turismo a fim de que se regulassem os investimentos vindouros no país, estabelecendo uma primeira ligação entre atividades sustentáveis e atração de investimentos.

Do ponto de vista da agricultura e da pesca, o relatório afirma que a agricultura continuava “a ser o principal fator na economia de Timor-Leste para mais de 90% da população” (parágrafo 64). Sendo assim, o apoio a esse setor era estratégico para o desenvolvimento do país. O relatório não faz menções relevantes a resultados obtidos, contudo, ressalta quais seriam os objetivos do Ministério ds Agricultura do novo governo, provavelmente expondo aquilo que considerava ser as maiores deficiências no setor⁹⁷. A preocupação com a agricultura e a população rural refletia o entendimento das Nações Unidas de que, além de ser a principal atividade econômica do país àquela época, o meio rural era, em grande medida, menos desenvolvido que o meio urbano. O quadro a seguir, obtido no documento “Timor-Leste Human Development Report (ONU, 2006) bem demonstra que a pobreza no país era muito maior dentre aqueles que viviam da agricultura de subsistência do que entre os que obtinham sustento por outras atividades.

Figura 3 – Pobreza e ocupação

⁹⁷ Parágrafo 64 do relatório S/2002/80, de 17 de janeiro de 2002:

“...Os objetivos básicos do Ministério da Agricultura e Pescas são restaurar ativos produtivos, reabilitar sistemas de irrigação em ruínas, fornecer aos agricultores ferramentas agrícolas simples, realizar campanhas de vacinação de gado e melhorar as atividades de pesca e silvicultura...”. (ONU, 2002, tradução nossa)

Figure 1.6 – Poverty and occupation



Fonte: ONU, 2006

A atividade de pesca, por sua vez, era descrita no parágrafo 65, trazendo de relevante a informação de que era necessário se preservar a costa timorense da atividade pesqueira superexploratória, comum de ocorrer pela presença de navios indonésios de pesca, haja vista a não demarcação de fronteiras marítimas com aquele país. O relatório, por essa razão, chamava a atenção para a necessidade de definição dessas fronteiras o mais cedo possível.

Por fim, o parágrafo 66 mais uma vez ressalta a preocupação da UNTAET com a redução dos níveis de atividade econômica pela saída progressiva de seus servidores do país.

Em 2 de abril de 2002, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2002/432**.

O item D do relatório, Desenvolvimento Econômico e Fiscal, começa no parágrafo 41, que descreve uma situação geral de estabilidade e progresso nesse setor.

O parágrafo 42 recupera informações dadas em relatórios anteriores, corroborando os aspectos que eram considerados positivos, como o crescimento do PIB em 18% e uma inflação na casa dos 3% em 2001. Menciona-se uma pesquisa feita nos lares timorenses em que 87% da população referia sentir-se em iguais ou melhores condições econômicas do que no período pré-crise de 1999. Ao mesmo tempo, o parágrafo reconhece o enorme desafio que o desenvolvimento econômico e social representa na medida em que 41% da população (341.000 pessoas) permanecia vivendo abaixo da linha da pobreza absoluta, ou seja, com menos de 0,55 dólares por dia.

O relatório deixa clara a importância do Fundo Fiduciário para o Timor Leste (TFET), sobre o qual melhor se abordará quando se mencionar o papel do Banco Mundial no fomento ao desenvolvimento. O parágrafo 43 menciona que oito áreas detinham programas beneficiados

pelos recursos desse fundo fiduciário: saúde, agricultura, educação, desenvolvimento comunitário, desenvolvimento do setor privado, transporte, energia, água/saneamento, além de microfinanciamento.

O parágrafo 44 faz uma importante observação sobre os gastos orçamentários do governo de transição, indicando que variavam de pasta para pasta, contudo, aponta-se para o fato de que os gastos com programas de “capital” eram mais lentos que os programas de serviços, salários e bens (despesas correntes).

O papel das instituições de Bretton Woods é reconhecido no parágrafo 45, onde se descreve que o FMI “proporcionou assessoramento e assistência sobre questões macroeconômicas e de ingressos (de receitas), além de ter prestado apoio em um amplo programa de criação de instituições no organismo de regulamentação bancária”. O Banco Mundial, por sua vez, é citado (para o período do relatório) como tendo concluído uma avaliação do sistema de gestão dos gastos públicos, o qual reputou “com práticas de gestão idôneas” e com “firmes controles” em relação a países com ingressos de receitas semelhantes. Descrevia-se como principal problema, a médio prazo, a colocação desse sistema sob controle governamental local, para o qual deveria ser dada a devida capacitação.

No parágrafo 46, o Secretário Geral faz menção a um importante documento que compilou as aspirações do povo timorense, para um projeto de país, com projeções até o ano de 2020. Trata-se do documento intitulado “East Timor 2020 – Our Nation, Our Future”, de fevereiro de 2002, cuja principal característica foi a de ter sido redigido sob as opiniões de um extrato populacional de bases amplas. O relatório menciona que a pesquisa interrogou a mais de 17.000 (dezesete mil) homens e 11.000 (onze mil) mulheres em todo o território nacional.

As principais preocupações da população timorense compiladas nesse relatório eram educação (vital para 70% dos entrevistados), saúde (vital para 49 %) e agricultura (vital para 32%).

Nos parágrafos 48 e 49 se descreve a questão do petróleo, onde se destaca a importância do Acordo do Mar do Timor, alinhavado entre o governo da Austrália e a UNTAET em 5 de julho de 2001, como importante vetor de receitas para o futuro governo independente. O parágrafo 49 menciona que havia a intenção de se autorizar a exploração de gás no campo de Bayu-Undan, paralelamente à produção de petróleo, o que aumentaria as receitas do futuro governo. Não obstante, o parágrafo menciona a possibilidade de exploração de outro campo, nos mesmos moldes de Bayu-Undan, o campo “Greater Sunrise”.

O parágrafo 50 traz as informações relativas à agricultura, à pesca e à pecuária,

reconhecendo nessas atividades a principal fonte de composição do PIB, estimada, à época, em um terço deste. O parágrafo destaca que a produção agropecuária havia recuperado os níveis anteriores a 1999 e que este era um fator fundamental para garantir a autossuficiência alimentar e a segurança alimentar.

Os parágrafos 55 e 56 tratam da educação. Ali, de relevância, se mencionam dois aspectos importantes. Primeiramente, se faz uma comparação entre o número de crianças matriculadas em 1999, que era de 190.000 (cento e noventa mil) e o número de crianças matriculadas em 2001, que foi de 240.000 (duzentos e quarenta mil). Estes números não fazem uma análise qualitativa do ensino, mas revelam vontade política e empenho em universalizar o ensino. Um aspecto negativo relatado era a falta de mão-de-obra local qualificada ao exercício da atividade docente. O parágrafo 56 menciona que 800 (oitocentos) professores deixaram de ser contratados em virtude da falta de condições mínimas para o exercício da profissão. Por outro lado, o relatório cita a presença de 150 (cento e cinquenta) professores portugueses no território, encarregados de dar formação aos professores locais para o ensino do idioma. Além disso, se previa a criação de uma escola normal no país para a formação de professores das séries primárias.

Encerrando as menções ao objetivo “i” nos relatórios da UNTAET, o parágrafo 57 informa que o país já dispunha de 88 (oitenta e oito) clínicas comunitárias (24 construídas apenas no período), as quais teriam como função a prestação de serviços básicos de saúde em todo o país. Relata-se, de igual forma, que teria sido apresentada ao Conselho de Ministros uma proposta de reabilitação e reconstrução do Hospital Nacional de Dili e a criação de mais quatro hospitais regionais, com o que se esperava uma melhora considerável no tratamento secundário e cirúrgico em todo o país.

3.3.6) “b) Facilitar a reabilitação e reconstrução de emergência dos serviços e da infraestrutura” (9,5%)

O objetivo “b” começa a aparecer nos relatórios da UNTAET a partir do relatório S/2000/53, de 26 de janeiro de 2000.

Nesse relatório, o parágrafo 7 destaca uma visita do RESG, Sérgio Vieira de Melo, a Jacarta, entre 12 e 14 de dezembro de 1999, a fim de se reunir com autoridades indonésias e restabelecer vínculos de cooperação e representação diplomática daquele país no Timor-leste. Dentre os vários pedidos, destacam-se os seguintes:

a) promover “a retomada dos serviços aéreos a Timor-Leste pelas empresas indonésias” (tradução nossa) e

b) a “cooperação em serviços bancários e financeiros”. Estas eram medidas emergenciais fundamentais para não deixar que o país padecesse de um isolamento físico e econômico.

O parágrafo 40 do relatório anunciava que fora “estabelecido um componente básico de gestão e administração de assuntos públicos e foram criadas estruturas administrativas para implementar políticas oficiais e prestar serviços essenciais”. O mesmo parágrafo informava que “a maior urgência foi atribuída à reparação de infra-estrutura essencial, fornecendo serviços sociais básicos, contratando funcionários e revitalizando o comércio”, embora não especifique de que forma isso ocorreu. Essas medidas deveriam ocorrer até o fim de fevereiro, quando a maioria dos departamentos e serviços equivalentes seriam estabelecidos e as políticas planejadas seriam aplicadas, ainda que de forma rudimentar.

No parágrafo 43, o Secretário Geral é mais específico em relação às medidas de reabilitação e reconstrução de emergência. Inicialmente, menciona que 80% da população estaria sem “meios aparentes de apoio” e que os principais empregadores no Timor-Leste seriam as agências humanitárias, as quais haviam criado mais de 3.000 (três mil) empregos. A UNTAET estaria encarregada de lançar o “primeiro projeto com efeitos imediatos” a fim de atender os distritos mais necessitados. O objetivo desse projeto era dar emprego às comunidades pela sua própria reconstrução física. O PNUD anunciou que implementaria “projetos de reparação rodoviária em pequena escala” a fim de proporcionar emprego à população. O Banco Mundial apresentou o primeiro plano de reconstrução em larga escala, tendo recebido o apoio do Conselho Consultivo Nacional. Este era um plano para obras públicas em grande escala, por seis meses, que também tinha como mote a recuperação da infraestrutura básica e a garantia mínima de empregabilidade à população.

A fim de atender às necessidades prementes de implementação das atividades financeiras no país (parágrafo 55), o “O Conselho Consultivo Nacional apoiou regulamentos sobre a autoridade fiscal central, um escritório de pagamento central, um novo regime fiscal, o uso de moeda, empresas comerciais e uma moeda de transição legal (o dólar dos Estados Unidos)”. Essas medidas foram estabelecidas logo nos primeiros Regulamentos da UNTAET, e foram tomadas em pouco mais de um mês, entre 14 de janeiro de 2000 e 25 de fevereiro do mesmo ano (datas entre as edições do UNTAET/REG/2000/1 e do UNTAET/REG/2000/8, todos atinentes à regulamentação de atividades econômicas).

No parágrafo 56 se mencionava a abertura de uma filial de um banco português e a futura abertura de um banco australiano. “Foram estabelecidas medidas para que as operações básicas de banca comercial pudessem ser iniciadas” e as empresas, ainda que não houvesse um regime fiscal estabelecido, foram orientadas a se cadastrar na UNTAET para que pudesse ser instituída posteriormente um sistema de cobrança de impostos retroativo.

Os parágrafos 57,58 e 59 relatam que os danos à infraestrutura física foram incontáveis e que as principais áreas merecedoras de reparos imediatos seriam “eletricidade, água, estradas e transportes, telecomunicações, portos e aeroportos”. O fornecimento de energia elétrica era um ponto crítico, dado que a maior parte das fontes de energia do país derivava de geradores dependentes de combustíveis fósseis, os quais encontravam-se em falta. A falta de energia elétrica, por sua vez, prejudicava o fornecimento de água à população. O aeroporto e o porto de Dili se encontravam sob a administração da INTERFET e logo seriam passados ao componente militar da UNTAET. Até aquela data, apenas uma empresa aérea australiana operava voos regulares até a cidade de Darwin, no extremo norte da Austrália e se estudava a ampliação desse serviço. As telecomunicações e os serviços postais estavam confiados a empresas comerciais, aguardando-se o restabelecimento de um serviço local.

No parágrafo 60, se relatam medidas em relação à agricultura, cuja necessidade de recuperação imediata aquilatava a sua já mencionada importância na economia do país.

Da mesma forma, os parágrafos 61 e 62 mencionam medidas de emergência para o restabelecimento imediato das atividades de ensino e o provimento de atendimento básico de saúde.

Os parágrafos 67 e 68 descrevem um quadro desalentador em relação à disponibilidade de profissionais especializados e de estruturas físicas mínimas necessárias ao estabelecimento institucional da UNTAET. As áreas profissionais mais carentes eram as de: “eletricidade; recursos hídricos; saúde pública; educação; telecomunicações; manutenção rodoviária; e-mails; administração de aeroportos, portos e docas; aquisições; tesouraria; orçamentação; e administração da prisão”. As precárias condições das instalações físicas, em grande parte destruídas pela violência pós-referendo, levavam a uma demanda anormal por apoio logístico, apoio este necessário para que as instalações de trabalho dos diversos departamentos pudessem ser estabelecidas.

Em 26 de junho de 2000, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2000/738**.

As condições econômicas do país são descritas em um cenário pós-referendo no parágrafo 24, o qual descreve as seguintes condições:

- a) retração do PIB em 1999, estimada em 38%,
- b) aumento significativo do desemprego, em especial nas áreas urbanas e
- c) aumento dos preços dos combustíveis e dos produtos básicos, em grande medida pela supressão dos subsídios que eram dados pelo governo indonésio.

A essa realidade, a ONU reagiu estimulando o comércio de produtos básicos na região de fronteira e promovendo obras de restauração de infraestrutura, o que fez, em grande medida, com o auxílio de agências de desenvolvimento de outros países (USAID⁹⁸, JICA⁹⁹ e AusAID). À medida que as obras de emergência iam se encerrando, a UNTAET chamava a atenção para a necessidade de que o setor privado começasse a gerar emprego (parágrafo 25).

A necessidade de geração de emprego no setor privado passava necessariamente pela geração de emprego no comércio, haja vista que, à exceção da agropecuária e da pesca, o país carecia de outras fontes de trabalho. A fim de fortalecer o comércio, o Banco Mundial estabeleceu um programa de empréstimos a pequenos empresários, cujos fundos seriam provenientes do CFET. Esperava-se com esse programa conceder um total de 10 milhões de dólares em empréstimos (parágrafo 26).

Passando a tratar especificamente do tema “infraestrutura”, o relatório aponta as péssimas condições das estradas (parágrafo 29), agravadas pelo aumento do trânsito de viaturas da ONU e pela estação das chuvas (no Timor, a estação das chuvas começa em dezembro e termina em junho). O Secretário Geral descreve que as medidas de reparo das estradas seriam financiadas por um programa do Banco Asiático de Desenvolvimento.

Reparos no porto de Dili (a um custo de 9,6 milhões de dólares) e nos aeroportos de Baucau e Dili são noticiados no parágrafo 30.

A situação do restabelecimento de eletricidade, cujos cortes eram frequentes, foi amparada por ajuda bilateral (Grã-Bretanha, Irlanda do Norte, Japão e Portugal) e por intermédio do PNUD e do Banco Asiático de Desenvolvimento (parágrafo 31).

O relatório indica que o abastecimento de água, em maio de 2000, já havia sido parcialmente providenciado nas principais cidades dos 13 distritos do país e que não havia se registrado nenhum significativo surto de doenças (parágrafo 32).

A situação das telecomunicações é descrita como deficiente (parágrafo 33) e somente em Dili, Baucau e Suai é que se conseguia comunicação, ainda que de maneira limitada. O

⁹⁸ United States Agency for International Development (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)

⁹⁹ Japanese International Cooperation Agency (Agência de Cooperação Internacional do Japão)

serviço postal do Timor-Leste foi restabelecido em abril, fornecendo serviços de postagem internacional, via Darwin, e local, entre Dili e Baucau.

Em 21 de fevereiro de 2000, o Banco Mundial e a UNTAET deram início a um projeto (parágrafo 34) de reabilitação das vilas e aldeias, com ampla participação local na escolha e designação de prioridades. Foram formados mais de 340 (trezentos e quarenta) conselhos locais para a escolha das prioridades de alocação financeira dos projetos e estabelecidas três componentes principais: entrega de subvenção às comunidades através dos conselhos locais, um projeto sobre patrimônio cultural e um fundo de desenvolvimento da sociedade civil. O projeto tinha uma previsão de gastos de 21,5 milhões de dólares e seria executado durante dois anos e meio.

Do ponto de vista da assistência humanitária de emergência o relatório destaca o papel do Componente de Assistência Humanitária e Reabilitação da UNTAET, coordenando a ajuda bilateral, de outras agências da ONU e das instituições do sistema de Bretton Woods (Banco Mundial) (parágrafo 59).

Uma grave crise alimentar teria sido evitada pela atuação do Programa Mundial de Alimentos (PMA), da CICV e de diversas ONGs, que teriam coordenado a distribuição de mais de 35.000 (trinta e cinco mil) toneladas de alimentos à população de uma maneira geral (parágrafo 60). Ao momento do relatório, o Secretário Geral informa que a distribuição indiscriminada já havia sido substituída por uma distribuição organizada e direcionada aos grupos vulneráveis, às escolas ou aos canteiros de obras. Este aspecto dá a entender que o caráter emergencial da distribuição de alimentos já havia cessado.

Um programa de habitação destinado à construção de 35.000 (trinta e cinco mil) casas foi colocado em prática (parágrafo 61). O ACNUR já havia distribuído 13.500 (treze mil e quinhentos) “kits” e outros 10.000 já haviam sido distribuídos por outras agências. O relatório noticia que o programa de habitação tinha alta prioridade e deveria ser prorrogado até o fim de 2000, importando madeira do exterior para diminuir o impacto ambiental no país.

Fazendo um resumo (parágrafo 62) do apoio humanitário de emergência, até a data do relatório, o Secretário Geral informava que “a situação em Timor-Leste registrou alguma melhoria, razão pela qual o período de emergência imediato é considerado como encerrado” (tradução nossa) e reiterava que “...que a assistência humanitária foi entregue a tempo e efetivamente” (tradução nossa). Além disso, se concluía que, ao se realizarem operações humanitárias de emergência havia “a necessidade de melhorar o mecanismo de consulta com beneficiários e líderes civis locais...”.

Em 16 de janeiro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/42**.

Os parágrafos 28, 29 e 30 fazem um resumo da situação de infraestrutura, mas não trazem muitas novidades em relação ao relatório anterior. Os aspectos novos são os resumidos nos parágrafos seguintes.

De uma forma geral, o parágrafo 28 anuncia um avanço considerável na reparação da infraestrutura do país, mas faz a ressalva que não na velocidade esperada pela população timorense.

O parágrafo 29 relata que foi colocada em funcionamento uma pequena central telefônica em Dili e que 30 das 58 centrais elétricas no país já estariam em funcionamento.

Pela primeira vez se faz menção a um programa de obras públicas¹⁰⁰ para a renovação e acondicionamento dos edifícios públicos (parágrafo 30). O Tribunal de Apelações de Dili e a Comissaria Central de Polícia já teriam recebido os reparos necessários, bem como outros bens públicos nos distritos.

A reabilitação de emergência do serviço de saúde também é citada pela primeira vez no parágrafo 32 do relatório, que noticia a construção de 85 (oitenta e cinco) postos de saúde nas aldeias e a aquisição de 116 (cento e dezesseis) clínicas móveis, as quais deveriam atender às necessidades básicas de atenção de saúde da população.

Nos parágrafos 39 e 40 se prestam informações relativas à assistência humanitária. Não se reportam novidades em relação ao programa de reconstrução de casas, mas se ressalta que o PMA ainda distribuía alimentos a quase 180.000 (cento e oitenta) mil pessoas, o que correspondia a quase um quarto da população. A UNTAET reconhece que, em um país com tantas terras agricultáveis, essa distribuição, que já durava mais de um ano, não se demonstrava coerente. Contudo, justificava essa conduta no fato de que grande parte dos veículos agrícolas havia sido destruída em 1999 e que esse fato havia debilitado as redes de transporte necessárias à reativação dos mercados agrícolas.

O parágrafo 40 noticia, também, o fim das atividades do Componente de Assistência Humanitária e Reabilitação de Emergência da UNTAET no fim de dezembro de 2000. A partir daquele momento, as atividades desse componente ficariam a cargo dos escritórios orientados para as atividades de desenvolvimento da Administração Transitória do Timor-Leste.

Em 24 de julho de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/719**, cujo único

¹⁰⁰ Este autor se recorda que a UNTAET tinha uma equipe de arquitetos, os quais eram responsáveis pela manutenção do padrão estético dos prédios públicos e de outras obras, a fim de que não ocorresse uma “desnaturalização” cultural no processo de reforma/reconstrução dos bens imóveis.

parágrafo que diz respeito ao objetivo “b” é o parágrafo 14.

Nesse parágrafo, o Secretário Geral expõe que 13 edifícios públicos de diferentes órgãos governamentais haviam sido reconstruídos e que 12 estavam em obras. A maioria dessas instalações havia sido destruída ou danificada por ocasião da violência em 1999.

Em 18 de outubro de 2001, é publicado o relatório **S/2001/983**.

No que diz respeito à infraestrutura, o parágrafo 48 menciona uma preocupação com a manutenção de fluxos de capitais estrangeiros a longo prazo, a fim de que se mantivesse o planejamento de operações sustentáveis nesse setor, mesmo depois da independência. A preocupação era de que diversas obras realizadas em caráter emergencial não pudessem ser mantidas apenas com o orçamento do futuro governo independente.

Esta mesma preocupação (de que o orçamento do futuro governo não será suficiente sem ajuda internacional) aparece no parágrafo 49, onde o Secretário Geral relata o agravamento da situação das estradas, atribuindo às chuvas e à grande movimentação de carga da ONU pelo país, o estado precário das estradas.

No parágrafo 50, se anuncia a realização de uma licitação para o setor de telecomunicações, considerado ainda muito deficiente e se chama a atenção para a “questão crítica” constituída pelo setor de energia.

Todas essas manifestações, tomadas no seu conjunto, são indicativos de que os reparos emergenciais foram feitos em uma estrutura que já era bastante precária e que os problemas estruturais persistiriam sem a adoção de uma política voltada para projetos de longo prazo, talvez apenas exequíveis após os ingressos das receitas provenientes do petróleo.

Em 17 de janeiro de 2002, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2002/80**.

O tema da infraestrutura é tratado no relatório nos parágrafos 55, 56, 57, 58, 59 e 60. Este relatório também não traz notícias novas de grande relevância que tenham causado alguma diferença.

Em especial, se noticia a designação de administradores independentes para os portos, aeroportos e para a geração de energia (parágrafo 56). No mesmo parágrafo se menciona a realização de uma licitação para o transporte, por mar, entre Oecussi e Dili.

O parágrafo 57 noticia uma melhora considerável no fornecimento de energia elétrica em Dili e menciona a construção de 17 plantas geradoras de energia no campo, às quais se acrescentariam mais 14, em fase de licitação (parágrafo 58). A cobrança de energia por faturas individualizadas gerou uma série de protestos na cidade, especialmente pelos moradores que receberam as faturas atrasadas todas de uma vez (a cobrança começou em outubro de 2001).

Este é um fato que bem ilustra a dificuldade de auxílio a uma população acostumada com subsídios governamentais ou a constantes ajudas internacionais.

Por fim, o relatório apenas menciona o projeto do Banco Mundial de reabilitação de vilas e aldeias, o qual teria permitido “construir poços de água, instalar tubos e construir pontes e estradas”, mas não lhe confere maior destaque.

Em 17 de abril de 2002, publicou-se o relatório **S/2002/432**.

Os parágrafos 51, 52, 53 e 54 são os parágrafos que descrevem os aspectos de infraestrutura, havendo poucas notícias novas em relação aos relatórios anteriores.

Digna de nota, é a observação do parágrafo 53 de que haveria uma grande redução da rede de comunicações no país com a saída progressiva da UNTAET e que seria necessária uma preparação do país nesse sentido. Da mesma forma, se chamou a atenção para a redução dos níveis de transporte e da necessidade de manutenção mínima de um serviço de transporte público no país.

3.3.7) “f) Desenvolver processos eleitorais” (3,4%)

Este importante objetivo, relacionado a aspecto político interno, que diz respeito ao nível de democratização, apenas aparece nos relatórios da ONU a partir do relatório **S/2000/738**, de 26 de julho de 2000. Era razoável que se esperasse por uma aparição tardia desse objetivo na medida que medidas emergenciais eram prementes no imediato pós-referendo de 1999.

A primeira menção a “processos eleitorais” nos relatórios da UNTAET aparece no parágrafo 6 do relatório. Nesse parágrafo, a UNTAET informa que, em virtude dos primeiros incidentes de violência política pós-referendo de 1999, teria início um programa intitulado "O futuro da democracia em Timor-Leste", cujos objetivos seriam os de “promover a educação cívica, o desenvolvimento constitucional, o estado de direito e a educação política” (tradução nossa). Nesse sentido, a UNTAET esperava “combater essas tendências” violentas e “preparar a população para eleições democráticas”.

Na parte final do relatório (parágrafo 68), no item denominado “VIII. Observações”, o Secretário Geral faz menção a uma visita que teria feito ao Timor-Leste em fevereiro de 2000. Nessa visita, teria solicitado ao RESG que elencasse pontos de referência com relação às atividades da UNTAET que permitiriam “aos timorenses de leste uma plataforma sólida para governar o seu país quando a independência fosse alcançada”. A esse questionamento, o RESG

respondeu que as áreas-chave seriam (*ipsis litteris*): segurança durante o período de transição e disposições para garantir a segurança de Timor-Leste uma vez que alcançasse a independência; estabelecimento de um sistema judicial credível em que os direitos humanos fundamentais sejam respeitados; realização de um nível razoável de reconstrução de serviços públicos e infraestrutura; estabelecimento de uma administração sustentável do ponto de vista financeiro; e organização de uma transição política para a independência que culminasse na aprovação de uma constituição e na realização de eleições democráticas.

Fazendo referência a essas áreas-chave, o RESG (parágrafo 69) elencou o último objetivo como o mais importante, “uma vez que envolve o estabelecimento de um regime político que responda às necessidades dos cidadãos e uma liderança política que adote decisões em um espírito de responsabilidade”.

Em 16 de janeiro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/42**.

O objetivo “f” começa a ser abordado no parágrafo 2, onde se menciona que, em 12 de dezembro de 2000, o CNRT teria aprovado um calendário político com vistas a escalonar as atividades a serem realizadas para a consecução da independência do país até o fim de 2001.

O parágrafo 3 elenca a sequência das medidas noticiadas no parágrafo 2. Em uma primeira fase, seriam realizadas uma consulta nacional e a adoção de consultas relativas às modalidades eleitorais e à composição da Assembleia Constituinte¹⁰¹. Na segunda fase, a Assembleia Constituinte redigiria a constituição, cuja modalidade de aprovação ainda não se sabia: se pela própria constituinte ou se por referendo. A etapa seguinte seria o estabelecimento do governo. Caso se decidisse por um governo presidencialista, haveria a necessidade de se celebrar eleições presidenciais. O relatório utiliza uma expressão dúbia com relação ao estabelecimento da primeira legislatura do país ao mencionar “se supõe que a Assembleia Constituinte seria a primeira legislatura do Estado independente”.

O parágrafo 4 informa que diversos fatores influenciariam o calendário político mencionado, elencando o ambiente de segurança, as possíveis dificuldades técnicas na organização das eleições e o complexo processo político de adoção de decisões como os principais óbices a serem enfrentados.

No parágrafo 5, a UNTAET assume a inteira responsabilidade pela realização das primeiras eleições do país, afirmando que espera que elas se constituam em verdadeiro legado

¹⁰¹ Para maiores informações, vide “UNTAET Regulation NO. 2001/2 (UNTAET/REG/2001/2)”, “Sobre a Eleição de uma Assembleia Constituinte para Preparar uma Constituição para um Timor-Leste Independente e Democrático”, de 16 de março de 2001. Disponível em <<http://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/UNTAET-Law/Regulations%20English/Reg2001-02.pdf>> .

para que os timorenses possam organizar suas eleições futuras de maneira sustentável.

Em 2 de maio de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/436**.

A preocupação com as eleições para a Assembleia Constituinte aparece primeiramente no parágrafo 6, onde se menciona a realização de “um amplo programa de educação eleitoral na imprensa, rádio e televisão”. Mais uma vez, se enfatizava que aquela eleição era considerada uma oportunidade de aprendizado para os timorenses. A UNTAET, a par de dar treinamento à população local, “estabeleceu um centro de documentação sobre eleições para reunir documentação sobre as eleições de 2001, o referendo de 1999 e material comparativo sobre os sistemas eleitorais e as administrações de outros países”.

A realização das eleições não era uma unanimidade entre os timorenses (parágrafo 7), contudo, esta contestação estava longe de ser representativa. Um grupo do Conselho Popular de Defesa da República Democrática de Timor-Leste (CPD-RDTL) alegava que Timor já era um Estado independente, desde 1975, e que já possuía uma constituição. Esse grupo era acusado de ter promovido agitação política em Dili e Baucau.

Em 24 de julho de 2001, publicou-se o relatório **S/2001/719**.

O parágrafo 4 reflete, de maneira geral, o bom ambiente político pré-eleitoral, mencionando a assinatura, em 8 de julho de 2001, por 14 partidos, daquilo que se convencionou chamar de “pacto de unidade nacional”. Este pacto continha a promessa dos partidos “de acatar o resultado das eleições, defender a democracia multipartidarista e comportar-se de maneira pacífica respeitando-se mutuamente”. Apenas dois partidos se recusaram a assinar o pacto: a Frente Popular de Timor-Leste, que defendia a autonomia (mantendo vínculo com a Indonésia) e o já citado Conselho Popular de Defesa da República Democrática de Timor-Leste (CPD-RDTL), que alegava que Timor já era independente desde 1975 e não reconhecia o mandato da UNTAET/ONU no território.

Em 14 de julho de 2001 se dissolveu o Conselho Nacional. Como muitos de seus membros haviam se candidatado à Assembleia Constituinte, a sua dissolução se fez necessária antes do início da campanha eleitoral. O parágrafo 5 ressalta que, em nove meses, o Conselho aprovou 28 (vinte e oito) instrumentos legislativos e que o RESG, enquanto o país não se tornasse independente, continuaria a “promulgar regulamentos essenciais para gestão dos assuntos públicos”.

No parágrafo 6, a UNTAET reconhece que a campanha eleitoral era desequilibradamente favorável aos candidatos que tinham um passado ligado à causa da luta pela independência em detrimento de suas bases ideológicas, as quais eram colocadas em segundo plano. Esse

“personalismo” eleitoral provavelmente refletisse o breve lapso temporal que separava a campanha eleitoral dos acontecimentos de 1999. A fim de mitigar esse aspecto, a UNTAET buscou apoio de doadores “para apoiar um modesto programa de assistência em espécie para todos os partidos e candidatos independentes registrados”.

O Secretário Geral relata que 36.000 (trinta e seis mil) timorenses (10% do eleitorado) tomaram parte, entre junho e julho de 2001, de uma das treze comissões de distrito, destinadas a promover o debate acerca de temas constitucionais (cidadania, sistemas de governo, direitos fundamentais, etc) (parágrafo 7). O resultado desse trabalho, juntamente com as manifestações dos partidos políticos, seria remetido à Assembleia Constituinte. A Assembleia, por sua vez, teria 90 dias para redigir a constituição, a partir de 15 de setembro de 2001. Durante esse período, se previa que a Assembleia exerceria “funções legislativas básicas”, sob a autoridade do RESG, contudo, o relatório não especifica que funções seriam essas. De igual maneira, o parágrafo sugere que a Assembleia Constituinte poderia decidir se manter como órgão legislativo após a independência, formando a primeira legislatura do país.

Em 18 de outubro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/983**.

O único parágrafo a mencionar algo relacionado ao objetivo “b” foi o parágrafo 58, o qual mencionava a possibilidade de que a constituição poderia prever eleições presidenciais antes da independência e que este fato ensejava a necessidade de captação adicional de recursos por parte da UNTAET.

Em 17 de janeiro de 2002, publicou-se o relatório **S/2002/80**.

No seu parágrafo 7, se relata a aprovação das eleições presidenciais por parte da Assembleia Constituinte, em 28 de novembro de 2001. Desta forma, a Administração de Transição anunciava que as eleições presidenciais ocorreriam em abril de 2002, confirmando a expectativa de que antecederiam a independência do país.

As primeiras manifestações de desconformidade com o fato da Assembleia Constituinte se transformar na primeira legislatura do país aparecem no parágrafo 8, onde se narra que os partidos de oposição e membros da sociedade civil desejavam a dissolução da Assembleia assim que esgotasse suas funções, além da celebração de novas eleições legislativas conjuntamente com as eleições presidenciais.

Em 17 de abril de 2002, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2002/432**.

As eleições presidenciais são descritas no parágrafo 7, onde se menciona um ambiente de tranquilidade e paz na sua consecução. Dois candidatos concorreram. Francisco Xavier do Amaral, que foi apoiado por dois partidos políticos, e Xanana Gusmão, que foi apoiado por

nove partidos. Xanana foi o vencedor das eleições, que foram celebradas em 14 de abril de 2002. Oficialmente, o maior partido do país, a FRETELIN, não apresentou nenhum candidato e não apoiou nenhum deles, aconselhando seus correligionários a seguirem sua consciência. O relatório também informava que o presidente eleito (depois de apurado se confirmou o nome de Xanana Gusmão) tomaria posse e prestaria juramento no dia 20 de maio de 2002, se transformando no primeiro presidente do Timor Leste.

Finalizando as observações sobre o objetivo “b”, o relatório ressalta o fato de que as eleições presidenciais de 14 de abril teriam sido predominantemente organizadas por timorenses, o que lhes daria experiência e conhecimentos suficientes para a organização de futuros sufrágios.

3.3.8 “d) Estabelecer mecanismos de diálogo no plano nacional e local” (3,2%)

Este também se trata de um importante objetivo, relacionado a aspecto político interno, que também diz respeito ao nível de democratização que se desejava alcançar. Conforme já mencionado diversas vezes nesta tese, o processo de timorização, cuja principal característica era a transferência gradual de expertise e responsabilidades ao povo timorense, era diretamente dependente da abertura de canais de diálogo¹⁰² com a população em todos os níveis.

A primeira menção a esse objetivo é encontrada logo no primeiro relatório da UNTAET, o relatório **A/54/654**, de 13 de dezembro de 1999.

Ali, no seu parágrafo 41, a UNTAET deixava claro que uma das suas prioridades “máximas” seria “o estabelecimento de estreitas relações e consultas com as pessoas de Timor-Leste”. Para tanto, o RESG, em colaboração com outros líderes do CNRT, teria concordado com a criação de uma Comissão Consultiva Nacional, o que mais tarde veio a ser conhecido como o Conselho Consultivo Nacional do Timor-Leste (CCN). Por intermédio desse mecanismo, a UNTAET literalmente afirmava que esperava assegurar que “os desejos e as necessidades das pessoas de Timor-Leste na implementação da administração de transição estivessem totalmente representados”.

¹⁰² Assim previa a Resolução 1272 do Conselho de Segurança (S/RES/1272), de 25 de outubro de 1999, em seu parágrafo 8:

8.. Salienta a necessidade de a UNTAET consultar e cooperar estreitamente com o povo de Timor Leste a fim de cumprir eficazmente o seu mandato com vista a desenvolver instituições democráticas locais, incluindo uma instituição independente de direitos humanos para Timor Leste, e transferir para estas instituições suas funções administrativas e de serviço público. (ONU, 1999, tradução nossa)

Em 26 de janeiro de 2000, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2000/53**.

Bem ao início do relatório, em seu parágrafo 2, o Secretário Geral faz questão de externar que a UNTAET havia iniciado suas operações, estabelecido mecanismos de consulta junto à população timorense, em todos os níveis, e havia estabelecido os elementos básicos de sua estrutura administrativa. O que se observa é que o estabelecimento de mecanismos de diálogo com a população encontra-se posicionado no mesmo nível das principais atividades da UNTAET, como que lhe conferindo a devida legitimidade, sem a qual não se justificaria a presença da ONU no território.

No parágrafo 3 se relata que até a chegada de Sérgio Vieira de Mello, Ian Martin, que foi chefe da missão política da UNAMET, assumiu interinamente as funções de chefia da UNTAET. Nesse período, o relatório menciona que houve “um vácuo total de autoridade administrativa e ação policial e de justiça”. Esse vácuo teve que ser suprido pela ação da INTERFET, no que diz respeito à ação policial e de justiça, mas não conseguiu ser suprido pela UNTAET nas questões administrativas. Desta forma, o relatório destaca o papel do CNRT que acabou por “ocupar o vácuo da autoridade local e, em alguns lugares, exerceu uma função de segurança”.

O parágrafo 4 desse relatório também teria pertinência ao objetivo “d”, contudo já foi analisado quando da descrição das medidas tomadas pela UNTAET em relação ao objetivo “c”, sendo desnecessária a sua descrição, pois ali se esmiúça a importância e a composição do CCN, o qual foi reputado como “o principal mecanismo inicial por intermédio do qual os representantes do Timor-Leste participavam dos processos de adoção de decisões da UNTAET”.

Já nas observações finais do relatório (parágrafo 70), o Secretário Geral, mais uma vez, ressalta que a UNTAET, desde o início, havia estabelecido consultas estreitas com o povo timorense e que o CCN vinha sendo “um meio excepcional a permitir que a UNTAET atendesse às necessidades dos timorenses”, os quais “puderam participar de importantes decisões políticas cujas consequências terão um impacto na população muito tempo após a presença limitada da UNTAET. Este parágrafo é o primeiro reconhecimento explícito ao impacto duradouro que o papel das ações da UNTAET teria na sociedade timorense e parece querer compartilhar com o povo daquele país a responsabilidade pelo seu destino.

Em 26 de julho de 2000, publica-se o relatório **S/2000/738**.

O parágrafo 2 deste relatório, mais uma vez, destaca o papel do CCN como porta-voz da sociedade timorense junto à UNTAET no período de abrangência do relatório, entretanto,

sua análise mais esmiuçada já foi realizada quando da análise do objetivo “c”, onde se destacou a substituição do CCN pelo CN a fim de dar mais representatividade ao colegiado em relação à população timorense.

Um importante meio de diálogo e participação da população nos processos políticos é a atividade partidária. O parágrafo 4 relata que, até o estabelecimento da UNTAET, “não havia registro de atividade política aberta e democrática em Timor-Leste”. O parágrafo menciona a criação de novas organizações políticas, além do CNRT (FRETRELIN como maior componente) e das partes que o compunham. Dentre elas: o Partido Socialista de Timor-Leste, o Partido Trabalhista, o Conselho de Defesa do Povo da República Democrática de Timor-Leste (CPD-RDTL) e o Partido Unido da Democracia Cristã.

Um dos maiores fatores de litígios entre os timorenses, e que por sua vez dificultava o diálogo no seio da própria população, era a questão da terra¹⁰³. O parágrafo 28 do relatório informa que “Timor Leste herdou um regime complexo e muitas vezes contraditório de propriedade da terra”, sem, no entanto, adentrar em detalhes sobre a origem desse problema e da questão do direito de propriedade¹⁰⁴. Mesmo assim, a UNTAET informava a criação de uma Comissão de Terras e Títulos, cujo objetivo era o de restaurar e manter o registro de terras, resolvendo os problemas por mediação ou arbitragem.

Nas considerações finais do relatório (parágrafos 65 e 66), o Secretário Geral chama a atenção para o trabalho desenvolvido pelo RESG, atribuindo a ele, pessoalmente, apesar da outorga de autoridade exclusiva pela Resolução 1272, um grande mérito na promoção de um diálogo com a sociedade timorense, pela criação de canais políticos viáveis e representativos.

¹⁰³ A questão do direito de propriedade da terra só teve uma solução legal em 2017, com a promulgação da Lei N.º 13/2017, de 5 de junho de 2017, extemporaneamente à presença da ONU no território do país. (PARLAMENTO NACIONAL, 2017)

¹⁰⁴ Assim dispõe um extrato da Lei N.º 1/2003, de 10 de março de 2003, que versa sobre “REGIME JURÍDICO DOS BENS IMÓVEIS:

...Das várias medidas temporárias tomadas pela UNTAET relativas à propriedade de imóveis, destaca-se o Regulamento n.º 2000/27, que visou congelar a situação jurídica de determinados bens. Essa administração transitória foi confrontada com numerosas situações de apropriação ou ocupação ilegítima de imóveis, conforme o testemunham as Ordens Executivas n.os 2002/5 e 2002/7, das quais a grande maioria não foi solucionada. Atualmente não existe qualquer registo predial de bens imóveis, públicos ou privados, na sequência da destruição do país e da estrutura da sua Administração Pública, ocorrida durante o período do terror organizado que se viveu em 1999, mas a elaboração de um cadastro predial nacional já foi iniciada.

Inúmeros imóveis, que constituem agora património do Estado de Timor-Leste, foram ilegítimamente ocupados ou apropriados. Da mesma forma, inúmeros imóveis de propriedade de cidadãos, designadamente cidadãos nacionais ausentes no estrangeiro e cidadãos estrangeiros, foram também ilegalmente ocupados ou apropriados. Art 1º 1.

Bens imóveis, para os efeitos da presente lei, são os prédios urbanos e rurais, bem como as suas partes integrantes. (GOVERNO DE TIMOR-LESTE, 2003)

Em 16 de janeiro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/42**.

Nesse relatório, se descreve uma intensa atividade partidária nos parágrafos 6,7 e 8. Ainda que haja registros isolados de dissenso, como a manutenção de uma posição de não reconhecimento do mandato da ONU por parte do CPD-RDTL, as demais atividades são sinais evidentes da existência de diálogo político no país.

O parágrafo 33 foi redigido especificamente para tratar de “questões relativas à propriedade de terras”. Nesse parágrafo, se indica o adiamento da criação da Comissão de Terras para depois da independência. Essa medida é descrita como protelatória dos trabalhos da “Dependência de Terras e Propriedades”, impedindo a ocupação temporária de determinadas terras e a consecução de assistência na solução de conflitos. Ainda assim, o parágrafo menciona que haviam sido acordados temporariamente mais de 200 (duzentos litígios), o que já permitia a reforma e construção de alguns prédios públicos pelo aluguel dessas propriedades. Esperava-se um ingresso aproximado de 1 milhão de dólares pelo aluguel dessas propriedades.

O último relatório a mencionar algum aspecto relacionado ao objetivo “d” foi o relatório **S/2002/432**, de 17 de abril de 2002.

A questão da terra prossegue sendo relatada como uma questão sensível, para a qual não se parece esboçar um mecanismo de diálogo capaz de solucioná-la a curto prazo. Conforme mencionado, o problema só veio a ser definitivamente enquadrado em um marco legal em 2017. Nesse sentido, o parágrafo 20 do relatório parecia profético ao mencionar que a falta de um marco legal inibiria os investimentos estrangeiros.

3.3.9 “k) Estabelecer instituições administrativas que prestem contas, sejam transparentes e eficientes” (2,8%)

Este é um objetivo relacionado à capacidade estatal e tem sua primeira aparição nos relatórios da UNTAET no relatório **S/2000/738**, de 26 de julho de 2000.

No referido relatório, o parágrafo 66, já nas observações finais do relatório, relata que, nas semanas anteriores à finalização do documento, foram observados indícios de intolerância em outros grupos políticos que não os que compunham o CNRT. Nesse sentido, o Secretário Geral exorta ao CNRT que “defenda a liberdade política pela qual havia lutado e aceite e encoraje a participação mais geral no processo político que se espera que a criação do Conselho Nacional promova”. Este parecia um claro recado de que o *modus operandi* do Conselho Consultivo Nacional, dotado de um número pequeno de membros e ainda composto, em parte,

por estrangeiros, não parecia ser abrangente e representativo o suficiente para que fosse dotado de transparência e eficiência.

Em 16 de janeiro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/42**.

A incorporação de um gabinete misto (timorenses e internacionais) à Administração de Transição do Timor-Leste (ATTTL ou ETTA em inglês), em 14 de julho de 2000, foi um importante passo para o estabelecimento de uma instituição administrativa transparente e eficiente, na medida em que integrou os timorenses ao Gabinete da Administração, que, naquele momento (16 de janeiro de 2001), tinham 5 das 9 carteiras: relações exteriores, administração interna, infraestrutura, assuntos econômicos e assuntos sociais (parágrafo 16).

No parágrafo 34, se menciona a criação de um “Registro Civil” com apoio da Alemanha. O Registro Civil tinha como tarefas o registro de nascimento, casamento e óbitos. Se previa para fevereiro de 2001 a expedição de carteiras de identidade e comprovantes de residência aos maiores de 16 anos. O registro eleitoral seria obtido por intermédio do registro civil.

O Serviço de Controle de Fronteiras é citado no parágrafo 35 e sua atuação foi elogiada pela arrecadação, até dezembro de 2000, de mais de 6 milhões de dólares em impostos. Essa atuação era considerada acima da média e altamente eficiente.

No parágrafo 38, o Secretário Geral noticia a criação do escritório do Inspetor Geral em julho de 2000. Uma de suas funções, além de controlar e de fiscalizar a Administração Pública seria a de justamente “criar uma mentalidade de responsabilidade e transparência no novo governo”. No mesmo parágrafo se mencionam algumas investigações sobre corrupção já em curso pelo Inspetor Geral, marcando a sua atuação como chefe do órgão de controle externo.

Em 24 de julho de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/719**.

Nesse relatório, a única menção ao objetivo “k” aparece no parágrafo 63, onde, textualmente, o Secretário Geral, já no epílogo do relatório, afirma que “É claro que muitas dificuldades e problemas ainda estão por resolver neste país em construção. Uma tarefa essencial é o estabelecimento de instituições públicas efetivas que possam ser sustentadas com as receitas fiscais.”

Em 18 de outubro de 2001, publicou-se o relatório **S/2001/983**.

No parágrafo 7, o Secretário Geral chama a atenção para a criação, desde 20 de setembro de 2001, do “Segundo Governo de Transição”. Este governo tinha como traço marcante a nomeação de 20 (vinte) ministros timorenses que seriam responsáveis pela execução do Governo de Transição e pela supervisão da Administração Pública do Timor-Leste. Trata-se de um fato histórico, posto que, pela primeira vez na História, Timor-Leste era dotado de um

gabinete executivo formado totalmente por cidadãos daquele Estado, desde o seu Ministro Chefe, Mari Alkatiri.

O relatório S/2001/983 é marcado pelas primeiras menções à missão sucessora da UNTAET. Na parte final do relatório, a qual se dedica a aspectos relativos à missão sucessora em si, o parágrafo 57 demonstra a preocupação do Secretário Geral em relação ao impacto que a redução dos efetivos internacionais no futuro governo poderia causar. Desta maneira, ele informa que essa redução seria escalonada de modo a minimizar os impactos na prestação de serviços básicos e a garantir “que se avance no trabalho de se estabelecer uma administração sustentável.”

Em 17 de janeiro de 2002, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2002/80**.

O Secretário Geral continua a ressaltar e a dar destaque à importância do trabalho do Inspetor Geral no parágrafo 14. No mesmo parágrafo em que isto ocorre, ele anuncia a criação, desde 1º de novembro de 2001, de uma “Assessoria para a promoção da Igualdade”, cujo foco era a igualdade de gêneros. Esta assessoria era diretamente vinculada ao Gabinete do Ministro Chefe, o que demonstrava sua importância e prestígio.

No parágrafo 15, o trabalho do Serviço de Aduanas é destacado mais uma vez, mencionando-se que a sua arrecadação de multas seria capaz de pagar o salário anual de todo o Serviço.

Na parte final do relatório, no item que trata da transição a um governo independente, o Secretário Geral menciona (parágrafo 72) que a redução do pessoal civil internacional da Administração Pública do Timor-Leste obedeceria a um critério de manutenção da eficiência da mesma. Por essa razão, em novembro de 2001, se solicitou aos ministros timorenses que efetuassem um planejamento de redução desse pessoal em suas pastas. Em janeiro de 2001 o planejamento estava quase concluído e se inferia que, até a independência, uns 200 (duzentos) servidores internacionais e 60 voluntários da ONU permaneceriam compondo a Administração Pública timorense. Esses números representavam uma redução de 75% do total originalmente planejado para esse componente.

Ainda na parte final do relatório, o Secretário Geral faz uma observação realista acerca de algumas capacidades da Administração Pública timorense (parágrafo 74), destacando que esta era afetada por sua “infraestrutura limitada” e pela “falta de conhecimento técnico” em algumas áreas, como a área de telecomunicações, na qual ainda era muito dependente da UNTAET.

O relatório encerrava as observações para o objetivo “k” fazendo um alerta (parágrafo

75). O alerta era de que a Administração Pública timorense ainda dependia dos ativos da UNTAET para o seu funcionamento e que a comunidade internacional deveria examinar de que maneira poderia ajudá-la a encarar essas necessidades depois da independência, a fim de que a sua capacidade não diminuísse a ponto de comprometer a estabilidade do país.

O último relatório a tratar do objetivo “k” foi o relatório **S/2002/432**, de 17 de abril de 2002.

Na parte final do parágrafo 45, o Secretário Geral faz menção de que os sistemas administrativos do Timor-Leste seguiam “práticas de gestão idôneas” e tinham firmes controles em comparação com países “com ingressos de receitas similares”. O principal problema para o futuro seria “criar capacidade necessária” para colocar esses sistemas sob o completo controle governamental no médio prazo.

3.3.10 “e) Ajudar a população do Timor-Leste a estabelecer uma constituição” (2,7%)

Este é um objetivo relacionado a aspecto político interno, relativo ao nível de democratização que se esperava que o país atingisse.

O objetivo “e” somente aparece nos relatórios da UNTAET a partir do relatório **S/2001/42**, de 16 de junho de 2001 e é mencionado apenas no seu parágrafo 3, já abordado no objetivo “f”. Ali se faz a primeira menção à redação de uma constituição pela Assembleia Constituinte, face ao desejo do país de se tornar independente a partir do fim de 2001.

No relatório **S/2001/436**, de 2 de maio de 2001, o Secretário Geral relata, em seu parágrafo 2, que a medida mais importante adotada nos três meses que antecederam ao relatório foi a adoção do regulamento para a eleição da Assembleia Constituinte, em 16 de março de 2001.

Logo em seguida, no parágrafo 3, se informa que, por uma pequena margem de votação, o Conselho Nacional teria votado contra um projeto de estabelecimento de comissões para uma ampla consulta sobre a futura constituição. Em virtude desse fato, Xanana Gusmão teria renunciado a sua posição de Presidente do Conselho, a qual foi assumida por Manuel Carrascalão em 6 de abril de 2001.

Em que pese o projeto não ter sido aprovado, “foi elaborado um quadro nacional de educação cívica em estreita consulta com os mais importantes grupos da sociedade civil” (parágrafo 4). Tanto as consultas como as atividades de educação cívica se concentraram nos distritos e tiveram importante colaboração das ONGs para a difusão de conhecimento sobre o

significado de uma constituição. As comissões constitucionais estabelecidas nos distritos foram o fórum oficial que permitiram à sociedade civil a manifestação de suas opiniões em relação à constituição do país.

Em 24 de julho de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/719**.

O parágrafo 2 descreve o ambiente eleitoral que precedeu às eleições para a Assembleia Constituinte no dia 30 de agosto de 2001. Informa-se ali que a campanha eleitoral de seis semanas se iniciou em 15 de julho de 2001, que foram registrados dezesseis partidos políticos, sendo que sete haviam sido criados no ano anterior. O parágrafo informa, ainda, que 1.138 (mil cento e trinta e oito) candidatos concorreram às 88 (oitenta e oito) vagas oferecidas para a Constituinte, sendo que 27% dos candidatos eram mulheres.

A incorporação do tema dos direitos humanos na constituição foi objeto de menção no parágrafo 39, onde se relata que a Unidade de Direitos Humanos colaborava com outras unidades da UNTAET em apoio ao processo consultivo nacional. Esta Unidade era membro do Comitê de Legislação Governamental e era responsável por revisar a legislação proposta e ajustá-la às normas internacionais de direitos humanos.

Em 18 de outubro de 2001, publicou-se o relatório **S/2001/983**.

No parágrafo 5, o Secretário Geral anuncia que a eleição de 30 de agosto de 2001 para a Assembleia Constituinte foi realizada sem nenhum incidente (“livres e limpas”), tendo dela tomado parte 91,3% das pessoas com direito a voto e tendo o seu resultado se confirmado em 10 de setembro de 2001. Os novos constituintes tomaram posse e prestaram juramento em 15 de setembro de 2001.

Logo após a redação e a aprovação do regulamento interno de funcionamento da Constituinte, em 8 de outubro de 2001, se estabeleceu um Comitê, encarregado de formular recomendações e supervisionar a redação da constituição. Uma de suas tarefas era a de ter em conta os resultados das pesquisas realizadas pelas treze Comissões Constitucionais distritais, as quais teriam auditado a opinião de mais de 36.000 (trinta e seis mil) cidadãos timorenses (parágrafo 6).

Em 17 de janeiro de 2002, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2002/80**.

Visando demonstrar a abrangência da representatividade dos diversos setores da sociedade que teriam tomado parte da elaboração da constituição, o Secretário Geral informava, no parágrafo 5, que foram realizadas três semanas de audiências públicas a contar de 19 de outubro de 2001, as quais contaram com a presença de “representantes do governo, da sociedade civil, da igreja e dos especialistas da UNTAET”. No mesmo parágrafo, se relata que a

Assembleia iniciou a análise do projeto de constituição em 3 de dezembro de 2001 e que o processo de exame havia sido prorrogado até 25 de janeiro de 2002, “cinco semanas após o final do período original de 90 dias”.

No parágrafo 6, se faz um breve resumo do projeto de constituição que a Assembleia estava considerando, projeto este que não se afastava de marcos legais tradicionais: “... Estado democrático unitário baseado no Estado de Direito e no princípio da separação de poderes. Os membros dos órgãos representativos seriam eleitos pelo sufrágio direto e universal. O projeto propõe um presidente, que também seria comandante-em-chefe das Forças Armadas, um primeiro-ministro, que presidiria um Conselho de Ministros e um Parlamento...”.

O Secretário Geral descreve que, após as eleições de 30 de agosto de 2001, houve um apelo dos principais líderes políticos do país para que os partidos de oposição abandonassem o tom de proselitismo político e se concentrassem na redação da nova constituição. Nesse sentido, o relatório não aponta maiores objeções à redação da carta magna e registra apenas a morte de um componente de um dos partidos de oposição após uma briga de grupos de artes marciais em Baucau em novembro (parágrafo 9).

Em 17 de abril de 2002 se aprovou o relatório **S/2002/432**.

Em 22 de março de 2002, em solenidade que contou com a presença de diversas autoridades locais e internacionais, os 88 constituintes assinaram a redação final da Constituição da República Democrática do Timor-Leste, a qual viria a entrar em vigor em 20 de maio do mesmo ano. É importante ressaltar que os dirigentes de todos os partidos políticos expressaram o seu apoio à nova constituição, colocando a unidade nacional acima das divergências políticas (parágrafo 4).

No parágrafo 5 se descreve, além de aspectos comuns a diversas constituições, que havia sido inserida uma homenagem especial aos que lutaram pela liberdade do país e à Igreja. Também se relata que o distrito de Oecussi teria um regime administrativo diferenciado e que a Ilha de Atauro teria um estatuto econômico especial.

Resumindo os trabalhos de elaboração da constituição timorense, o Secretário Geral informava (parágrafo 6) que a duração do processo todo havia sido de seis meses (três a mais do que o previsto), que a redação final havia recebido a contribuição da sociedade civil, das Nações Unidas, de ONGs e das Comissões estabelecidas nos treze distritos. A constituição foi aprovada com 72 votos a favor, 14 contra, uma abstenção e uma ausência. Por fim, o Secretário Geral mencionava que a Assembleia Constituinte havia se convertido em Assembleia Legislativa, formando a primeira legislatura do país.

3.3.11 “g) Adotar medidas de fomento à confiança e proporcionar apoio aos processos autóctones de reconciliação” (2,7%)

Este é um objetivo relacionado a aspectos psicossociais e de extrema importância, haja vista que as causas mais profundas relacionadas à crise de 1999 dizem respeito à polarização que marcou a sociedade timorense, dividindo-a entre autonomistas (minoridade) e independentistas (maioria).

A primeira menção a processos de reconciliação aparece nos relatórios da UNTAET no parágrafo 5 do relatório **S/2000/53**, de 26 de janeiro de 2000. Nesse parágrafo, o Secretário Geral informa que a inclusão de grupos pró-autonomia no CCN foi um “passo importante no caminho da reconciliação” e que essa medida havia sido negociada com o CNRT e intermediada pela UNTAET.

Após quase um ano, em 16 de janeiro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/42**, onde informa, em seu parágrafo 15, a viabilização do retorno de centenas de refugiados pró-autonomia pela UNTAET. Os detalhes dos motivos desse retorno já foram explicados na análise do mesmo parágrafo no item 3.3.4) “a) Ajudar e proteger a população do Timor-Leste deslocada ou afetada de outra forma pelo conflito”, à página 141.

No mesmo relatório, na parte final do parágrafo 26, informa-se que a UNTAET e membros da comunidade local formaram um Comitê, aprovado pelo Gabinete em 13 de dezembro de 2000, a fim de redigir um projeto de Regulamento para aquilo que veio a se conhecer posteriormente como a “Comissão para a Recepção, Verdade e Reconciliação no Timor Leste”. Um dos objetivos da referida comissão seria de “apoiar a recepção e reintegração de pessoas que houvessem causado danos às suas comunidades mediante a prática de infrações penais menores e outros atos prejudiciais através da facilitação de mecanismos baseados na comunidade para reconciliação” (ONU, 2001).

Em 2 de maio de 2001, publicou-se o relatório **S/2001/436**.

No seu parágrafo 18, o Secretário Geral ressaltava que a população do Timor-Leste havia “aceito sem reservas na sociedade local os repatriados que estiveram a favor da adesão à Indonésia”, contudo, ainda que “as infrações menores pudessem ser resolvidas através de procedimentos de reconciliação, aqueles que haviam cometido crimes graves deveriam ser processados”. Por essa razão, houve grande mal-estar no seio da sociedade timorense quando o governo da Indonésia noticiou que seus tribunais especiais, que julgariam as violações de

direitos humanos cometidas no Timor, só o fariam para os crimes cometidos depois de 30 de agosto de 1999. Os timorenses consideravam injusto o alcance dessa jurisdição, pois inúmeros crimes anteriores ficariam de fora do alcance da justiça. Em virtude desse fato, que nada contribuía para um espírito de reconciliação, a UNTAET mencionava que pediria explicações ao governo da Indonésia sobre a questão do alcance limitado da jurisdição dos tribunais especiais.

Em 24 de julho de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/719**.

Os parágrafos 28 e 29 são os que noticiam sobre providências no sentido de se promover ações de reconciliação. São relatadas inúmeras viagens de autoridades timorenses ao Timor Ocidental (Indonésia) a fim de incentivar o regresso de refugiados, reconhecendo nesse fato um fator de estabilidade social a longo prazo.

No parágrafo 29, se noticia a criação da Comissão para a Recepção, Verdade e Reconciliação, cujos objetivos seriam os de “criar um registro público das violações dos direitos humanos cometidas desde 1975, para facilitar a reintegração dos refugiados retornados a suas casas e promover a reconciliação nas comunidades, ocupando-se dos delitos menores cometidos em 1999”. Esta Comissão viria a ter sua criação e atividades reguladas no Regulamento NO. 2001/10, de 13 de julho de 2001 (UNTAET/2001/10).

Em 18 e outubro de 2001, publicou-se o relatório **S/2001/983**.

O parágrafo 22 menciona que o sistema judicial do país continuaria a demandar auxílio internacional, mesmo após a independência, especialmente no setor de perícias judiciais. Sem esse auxílio, o relatório considerava que haveria comprometimento para o regresso de refugiados e para a reconciliação, haja vista que se prejudicaria a aplicação efetiva de justiça.

Nos parágrafos 39 e 40, que tratam especificamente do tema da reconciliação, o Secretário Geral ressalta que a UNTAET seguia preparando as comunidades distritais para o retorno dos refugiados, a fim de que a reintegração fosse pacífica e houvesse reconciliação a longo prazo. Todavia, ressaltava que, embora houvesse o medo de represálias contra alguns retornados, os relatos dos casos de violência haviam sido mínimos.

O parágrafo 40 foi redigido especificamente para a Comissão para a Recepção, Verdade e Reconciliação, informando que se encarregaria dos acusados de delitos menores e que investigaria os fatos ocorridos entre 25 de abril de 1974¹⁰⁵ a 25 de outubro de 1999. A Comissão teria um mandato e dois anos, receberia ajuda técnica de servidores internacionais, mas seria

¹⁰⁵ Data da Revolução dos Cravos em Portugal, a partir da qual a sociedade timorense passou a arquitetar a sua independência.

composta predominantemente por cidadãos timorenses. Seria financiada por contribuições voluntárias internacionais que ainda não alcançavam a soma prevista para o seu funcionamento.

Em 17 de janeiro de 2002, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2002/80**.

Ainda que o objetivo “g” trate de processos autóctones de reconciliação, a sua efetividade passava, necessariamente, por uma boa relação com a vizinha Indonésia, de onde provinham ainda inúmeros refugiados e único país a fazer fronteira com o Timor-Leste.

Por essa razão, o parágrafo 11 cita que negociações de alto nível estavam agendadas na Indonésia para o final de fevereiro de 2002. Os assuntos que seriam tratados eram de suma importância para a resolução de questões pendentes e para que a boa vontade imperasse entre os dois vizinhos, repercutindo paralelamente no processo de reconciliação interna no seio da sociedade timorense. Dentre eles: “o retorno dos bens culturais, arquivos e registros, mantendo o acesso dos estudantes timorenses a Institutos de ensino superior na Indonésia, um protocolo sobre cooperação policial e disposições para o estabelecimento de ligações postais, passagens de fronteira por razões tradicionais e regulamentação de mercados”. Não obstante, os dois países concordaram em “fazer um reconhecimento conjunto da fronteira em fevereiro de 2002 para estabelecer princípios e técnicas de demarcação”.

Em relação à Comissão para a Recepção, Verdade e Reconciliação o tom do relatório era pessimista, na medida que noticiava a falta de doações internacionais para o seu funcionamento (parágrafo 38).

O último relatório que faz referência ao objetivo “g” é o relatório **S/2002/432**, de 17 de abril de 2002.

O parágrafo 33 menciona a Comissão para a Recepção, Verdade e Reconciliação, trazendo como informação nova apenas o fato de que seus membros haviam prestado juramento em 21 de janeiro de 2002 e que já se encontravam trabalhando (apesar das restrições orçamentárias mencionadas). Essa comissão tinha o encargo de apresentar ao governo, ao final de seu mandato de dois anos, um relatório com suas recomendações para a proteção dos direitos humanos.

Nos parágrafos 34, 35, 36, 37 e 38 se mencionam dois aspectos muito importantes para a promoção de uma verdadeira reconciliação autóctone, que são a questão dos delitos graves (ficaram de fora da análise da Comissão de Recepção, Verdade e Reconciliação) e dos processos penais que corriam na Indonésia pelos fatos ocorridos em 1999. Em resumo, o relatório menciona que, apesar da sobrecarga de trabalho e da falta de juízes, seguiam os processos no Timor-Leste, mas que, em contrapartida, os processos julgados na Indonésia padeciam por vício

de jurisdição (limitada temporalmente) e pelas penas extremamente brandas. Esse último aspecto gerava uma sensação de impunidade que levava a UNTAET a reconhecer, textualmente que: “é forçoso considerar as decisões do Tribunal (de Jacarta) inadequadas e desalentadoras”.

3.3.12 “j) Coordenar a assistência ao Timor-Leste” (2,5%)

Este é um objetivo relacionado a aspecto político externo, relativo à ajuda econômica externa e de suma importância para o sucesso de uma operação de paz. Sem a devida captação de recursos, o trabalho da ONU fica comprometido e o “sucesso” de uma operação de paz, já tão sujeito a uma série de fatores alheios à vontade política da instituição, pode se ver limitado.

A primeira menção ao objetivo “j” aparece no relatório **A/54/654**, de 13 de dezembro de 1999.

Nesse relatório, conforme já mencionado da análise do objetivo “c”, o parágrafo 40 anunciava a realização de uma conferência em Tóquio, entre os dias 15 e 16 de dezembro de 1999, onde a ONU e o Banco Mundial apresentariam aos doadores um chamamento consolidado que faria menção a todas as necessidades de doações financeiras para a missão.

Em 26 de janeiro de 2000, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2000/53**.

O parágrafo 11 mencionava que duas missões de avaliação teriam sido realizadas no Timor-Leste, entre o final de outubro e meados de novembro de 1999, as quais teriam tido como objetivos “elaborar importantes propostas para a reconstrução, desenvolvimento e administração do território”. Essas missões foram encabeçadas, respectivamente, pelo Banco Mundial e pelo FMI¹⁰⁶.

Essas avaliações, antes de serem transformadas em estimativas concretas de necessidades de apoio externo, foram novamente discutidas com o povo do Timor-Leste e apresentadas aos doadores na reunião de Tóquio mencionada na descrição do parágrafo 40. O parágrafo 12 menciona que um total “de 522,45 milhões de dólares foi comprometido, dos quais 148,98 milhões destinam-se a atividades humanitárias e 373,47 milhões à administração civil, construção e desenvolvimento”.

No parágrafo 13, informa-se que “a UNTAET estabeleceu uma estrutura para garantir a

¹⁰⁶ O apoio de instituições internacionais estava previsto no Mandato da missão (Resolução 1272) (ONU, 1999, tradução nossa) em seu parágrafo 5, conforme se segue:

“5. Reconhece que, para desenvolver e desempenhar as suas funções de acordo com o seu mandato, a UNTAET terá que basear-se na experiência e na capacidade dos Estados-Membros, das agências das Nações Unidas e de outras organizações internacionais, incluindo instituições financeiras internacionais;...”

coordenação geral de todos os programas financiados com fundos do exterior”. O parágrafo também noticia a criação de uma força tarefa na sede da ONU para a coordenação “entre os departamentos da Secretaria, agências, fundos e programas relevantes, bem como com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial”.

No parágrafo 72, o Secretário Geral fazia uma avaliação panorâmica sobre a captação de recursos para o Timor-Leste, elencando que a conferência de Tóquio havia obtido a promessa de arrecadação de 31,52 milhões de dólares, sendo que os custos estimados da administração do Timor-Leste, para o ano de 2000, eram de 28,3 milhões, com receitas próprias (impostos, taxas, etc) estimadas em 15 milhões de dólares. Este dinheiro, que advinha de contribuições voluntárias de governos estrangeiros, fazia parte do Fundo Fiduciário da UNTAET, que era apenas um dos fundos que compunham o complexo sistema de captação de recursos externos para o país, o que será melhor esclarecido na análise crítica dos relatórios da UNTAET. No mesmo parágrafo, se anunciava que, em Tóquio, ficou decidido que outra reunião com o mesmo objetivo seria realizada em junho de 2000 em Lisboa. O Secretário Geral também relatava que era compreensível a apreensão demonstrada pelo povo timorense dada a situação “desesperadora” em que se encontrava e que a ONU faria “todos os esforços para manter a excelente cooperação estabelecida entre as Nações Unidas e suas agências, fundos e programas, instituições de Bretton Woods, organizações não governamentais e doadores”.

Em 16 de janeiro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/42**.

O único parágrafo a mencionar o objetivo “j” foi o parágrafo 18, que noticiava que o Conselho Nacional havia revisado o orçamento para o biênio 2000-2001 e que esta revisão havia sido bem recebida na reunião de doadores que se realizou em Bruxelas, em dezembro de 2000. É importante lembrar que o relatório S/2000/738, de 26 de julho de 2000, não mencionou em seus parágrafos informações sobre o objetivo “j”. O mesmo parágrafo chama a atenção para o aumento da arrecadação interna, a qual compunha um dos fundos administrados pela UNTAET e, no futuro, deveria se transformar na principal fonte de recursos do país.

Em 24 de julho de 2001, publicou-se o relatório **S/2001/719**.

No parágrafo 15 se relata, pela primeira vez, uma preocupação com a sustentabilidade fiscal do país em virtude da previsão de expansão da atividade governamental no período pós-independência. Esse possível desequilíbrio entre receitas e gastos é relatado como óbice que poderia vir a condicionar o auxílio financeiro internacional.

Em 18 de Outubro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/983**.

Nos parágrafos 13 e 15, a mesma preocupação com sustentabilidade fiscal era

expressada pelo Secretário Geral, que afirmava que seria bastante improvável que Timor conseguisse manter o mesmo nível de atividade governamental com a estimativa de ingresso de receitas endógenas que possuía, em um cenário pós-independência. É importante lembrar que o país ainda não dispunha de suas receitas petrolíferas e esse era um fator limitador da arrecadação. Esse futuro descompasso fiscal era relatado como possível “fonte de fricção”, dado que a redução do nível das atividades governamentais seria necessária à garantia da sustentabilidade do desenvolvimento do país.

Ao final do parágrafo 41, o Secretário Geral lembra que a continuação da alocação de recursos para o país após a independência, mediante doações internacionais voluntárias, era de suma importância para “a recuperação dos setores econômico e social e a redução da pobreza no território”.

Na parte final do relatório, no item que tratava da missão sucessora (parágrafo 74), se chama a atenção para o fato de que as contribuições internacionais já não eram suficientes para atender às necessidades dos principais fundos fiduciários que sustentavam as atividades governamentais de desenvolvimento e recuperação de infraestrutura no país. O Secretário Geral fazia um apelo para que não se perdesse o “momento”, alegando que a perda de apoio nessa fase das OPs era muito comum, fato este que costumava ocorrer pela mudança de prioridades dos doadores internacionais, causada pelo surgimento de outras OPs.

Em 17 de janeiro de 2002, publicou-se o relatório **S/2002/80**.

No item que trata do “Apoio à administração pública após a independência” se menciona um estudo do PNUD onde foram identificadas 100 (cem) funções cruciais para a administração pública do Timor-Leste (parágrafo 79), para períodos que variavam de 12 a 24 meses. Para essas funções, seria necessária a contratação de técnicos internacionais em apoio à administração governamental independente, o que sobrecarregaria o orçamento governamental do país. Por essa razão, a sugestão do Secretário Geral foi a de que os custos com esses funcionários fossem absorvidos pelo orçamento da futura missão, orçamento este, como se verá, que era independente do orçamento governamental e provinha das contribuições obrigatórias dos Estados-membros da ONU para as OPs.

Os recursos citados no parágrafo anterior não dependiam de doações bilaterais, até porque provinham da estrutura interna de arrecadação da ONU, contudo, o Secretário Geral deixava claro que se os doadores bilaterais os pudessem garantir (fora do sistema ONU), pelo menos por um prazo de dois anos, o planejamento para a missão sucessora se ajustaria orçamentariamente (parágrafo 80).

Por fim, o último relatório a mencionar o objetivo “j” foi o relatório **S/2002/432**, de 17 de abril de 2002.

No seu parágrafo 47, se menciona uma reunião de doadores que se celebraria em Dili, nos dias 14 e 15 de maio de 2002. Mais uma vez, o Secretário Geral ressalta que o apoio dos doadores internacionais será solicitado a fim de se minimizar o déficit financeiro previsto para os próximos três anos, período este em que os ingressos dos recursos do petróleo ainda não estariam plenamente disponíveis.

3.3.13 “I) Facilitar o reforço e o desenvolvimento da sociedade civil, inclusive dos meios de informação” (2,3%)

Este é um objetivo relacionado a aspectos psicossociais, aspectos estes que foram os menos privilegiados pela ONU segundo a mensuração dos objetivos às páginas 84 e 85.

O primeiro relatório a contemplar o objetivo “I” foi o relatório **S/2000/53**, de 26 e janeiro de 2000.

Nesse relatório, o parágrafo 64 menciona que uma das preocupações da UNTAET era a de restabelecer uma rede de “de informação e comunicação confiável através do desenvolvimento da capacidade de mídia, relações com a imprensa internacional e campanhas de informação”. Para esse fim, uma de suas medidas foi a criação, em novembro de 1999 da Rádio UNTAET que transmitia programas durante as 24 horas do dia, em inglês e tetun, alcançando entre 25 e 30% da população do país.

Campanhas de informação sobre a presença da ONU e seu trabalho no território também foram alvo de atenção pela UNTAET, que procurava esclarecer o papel dos timorenses em todo o processo (parágrafo 65).

O apoio da UNTAET ao estabelecimento da mídia no Timor-Leste é reconhecido no parágrafo 66, onde se descrevem inúmeras medidas de suporte técnico a estações de rádio e o assessoramento “no estabelecimento de um quadro regulatório de mídia de acordo com os padrões internacionais”.

No relatório **S/2000/738**, publicado em 26 de julho de 2000, o objetivo “I” é descrito no parágrafo 7. Ali, o Secretário Geral afirma que a UNTAET promovia “o livre fluxo de informações e idéias, apoiando a mídia local (dois jornais e duas revistas) e através de suas próprias operações (rádio, transmissões de televisão limitadas, boletim semanal)”.

No relatório **S/2001/719**, de 24 de julho de 2001, o parágrafo 3 relata que, entre 16 de

março e 23 de junho de 2001, a Unidade de Registro Civil da UNTAET registrou um total de 737.811 (setecentos e trinta e sete mil, setecentos e onze) residentes no país, realizando assim o primeiro censo após a ocupação indonésia. O parágrafo prossegue abordando a importância desse levantamento para os planejamentos governamentais nas áreas de saúde, educação e infraestrutura, além do registro provisório de eleitores. Por fim, o Secretário Geral endossa que nenhum partido político no Timor baseava sua agenda em termos religiosos ou étnicos, embora a diversidade étnica e linguística da população fosse bastante heterogênea.

No parágrafo 43, o tema da informação pública é tratado diretamente, elencando o rádio como o principal meio de informação da população, com a transmissão de informações durante as 24 horas do dia, em quatro idiomas. Das 34 estações de rádio no país, 22 estavam administradas por cidadãos timorenses e a UNTAET administrava a televisão timorense, a qual se estendia a Dili com emissões em tempo real e programada e a Baucau com atraso de 24 horas. Um jornal com circulação de 100.000 cópias mensais era editado em quatro idiomas e um serviço modesto de criação de mídia era tido como um importante instrumento de restabelecimento da imprensa do país.

Em 18 de outubro de 2001, o Secretário Geral publicou o relatório **S/2001/983**.

O parágrafo 46 menciona a realização de uma ampla consulta à sociedade civil para a conformação de um Plano de Desenvolvimento Nacional.

No relatório **S/2002/80**, de 17 de janeiro de 2002, o parágrafo 26 destaca a informação pública como “um meio importante de promover a conscientização cívica e reduzir a tensão política”. Os trabalhos da Assembleia Constituinte foram transmitidos tanto pela rádio UNTAET como pela Televisão Timor Lorosa’e (TVTL), em tétun, português, inglês e bahasa indonésio. Menciona-se, igualmente, que uma rádio mantida por uma fundação suíça (Fundação Hironnelle) era especialmente voltada à transmissão de informações sobre as reais condições do Timor aos refugiados. No fim do parágrafo, o Secretário Geral observa que “a proposta preliminar de que o rádio e a televisão sejam um organismo de radiodifusão independente ganhou apoio significativo do novo governo e da sociedade civil, mas exigirá o apoio de países doadores e fundações privadas”.

No parágrafo 27, visualiza-se a primeira menção à celebração cívica da independência do país a partir de sua declaração em 20 de maio de 2002. Diversos eventos seriam destinados à comemoração desse fato histórico, a fim de “destacar a identidade e os atributos da nova nação”.

Por fim, o relatório **S/2002/432**, de 17 de abril de 2002, encerra as observações para o

objetivo “l”.

O parágrafo 11 relata sobre as festas comemorativas do dia da independência. As comemorações começariam na tarde de 19 de maio e, à meia noite, a bandeira da ONU seria arriada e substituída pela bandeira do Timor-Leste. Em 20 de maio o presidente eleito prestaria o seu juramento solene.

3.3.14 “m) Assegurar que o estabelecimento das estruturas nacionais de segurança se ajuste às regras de controle civil, prestação democrática de contas e às normas e instrumentos internacionais de Direitos Humanos” (0,6%).

O último objetivo a ser descrito sobre os relatórios é o objetivo “m”, que recebeu por parte da UNTAET o nível de atenção mais sigelo na descrição de suas realizações. Trata-se de um objetivo referente a aspecto político interno e que diz respeito ao nível de democratização.

A primeira menção a esse objetivo aparece apenas no relatório **S/2001/42**, de 16 de janeiro de 2001.

Nesse relatório, o parágrafo 22 mencionava a necessidade de se organizar as Forças de Defesa do país diante da chegada da independência e da futura saída do componente militar da UNTAET. Para tanto, em setembro de 2000, o Gabinete, baseado em um estudo do King’s College de Londres, resolveu criar as Forças de Defesa do Timor-Leste (FDTL), que deveriam ser compostas por 1.500 soldados profissionais, de Infantaria leve, e 1.500 reservistas, procedentes inicialmente das FALINTIL. Entre 21 e 23 de novembro de 2000, representantes da UNTAET se reuniram com representantes de diversos países interessados em colaborar para esse fim, tendo Portugal e Áustria se apresentado prontamente para colaborar sobre o tema. O adestramento, a infraestrutura e equipamento das forças viriam de contribuições voluntárias e os gastos de pessoal, funcionamento e manutenção seriam a cargo do governo do Timor-Leste. O relatório destacava que, antes do alistamento dos soldados nas FDTL, se aprovaria a base legislativa para as Forças de Defesa, na qual deveria se inserir a necessidade de se submeter essas forças à “supervisão das autoridades civis” e a se definir “a responsabilidade das forças”.

Posteriormente, o objetivo “m” foi mencionado apenas no relatório **S/2001/719**, de 24 de julho de 2001, em seus parágrafos 37 e 38, quando, ao tratarem da temática dos direitos humanos, mencionam que em diversas instituições governamentais o ensino das questões relativas aos direitos humanos era uma prioridade, principalmente no corpo de Polícia do Timor-Leste.

3.4 A UNTAET CONFRONTADA: O APROFUNDAMENTO DA ANÁLISE DE SUAS REALIZAÇÕES

Os relatórios do Secretário Geral, conforme já mencionado, são a expressão final dos relatos da ONU quando em uma operação de paz. Eles se constituem na compilação de informações que chegam de diversos níveis e dos diferentes ramos nos quais uma operação de paz tenha se desdobrado para a consecução de seus objetivos.

De uma forma geral, os relatórios acabam utilizando uma linguagem muito concisa, até porque não podem e não devem aprofundar números, dados e outras informações que acabam por instruí-lo, sob pena de perderem a sua objetividade. Por outro lado, não raro, os relatórios denotam uma carga de emoção no seu linguajar, muitas vezes porque, além da função de relatar, eles servem como instrumento de apelo a outros atores para que adotem ou evitem determinados comportamentos.

A intenção deste subitem é a de desvelar e aprofundar os relatos, objetivo por objetivo, expondo-os, por vezes, a outros dados e a outras opiniões. Desta forma, o que se pretende é, dentro de um critério de análise qualitativa, verificar o que a ONU efetivamente realizou, realizou parcialmente, ou não realizou, identificando os principais fatores influenciadores do resultado de suas ações.

3.4.1 “c) Administrar o território e estabelecer as bases para um bom governo” (19,5%)

Este objetivo, que recebeu nos relatórios o maior percentual de observações, provavelmente tenha se constituído no maior desafio da UNTAET.

Tendo recebido a tarefa de gerenciar o território de maneira “soberana”, o que é o traço mais distintivo da intervenção da ONU no Timor, era de se esperar algum nível de centralização de poderes na figura do RESG.

A Resolução 1272 (ONU, 1999), previamente ao desdobramento da operação, assim definia em seus parágrafos 6 e 8:

6. Congratula-se com a intenção do Secretário-Geral de nomear um Representante Especial que, na sua qualidade de Administrador de Transição, será responsável por todos os aspectos do trabalho das Nações Unidas em Timor-Leste e terá o poder de promulgar novas leis e regulamentos; regulamentar e alterar, suspender ou revogar os existentes;

8. Sublinha a necessidade da UNTAET consultar e cooperar estreitamente com o povo de Timor-Leste, a fim de desempenhar eficazmente o seu mandato com vista ao desenvolvimento de instituições democráticas locais, incluindo uma instituição independente de direitos humanos para Timor-Leste, e transferir a essas instituições suas funções administrativas e de serviço público; (tradução nossa)

Da mesma forma, o Regulamento NO. 1999/1 (UNTAET/REG/1999/1) (ONU, 1999) manifestava, desde o seu preâmbulo, a centralização de poderes no RESG:

O Representante Especial do Secretário Geral (doravante: Administrador Transitório),

Recordando a resolução 1272 (1999) de 25 de outubro de 1999, segundo a qual o Conselho de Segurança das Nações Unidas, de acordo com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, decidiu estabelecer uma Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET), dotada de responsabilidade geral pela administração de Timor-Leste com poderes para exercer toda autoridade legislativa e executiva, incluindo a administração da justiça, com o mandato como descrito na resolução;

Atuando de acordo com a autoridade que lhe foi dada no âmbito da Resolução 1272 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (1999), de 25 de outubro de 1999, após consulta aos representantes do povo Timorense, e com a finalidade de estabelecer e manter uma eficaz administração transitória em Timor-Leste;
Aqui promulga o seguinte; (tradução nossa)

No mesmo Regulamento, a Seção 1, que define o nível de autoridade do governo interino, a ele assim se referia:

1.1 Toda autoridade legislativa e executiva em relação a Timor-Leste, incluindo a administração do poder judicial, é investida na UNTAET e é exercida pelo Administrador Transitório. Ao exercer essas funções, o Administrador Transitório deve consultar e cooperar estreitamente com representantes do povo timorense.

1.2 O Administrador de Transitório pode nomear qualquer pessoa para desempenhar funções na administração civil em Timor-Leste, incluindo o judiciário, ou remover essa pessoa. Essas funções devem ser exercidas de acordo com as leis existentes, conforme especificado na seção 3 e quaisquer regulamentos e diretivas emitidos pelo Administrador Transitório. (tradução nossa)

A responsabilidade por todos os aspectos do trabalho da UNTAET e o poder de promulgar e alterar leis revela um pragmatismo muitas vezes necessário nesse tipo de tarefa. O cronograma das OPs da ONU costuma ser apertado devido aos altos custos operacionais. Nesse sentido, equilibrar um alto nível de poder decisório com a devida participação dos destinatários da ação da ONU, a fim de tornar legítima a intervenção, se constitui em uma tarefa bastante difícil.

As citações mencionadas referem sempre a necessidade “consultar e cooperar” com o povo timorense para o exercício de seu poder soberano (do RESG), entretanto, a definição do nível dessa consulta e dessa cooperação ficava a cargo do próprio RESG.

A constituição do Conselho Consultivo Nacional (CCN) foi um primeiro passo nesse sentido, mas a sua pouca abrangência, com a composição inicial de 15 membros, revela uma representatividade bastante baixa, tanto que, posteriormente, o CCN foi substituído pelo CN, com 33 membros.

Além disso, o CCN/CN era um órgão meramente consultivo, sem poder decisório algum, como deixava claro o Regulamento NO. 1999/2 (UNTAET/REG/1999/2) (ONU, 1999):

O Representante Especial do Secretário Geral (doravante: Administrador Transitório),...

...

Com o objetivo de estabelecer um **mecanismo consultivo** que garanta a participação dos timorenses nos processos decisórios durante o período da administração de transição em Timor-Leste,

Promulga o seguinte:

1.1 É instituído um Conselho Consultivo Nacional (a seguir designado "Conselho") para **fornecer aconselhamento** para o Administrador de Transição sobre todos os assuntos relacionados ao exercício das funções executivas e legislativas do administrador de transição, conforme previsto no Regulamento 1999/1 da UNTAET, de 27 de novembro de 1999.

1.2 O Conselho será o principal mecanismo através do qual os representantes do povo do Timor-Leste participarão ativamente do processo de tomada de decisão durante o período da Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste e por intermédio do qual as opiniões, preocupações, tradições e interesses do povo do Timor Leste serão representados.

1.3 O Conselho será um **fórum consultivo** conjunto de representantes dos timorenses e da UNTAET. **Não deve, de forma alguma, prejudicar a autoridade final** do Administrador de Transição no exercício das responsabilidades atribuídas à UNTAET na Resolução 1272 (1999) do Conselho de Segurança, conforme especificado pelo Regulamento NO.1999/1 da UNTAET. (tradução nossa)

Penna (2009, p.49) faz o seguinte comentário sobre o comportamento político de Sérgio Vieira de Mello, criticando o seu excessivo pragmatismo e concentração de poder:

Como o próprio Sérgio Vieira de Mello admitiu mais tarde, a administração de transição da ONU em Timor-Leste era mais parecida com um despotismo benéfico. Jarat Chopra chamou criticamente a UNTAET de "Reino das Nações Unidas de Timor-Leste", enquanto outros compararam os poderes de De Mello como "os de um governador provincial romano".

No entanto, como Chopra destacou, "enquanto De Mello tentou evitar a politização do meio ambiente, uma administração de transição não pode se dar ao luxo de estar acima da política". Como uma fonte sugeriu, uma coisa poderia explicar esse comportamento de Mello. Ele costumava ser um homem da ONU / OHCR, costumava

trabalhar sob pressão e a entregar resultados imediatos de estabilização. Entre todas as partes e interlocutores que ele poderia escolher, optou por fazer as coisas com Xanana Gusmao porque ele era o líder incontestável do CNRT. No entanto, embora Gusmao fosse supostamente eficiente na articulação de exigências e necessidades, isso não significa que ele realmente tenha canalizado as expectativas das principais elites políticas timorenses. Como essas elites foram excluídas do topo da tomada de decisões, eles estabeleceram mais tarde seu próprio lugar, politizando o ambiente na base social. A UNTAET, ao não consultar com eles, ampliou o fosso e as tensões entre as instituições de segurança assim que as figuras políticas tiveram que gritar mais alto e mais alto para serem ouvidas. (tradução nossa)

Ainda que com as limitações citadas, a busca de legitimação da administração da ONU, por intermédio da participação dos timorenses nos processos decisórios e executivos governamentais, é apontada pelos relatórios como um exemplo positivo de gestão. A timorização, contudo, era mais bem-sucedida nos níveis mais altos do escalão governamental (CCN, CN, Gabinete), apresentando grande dificuldade de implementação nos níveis intermediários e de execução, em virtude da falta de mão-de-obra qualificada, decorrente do baixo nível de escolaridade da população e da diáspora sofrida pelas “cabeças pensantes” após a violência de 1999. Os dados educacionais, constantes da primeira avaliação do Banco Mundial no país (Background Paper Prepared For The Information Meeting On East Timor), em setembro de 1999, descreviam que: “os principais indicadores sociais mostram níveis extremamente baixos, com expectativa de vida estimada em 56 anos, apenas 41% da população é alfabetizada, o índice de matrículas nas escolas primárias é de 70% e nas escolas secundárias é de 39%”. Além disso, o mesmo relatório informa:

O precioso capital social e humano foi perdido. Líderes locais educados, incluindo líderes religiosos, foram particularmente alvo durante a violência. A população deslocada inclui a maioria dos funcionários públicos (muitos deles indonésios), e um estoque vital de conhecimento e habilidades administrativas foi assim perdido para o território. O deslocamento e o conflito, sem dúvida, colocaram uma pressão sobre o tecido social, causando danos físicos e psicológicos à população (BANCO MUNDIAL, 1999, tradução nossa).

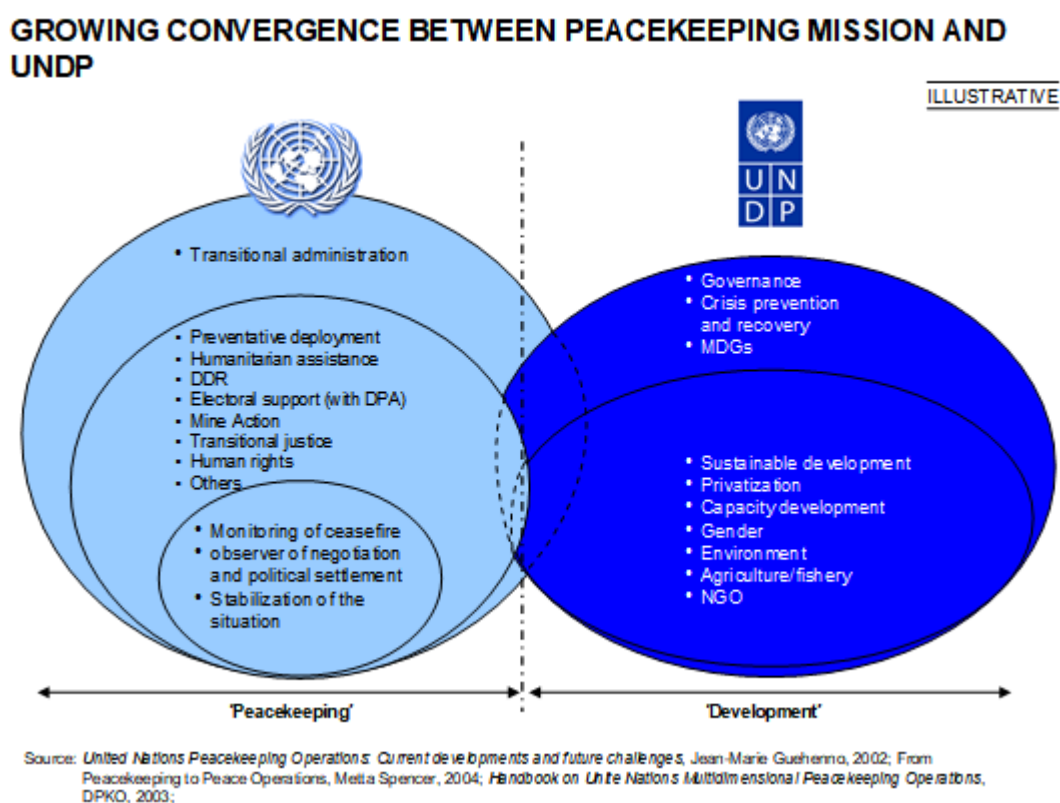
A essa carência de pessoal qualificado se somou a necessidade de atender a um cronograma que clamava por urgência no estabelecimento das instituições governamentais, o que revela um alto grau de artificialidade no estabelecimento das bases para um bom governo, como no processo de formação de alguns profissionais, citando-se como exemplo, a formação de diplomatas em apenas um mês (parágrafo 19 do relatório S/2001/42 na abordagem do objetivo “c”).

Esse artificialismo também se faz sentir em outras medidas, como na escolha de uma data de independência *a priori* e no reconhecimento da necessidade de permanência da ONU

após esse fato, ainda que ciente da impossibilidade de abandono da ilha.

Com o objetivo de mitigar a dificuldade de dotar o futuro governo independente do Timor-Leste em termos de capacidade governamental (gestão e administração dos assuntos públicos), a UNTAET buscou o apoio do Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esse tipo de apoio, conforme já mencionado, encontrava respaldo no parágrafo 5 da Resolução 1272 (ONU, 1999) e evidenciava a necessidade da UNTAET em obter apoio especializado para esse mister. O gráfico a seguir, extraído do documento “Reflections on the State Institutions Building Support in Timor-Leste. Capacity development, integrating mission, and financial challenges” (PNUD, 2004) ilustra a diferenciação das atividades típicas do PNUD e de uma operação de paz:

Figura 4 – Convergência entre as OPs e o PNUD



Fonte: UNPD (PNUD), 2004

No caso específico do Timor-Leste, de acordo com o documento “Reflections on the State Institutions Building Support in Timor-Leste. Capacity development, integrating mission, and financial challenges” (PNUD, 2004), a principal medida de auxílio do PNUD à Administração Pública daquele país foi um estudo realizado a partir de outubro de 2001, que

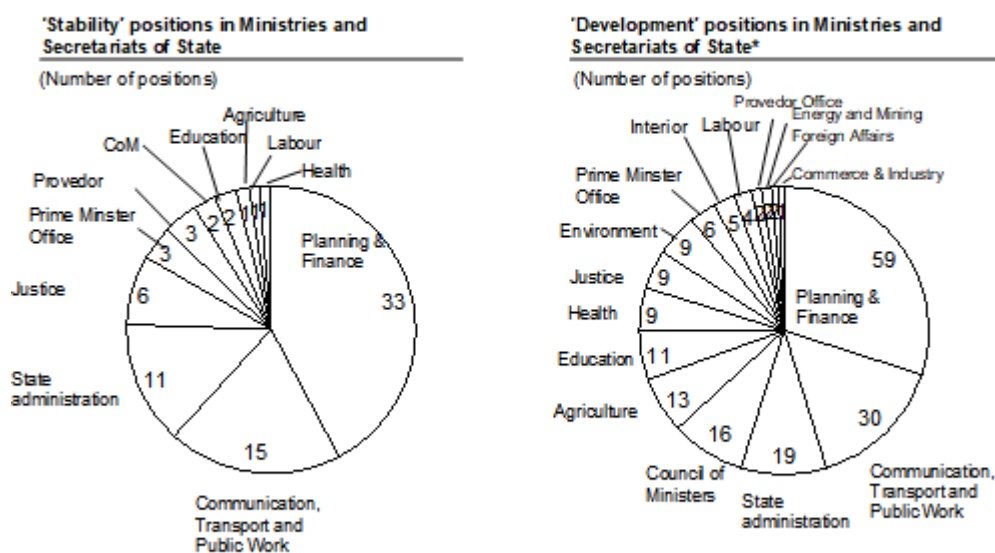
identificou 100 (cem) funções consideradas como fundamentais para o exercício das futuras atividades governamentais, para as quais Timor-Leste não dispunha de pessoal qualificado:

Na preparação para a plena independência da República Democrática de Timor-Leste, em maio de 2002, foi reconhecido que ainda era necessário um apoio internacional em grande escala para assegurar a prestação de serviços públicos básicos, o desenvolvimento de capacidades das instituições estatais e o desenvolvimento sustentável a longo prazo. Em outubro de 2001, uma "auditoria de habilidades" do PNUD identificou mais de 300 cargos consultivos internacionais para serem colocados em departamentos e unidades chave de várias instituições estatais. Cem deles foram classificados como posições de "estabilidade" e foram financiados pelo orçamento da missão de manutenção da paz, a Missão de Apoio das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMISSET). Também foi decidido que as restantes 200 posições extras, classificadas como posições de "desenvolvimento", deveriam buscar contribuições voluntárias de doadores e que poderiam canalizar fundos diretamente ou através do PNUD. (tradução nossa)

Esse estudo, ainda realizado sob a administração da UNTAET, identificou as necessidades de apoio especializado, baseado em expertise internacional, nos seguintes setores da administração pública do Timor-Leste:

Figura 5 - Funções de estabilidade e funções de desenvolvimento

BREAKDOWN BY MINISTRY AND SECRETARIAT OF STATE



*Later on, 2 positions in Provedor office were merged into one. 9 positions in Ministry of State Administration, and 6 position in Secretariat of State for Council of Ministers were removed.
Source: UNMISSET; UNDP Timor-Leste

Fonte: PNUD, 2004.

Como se pode observar, os setores que mais necessitavam de apoio especializado internacional eram os setores de “Planejamento e Finanças” e de “Comunicações, Transporte e Trabalho Público”, setores estes usualmente mais técnicos e para os quais Timor-Leste carecia de mão-de-obra qualificada. Conforme se verá na análise da UNMISSET, o apoio do PNUD prosseguiu no Timor-Leste durante os anos vindouros.

No exercício da administração do território e do estabelecimento das bases para um bom governo, se fazia necessário que a UNTAET buscasse financiamento internacional, haja vista: a) a necessidade de reconstrução de emergência de uma infraestrutura mínima no país, b) a ausência de receitas internas de curto prazo que fossem capazes de prover a formação e a manutenção da Administração Pública timorense e c) a necessidade de se fomentar a atividade econômica privada para a recuperação geral da economia (Banco Mundial, 1999). Para esse fim, a UNTAET buscou apoio do Banco Mundial¹⁰⁷. A avaliação inicial, reduzida a termo no documento “Background Paper Prepared For The Information Meeting On East Timor” (Banco Mundial, 1999) apontava para um cenário de destruição e devastação:

Houve dano generalizado na infra-estrutura pública e na propriedade privada. As avaliações preliminares indicam que: (i) os pequenos centros urbanos foram particularmente atingidos, com até 50% da infra-estrutura social e bairros residenciais destruídos; (ii) ocorreu saqueamento substancial de equipamentos e materiais móveis em escritórios públicos, a maioria dos quais agora deve ser substituída; (iii) os sistemas de água e eletricidade sofreram menos destruição direta, mas os danos e a falta de pessoal técnico para realizar manutenção básica suscitam preocupações com o funcionamento dos serviços essenciais; (iv) bens domésticos, como gado e bens domésticos básicos, essenciais para os pobres, tanto para fins produtivos como como reserva contra a ausência de renda, foram destruídos ou saqueados. (tradução nossa)

Da mesma forma, em relação às estruturas administrativas, o relatório mencionava:

As estruturas e os sistemas de governo já não funcionam. A partida ou o deslocamento de funcionários públicos, juntamente com a destruição de infra-estrutura administrativa e social e o saque de bens e materiais significam que a administração pública não pode recuperar rapidamente a capacidade de fornecer bens e serviços públicos essenciais. Além do aumento das necessidades de financiamento externo do orçamento de desenvolvimento devido à destruição relacionada ao conflito, o colapso do serviço público implica que alguns funcionários internacionais serão necessários

¹⁰⁷ É importante ressaltar que o Timor-Leste já era alvo da atenção do Banco Mundial desde o estabelecimento dos Acordos de Nova York, em maio de 1999. A partir da decisão de se estabelecer o referendo sobre autonomia ou independência, o Banco Mundial passou a se preocupar em avaliar a situação do país para intervir posteriormente, contudo, sob a forma de um Plano de Desenvolvimento. O surgimento da violência, em agosto de 1999, levou a uma mudança de planos, orientando as ações do Banco para um projeto de “reconstrução pós-conflito. (BANCO MUNDIAL, 2002)

no curto prazo para reiniciar os serviços públicos, com os custos mais altos associados para a administração de transição. (Banco Mundial, 1999, tradução nossa)

Configurada a necessidade premente de obtenção de fundos, o Banco Mundial propôs, no relatório “Background Paper Prepared For The Information Meeting On East Timor”, a criação de uma Missão de avaliação conjunta (Joint Assessment Mission – JAM), com a seguinte configuração:

Propõe-se que o Banco Mundial organize uma missão de avaliação conjunta a realizar o mais breve possível. Os termos de referência preliminares são anexados. Sugere-se que esta missão seja mantida relativamente pequena por razões de eficiência, com representação de profissionais técnicos de Timor-Leste e especialistas técnicos qualificados recrutados de países doadores, agências da ONU, instituições financeiras internacionais do Banco, do BAD e do FMI. A missão desenvolveria recomendações e estimativas preliminares do custo das prioridades de reconstrução ao longo de um período de um ano, consistente com um quadro de desenvolvimento abrangente de médio prazo. (BANCO MUNDIAL, 1999, tradução nossa)

O passo seguinte foi a proposição de uma segunda reunião de doadores (a primeira se considerou a realizada em Dili, em 29 de setembro de 1999), que acabou sendo realizada em Tóquio, nos dias 15 e 16 de dezembro de 1999, conforme já mencionado nesta tese em outras oportunidades. De acordo com o documento “Background Paper Prepared For The Information Meeting On East Timor (Banco Mundial, 1999) esta reunião teria como objetivos:

Segunda reunião dos doadores. Os resultados da missão de avaliação conjunta serão distribuídos a todos os doadores interessados e uma segunda reunião convocada para discutir prioridades e coordenar o apoio internacional para as atividades assim identificadas. Esta reunião também consideraria mecanismos de coordenação durante a programação e implementação. Finalmente, abordaria a questão do financiamento. A administração do Banco Mundial está atualmente considerando a criação de um fundo fiduciário para financiar um programa de reconstrução e recuperação de emergência em Timor-Leste, com base em concessão, bem como o uso de recursos em uma instalação de concessão pós-conflito existente. Propostas específicas serão submetidas no Conselho de Diretores Executivos do Banco em breve. (tradução nossa)

O necessário auxílio financeiro à reconstrução da infraestrutura e da administração do país foi então coordenado pelo Banco Mundial e pela UNTAET e veio pela forma de dois fundos principais (havia mais quatro formas de contribuição financeira que serão melhor analisadas no aprofundamento do objetivo “j”), cujas criações foram acordadas na reunião de doadores ocorrida em Tóquio, em 17 de dezembro de 1999. Sobre os principais fundos, seguem diversas referências conceituais:

Fundo Fiduciário das Nações Unidas (mais tarde CFET – Consolidated Fund for East Timor – Fundo Consolidado para o Timor Leste) que foi projetado para mobilizar fundos para as despesas recorrentes de governo, reabilitação de edifícios administrativos, serviço civil, construção de capacidades e reconstrução no setor da justiça;

Fundo Fiduciário para Timor Leste (TFET), administrado pelo Banco Mundial em cooperação com o Banco Asiático de Desenvolvimento, que foi projetado para mobilizar fundos para a reconstrução nos setores de saúde, educação, agricultura, desenvolvimento comunitário, desenvolvimento do setor privado, transporte, energia, água e saneamento. (The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs) (BANCO MUNDIAL, 2002, tradução nossa)

Este relatório atualiza as atividades do Fundo Fiduciário para Timor Leste (TFET), estabelecido pelo Conselho de Governadores do Banco Mundial na sequência da reunião de doadores de Tóquio de dezembro de 1999. O TFET multi-doador fornece subsídios para reconstrução econômica e atividades de desenvolvimento no Timor-Leste que são preparadas e supervisionadas pelo Banco Mundial e pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB). O Banco Mundial é o administrador. O ADB gerencia projetos TFET com o objetivo de reabilitar estradas, portos, serviços de água, telecomunicações e energia, enquanto o Banco Mundial administra projetos nos setores de saúde, educação, agricultura, desenvolvimento do setor privado e construção de capacitação econômica. O Banco Mundial e o BAD trabalham em conjunto no desenvolvimento comunitário de projetos que incluem microfinanças. (Trust Fund for East Timor, Update No.1) (BANCO MUNDIAL, 2000, tradução nossa)

O Fundo Consolidado para Timor-Leste (CFET) é a conta central do governo, estruturada de forma a refletir o orçamento de receita, operacional e de renda do capital. As receitas são derivadas dos impostos do governo, das receitas do Mar de Timor e do apoio orçamentário direto dos países doadores. O apoio ao orçamento direto é fornecido através de um mecanismo de financiamento denominado Programa de Apoio à Transição (TSP) e, em seguida, CSP, coordenado pelo Banco Mundial. O CFET foi criado durante a fase de transição para financiar o governo nacional embrionário (ETTA) que foi criado na UNTAET. O CFET pagou os custos operacionais emergentes do governo nacional, incluindo a construção de instituições básicas, a prestação de serviços públicos, a reparação de edifícios governamentais e os salários dos funcionários públicos. O CFET tem duas partes. A primeira parte é composta por contribuições voluntárias de governos estrangeiros sob a forma do Fundo Fiduciário da UNTAET (UNTF), criado pelas Nações Unidas em outubro de 1999 para ajudar a financiar o órgão de governo timorense. A segunda parte do CFET vem das receitas domésticas de Timor-Leste. Estas incluem impostos e direitos de importação, bem como receitas da exploração inicial de reservas de petróleo no mar de Timor. Desde 2002, o CFET foi integrado ao orçamento anual do governo; à medida que as receitas do petróleo aumentam, a parcela do orçamento da assistência internacional é reduzida a cada ano. (Neves, 2006, tradução nossa)

O Fundo Fiduciário para Timor Leste (TFET) fornece subsídios para atividades de reconstrução e desenvolvimento econômico em Timor-Leste que são preparados e supervisionados pelo Banco Mundial e pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD). O Banco Mundial é o administrador. O ADB administra os projetos TFET nos setores de estradas, portos, serviços de água, telecomunicações, energia e microfinanças, com o Banco Mundial responsável pelos projetos TFET nos setores de saúde, educação, agricultura, desenvolvimento do setor privado e capacitação econômica. Desde 2004, os projetos do TFET são implementados pelos departamentos governamentais. O TFET está programado para terminar em 2006-07. Até abril de 2005, a TFET gastou US \$ 177,89 milhões. (Neves, 2006, tradução nossa)

Quanto à análise dos valores financeiros envolvidos nas diversas formas de auxílio ao Timor-Leste, estas serão objeto de aprofundamento na análise do objetivo “j”, que trata da coordenação da assistência ao país.

No exercício da administração do território e do estabelecimento das bases para um bom governo, o estabelecimento das políticas de promoção da recuperação econômica e social do país foi praticamente delegado pela UNTAET ao Banco Mundial. A preocupação central da UNTAET era a de estruturar minimamente a Administração Pública do país antes da independência. Por essa razão, o Banco Mundial assumiu a condução da política de recuperação econômica, praticamente de forma exclusiva, fomentando e orientando as atividades da iniciativa privada na moldura do conceito de “desenvolvimento” (crença na medida do progresso de uma sociedade pela melhoria de seus índices de bem-estar econômico e social).

As poucas e mal detalhadas menções dos relatórios da ONU em relação às atividades do Banco Mundial denotam a terceirização dada pela ONU ao Banco no estabelecimento das políticas de promoção da recuperação econômica e social do país:

De 1999 até hoje, o Banco Mundial desempenha um papel importante na supervisão do Fundo Fiduciário para Timor-Leste (TFET). A UNTAET deu pouca prioridade ao desenvolvimento econômico, permitindo ao Banco Mundial desempenhar seus papéis. Conforme descrito pelo estudo do King's College, o Banco Mundial se comprometeu com Timor-Leste desde o início de 1999. (Neves, 2006, tradução nossa)

A visão do Banco, como não poderia deixar de ser, era uma visão calcada nos conceitos liberais/ocidentais de desenvolvimento, conforme se verifica nos extratos a seguir:

5. Criação de Riqueza. A médio prazo, o aumento esperado em rendimentos offshore constitui mais uma ameaça à competitividade do sector de bens não petrolíferos. Para se desenvolver uma economia, que não seja completamente dependente do auxílio externo e do petróleo, a nação tem que fomentar o investimento privado, os rendimentos e a produtividade agrícolas, que promover uma melhoria sustentada de desenvolvimento humano e que assegurar que a riqueza de recursos naturais é investida sabiamente. As barreiras à melhoria do ambiente empresarial são graves, dado o legado histórico de Timor Leste em termos de conflito e de isolamento e dadas as enormes lacunas que esta situação criou em relação ao resto do Sudeste Asiático, em termos de infraestruturas, instituições, enquadramento legal, educação e produtividade. A forma de reduzir estas lacunas vai ser importante para aumentar o emprego e a produtividade e para reduzir a pobreza.

6. Desenvolvimento Humano. Numa situação de necessidades múltiplas a competirem por recursos limitados, é impossível exagerar a importância que tem a melhoria dos padrões de desenvolvimento humano, tanto para a qualidade como para o ritmo do crescimento a longo prazo. As necessidades em educação básica e em formação são enormes e, juntamente com os serviços básicos de saúde, em qualquer estratégia de desenvolvimento, têm que continuar a ser o principal receptor dos recursos públicos. A concepção de medidas eficazes e baratas para ajudar os pobres é

também essencial; daí a necessidade de se perceberem melhor as características da pobreza e a capacidade das famílias para pagarem por alguns serviços. (Timor Leste Desafios Para Uma Nação Nova) (BANCO MUNDIAL, 2002, tradução nossa)

A atuação do Banco Mundial na condução da política de recuperação econômica do país será objeto de maior detalhamento na análise do objetivo “i” (Promover a recuperação do desenvolvimento econômico e social, inclusive nos terrenos da saúde e da educação). Por ora, no entanto, é importante mencionar que essa atuação não passou incólume a críticas, especialmente no que concerne à disjunção entre o modelo de desenvolvimento preconizado pelo Banco Mundial e a estrutura socioeconômica do país. Neves (2006) descreve pontualmente essa disjunção:

Antes de 1999, a presença do Banco Mundial no Timor não era conhecida pelas pessoas. As pessoas não sabiam o que era o Banco Mundial, ou seus antecedentes, história e interesses. Sua presença contradiz as condições sociais do Timor-Leste, porque o estilo de vida do povo timorense é diferente da doutrina do Banco. Nossas tradições na agricultura são para produzir um pouco para uso familiar, vendendo uma pequena quantidade de excedente localmente. Mas o Banco Mundial veio com a doutrina de que as pessoas têm que produzir mais para venda a mercados domésticos ou internacionais.

Embora o Banco Mundial defenda ativamente a transparência e a democracia, seu envolvimento no Timor-Leste não implementa esses princípios. O Banco Mundial não possui mecanismos para tornar a administração de seus fundos auditáveis pelo público. O mecanismo que está em vigor é apenas responsável perante os doadores. Embora o Banco publique relatórios, os relatórios apenas refletem a visão do Banco Mundial e contam às pessoas sobre seus projetos. Além disso, os relatórios não são acessíveis para a maioria das pessoas devido a problemas de linguagem e terminologia de alto nível. Somente as pessoas que vivem em Dili têm acesso, e apenas algumas delas.

Os projetos do Banco também foram criticados pela sua falta de visão de longo prazo, cuidando apenas do curto prazo. É por isso que, apesar do Banco ter administrado muito dinheiro no Timor-Leste, fez pouco para apoiar o desenvolvimento econômico de longo prazo e foi criticado porque seus programas criam dependência.

O Banco Mundial também aconselha nosso governo a implementar o desenvolvimento econômico com base em princípios de economia de mercado e o Banco encoraja o desenvolvimento do setor privado, a privatização, a taxa de serviço e o desenvolvimento orientado para a exportação em uma economia voltada para o lucro. O Banco também colocou alguns conselheiros em instituições governamentais para assessorar o governo em políticas. (tradução nossa)

Uma das preocupações da UNTAET, no exercício do seu mandato, era a promoção da igualdade de gênero, consubstanciada no Art. 31 do Relatório S/1999/1024 (ONU, 1999). Uma das formas de se aferir as políticas públicas adotadas nesse sentido era se verificar o nível do percentual de contratação de mulheres no serviço público. Os relatórios da UNTAET denotam a manutenção de uma desigualdade nesse quesito, elencando que o nível de participação

feminina na administração dos distritos era de 30% e o de contratação para a Administração Pública timorense era de 25%. Tal fato não era apenas consequência da existência de uma sociedade patriarcal, mas também decorrente do menor grau de escolaridade das mulheres na sociedade, de acordo com o documento “Timor-Leste Education Since Independence From Reconstruction to Sustainable Improvement” (BANCO MUNDIAL, 2004).

No parágrafo 56 do relatório S/2001/719, de 24 de julho de 2001, foi anunciada uma futura (prevista para maio de 2002) redução dos contingentes internacionais que compunham a UNTAET e o ETTA, respectivamente em 20 e 75%. O ETTA e a UNTAET tinham orçamentos separados, conforme se verá na análise do item “j”, sendo que o orçamento anual da UNTAET era aproximadamente nove vezes maior do que o do ETTA (aqui considerado o período do início de julho de 2000 ao fim de junho de 2001)¹⁰⁸

O orçamento da UNTAET, que era muito superior ao do ETTA, e não-condicionado às doações internacionais coordenadas pelo Banco Mundial (era provido pela própria ONU pela cotização obrigatória dos Estados-membros), destinava-se ao pagamento do pessoal militar internacional (PKF), dos policiais internacionais (UNPOL), das instalações da ONU, dos veículos da ONU, das operações (navais, aéreas e terrestres), das comunicações da ONU e do seu *staff* administrativo próprio.

O orçamento do ETTA era provido pelo CFET. Esta mistura de uma dotação orçamentária inferior e de uma redução de efetivos internacionais muito maior do que os da UNTAET aponta para uma subvalorização da principal atividade fim da UNTAET que era a de dotar Timor-Leste de capacitação governamental para o autogoverno, capacitação que se materializava na figura do ETTA.

Já foi mencionado nesta tese que, no ano fiscal 2000/2001 (começa na metade de um ano e vai até a metade do outro ano), o gasto total com operações aéreas, cujas verbas provinham do orçamento da UNTAET, foi de 58 milhões de dólares (operações e fretes). No mesmo período, de acordo com o relatório “East Timor Recent Developments and Macroeconomic Assessment” (FMI, 2000), o gasto total com os salários do ETTA (financiados pelo CFET) seria de 16,5 milhões de dólares (tratava-se de uma projeção, por isso o verbo no futuro do pretérito), o gasto com saúde seria de 11,3 milhões e o gasto com educação seria de 22 milhões, sendo que o total operado pelo CFET seria de 67,5 milhões de dólares. Como se percebe, somando-se os

¹⁰⁸ De acordo com as informações comparadas entre o “Financial performance report of the United Nations Transitional Administration in East Timor for the period from 1 July 2000 to 30 June 2001 (A/56/922)” (ONU, 2002) e o “East Timor Recent Developments and Macroeconomic Assessment” (FMI, 2000)

salários dos 11.182 (onze mil cento e oitenta e dois) servidores em atividade no período com os gastos de despesas correntes em saúde e educação tem-se o resultado e 49,8 milhões de dólares, valores bem abaixo do total das operações aéreas da UNTAET. Na verdade, o custo anual das operações aéreas da UNTAET correspondia a 85,9% de todo o montante anual do CFET.

É bem verdade que nem todos os gastos com saúde e educação eram cobertos com fundos do CFET. Na verdade, os gastos com revitalização do sistema escolar e revitalização e desenvolvimento do setor de saúde, gastos estes voltados à infraestrutura desses setores, deveriam ser cobertos com verbas do TFET. Mesmo assim, se forem somados os gastos de salários, saúde e educação do CFET (49,8 milhões) com os 13,9 milhões gastos com o sistema escolar e os 12,7 milhões gastos com o setor de saúde, por intermédio do outro fundo, o TFET, no período de dezembro de 1999 a julho de 2001 (Banco Mundial, 2001, Trust Fund for East Timor. Update 10), obtém-se um total de 76,4 milhões de dólares, valor que corresponde a 44,8% do total dos gastos da UNTAET, apenas com pessoal civil, para o mesmo período (170,43 milhões de dólares segundo o “Financial Performance Report of the United Nations Transitional Administration in East Timor for the period from 1 July 2000 to 30 June 2001, A/56/922).

Em suma, percebe-se uma nítida discrepância entre o aporte orçamentário que ocorria para a atividade fim (estabelecimento das bases governamentais do futuro governo) e para as atividades meio (atividades da UNTAET para a manutenção de seu *staff* e de suas operações) e é em momentos como este que se deve perguntar: até que ponto as OPs não se constituem em um fim em si próprias, atendendo secundariamente aos objetivos insculpidos nos seus mandatos? Este tema, da comparação orçamentária, será recobrado quando da análise do objetivo “j” - Coordenar a assistência ao Timor-Leste”.

Com relação à participação da sociedade civil nos atos de gestão da administração e no estabelecimento das bases para um bom governo, os relatórios da UNTAET, por vezes, mencionam a expressão “em estreita consulta à população”, procurando dar legitimidade às ações da UNTAET. No entanto, não apontam de que maneira se auscultava a população para esse mister, o que coloca em dúvida se esta era apenas uma forma de legitimação do poder pelo discurso ou se realmente se levava em conta a opinião da população. Nesta tese já foi referenciado o documento “East Timor 2020 – Our Nation, Our Future”, o qual se relatou como tendo sido feito com base em extensa auditoria popular e em ampla abrangência geográfica, todavia, as pesquisas que orientaram esse relatório foram aplicadas entre 21 de janeiro e 28 de fevereiro de 2002, período do epílogo da atuação da UNTAET, quase na data da independência do país, momento em que as estruturas governamentais já estavam estabelecidas.

Não se observa nos relatórios da UNTAET a existência de mecanismos de consulta popular que tenham permitido a participação da população nos processos da estruturação governamental, em especial a participação das comunidades locais (rurais em sua maioria, correspondentes a mais de 75% de toda a população do país).

O que se percebeu, da análise de outros documentos, é que esse tipo de consulta ocorreu por intermédio de outras agências e organizações internacionais (Banco Mundial, PNUD, ADB, etc), as quais não faziam parte da UNTAET diretamente. Contudo, essas organizações/agências ficaram encarregadas dos processos econômicos (reabilitação de infraestrutura e atividades de fomento econômico), pelo menos no nível do planejamento e da alocação dos investimentos, já que a execução era feita pelo próprio ETTA¹⁰⁹.

A temática da consulta aos níveis locais de poder é fundamental para o entendimento da sociedade timorense e do quanto a UNTAET a deveria ter levado em consideração no momento da estruturação institucional da Administração Pública do Timor-Leste. A incorporação das unidades administrativas precedentes (divisão territorial administrativa antes da intervenção da ONU) às estruturas formais da administração (instituições criadas após a intervenção da ONU) era algo que deveria ter sido levado em conta pela UNTAET em todos os níveis. Os “sucos” (vilas), menores unidades administrativas¹¹⁰ do Timor-Leste, não foram incorporados à estrutura administrativa idealizada pela UNTAET para o ETTA.

A Administração de Transição nunca promulgou documentos definindo uma estrutura formal de governo local para o nível dos sucos. Foi apenas após a independência, com a aprovação da Lei Orçamentária, pelo Parlamento, em julho de 2002, que a existência de autoridades governamentais locais, abaixo do nível dos subdistritos, foi formalmente reconhecida (“Timor Leste - Project Performance - Assesment Report, Report No. 36590”) (BANCO MUNDIAL, 2006, tradução nossa)

¹⁰⁹ Segundo o “The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs” (Banco Mundial, 2002), “...os projetos são então preparados e avaliados por equipes do Banco Mundial / ADB e a equipe de contrapartes do governo. Uma vez que os projetos sejam negociados e assinados, os fundos são transferidos em parcelas para departamentos governamentais, que realizam todo gerenciamento operacional dos projetos e o gerenciamento de compras e pagamentos, no âmbito das convenções de outorga”. (tradução nossa).

¹¹⁰ De acordo com o sítio eletrônico do Governo do Timor-Leste (2016), o país possui 3 níveis de divisão administrativa. O maior nível é conhecido como Distrito. O país possui 13 Distritos (Bobonaro, Liquiçá, Díli, Baucau, Manatuto e Lautém na costa norte; Cova-Lima, Ainaro, Manufahi e Viqueque, na costa sul; Ermera e Aileu, situados no interior montanhoso; e Oecussi-Ambeno, enclave no território indonésio), cuja delimitação remonta ao tempo da administração colonial portuguesa. Os 13 Distritos englobam 67 Subdistritos no total, os quais possuem uma “localidade capital e subdivisões administrativas, os sucos, que variam entre 2 a 18 por Subdistrito”.

Os sucos (vilas), por sua vez, se constituem na menor divisão administrativa do Timor-Leste e podem ser compostos por uma ou mais aldeias. Ainda segundo o Governo do Timor-Leste: “Existem 498 sucos no território, numa média de 7 por subdistrito”.

A importância desse nível de poder (sucos) tem uma explicação histórica. Durante a Administração indonésia, ocorreu uma excessiva centralização de poder no governo da província, que indicava as diferentes lideranças de acordo com os diferentes níveis administrativos territoriais (regiões, distritos e subdistritos), com exceção dos chefes de sucos, os quais continuaram a ser eleitos democraticamente pelos seus habitantes. Por essa razão, esse nível de governo, ao longo do tempo, tornou-se o mais legítimo entre todos os demais. O relatório No 36590 (Banco Mundial, 2006) assim se refere a essa realidade:

52. Estrutura Formal e Informal de Governo Local

Esta seção tenta fornecer um pano de fundo para compreensão da estrutura local do governo dentro do Timor-Leste no pós-conflito. Administrativamente, o país é dividido em 13 distritos (Distritos) agrupados em três regiões, 67 subdistritos (Postos), 500 aldeias (Sucos) e 2.336 sub-aldeias. Cada Suco consiste em uma ou mais Aldeias. Os Sucos e a Aldeias permanecem sendo o nível básico de organização social do Timor.

Sob o domínio indonésio, Timor era uma província separada e com um governador. Possuía 3 regiões (Wilayahs), com 13 Distritos (Kabupaten) e 67 subdistritos (Kecamatan). Havia um alto nível de centralização de tarefas com Jacarta tomando decisões e administrando um grande número de funções governamentais, como alocação orçamentária e políticas agrícolas. A administração era exercida por intermédio de uma enorme burocracia, que englobava todo o país. Em 1998, o tamanho estimado do setor governamental no Timor Leste, além do exército e da polícia, era de 33.000 servidores (Pedersen and Ameberg, 1999). Dentro do Timor, três governadores assistentes governavam as três regiões. Quase a metade dos trabalhadores do governo trabalhavam como parte da administração das províncias e o restante trabalhava no nível dos distritos. O governo local era, em grande medida, uma extensão do governo central. O líder de Distrito era chamado de Bupati e o líder de subdistrito era chamado de Camat. O Governo indicava os líderes de subdistrito, entretanto, o chefe de vila era eleito democraticamente pelo povo. Na prática, as pessoas eram selecionadas em sua maioria de acordo com as estruturas tradicionais de poder. (tradução nossa)

O fortalecimento das comunidades locais ficou a cargo do Banco Mundial, que desenvolveu para tal um projeto denominado “Community Empowerment Project” – CEP (Projeto de Empoderamento das Comunidades). No entanto, não se tratava de um fortalecimento no sentido político, mas sim, um fortalecimento no sentido econômico, que reconhecia nessas unidades maior legitimidade em termos de poder, o que as tornavam aptas a serem consideradas o canal mais adequado para fomentar a reconstrução econômica do país.

É importante lembrar que os projetos do Banco Mundial foram financiados pelo TFET, o que será aprofundado na análise dos objetivos “j” (Coordenar a assistência ao Timor-Leste) e “i” (Promover a recuperação do desenvolvimento econômico e social, inclusive nos terrenos da saúde e da educação).

Qualitativamente, embora não se constitua em um dos focos da presente tese (não se

propôs a analisar aspectos culturais), mas certamente deve ser motivo de reflexão, um aspecto negligenciado nos relatórios foi o da imposição de um modelo de administração e gestão governamental ocidental/liberal em uma sociedade com padrões sociais ainda muito baseados em pequenas comunidades, onde o poder local se sobrepõe ao central e as pessoas simplesmente desconhecem as estruturas formais de poder e o significado do conceito de desenvolvimento. A esse respeito, Pogodda (2014, p.165) apresenta um ponto de vista bastante interessante:

Existem diversos focos de tensão entre as exigências da cultura local e a cultura institucional das agências da ONU, e os responsáveis pelos programas de desenvolvimento tendem geralmente a tomar o partido da ONU. O mais evidente destes conflitos é o que resulta das diferentes culturas de planeamento. Em tétum, não existe um conceito para ‘a semana seguinte’, e o planeamento tem aparentemente um papel muito menos relevante do que aquele que possui na indústria do desenvolvimento, revelando uma discrepância entre o ‘tempo local’ e o ‘tempo do desenvolvimento’. Já a cultura institucional das agências da ONU, por seu lado, é dominada por prazos que determinam as operações das agências. Frequentemente os contributos dos doadores são adstritos apenas a determinados períodos de tempo. Num plano mais vasto, existe uma pressão temporal na indústria de desenvolvimento porque as agendas dos doadores podem mudar e as missões têm um fim. Sendo assim, é necessário despender a ajuda financeira em períodos de curto a médio prazo, segundo processos rigorosamente estabelecidos: os convites à apresentação de projetos têm de ser confirmados, a subcontratação tem de ser feita, os planos de implementação têm de ser apresentados, executados e monitorizados. Assim que as agências de desenvolvimento dão início aos trabalhos, todos estes processos exigem o envolvimento a todos os níveis dos atores locais. O pessoal de algumas das organizações internacionais deparou -se com uma certa resistência por parte do governo timorense relativamente à aceitação das restrições temporais da indústria do desenvolvimento. Os decisores timorenses estabeleceram a sua própria agenda política, centrando-se numa coisa de cada vez. “Se o governo determina que este ano nos vamos concentrar na construção de estradas, então esqueçam os projetos de saúde, imigração ou agricultura.” Os avisos de que a ajuda para outros projetos poderia não estar disponível em anos subsequentes foram frequentemente ignorados na tomada de decisões das autoridades locais.

A mesma autora enfatiza que a resposta da ONU para essa disjunção se chamou “capacitação” (termo constantemente empregado nos relatórios da ONU) e prossegue no seu raciocínio:

A capacitação envolve ensinar os timorenses a planear, a aplicar os protocolos institucionais e a adquirir as competências para assumir a direção de projetos após a retirada das agências de desenvolvimento. Na perspectiva desenvolvimentista do Norte, este processo é visto como benéfico, como uma formação de ‘capital humano’ (Pogobba, 2014, p. 166)

Certamente que o impacto nas estruturas administrativas governamentais não terá sido o mesmo que nas estruturas sociais tradicionais (rurais em sua maioria), haja vista o provável fato de se ter recrutado, para as funções governamentais, uma população essencialmente urbana,

com maior grau de escolaridade (que na sua maioria provinha da capital), mais propensa a aceitar as premissas do conceito de desenvolvimento¹¹¹. Entretanto, é lícito supor que os projetos levados a cabo pelo Banco Mundial, os quais se caracterizaram por uma espécie de ato de gestão de governo, por mandato da UNTAET, tenham enfrentado esse tipo de problema.

A autora encerra seu pensamento sendo bastante afirmativa nesse sentido:

Sem surpresa, este conceito unidirecional de capacitação gerou resistências no terreno. Muitos dos entrevistados da ONU afirmaram que os seus colegas ou parceiros de projeto timorenses bloquearam a cooperação com o pessoal internacional, dado que a unilateralidade destas transferências de conhecimento provocava nos timorenses a sensação de que o pessoal da ONU lhes estava a fazer uma preleção. (Pogobba, 2014, p. 166)

Menções ao mesmo tipo de crítica são encontradas no relatório “Project Performance - Assesment Report, Report No. 36590” (Banco Mundial, 2006, p.11), quando se refere à decisão do Banco Mundial em criar conselhos de vilas baseados em critérios democráticos e de distribuição de gênero para promover a interface da ajuda internacional com as pequenas comunidades, passando por cima da tradicional noção de liderança dos chefes de suco, cuja ascendência era baseada na tradição e calcada, principalmente, na idade. O Banco Mundial visava com isso democratizar a participação das comunidades na tomada de decisões, bem como evitar distorções na alocação financeira dos projetos (corrupção), contudo, desconsiderava as estruturas locais de poder:

¹¹¹ No Timor-Leste, bem como em outras ações pelo mundo, o Banco Mundial aplicou às suas políticas o conceito de desenvolvimento humano o qual associou à necessidade de crescimento (econômico), conforme se verifica da análise de trecho do relatório “Timor Leste Desafios Para Uma Nação Nova” (Banco Mundial, 2002, tradução nossa):

- 5.1 O desenvolvimento humano está no coração do desenvolvimento e do bem-estar das populações. A evidência internacional indica que existe uma relação positiva entre o desenvolvimento humano – significando o nível e a qualidade da educação da população activa e o nível de saúde da população – e o crescimento. O crescimento permite melhorias no desenvolvimento humano, **pois cria recursos que podem ser destinados aos serviços de educação e de saúde (tanto pelo governo como pelas famílias), enquanto que as melhorias na educação e na saúde da população activa contribui directamente para a produtividade do trabalho**. Portanto, as diferenças de dotação no capital humano implicam taxas potenciais de crescimento diferentes também.
- 5.2 As ligações entre a educação e a produtividade são complexas, mas a evidência internacional tem mostrado, por exemplo, que o aumento dos níveis de educação está associado com uma maior capacidade para: (a) melhorar a mistura de insumos e aumentar a produtividade agrícola; (b) alterar o conjunto de produtos que se produzem em função dos sinais que se recebem do mercado e (c) mudar de ocupação ou de sector para responder a oportunidades económicas. Particularmente para os pobres, a melhoria dos níveis de saúde e de nutrição está associada com uma maior capacidade de trabalho e de se ter uma vida produtiva. Níveis mais elevados de educação, principalmente para raparigas, estão associados com taxas menores de crescimento demográfico e com mães e filhos mais saudáveis, devido a uma série de factores – casamentos mais tardios, maior intervalo entre os partos, menor mortalidade infantil e maiores conhecimentos sobre nutrição e saúde. Em resumo, o desenvolvimento humano ajuda a formar vidas produtivas e saudáveis, numa sociedade mais coesa. 5

Não era realista porque se partiu da premissa que elegendo os conselhos de vila para gerenciar os fundos de desenvolvimento haveria um caminho efetivo para estabelecer instituições democráticas e contornar os tradicionais líderes. Muito poucas credenciais foram dadas às tradicionais noções de liderança e autoridade. (tradução nossa)

Ao se mencionar o início do planejamento para a missão sucessora (UNMISSET), os relatórios citam que parte desse planejamento foi feito em Nova Iorque, o que é criticável do ponto de vista da apreensão da realidade, dado que o distanciamento do terreno pode provocar distorções de avaliação.

Em um determinado momento dos relatórios da UNTAET, cita-se a formação complementar dos diplomatas em 14 países diferentes. Em que pese a prática da diplomacia apresentar ritos comuns no mundo inteiro, este fato poderia acabar por prejudicar a unicidade de pensamento dos futuros condutores da política externa timorense, os quais já teriam sido formados em um cronograma extremamente curto.

A título de conclusão para o objetivo “c”, com as devidas ressalvas já realizadas, se pode atestar que a UNTAET administrou o país e estabeleceu as bases para um novo governo. Diferentemente de outras OPs, onde a constante preocupação com a estabilidade política e com a segurança acabam por ocupar grande parte do tempo da operação, a UNTAET pôde dedicar-se às atividades administrativas, em decorrência de um entorno de segurança relativamente estável (interna e externamente) e da unidade nacional demonstrada nos momentos de maior necessidade (como no pacto de unidade nacional pré-eleições para a Assembleia Constituinte).

A UNTAET, em 2 anos e 7 meses, editou 78 (setenta e oito) regulamentos, negociou bilateralmente em nome do país exercendo “Treaty Making Power” (na questão do Tratado do Mar do Timor), coordenou a contratação de aproximadamente 12.000 (doze mil) servidores para o ETTA (com 2/3 contratados na área de saúde e educação), organizou duas eleições, uma para a Assembleia legislativa e outra presidencial, auxiliou o país a escriturar uma constituição, estabeleceu as bases de uma administração pública, fornecendo planejamento e capacitação, lançou as bases doutrinárias de um sistema de segurança externa e pública, organizou um sistema de doações internacionais para o país e preocupou-se constantemente com sua sustentabilidade orçamentária.

Os maiores problemas apresentados pela UNTAET foram a excessiva centralização de poder na figura do RESG e o baixo nível de integração popular às estruturas governamentais. Provavelmente, esses problemas tenham decorrido da estrutura de tempo relativamente apertada até a independência, da necessidade de se apresentarem resultados a curto prazo, da

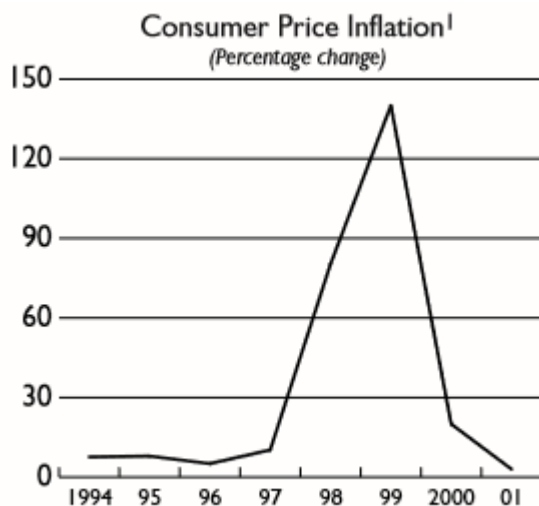
falta de consciência da população em relação aos seus direitos (fruto de anos de uma dominação indonésia excludente) e da carência de mão-de-obra local qualificada para o exercício de funções-chave.

3.4.2 “n) Criar condições de estabilidade mediante a manutenção da paz e segurança, inclusive mediante programas de desarme, desmobilização e reinserção” (14,4%)

Com relação ao objetivo em questão, os relatórios iniciais da ONU mencionavam um aumento da delinquência nos principais centros urbanos, logo após o desdobramento da INTERFET, contudo, é importante frisar que esse aumento tem uma relação muito mais estreita com as condições econômicas pelas quais o país passava do que com algum dissenso político.

Após a Crise Econômica Asiática (1997), Timor passava por um surto inflacionário que só veio a se agravar com os incidentes de violência em 1999. O quadro a seguir, extraído do documento “East Timor Establishing the Foundations of Sound Macroeconomic Management” (FMI, 2000), demonstra essa tendência

Figura 6 – Incidentes de violência e surto inflacionário



Fonte: FMI (2000).

Como se não bastasse, o estado de destruição do país limitava a oferta de empregos e da própria produção de alimentos, de acordo com o documento “East Timor Establishing the Foundations of Sound Macroeconomic Management” (BANCO MUNDIAL, 2000):

Resultados, Preços, Emprego e Salários

Prevê-se que o PIB real tenha diminuído em quase 40% em 1999. O choque de oferta foi dramático, refletindo o efeito combinado da ruptura do ciclo agrícola, a destruição de inventários locais de bens básicos manufaturados, o fechamento da fronteira com Timor Ocidental e acesso civil limitado às instalações portuárias para permitir as importações comerciais do exterior. A colheita e a replantação de culturas foram severamente dificultadas, pois os agricultores buscaram refúgio nas colinas ou em Timor Ocidental. Cerca de 70% dos edifícios administrativos do governo e muitos edifícios privados foram parcialmente ou completamente queimados e/ou saqueados. Enquanto muitos agricultores começaram a retornar às suas fazendas em outubro e novembro, o plantio de cultivos, em 2000, começou tarde. O estoque de sementes diminuiu acentuadamente devido à destruição, mas alguma ajuda foi rapidamente colocada no lugar. Danos graves também foram infligidos na infraestrutura. Algumas instalações, no entanto, como o porto marítimo e o aeroporto, estavam em estado de que permitia seu funcionamento parcial com alguma rapidez, enquanto outros, como o depósito de combustível, não foram afetados. A maior parte da rede elétrica foi afetada, mas alguns geradores e fontes selecionadas de abastecimento de água foram restaurados rapidamente pela UNAMET com suporte de ajuda bilateral em tempo.

A escassez aguda inicial de mercadorias levou a um aumento nos preços. Uma pesquisa de preços ad hoc do mercado de Dili registrou um aumento nos preços, de uma cesta selecionada de mercadorias, de cerca de 200%, entre agosto e outubro de 1999. Os preços dos combustíveis também aumentaram acentuadamente, já que a Pertamina (a empresa petrolífera indonésia) começou a vender petróleo e derivados de petróleo em Timor-Leste a preços internacionais em setembro de 1999. Talvez a maior perda diga respeito ao capital humano. Os líderes locais educados foram particularmente alvo durante a violência e a maioria dos principais funcionários públicos e funcionários dos bancos comerciais (principalmente nativos indonésios) retornaram para a Indonésia. O deslocamento generalizado da população criou uma grave escassez de mão-de-obra. À medida que a administração pública parou de funcionar, as Nações Unidas e as organizações não-governamentais (ONGs) tornaram-se quase a única fonte de emprego, pagando salários bem acima dos níveis existentes antes do referendo. Dependendo da categoria de habilidade, o salário mensal pago pela ONU para funcionários contratados localmente variou entre uma faixa de \$ 111 e US \$ 335, ao passo que as ONGs pagavam um salário mensal médio para trabalhadores não qualificados de aproximadamente US \$ 92. (tradução nossa)

Nesse cenário de absoluto caos é compreensível a ocorrência de pequenos distúrbios sociais como o aumento da delinquência, que nada tem a ver com alguma ineficiência da UNPOL ou da PKF.

Por outro lado, foram observados incidentes de caráter político, especialmente na região de fronteira com a Indonésia (violência, intimidações, trocas de tiro, etc). Esses incidentes, longe de refletirem uma política governamental de não aceitação da presença da ONU, parecem mais demonstrar um inconformismo daqueles que outrora ocupavam posições privilegiadas na sociedade timorense (militares e milicianos pró-Indonésia), muito embora a apatia das autoridades indonésias sugira, por vezes, uma certa condescendência e até mesmo falta de controle sobre as poucas dissidências.

A fim de coibir os atos de violência remanescentes, a UNTAET buscou a via diplomática antes mesmo de tomar providências mais drásticas, como foi o caso da visita do Force

Comander e do Diretor de Assuntos Políticos da UNTAET a Jacarta a fim de coordenarem com as autoridades daquele país ações capazes de coibir os poucos incidentes que ainda ocorriam na fronteira no início de 2000 e mais tarde, em agosto de 2001, com a assinatura do “Acordo Técnico Militar”.

A adesão dos Estados-membros à composição das tropas da PKF foi significativa. Trinta e dois países cederam homens a uma Força de mais de 8.000 (oito mil) homens, quantidade mais do que suficiente para controlar a violência, restabelecer e manter os níveis de segurança necessários ao trabalho do componente civil da ONU. A presença de um contingente numericamente significativo certamente atuou como fator dissuasório a qualquer possível intenção de retomada do território e a decisão da UNTAET em reduzir seus efetivos (downsizing) só ocorreu após a percepção de estabilização das condições de segurança.

Um assunto bastante polêmico e mal esclarecido diz respeito a necessidade ou não do Timor-Leste possuir Forças Armadas. Os relatórios da UNTAET dão a entender que o pensamento inicial do CNRT era no sentido de que o Timor contasse apenas com forças policiais em virtude da carência de recursos do país. Entratanto, os mesmos relatórios mencionam um convencimento súbito da necessidade de composição de uma Força Armada, baseado no fato de que Timor-Leste necessitaria possuir uma força apta a defendê-lo quando da saída da ONU. Com todo respeito que se tenha pelas FDTL¹¹², não é crível que uma tropa composta por dois batalhões de Infantaria Leve seja capaz de conter o ímpeto de uma remota intenção que a Indonésia possa, um dia, ainda apresentar em relação àquele território.

A decisão de criação de uma Força Armada, no entanto, parece estar muito mais ligada à questão orçamentária (na definição de sua organização e definição de efetivos), na questão da acomodação de parte de ex-membros das FALINTIL e na necessidade de alguns países em manter um nível de influência externa, em especial, a influência australiana¹¹³.

¹¹² Hoje em dia, o efetivo autorizado para as FDTL é de 3.600 (três mil e seiscentos) homens, incluídos aí os componentes da Força Naval Ligeira, os componentes do Comando e Apoio e os 1.343 (mil trezentos e quarenta e três) componentes da Força Terrestre (2 batalhões de Infantaria e 1 unidade de operações especiais) (República Democrática de Timor-Leste, Resolução do Governo 28/2011).

¹¹³ Em maio de 2008, Timor-Leste assinou um acordo de cooperação militar com um consórcio de sete outros países de língua portuguesa, com o Brasil e Portugal concordando em auxiliar no treinamento militar do pessoal da F-FDTL. A F-FDTL trabalhou em estreita colaboração com os militares da Austrália, Nova Zelândia, Portugal, Malásia e Estados Unidos, enquanto o pessoal desses países foi implantado em Timor-Leste como parte da missão ISF (International Stabilization Force). Como país principal para a missão ISF, a Austrália era o parceiro dominante. Embora a missão da ISF tenha se concluído, um acordo de segurança conjunto Austrália-Timor-Leste foi assinado em setembro de 2013 para formalizar a cooperação bilateral de segurança pós-ISF. Um punhado de pessoal da Força de Defesa australiana permanece no país para ajudar a orientar e aconselhar o F-FDTL. Além disso, a Austrália e os EUA fornecem treinamento militar extensivo através de equipes de treinamento móveis, visitas de navios navais e equipes dos EUA Navy Seabee (Batalhão de Construção) (Global Security, 2016, tradução nossa)

Os relatórios da UNTAET fazem menção explícita a um estudo do King's College que teria instruído a concepção geral das Forças Armadas timorenses, embora não apresentem as conclusões desse estudo e muito menos os pormenores de suas orientações.

Segundo Penna (2009, p.17) o estudo do King's College teria ocorrido em prazo bastante reduzido (duas semanas) e apresentou três opções para a formação das FDTL:

O estudo da KCL debatia três opções sobre a estrutura de uma força capaz de abordar um conjunto identificável de necessidades para a proteção externa do país:

- Opção 1: compor uma força de 3.000 a 5.000 militares integrada por ex-cambatentes das Falintil, equilibrada por conscritos. Haveria tropas especializadas para controle de perturbações civis e uma pequena defesa naval e aérea. Além disso, suas funções seriam a de uma gendarmeria ou guarda nacional operando junto com a polícia. Como apontou a equipe do estudo, esta opção estaria mais próximo do famoso modelo adotado na Costa Rica. Isso foi visto como a opção mais próxima das expectativas das Falintil, mas com maior encargo financeiro para o orçamento do governo à época.

- Opção 2: compor uma força de 1.500 soldados profissionais, adicionados por mais 1.500 provenientes de conscrição anual. Nenhum braço aéreo ou naval seria esperado, bem como a opção para uma gendarmerie.

- Opção 3: compor uma força de 1.500 soldados profissionais, adicionados por mais 1.500 reservistas voluntários incorporados apenas para períodos de treinamento. Conforme reconhecido pelo estudo, o modelo de voluntariado a tempo parcial é semelhante ao sistema usado no Reino Unido, EUA e Austrália. No entanto, a força de reserva poderia ser treinada para guerra irregular, que se basearia nas experiências das Falintil. Nenhum braço aéreo ou naval seria esperado inicialmente, mas poderia ser uma aspiração. Finalmente, seus cálculos econômicos indicam que seria a melhor opção de custo-benefício devido ao seu menor impacto sobre a receita de Timor-Leste. (tradução nossa)

Como se pode perceber, o estudo realizado pelo King's College influenciou a formação das FDTL pela opção 3 e, ao que tudo indica, as motivações econômicas foram as que mais pesaram, haja vista que as FDTL foram formadas basicamente por dois batalhões de Infantaria Leve com um efetivo de 1.200 (mil e duzentos) homens.

Quanto à questão da incorporação dos ex-membros das FALINTIL às FDTL, Lopes (2015, p.204) menciona que não ocorreu de maneira tranquila e pacífica. Parte dos ex-membros das FALINTIL foi aproveitada na estrutura das FDTL, compondo essencialmente o primeiro batalhão do país, parte foi aproveitada na Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL) e uma grande parte foi dispensada, indenizada e enviada de volta as suas origens. A autora também refere que o contingente que não foi aproveitado foi tomado por um sentimento de mal-estar e ressentimento porque, além da sensação de ingratidão, muitos não possuíam sequer um ofício. Este fato teria provocado a reorganização desses ex-membros em grupos fora das FDTL,

causando focos de tensão, como o da rivalidade existente entre as FDTL e a PNTL, percebidos por este autor ainda quando de sua presença na operação de paz em 2002¹¹⁴. De acordo com o relatório do Banco Mundial intitulado “Timor-Leste Country Program Evaluation, 2000–2010” (2011, p.45):

O descontentamento entre os veteranos da resistência armada e civil à ocupação indonésia foi uma importante fonte de instabilidade política durante os primeiros anos de Timor-Leste. A tensão era alta com vários grupos reivindicando o status de veteranos e exigindo reconhecimento e assistência do governo. O lento ritmo de desmobilização e integração no âmbito da UNTAET exacerbou essas frustrações.

...

A partir de 2002, sob liderança timorense e com algum apoio de doadores, incluindo do Banco, foram criadas várias comissões para registrar veteranos e sugerir políticas. No final de 2005, mais de 75 000 veteranos ou seus sobreviventes tinham sido registrados. (tradução nossa)

Por melhor que a UNTAET houvesse organizado um processo de reinserção dos ex-membros das FALINTIL, certamente que não haveria como encampar um processo tão amplo e que fosse capaz de atender aos interesses de tantas pessoas em tão pouco tempo. O encaminhamento da questão, de forma minimamente satisfatória, de acordo com o documento “Timor-Leste Country Program Evaluation, 2000–2010” (Banco Mundial, 2011, p.46) só viria a ocorrer a partir de 2006, com o estabelecimento de uma lei que tratava dos veteranos e com o pagamento de pensões a partir de 2008, fora, portanto, do escopo de influência da UNTAET:

A Lei de Veteranos, a que o Banco apenas deu algumas orientações, foi adotada pelo Parlamento em março de 2006, fornecendo a base legal para o reconhecimento de veteranos e sua assistência. Após um longo processo de registro, foi estabelecido um sistema de previdência para veteranos. Os primeiros pagamentos de pensões para 12.538 beneficiários foram realizados em julho de 2008, seis anos após o início do processo e nove após a cessação das hostilidades com a Indonésia, e a lista de beneficiários deverá crescer à medida que as reivindicações forem investigadas e confirmadas. Este processo político foi bem-sucedido na canalização das queixas dos veteranos em um mecanismo institucional e ajudou na gestão da ameaça de instabilidade política de veteranos descontentes. (tradução nossa)

Com relação à influência externa (de outros países) nas FDTL, esta se dava na sua formação e no seu treinamento. Os relatórios da UNTAET informam que vários países se propuseram a auxiliar nessa tarefa. Este autor se recorda, do período em que serviu na

¹¹⁴ Durante a participação deste autor na UNMISSET, de junho de 2002 a dezembro daquele mesmo ano, era corrente e sabido por todos no seio da PKF que havia uma rivalidade entre as FDTL e a PNTL em virtude do aproveitamento prioritário dos ex-membros das FALINTIL pelas FDTL, que recrutou antes aqueles que considerava mais aptos a desenvolverem uma carreira na Força. Alguns dos recusados nas FDTL foram para a PNTL.

UNMISSET (de junho a dezembro de 2002), que havia uma forte disputa de influência entre as Forças Armadas portuguesas e as Australianas e que uma constante fonte de críticas residia no fato de que a formação múltipla poderia causar ausência de unicidade de pensamento doutrinário e institucional nas FDTL.

O diploma legal que criou as FDTL foi o Regulamento NO. 2001/1, de 31 de janeiro de 2001 (UNTAET/REG/2001/1) (ONU, 2001). Sem citar efetivos ou composição orgânica (número e natureza das tropas), o Regulamento apenas relata que haveria um componente central (profissional) e outro composto por reservistas, o que também vai ao encontro da opção 3 apresentada pelo King's College:

5.1 A Força de Defesa de Timor Leste consiste em dois componentes, a saber, o Regular Força de defesa Regular e a Força de Defesa Reserva. (tradução nossa)

Nesse documento, não se menciona a composição e os efetivos das FDTL, mas as suas missões foram definidas:

2.2 A missão da Força de Defesa consiste em:

- (a) prover a defesa militar de Timor-Leste, seu povo e seu território; e
- (b) prestar assistência à comunidade civil a pedido das autoridades civis durante desastres naturais e outras emergências.

2.3 A Força de Defesa não deve ser mobilizada ou utilizada em assuntos ligados à ordem pública interna, questões policiais ou conflitos sociais, exceto conforme previsto na Seção 16.1 do presente Regulamento (UNTAET/REG/2001/1) (ONU, 2001, tradução nossa)

O emprego em assuntos ligados à ordem pública atende à exceção da Seção 16.1, a qual autoriza essa hipótese nos casos de “emergência de defesa”, tendo o termo recebido uma definição bastante genérica e suscetível de enquadramento em praticamente qualquer hipótese:

Emergência de defesa significa qualquer ameaça à paz ou à segurança de Timor-Leste determinada pelo Administrador de Transição por ser de magnitude suficiente para garantir um alerta militar de alto nível ou a mobilização da Força de Defesa Reserva nos termos da Seção 16 do presente Regulamento (UNTAET/REG/2001/1) (ONU, 2001, tradução nossa)

Mais tarde, tanto o Regulamento NO. 2001/9 (UNTAET/REG/2001/9), de 29 de junho de 2001, quanto a própria Constituição do país, definiram que não haveria hipótese de utilização

das Forças Armadas como elemento de estabilização interna para intervenção política:

Artigo 146.º (Forças Armadas)

1. As forças armadas de Timor-Leste, FALINTIL-FDTL, compostas exclusivamente de cidadãos nacionais, são responsáveis pela defesa militar da República Democrática de Timor-Leste e a sua organização é única para todo o território nacional.
2. As FALINTIL-FDTL garantem a independência nacional, a integridade territorial e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa, no respeito pela ordem constitucional.
3. As FALINTIL-FDTL são apartidárias e devem obediência, nos termos da Constituição e das leis, aos órgãos de soberania competentes, sendo-lhes vedada qualquer intervenção política. (Constituição da República Democrática de Timor-Leste, 2002)

Entretanto, ainda que para este autor pareça inconstitucional, vige em Timor Leste um Decreto-Lei (diploma legal não submetido à aprovação do Poder Legislativo - Decreto-lei n.º 7/2004, Lei Orgânica das F-FDTL) que autoriza, em seu Art. 3º, item 2) a “colaboração” das F-FDTL em apoio à Polícia Nacional de Timor-leste (PNTL) em casos de grave perturbação da ordem pública. Menciona-se este fato, extemporâneo à atuação da UNTAET, apenas para registrar que a gestão da UNTAET teve a preocupação de manter as FDTL longe da hipótese de atuação política.

Passado o primeiro ano de atuação da UNTAET e com as ameaças externas mais controladas, começaram a aparecer os primeiros relatos do aumento da violência urbana, dissociada da questão política. Esses relatos tratam da violência associada às precárias condições econômicas do país, quando se referem a violência decorrente do desemprego entre os jovens, e associado às questões de gênero, quando se referem à violência contra a mulher.

Em um dos seus últimos relatórios (janeiro de 2002), a UNTAET aborda marginalmente a questão da violência doméstica contra crianças e mulheres. A sociedade timorense é uma sociedade patriarcal e a promoção da igualdade de gênero era um dos objetivos da UNTAET, entretanto ela foi bastante comedida em seus relatórios quando tratou desse importante tema, provavelmente por considera-lo fora de propósito para o nível dos relatórios (estratégicos), mas não por desconhecimento.

Outrossim, é importante ressaltar que tanto a promoção de empregabilidade para os jovens quanto questões relativas à igualdade de gênero foram tratadas como questões socioeconômicas e, desta forma, delegadas ao Banco Mundial, que admitiu em seus relatórios não ter tratado da temática da melhor forma (Banco Mundial, “Timor-Leste Country Program Evaluation, 2000–2010”, 2011):

O Banco não teve uma compreensão adequada da dinâmica política no país, nem teve o mandato ou experiência para esse esforço difícil. A integração das questões de gênero e juventude no programa do Banco não foi efetiva. Enquanto algumas medidas para esse fim foram incluídas em alguns projetos do Banco, não houve um acompanhamento sério. Essas medidas diminuíram a preparação e o progresso dos projetos, e não houve evidência de que tivessem algum impacto significativo sobre questões de gênero ou juventude. (tradução nossa)

Finalizando a análise do objetivo “n” nos relatórios, o condicionamento da UNTAET em reduzir seus efetivos para a futura missão (UNMISSET) somente após o cessar das hostilidades na fronteira e a sua saída do território à completa capacitação das FDTL para autodefesa revelaram-se altamente prudentes e demonstraram a seriedade da ONU na gestão das questões de segurança no Timor-Leste. O ambiente favorável, com a ausência de ameaças externas e maiores dissensões internas, também facilitou a atuação da ONU na promoção da rápida estabilização do país, proporcionando condições favoráveis à execução de tarefas mais voltadas à administração do território do que à sua pacificação.

O que a organização não foi capaz de prever foi que as próprias FDTL se constituíam em fator de desestabilização política em 2006. De fato, não há nenhuma previsão da UNTAET em seus relatórios sobre essa possibilidade, que foi gerada, dentre outras coisas, pela heterogeneidade na composição das Forças Armadas e será fonte de análise adiante.

Outra observação importante diz respeito à escala. É preciso entender que as FDTL, embora se constituíssem nas Forças Armadas do país, inclusive sob a administração de um “Ministério da Defesa”, eram compostas apenas por dois batalhões de Infantaria basicamente, o que corresponde a um efetivo menor do que o de uma Brigada, insuficiente à época para manter um nível seguro de estabilidade no país, motivo pelo qual a ONU manteve suas tropas no território mesmo após a independência.

3.4.3 “h) Estabelecer instituições não discriminatórias e imparciais, em particular no sistema judicial e de polícia, para assegurar o estabelecimento do império do Direito e proteger os Direitos Humanos” (12,9%)

Em relação ao objetivo “h”, os relatórios da UNTAET são unânimes em mencionar a grande dificuldade que tiveram na sua implantação, haja vista a escassez de recursos humanos para o exercício das funções que lhe eram próprias.

Essa escassez era fruto, principalmente, do legado de um passado de não-integração do povo timorense às estruturas superiores da Administração Pública, tanto no período colonial

português quanto no período da ocupação indonésia. Durante a ocupação indonésia, a não-integração às estruturas administrativas foi agravada pelo fato dos indonésios terem mantido no Timor-Leste um alto efetivo de funcionários públicos daquele país, os quais, em grande medida, se evadiram após 1999. A esse respeito, assim se refere o relatório do Banco Mundial “Timor Leste Desafios Para Uma Nação Nova” (2002, p.1) e Costa (2002, p.41):

O empobrecimento de Timor Leste é particularmente grave em termos de capacidade técnica e administrativa. Durante quatro séculos e meio de colonialismo português e duas décadas e meia de ocupação indonésia, quase todas as posições de responsabilidade administrativa ou de oportunidade económica foram ocupadas por estrangeiros. As transições violentas de 1975 e de 1999 foram acompanhadas pela partida da maior parte do pessoal especializado e de muitos comerciantes, deixando a nova nação com uma falta grave de pessoas com as capacidades necessárias à formação de uma nação. (Banco Mundial, 2002, tradução nossa)

O sistema judiciário timorense nos tempos coloniais portugueses se limitava a um juizado na capital Dili. Os indonésios ampliaram os serviços para estabelecer tribunais distritais em Baucau, Maliana e Ermera, com direito a uma Corte de Apelação em Dili; a última instância era o Supremo Tribunal em Jacarta. Juízes e promotores eram recrutados na Indonésia; aos timorenses era inviabilizado o exercício de qualquer atividade de relevo na administração judiciária. Alguns advogados ligados à militância pelos direitos humanos proviam assistência judiciária, mesmo assim com restrições ao exercício da atividade forense (Costa, 2002)

Não obstante alguns avanços no campo da educação sob a gestão indonésia, Timor permanecia com padrões muito baixos nesse quesito, o que também era outro limitador da possibilidade de capacitação de sua mão-de-obra (Banco Mundial, 2002, p.60):

5.4 Antes da administração indonésia de Timor Leste, a administração colonial portuguesa pouco tinha feito para promover a educação da população – pelo menos nas 61 zonas rurais. Consequentemente, em 1975 o analfabetismo rondava ainda os 90%. Sob o governo indonésio, expandiu-se significativamente o sistema público de educação. A Indonésia pretendeu implementar o seu objectivo de política nacional de 9 anos de escolaridade obrigatória para crianças entre os 7 e 15 anos de idade. O curriculum indonésio substituiu o sistema português e o Bahasa foi introduzido como língua de ensino. Estruturalmente, o sistema educativo consistia em 2 anos de pré-primária, 6 anos de primária (a partir dos 7 anos), 3 anos de ciclo preparatório e 3 anos de educação académica ou técnico-profissional, 2 anos de educação politécnica e 3 - 4 anos de educação universitária.

5.5 Ao longo do período de 1976 a 1998, a taxa de matrícula nas escolas primárias aumentou mais de 11 vezes (uma taxa impressionante de 16% ao ano); a matrícula no ciclo preparatório aumentou mais de 100 vezes e no ensino secundário cerca de 228 vezes. Mesmo assim, estes números partem de uma base muito baixa, de 13.500 alunos do ensino primário em 1976, 315 alunos do ciclo preparatório e 64 alunos do secundário. Em 1999, Timor Leste ainda estava significativamente atrás do sucesso educativo do resto da Indonésia. As taxas brutas de matrícula no ensino primário só tinham atingido os 95%, as do ciclo preparatório 64% e as do ensino secundário 39%. Mais reveladoras ainda são as taxas líquidas de matrícula (ou seja, a proporção do grupo etário em cada nível de ensino), que eram de 74% para as crianças

em idade de ensino primário, 36% para as crianças com idade para o ciclo preparatório e 20% para o ensino secundário.

5.8 As taxas de conclusão escolar eram muito baixas, principalmente para os pobres e para as raparigas. Os dados do inquérito indonésio de Susenas para Timor Leste em 1999 indicam que 60% do quinto mais pobre dos rapazes entre os 16 e 18 anos e 47% das raparigas tinham completado seis anos de escolaridade primária, com números comparáveis para nove anos de escolaridade a serem 22% para os rapazes e 27% para as raparigas. Por outro lado, 74% do quinto mais rico de rapazes e 79% de raparigas tinham completado os seis anos de escolaridade; 53% dos rapazes e 48% das raparigas tinham completado os 9 anos de escolaridade. Para os grupos etários mais velhos da população, os níveis educativos decaíam dramaticamente, reflectindo o facto das tentativas de educação da população em Timor Leste serem um fenómeno posterior a 1975.

5.9 Em resultado deste historial de desenvolvimento educativo e das baixas taxas de conclusão escolar mesmo de grupos etários mais novos de crianças, o analfabetismo continua alto. Em 1997, a população que se relatou não ter tido escolaridade encontrava-se logo abaixo de metade. O inquérito entre recenseamentos de 1995 também mostrou que o analfabetismo variava significativamente por distrito, com alguns a referirem mais de 60% de analfabetismo e que 90% da população com mais de 50 anos indicou ser analfabeta mas com quase 25% dos 10-19 anos também a indicarem serem analfabetos. (Timor Leste Desafios para uma Nação Nova) (BANCO MUNDIAL, 2002, tradução nossa)

Como se percebe, a obtenção de mão-de-obra qualificada pelo ETTA se constituía em tarefa “hercúlea” para todos os campos da Administração, quanto mais para as tarefas de cunho jurídico, especializadas por natureza. O mesmo relatório do Banco Mundial (2002, p.30), descrevendo a atuação da UNTAET em relação ao sistema judicial, assim se refere à atividade dos tribunais e à quantidade de juízes:

3.29 Subsistem, no entanto, algumas dificuldades. A lei actual não indica penalidades para a violação da lei. Isto dá pouca orientação ao sistema judiciário, que se encontra já sobrecarregado com casos e com a falta de juízes qualificados

Caixa 3.1. O Sistema Judiciário

... Existem 25 juízes para as duas instâncias, inferior e superior, do sistema de tribunais. O número de casos é muito grande e os atrasos são longos...

9.12 Conseguiu-se um progresso considerável para se alcançarem os níveis de pessoal, embora estes ainda persistam abaixo dos níveis orçamentados para o ano fiscal anterior (Tabela 9.1). No início do ano fiscal anterior existiam somente 3.586 funcionários, dos quais mais de metade se encontrava com contratos de pagamento temporário³. **Existem 28 posições permanentes preenchidas no Nível 7, quase todos juízes.** As forças armadas encontram-se actualmente acima do alvo e o seu número é suposto crescer para 1.500 até 2005. (tradução nossa)

Agravando a situação da pequena quantidade de juízes, a formação dos operadores do Direito em dois sistemas legais era outro óbice ao desenvolvimento de um sistema judicial efetivo.

Desde os primeiros momentos da Administração de Timor-Leste pelas Nações Unidas (UNTAET), desenrolou-se uma luta surda entre sistemas de justiça anglo-saxónicos, aparentemente favorecidos pela UNTAET, até pela escolha da língua de trabalho – inglês, e de raiz romana, que a decisão dos timorenses de adoptar o português como língua oficial pareceu beneficiar.

O governo de Timor-Leste, ainda antes da independência, deu voz às dificuldades que sentia pela escolha linguística feita e pelas implicações que daí decorriam, solicitando a ajuda do governo português no fortalecimento de um sistema de justiça de raiz civilista e em português. A reflexão estratégica feita em Portugal levou à conclusão de que deveriam ser postos em campo todos os meios necessários para acorrer ao pedido de ajuda feito, com o sentido estratégico de integrar plenamente Timor-Leste no universo jurídico de raiz civilista de que a CPLP é uma parte importante. (CAMPOS; ALBUQUERQUE, 2004)

Nesse quadro, os atores processuais de diferentes culturas jurídicas se digladiavam debruçados em um sistema de direito continental com minoritária influência de alguns institutos do *common law*. Enquanto a maioria dos juízes provinha de países do *civil law*, já acostumados ao realce da lei como fonte primária do direito, viam-se frequentemente questionados por promotores e alguns advogados oriundos de países do *common law*. (COSTA, 2002)

Como se não bastasse toda essa sorte de problemas, o português, o inglês, o tetum e o indonésio eram aceites como língua de trabalho nos tribunais indonésios (ONU, UNTAET/REG/2000/11), embora a quantidade de intérpretes fosse insuficiente e, não raro, as partes envolvidas no processo falassem diferentes idiomas. Na tentativa de não causar solução de continuidade em relação à legislação vigente, a UNTAET adotou as leis indonésias, anteriores a 1999, como as leis de vigência no país, desde que não contrariassem outras normas e princípios de Direito Internacional, especialmente as normas relativas aos Direitos Humanos (ONU, UNTAET/REG/1999/1, 1999).

Seção 36 Idiomas de trabalho

As línguas de trabalho dos tribunais de Timor-Leste, durante o período de transição, serão, se for caso disso, Tetum, Português, Bahasa Indonesia e Inglês. (UNTAET/REG/2000/11) (ONU, 2001, tradução nossa)

Seção 3 Lei aplicável em Timor-Leste

3.1 Até serem substituídos pelos regulamentos da UNTAET ou legislação subsequente de instituições estabelecidas democraticamente de Timor-Leste, as leis aplicadas em Timor-Leste serão as leis que eram aplicadas antes de 25 de outubro de 1999, na medida em que não entrem em conflito com as normas referidas na seção 2, o cumprimento do mandato conferido à UNTAET de acordo com a Resolução 1272 (1999) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou o presente ou qualquer outro regulamento e diretiva emitidos pelo Administrador Transitório. (UNTAET/REG/1999/1) (ONU, 2001, tradução nossa)

Além disso, foi dada ampla prioridade ao Direito Penal em detrimento do Direito Civil, haja vista a necessidade de apuração dos crimes cometidos na onda de violência de 1999, a fim

de se dar uma satisfação à população que fosse calcada na credibilidade do trabalho da ONU (que deveria ser visto como não complacente com a impunidade). Essa priorização das questões penais levou a um acúmulo de processos cíveis e a um estado de insegurança jurídica que limitava o ímpeto de investidores internacionais, cuja confiança já era abalada pela falta de um marco sobre o direito de propriedade. O relatório “Timor Leste Desafios Para Uma Nação Nova” (Banco Mundial, 2002, p.135), assim se referia a essa questão:

Caixa 3.1. O Sistema Judiciário

...A violência associada com a independência gerou um número enorme número de casos criminais. Foi dada alta prioridade à resolução destes casos em primeiro lugar, para ajudar a estabelecer a paz e a estabilidade. No entanto, isto também significou que os casos civis, e principalmente as disputas comerciais, têm sido deixados por resolver. A lei criminal baseia-se na lei indonésia. A UNTAET fez alterações tanto na lei criminal como nos procedimentos criminais, de forma a adaptá-los aos costumes e instituições timorenses. A lei civil e os procedimentos civis baseados na lei indonésia permanecem basicamente por alterar. (Banco Mundial, 2002, p.31)

Direitos de Propriedade

9.60) O crescimento do investimento requer uma definição clara, reconhecimento e aplicação disciplinada dos direitos de propriedade em áreas como:

- terras e outros imóveis;
- móveis, intangíveis, garantias;
- ações de empresas e direitos de controle;
- transferência, isto é, a liberdade de contratos e do cumprimento de contratos e
- protecção dos direitos de utilização, e das expectativas de investimento, contra acções negativas de tipo regulatório, político ou criminal (tradução nossa)

Não obstante, a priorização dos processos penais, conforme relatado pela própria UNTAET, levou a uma sobrevalorização das estruturas de acusação (Ministério Público) em detrimento de estruturas de defesa pública (Defensoria Pública), o que pode ter gerado sensação de injustiça perante os condenados penalmente.

Outro fator que seria relevante para o estabelecimento do objetivo “h”, e que recebeu muito pouca atenção da UNTAET em seus relatórios, foi a questão do aproveitamento do Direito Consuetudinário às estruturas formais do Poder Judiciário.

Segundo Costa (2002, p.41) “a organização social em Timor ainda reflete a forte tradição feudal que sempre coexistiu nos tempos da colonização portuguesa e da dominação indonésia”. Nesse sentido, “o estabelecimento de um sistema judiciário estatal esbarrou nos costumes locais que viam um conflito entre indivíduos também como uma ruptura entre famílias”. O autor cita os casamentos como exemplo, pois ainda hoje estes seriam realizados “segundo as conveniências políticas e econômicas das famílias”.

Em análise mais aprofundada, o autor descreve as origens históricas desse tipo de poder

e sua influência na sociedade timorense (2002, p.41):

Ao longo dos 450 anos de presença portuguesa, a organização tradição e suas instituições, apesar de substituídas pelo sistema administrativo colonial, foi admitida até certo ponto. Daí que mais de 95% da população permanecia sob o controle formal dos governantes tradicionais, os liurais. Esse sistema, embora subordinado à administração colonial, conferia certa autonomia aos timorenses no controle de suas questões internas. Não surpreende, portanto, que o Direito consuetudinário, até a partida dos portugueses em 1975, tinha papel importante dentre os timorenses. O triste fato de que 90% da população eram analfabetos durante a colonização era impeditivo a que compreendessem o sistema jurídico português.

Em 24 anos de dominação indonésia, o sistema administrativo feudal continuou reconhecido, embora enfraquecido. Paradoxalmente, o sistema judiciário oficial, marcadamente corrupto, levou a seu descrédito. Embora existissem alguns tribunais pelo interior do território, as pessoas preferiam socorrer-se dos liurais para a solução de seus conflitos.

Alguns estudiosos também atribuem essa fuga ao sistema oficial como uma resposta prática aos altos custos dos serviços judiciários oferecidos a uma população miserável. O papel dos liurais freqüentou os círculos políticos na elaboração das regras do processo eleitoral de agosto de 2001. Havia quem defendesse a esses líderes o direito a cadeiras na assembléia constituinte, com direito a voto. A idéia não vingou, embora alguns observadores internacionais a vissem com simpatia e como uma peculiaridade de uma proposta de democracia ajustada aos padrões locais, à semelhança da transformação das monarquias ocidentais após a Revolução Liberal.

O autor descreve que “uma das mais difíceis tarefas de qualquer futuro governo no território” (Soares apud Costa, 2002, p.42) no território “seria a de acomodar as forças sociais que clamam pela democracia e aquelas que pregam uma volta às raízes do Direito costumeiro fundado no patriarcalismo feudal”.

A UNTAET chegou a reconhecer esse sistema em seus relatórios, contudo, pouco se empenhou para a sua incorporação ao sistema judicial formal. O reconhecimento do papel e da importância das lideranças comunitárias só viria a ocorrer em 2004, com a redação do Decreto-Lei n.º 5, de 14 de abril daquele ano, que versava sobre “As autoridades Comunitárias”, ainda que não se lhes reconhecesse uma função judicial dotada de cogência.

Essa situação de carência de mão-de-obra, mistura de sistemas legais, conflito de idiomas, aplicação majoritária da jurisdição penal em detrimento da civil e não utilização das estruturas comunitárias de poder se constituiu em um grande obstáculo à prestação da atividade jurisdicional por parte da UNTAET e foi relatada como uma das principais preocupações da ONU para a dotação de capacidade estatal ao país a longo prazo. Deve ser reconhecido, entretanto, que nenhum desses fatores, à exceção da utilização das estruturas comunitárias de poder, dependia diretamente da atuação da UNTAET. Todos eles derivavam de situações pretéritas à intervenção da ONU, as quais, na sua totalidade, diziam respeito a fatores psicossociais que fugiam, completamente, ao controle da organização, pelo menos no curto

prazo.

Com relação à utilização das estruturas comunitárias como meio de promoção da justiça, o que se sabe é que, até hoje, desempenham um papel fundamental na sociedade timorense, todavia, não há como afirmar em que medida as suas decisões, se incorporadas ao sistema formal de justiça, seriam veículos de apaziguamento social e desafogamento dos tribunais. O que chama a atenção é que essa via sequer foi levada em conta pela organização.

Mudando para o tema da promoção dos Direitos Humanos, se pode considerar que a UNTAET buscou este objetivo por intermédio da busca de uma aproximação com a Indonésia e pela inclusão desse tema (pelo menos formalmente) na cultura institucional tanto do Poder Judiciário quanto da PNTL.

Os relatórios da UNTAET mencionam a atuação do ACNUR e da CDH da ONU para pressionar o governo indonésio na apuração das violações de Direitos Humanos cometidas no Timor-Leste. Essas negociações levaram ao estabelecimento de um “memorando de entendimento” entre a UNTAET e o governo da Indonésia para cooperação nos setores da justiça e da violação dos Direitos Humanos. Como já subentendido nos relatórios da UNTAET, a cooperação indonésia foi mais formal do que efetiva, contudo, este é um fato que não dependia da atuação da ONU que não deve ter desmerecida a sua busca por justiça.

O comportamento dos indonésios sugere que as medidas tomadas pelo país para a apuração das violações de Direitos Humanos visavam mais a evitar um possível constrangimento frente ao TPI do que a efetiva busca por justiça.

A análise do Relatório Final da “Commission for Truth and Friendship (CTF)”¹¹⁵ (2008, p.85) (Comissão para a Verdade e a Amizade), quando da observação das investigações levadas a cabo pelas próprias autoridades indonésias, indica que havia uma nítida intenção daquelas autoridades em desvincular de qualquer política institucional qualquer comportamento atentatório aos Direitos Humanos ocorrido no Timor em 1999, atribuindo a sua execução a ações individuais e isoladas.

Em conclusão, enquanto os dossiês concordam com a existência de crimes contra a humanidade e que esses crimes contra a humanidade envolvem grupos de pró-independência, eles não alcançam conclusões substantivas sobre a responsabilidade institucional. Embora os Dossiers sejam unânimes sobre a questão da ocorrência de

¹¹⁵ Segundo o sítio eletrônico da CHEGA, disponível em < <http://www.chegareport.net/about-us/> >. “a Comissão para a Verdade e a Amizade (CTF) era um organismo oficial indonésio e timorense patrocinado pelo presidente da Indonésia e pelo presidente do Timor-Leste (atuou entre 2005 e 2008). Compreendeu 15 Comissários: sete da Indonésia, oito de Timor-Leste que funcionavam como um secretariado conjunto em Bali. O financiamento era fornecido por ambos os governos”. (tradução nossa)

crimes contra a humanidade, no geral, sua abordagem é conceitualmente falha e eles não utilizam grande parte das provas coletadas que são relevantes para a prova dos elementos substanciais.

Os Dossiers, no entanto, contêm quantidades substanciais de evidências que poderiam ter sido objecto de uma investigação séria quanto à responsabilidade institucional. Esta evidência indica que, pelo menos no nível local, houve um apoio institucional considerável para as milícias pró-integração que foram os principais perpetradores dos crimes contra a humanidade. Além disso, os Dossiês incluem uma quantidade substancial de evidências que sugerem o envolvimento direto do pessoal da TNI ou da Polri na perpetração dos crimes sob a forma de co-perpetração com as milícias. Os dossiês, exceto em três casos acima mencionados, sistematicamente não exploram essa dimensão de responsabilidade. (tradução nossa)

Com relação ao estabelecimento institucional da PNTL, é importante destacar que os relatórios da UNTAET mencionam que a formação de seus agentes se dava em um cronograma exíguo, o que prejudicava a incorporação de certos valores como centrais (Direitos Humanos, por exemplo). O cronograma de formação era exíguo pela necessidade de que os policiais aprendessem seu ofício o quanto antes, dada a proximidade da independência do país e a iminente redução dos efetivos da UNDP após esse evento (downsizing).

A par de uma formação muito rápida, acrescenta-se o fato de que nada menos do que 29 países influenciavam na formação do novo contingente policial, fato este que contribui para a mitigação de uma unidade de pensamento doutrinário à instituição.

Sobre este tema, Ferro e Hermenegildo (2010), em artigo intitulado “(Re)formação do Setor de Segurança em Timor-Leste”, assim discorrem:

As transições políticas e a construção de estados dedicam grande atenção à reforma da segurança pública, sem, por vezes, terem preocupações de fundo com o modelo final de segurança, deixando-se influenciar por interesses de natureza interna e/ou externa. Com efeito, o que acontece é que, anos mais tarde, esses modelos definidos sem um objectivo estratégico e sem estarem adequados ao contexto local, colapsam e colocam em causa a sobrevivência e manutenção do próprio estado. Timor-Leste foi um exemplo paradigmático deste caso.

...

A falta de uma doutrina policial forte onusiana e a incapacidade de ministrar formação básica uniforme a todos os seus elementos faz com que os sucessos da UNPOL, na construção de capacidades locais, na reforma da PNTL, sejam tributários das doutrinas, estilos e estratégias nacionais de cada formador.

Em resumo, a coordenação da formação de uma nova polícia para o Estado timorense foi delegada pela UNTAET aos Estados que se dispuseram a colaborar nessa importante tarefa, no entanto, a ONU não dispunha de uma doutrina própria a esse respeito que estabelecesse as bases para nortear esse processo desde a sua formação até o emprego da instituição policial.

3.4.4 “a) Ajudar a proteger a população do Timor-Leste deslocada ou afetada de outra forma pelo conflito” (12,1%)

Desde o início de suas atividades no Timor-Leste, a UNTAET demonstrou grande empenho em ajudar a população timorense de uma maneira geral. O termo “deslocada ou afetada de outra forma pelo conflito” ampliava bastante o escopo de atuação da organização, contudo, as ações voltadas ao retorno dos refugiados foram as mais importantes adotadas para o cumprimento do objetivo “a”. Além dessas ações (voltadas aos refugiados), foram identificadas nos relatórios da UNTAET ações em prol dos ex-servidores públicos, na questão de suas pensões, e ações voltadas ao julgamento, na Indonésia, dos perpetradores da violência de 1999.

Timor-Leste teve uma massa de refugiados após os incidentes de 1999. Uma grande parte de sua população deslocou-se internamente e outra parte, bastante significativa, se refugiou na porção oeste da ilha, em território indonésio.

As avaliações iniciais do Banco Mundial (uma das primeiras após a onda de violência), contidas no relatório “Background Paper Prepared For The Information Meeting On East Timor” (Banco Mundial, 1999, p.2), assim descreviam o cenário de destruição:

A votação e a violência que se seguiu.

Uma votação realizada em 30 de agosto de 1999, sob os auspícios das Nações Unidas, levou a população timorense a rejeitar a autonomia na Indonésia em favor da independência, com uma margem de 78,5% para 21,5%. O anúncio dos resultados da votação foi seguido por uma explosão de violência no território: muitas pessoas foram mortas, mais de 500 mil pessoas podem ter sido deslocadas em Timor-Leste e outros 150 mil podem ter sido transferidos para Timor Ocidental e outras partes da Indonésia, por escolha ou intimidação. Houve destruição generalizada e saque de propriedade pública e privada. Até 50% das casas em Díli e a parte ocidental de Timor-Leste foram danificadas ou destruídas. (tradução nossa)

Anos mais tarde, em análise mais acurada da situação, o ACNUR avaliou a situação no relatório “Evaluation of UNHCR’s repatriation and reintegration programme in East Timor, 1999-2003” (ONU, 2004, p.12) da seguinte forma:

6. Apesar da inusitada rapidez da resposta da ONU, muitos danos já foram feitos. Partidas de pessoas foram mortas, com massacres em grande escala em Maliana, Oecussi, Suai e Liquica. Cerca de 70% das infra-estruturas públicas e habitação privada foram destruídas, com Díli e outras grandes cidades em grande parte queimadas e destruídas. De forma mais significativa, a sociedade timorense foi dividida de três maneiras: cerca de 250-280.000 ou cerca de um terço se refugiaram (ou foram forçados a refugiar) em outras partes da Indonésia, muitos deles em Timor Ocidental ("refugiados"), mais de 300 mil pessoas foram internamente deslocadas

para as montanhas dentro de Timor Leste ("IDPs") e uma minoria permaneceu em suas áreas de origem ('stayees'). (tradução nossa)

Os relatórios do Secretário Geral são bastante limitados em descrever o perfil dos refugiados, porém os relatórios do ACNUR são mais precisos (ONU, 2004, p.12):

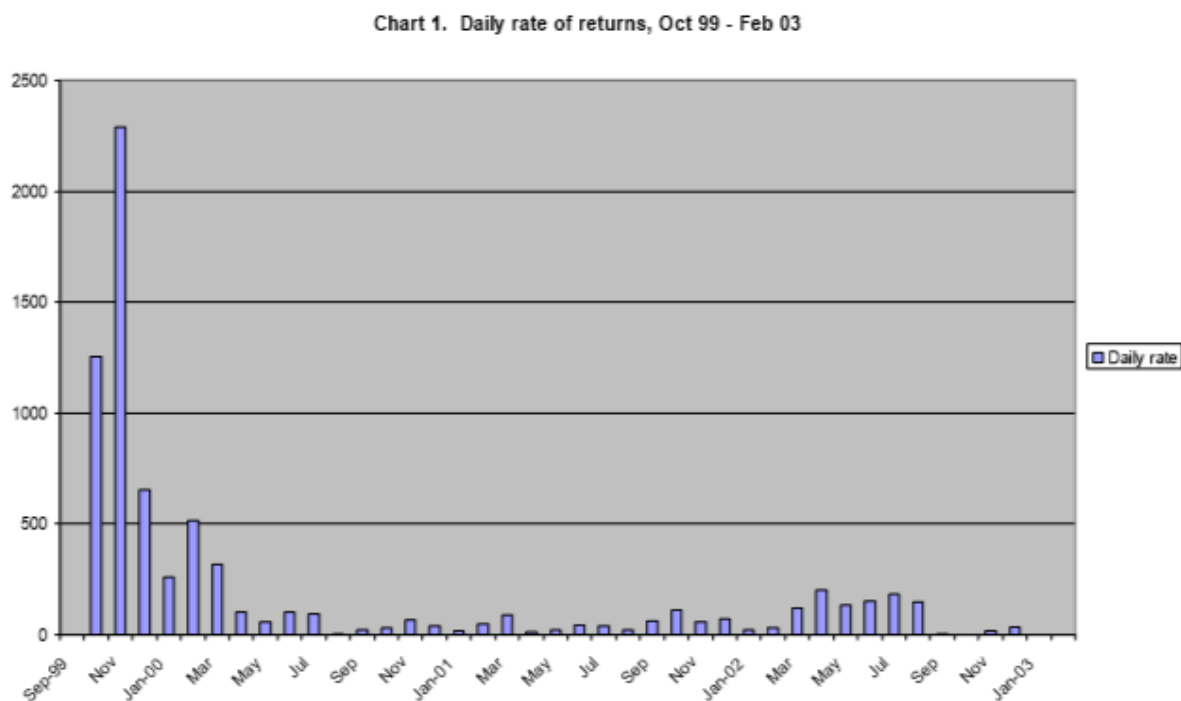
Daqueles que foram para Timor Ocidental, alguns refugiaram-se com parentes, enquanto a maioria agrupava-se em mais de 200 locais diferentes, em sua maioria relativamente perto da fronteira. Alguns fugiram simplesmente para evitar a violência, outros para escapar de retaliação porque eles próprios eram perpetradores da destruição. Uma maior proporção importante deixou devido à sua associação com os perpetradores ou líderes de sua comunidade (em vez de envolvimento ativo), e outros ainda foram forçados pela milícia a sair com eles para uso posterior como possível barganha. Em uma questão de dias, portanto, um caso de carga de refugiados muito complexo foi criado, tanto em termos de dispersão geográfica quanto de motivação para a saída. (tradução nossa)

Como se percebe, a questão dos refugiados timorenses era bastante complexa porque misturava em um mesmo contingente pessoas com diferentes motivações e que se espalharam por diferentes localidades. Além disso, a natureza da operação de retorno dos refugiados mudou ao longo do tempo, tornando a equação mais complexa ainda. Conforme o próprio entendimento do ACNUR, garantir o retorno dos refugiados, após uma primeira leva de retorno em massa, não era apenas uma questão humanitária, era a própria garantia da estabilidade política do país (ONU, 2004, p.1):

A população de refugiados em Timor Ocidental foi vista como uma ameaça para a estabilidade de Timor-Leste. Quando, após os retornos de massa dos primeiros três meses, os fluxos de retorno de Timor Ocidental secaram de repente no início de 2000, o retorno dos refugiados remanescentes foi assim visto como um elemento essencial para estabilizar a situação em Timor-Leste. As exigências do ACNUR, portanto, mudaram drasticamente - de como lidar com o retorno em massa para como sustentá-lo. Esta repatriação não foi apenas uma intervenção humanitária, tornou-se um objetivo político. (tradução nossa)

A figura a seguir demonstra a tendência de diminuição de retorno diário dos refugiados a partir de uma onda inicial expressivamente significativa (até maio de 2000) e corrobora a ideia de que a natureza da operação de retorno dos refugiados tinha que ser alterada:

Figura 7 – Fluxo de retorno dos refugiados entre outubro de 1999 e fevereiro de 2003



Fonte: ONU, 2004

Os relatórios da UNTAET (Secretário Geral) informam que a ONU tomou medidas de aproximação com as autoridades indonésias para garantir o retorno dos refugiados. Embora não sejam explícitos, os relatórios dão a entender que a boa vontade das autoridades indonésias em atender os pedidos da ONU não era correspondida no nível da execução, tanto pelo comportamento refratário do Poder Judiciário indonésio em bem julgar os casos de violações de Direitos Humanos e homicídios (demasiadamente complacentes com os réus), quanto pela insubordinação dos milicianos que controlavam muitos campos de refugiados. Essa descrença no Poder Judiciário indonésio e essa liberdade de atuação dos milicianos são retratadas pelo ACNUR em seu relatório (ONU, 2004):

349. No entanto, isso deve ser definido contra o fato de que a maioria dos observadores concordou que provavelmente não seria possível levar as pessoas à justiça nos tribunais indonésios se permanecerem em Timor Ocidental. Assim, a única esperança para a justiça consiste em colocar elementos criminosos de volta a Timor-Leste, onde haveria a possibilidade de serem levados a julgamento através de uma Unidade de Crimes Graves funcionando corretamente (ONU, 2004, p.89, tradução nossa)

Os grupos de milícias mantiveram ligações com as forças e autoridades de segurança em Timor Ocidental e exerceram um controle significativo sobre os refugiados

timorenses em campos ali. Eles, como o grupo político guarda-chuva UNTAS, rejeitaram os resultados da consulta popular e se opuseram mais ou menos violentamente à repatriação e, portanto, a um objetivo chave do ACNUR: escolha livre e informada. Eles viram o UNHCR não como uma organização humanitária imparcial, mas como indistinguíveis da ONU e da força militar internacional (INTERFET) percebida como roubada por Timor-Leste da Indonésia. (ONU, 2004, p.26, tradução nossa)

Ambos os fatores não dependiam da atuação da UNTAET por intermédio do ACNUR. Nesse sentido, deve ser destacado que, naquilo que dependeu da atuação da ONU, o retorno dos refugiados foi uma operação de extremo sucesso, garantido pela determinação e coragem dos membros do ACNUR, mesmo com a má-vontade das autoridades indonésias nos escalões mais baixos. A atuação do ACNUR deve ser destacada como imparcial e a maior prova disso foi a sua ajuda no assentamento de refugiados na própria Indonésia, quando estes o fizeram por opção, conforme mencionam os relatórios da UNTAET.

Dos cerca de 260.000 (duzentos sessenta mil) refugiados, cerca de 225.000 (duzentos e vinte e cinco mil) retornaram ao Timor-Leste até final de 2002 (ONU, 2004, p.101) a um custo total de aproximadamente 80 milhões de dólares e um custo *per capita* de 358 dólares (ONU, 2004, p.27). Em virtude dessa alta taxa de retorno, “em maio de 2002, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados anunciou sua intenção de aplicar a cláusula de cessação da Convenção de 1951 aos refugiados timorenses” (ONU, 2004, p.101) (tradução nossa) tendo esse status sido alterado em 1º de janeiro de 2003.

Outra situação que chamou a atenção nos relatórios da UNTAET, e demonstra o nível de complexidade das situações geradas em um ambiente pós-conflito, foi a questão dos funcionários públicos refugiados que desejavam retornar ao Timor-Leste. Com a mudança de status do território, um retorno ao Timor significaria uma mudança de “patrão” e a automática perda de benefícios salariais. A UNTAET foi combativa e intercedeu em favor dos refugiados que estavam nessa situação, entendendo que a perda de qualquer amparo seria um obstáculo ao livre convencimento pelo retorno.

Desta forma, foi sugerida a criação de um fundo indenizatório, o qual receberia contribuições da ONU desde que o governo da Indonésia se comprometesse com a sua contrapartida. Haveria também uma data limite para a tomada de decisão que viesse a beneficiar os refugiados que optassem por retornar ao Timor-Leste (até o fim de 2002). O documento “UNHCR 2002 Global Appeal (Addendum)” (ONU, 2002, p.31) enuncia alguns detalhes sobre o fundo:

"Fundo de pensão especial" para ex-funcionários da Indonésia

Para resolver uma preocupação crítica para alguns dos 8.655 timorenses que anteriormente trabalharam com o governo indonésio, o ACNUR contribuirá para um "Fundo Especial" a ser administrado pelo Governo de Timor-Leste e pelo PNUD. O fundo no valor total de US \$ 25 milhões proporcionará aos interessados um pagamento de indemnização em vez da pensão do governo indonésio. O contributo do ACNUR será dirigido às pessoas que desejam retornar a Timor-Leste da Indonésia (particularmente Timor Ocidental), embora outros antigos funcionários públicos que já estão em Timor-Leste também sejam elegíveis. Nos termos dos regulamentos existentes, os antigos funcionários públicos indonésios perderiam todos os direitos às pensões indonésias após o retorno a Timor-Leste. A contribuição do ACNUR para o "Fundo Especial" dependerá do depósito de um pagamento pelo Governo da Indonésia a este Fundo.

...

Os beneficiários incluirão empregados aposentados e atuais com, pelo menos, um ano em tempo integral no governo indonésio e que permaneceram em Timor-Leste ou que retornarão em uma data a ser resolvida em 2002. Os pagamentos serão feitos escalonadamente, dependendo dos anos de serviço e da posição hierárquica final. Em princípio, cinco "níveis" serão estabelecidos com pagamentos de montante fixo que variam entre 5 milhões e 15 milhões de Rúpias da Indonésia. O pagamento será feito em duas parcelas iguais ao longo de um período de doze meses para garantir que o retorno seja sustentável e permanente.

O contributo do ACNUR para o Fundo Especial, que será administrado pelo PNUD, depende da contribuição do governo indonésio para atender a uma percentagem dos requisitos gerais de orçamento. O Governo da Indonésia já efetuou um pagamento de US \$ 2 milhões para o fundo. (tradução nossa)

Em suma, o apoio prestado pela ONU à população do Timor-Leste, afetada de alguma maneira pelo conflito, foi um dos pontos altos de sua intervenção no país. Os aspectos negativos na consecução desse objetivo não dependeram da organização e esta se mostrou ativa nos momentos de crise e de pouca esperança de colaboração por parte dos indonésios. O retorno de mais de 86% dos refugiados com a sua devida alocação no território timorense foi uma operação complexa cujo relato extrapolaria em muito os objetivos desta tese, entretanto é digno de registro a competência demonstrada pelos agentes do ACNUR e todos os demais envolvidos no processo de repatriação dos refugiados.

3.4.5 “i) Promover a recuperação do desenvolvimento econômico e social, inclusive nos terrenos da saúde e da educação” (11,4%)

Este era um dos objetivos mais ambiciosos da UNTAET. Promover a recuperação do desenvolvimento econômico e social do território, sem o nível de destruição que lhe foi imposto, já seria uma tarefa extremamente complexa. Com o estado de destruição apresentado, a tarefa se tornou, sobremaneira, difícil.

De igual forma, deve ser lembrado que a ênfase das ações da UNTAET recaiu na dotação de capacidade estatal ao Timor-Leste, promovendo ações que buscavam a estruturação institucional do governo em primeiro lugar (este aspecto já foi analisado com as observações feitas sobre o objetivo “c”), em detrimento de uma atuação direta na economia do país. Para este fim, a UNTAET praticamente delegou¹¹⁶ ao Banco Mundial a tarefa de reorganizar minimamente a economia do país por intermédio da elaboração de projetos de desenvolvimento nas áreas da saúde, da educação, da agricultura, do desenvolvimento do setor privado e da capacitação econômica. A recuperação das infraestruturas de outras áreas (estradas, portos, serviços de água, telecomunicações e energia) ocorreria por intermédio da ação do Banco Asiático de Desenvolvimento¹¹⁷. Essa divisão não aparece de maneira explícita nos relatórios da UNTAET. Ela se conclui pela análise da combinação do que previa o parágrafo 5 da Resolução 1272 (ONU, 1999) e das descrições do TFET. A ação do Banco Mundial não era direta na execução de seus projetos financiados pelo TFET. Na verdade, o Banco executava um papel semelhante ao de um fiador, emprestando sua expertise para o planejamento dos projetos de desenvolvimento, submetendo-os à “análise” do ETTA, cuja “aprovação”, desde que seguissem as diretrizes do Banco, determinava a liberação dos recursos pelos doadores internacionais. Posteriormente, a execução dos projetos com as verbas do TFET era encampada pelo governo transitório (ETTA) sob a supervisão de técnicos do Banco Mundial e com o auxílio de outras agências da ONU e ONGs em algumas oportunidades. Essa relação entre o Banco Mundial, o ETTA e os doadores é descrita nas passagens a seguir do relatório “The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs” (Banco mundial, 2002):

À medida que a transição progrediu, a UNTAET gradualmente trouxe a representação timorense para o governo e afastou suas estruturas das de uma missão da ONU para as de um governo nacional normal. A visão de que o papel "Governo" da UNTAET deve orientar seu relacionamento com a TFET e o Banco ganhou vantagem e, posteriormente, a cooperação foi suave e eficiente.

¹¹⁶ O relatório “The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs” (Banco Mundial, 2002, p.5) indica que “a cooperação entre o Banco e a UNTAET também foi inicialmente dificultada pelo duplo papel da UNTAET como a Missão das Nações Unidas em Timor-Leste e como a Administração de Transição em Timor-Leste”. No entendimento do Banco, “a UNTAET - como governo - deveria estabelecer estruturas governamentais completas e atuar como uma contrapartida do governo para as agências das Nações Unidas, Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) e doadores”. O Banco Mundial finaliza referindo que “as relações entre o Banco e a UNTAET seriam regidas pelos seus papéis e obrigações mútuas como parceiros no sistema das Nações Unidas sempre que a UNTAET fosse vista como uma missão da ONU. O modelo de negócio habitual entre o Banco e os governos beneficiários prevaleceria sempre que a UNTAET fosse vista como atuando como Governo”.

¹¹⁷ A análise da recuperação da infraestrutura do país faz parte do objetivo “b) Facilitar a reabilitação e reconstrução de emergência dos serviços e da infraestrutura”.

O Fundo Fiduciário para Timor Leste realizou mais promessas do que o planejado inicialmente e, durante a maior parte da sua vida, teve fundos suficientes para iniciar os projetos **priorizados** pelo Governo e **apresentados** ao Conselho dos doadores do TFET.

Os programas TFET foram priorizados em um ciclo semestral e **implementados** pelo Governo, mas com o **apoio intensivo** dos co-administradores do TFET - funcionam de forma semelhante a um orçamento de desenvolvimento separado.

Os programas TFET são tratados no **orçamento** e priorizados a cada seis meses pelo **Conselho de Ministros**, mas as **apresentações sobre o status financeiro** da TFET ainda são feitas pelo **Banco Mundial** e pelo Banco Asiático de Desenvolvimento, teria sido desejável transferir esse conhecimento mais rapidamente para o Ministério da Finança.

Os programas TFET são **implementados pelo governo**, assim como os projetos IDA ou ADB normais, e funcionam de forma semelhante a um orçamento de desenvolvimento.

Ao expressar a nossa preferência por esforços de reconstrução liderados pelo governo, gostaríamos de enfatizar que essa preferência é muito baseada em considerações específicas do país. Como afirmado antes, Timor Leste teve um processo político altamente legítimo combinado com uma administração nascente com baixa capacidade. **Trabalhar com o governo emergente foi uma escolha lógica neste caso, tanto para proporcionar a oportunidade de construir capacidade e reforçar a legitimidade das novas autoridades.** Mas nos casos em que a legitimidade do governo não é amplamente aceita no país ou onde o governo é um regime existente ou um movimento de resistência com registro de problemas sérios de governança, por exemplo em questões de direitos humanos ou corrupção, mecanismos de reconstrução alternativos podem ser preferíveis para atender às necessidades básicas da população sem alimentar problemas de governança do estado com um enorme fluxo de dinheiro proveniente de ajuda internacional. (tradução nossa)

Do ponto de vista macroeconômico, os relatórios da UNTAET mencionam marginalmente o papel do Fundo Monetário Internacional, relatando que esta instituição teve relevância na regulamentação macroeconômica do país, na coordenação do ingresso de receitas e na regulamentação bancária. Ainda que a atuação do Fundo esteja mais relacionada ao objetivo “c” (administrar o território e estabelecer as bases para um bom governo), não se pode deixar de reconhecer que, sem o seu assessoramento, a promoção do desenvolvimento econômico e social não teria o ambiente propício para a sua implementação. A fim de que se registre a atuação básica do Fundo, transcreve-se a seguir um extrato de suas principais realizações, descritas no relatório “East Timor Establishing the Foundations of Sound Macroeconomic Management” (FMI, 2000, p.13):

Para eliminar o vácuo criado pela retirada das instituições indonésias encarregadas da gestão fiscal, o pessoal do FMI recomendou uma estratégia fiscal que incluiu o estabelecimento de uma Autoridade Fiscal Central (CFA) e a adoção de um orçamento consolidado intercalado sustentado por um sistema de imposto simples e um plano de despesas que garanta a prestação de serviços públicos básicos. O CFA, uma vez

operacional, seria responsável por projetar uma estratégia fiscal global, formular política fiscal e administrar a cobrança de receitas e coordenar a execução do programa de despesas. O pessoal do FMI recomendou que o CFA deveria consistir de quatro departamentos: o departamento de orçamento, que planejaria o orçamento, elaboraria previsões econômicas e reuniria as opções de receitas tributárias e não tributárias e as despesas públicas; o departamento de tesouraria, que executaria o orçamento e seria responsável pela emissão de autoridade financeira às agências de gastos, dentro dos limites autorizados no plano geral; o departamento de administração fiscal, que seria responsável por aumentar os lucros através de impostos; e uma parte, que seria responsável por aumentar as receitas através de direitos aduaneiros. (tradução nossa)

O ambiente inicial para a promoção do desenvolvimento econômico e social do território não era em nada favorável. Atendo-se à descrição do estado de destruição em que se encontrava o país, este autor entende esgotado o tema. Não obstante, os relatórios da UNTAET dão algum destaque ao nível de destruição das estruturas de saúde, sem, contudo, mencionar maiores detalhes sobre o estado em que se encontravam as estruturas educacionais, tanto do ponto de vista humano quanto do ponto de vista físico.

Na área da saúde, os relatórios da UNTAET descrevem a destruição de 77% das clínicas do país e apontam para a presença de apenas 23 médicos timorenses no território. Na educação, os relatórios da UNTAET não mencionam com precisão as condições iniciais em que o setor se encontrava ao momento da intervenção. Esta descrição é melhor abordada nos relatórios do Banco Mundial.

A saúde no Timor-Leste já era um setor deficiente antes mesmo dos incidentes de 1999. Diferentemente do setor da educação, que recebeu alguma atenção por parte dos indonésios, o setor da saúde foi completamente negligenciado no período anterior a 1999. O relatório do Banco Mundial “Timor Leste Desafios para uma Nação Nova” (Banco Mundial, 2002, p.17), assim descrevia o quadro da saúde no período pré-intervenção da ONU:

34. A saúde durante os finais da década de 1990 apresenta-se inaceitavelmente deficiente. A esperança de vida continua muito baixa – abaixo dos 50 anos, de acordo com uma estimativa. A taxa de mortalidade infantil era muito elevada – 135 por cada 1000 nados vivos em 1995, o estado da saúde reprodutiva da população era seriamente preocupante e a taxa total de fertilidade era de 4,43% (comparada com 2,78% na Indonésia). A taxa natural de aumento demográfico - de cerca de 2,2% - é assim bastante alta. As duas doenças graves principais são a malária e a tuberculose. Mas, apesar da alta proporção de consultas externas ligadas a malária e a tuberculose, as consultas externas continuam baixas – ligeiramente acima de 1 consulta per capita. (tradução nossa)

Em suma, a UNTAET sabia que os desafios em ambas as áreas seriam por demais audaciosos e que só se concretizariam a longo prazo, contudo, era preciso criar uma consciência

de que sem esses pilares o caminho para o desenvolvimento do país seria mais difícil ainda. As maiores provas de que essa mentalidade foi inculcada, tanto no nível governamental quanto no da sociedade, se refletem no percentual dos gastos governamentais (ETTA) nesses setores (40% do total conforme já mencionado, na quantidade de servidores contratados nos dois setores (dois terços do total) e na materialização documental das maiores aspirações da população, que elencou a saúde e a educação como prioritários no documento “East Timor 2020 – Our Nation, Our Future” (2002).

Em resumo, se pode inferir que esses dois aspectos foram os priorizados sob o ponto de vista social. A citação que detalha os projetos desenvolvidos pelo TFET, logo a seguir, demonstra que, quando somados, os projetos na área de educação e saúde perfaziam um total de 53,1 milhões de dólares, ao longo de três anos, superando todos os demais e correspondendo a 35,84% do total das verbas arrecadadas pelo TFET ou 52,9% das verbas de cunho socioeconômico (excluídas aqui as verbas de recuperação de infraestrutura).

Sob o prisma do desenvolvimento econômico e social, primeiramente se faz necessário compreender quão desassistida era a população do país ao momento da intervenção. O Banco Mundial descreve a situação de absoluta pobreza em que viviam os timorenses em diversas oportunidades:

8. Redução da Pobreza.

Os resultados preliminares do inquérito aos núcleos familiares (TLSMS), recentemente completado, indicam uma incidência de pobreza de 40% em 2001. A incidência da pobreza é menor nas zonas urbanas (25%) do que nas zonas rurais (44%). A pobreza é predominantemente um fenómeno rural: 85% da população pobre habita nas zonas rurais. A incidência de pobreza mais baixa é em Dili/Baucau (14%) e a maior regista-se no centro rural e no oeste rural (49%). Não surpreendentemente, a agricultura é a ocupação principal da população, particularmente da população mais pobre. Em Timor Leste, tal como noutros locais, existe uma correlação forte entre a pobreza de consumo e os baixos níveis educativos. A posse de bens, incluindo acesso a terra, está também correlacionada com menos pobreza. (Timor Leste Desafios Para Uma Nação Nova) (BANCO MUNDIAL, 2002, p.ii, tradução nossa)

6. Pobreza e indicadores sociais.

Mesmo antes da recente destruição e deslocamento, Timor Leste foi uma das áreas mais pobres do Leste Asiático. Os valores do governo indonésio indicam um PIB per capita inferior a US \$ 395 em 1997. Aproximadamente 50% das famílias estão agrupadas em torno da linha de pobreza. Os principais indicadores sociais foram em níveis extremamente baixos, com expectativa de vida estimada em 56 anos, apenas 41% da população alfabetizada, matrícula da escola primária em 70% e inscrição no ensino secundário em 39%. A provisão de infra-estrutura social e econômica também foi baixa antes da crise, com apenas 29% das famílias que têm acesso a água potável e apenas 22% com eletricidade. Apenas 49% das aldeias eram acessíveis por estrada pavimentada antes da crise. (Background Paper Prepared For The Information Meeting On East Timor) (BANCO MUNDIAL, 1999, p.3, tradução nossa)

Com o fim de mitigar essa situação e antes mesmo dos objetivos da própria UNTAET estarem estabelecidos, o Banco Mundial previu a estruturação da Joint Assessment Mission – JAM (Missão de Avaliação Conjunta), já mencionada. O relatório “The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs” (Banco Mundial, 2002, p.4) descreve alguns aspectos importantes sobre o trabalho da JAM:

...A missão foi "conjunta" em primeiro lugar em seus esforços para desenvolver uma parceria igualitária entre seus 25 participantes internacionais e 25 timorenses. O envolvimento de coordenadores e especialistas técnicos timorenses foi fundamental para orientar a missão para o contexto timorense. Também ajudou os vários parceiros internacionais e seus homólogos timorenses a elaborar um plano coerente endossado por todos os lados. Para promover a compatibilidade com os objetivos de desenvolvimento a mais longo prazo, a JAM utilizou uma abordagem abrangente de estrutura de desenvolvimento, abrangendo oito setores e incorporando conhecimentos técnicos internacionais de cinco países doadores, quatro agências das Nações Unidas, a Comissão Européia, o Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Mundial. Uma missão simultânea do FMI acompanhou o JAM...

...Os primeiros membros da missão chegaram a Timor-Leste em 20 de outubro de 1999, onde foram organizados em oito equipes de campo compostas por um número igual de especialistas timorenses e internacionais. As equipes abrangiam saúde, educação, agricultura, infra-estrutura, desenvolvimento do setor privado, justiça, requisitos de administração pública e questões macroeconômicas. Uma equipe de coordenação composta por representantes dos Timorenses, do Banco Mundial e da UNAMET monitorou o processo geral e os resultados. A administração pública e as equipes macroeconômicas / fiscais sintetizaram os resultados das equipes setoriais para fazer recomendações sobre estruturas, tamanho, salários e estrutura do serviço público, e um orçamento de reconstrução recorrente e trienal de um ano, com os requisitos de financiamento externos associados. As equipes foram alojadas em barracas no prédio do parlamento abandonado por três semanas e realizaram avaliações de campo intensivas. (tradução nossa)

Baseado nas avaliações da JAM, entre outras coisas, foi que o Banco Mundial definiu suas estratégias e programas de atuação para a recuperação do desenvolvimento econômico do país (a cargo do Banco Mundial) e para a recuperação de sua infraestrutura crítica (a cargo do ADB), todas adotadas sob o guarda-chuva do TFET e, como tal, dependentes de doações internacionais. A recuperação de infraestruturas críticas, tarefa que ficou a cargo do ADB, será abordada quando da análise do objetivo “b” (facilitar a reabilitação e reconstrução de emergência dos serviços e da infraestrutura), conforme já mencionado.

Os programas adotados pelo Banco Mundial no período não tiveram menção específica nos relatórios da UNTAET e foram os seguintes:

- O Projeto de Empoderamento Comunitário e Governança Local (Community Empowerment Project – CEP): elege conselhos de desenvolvimento de aldeias e fornece recursos para reabilitar infraestrutura básica e reiniciar atividades econômicas. Inclui patrimônio cultural especial e grupos vulneráveis, como viúvas

(US \$ 19 milhões em 3 anos).

- O Projeto de Geração de Emprego Comunitário de Dili em parceria com o PNUD: utilizou trabalhos públicos para gerar emprego temporário para os pobres da capital (US \$ 496.000 em 5 meses).
- O Programa de Revitalização do Sistema Escolar: inclui financiamento para a renovação de escolas danificadas e para a construção de novas (US \$ 27,8 milhões em 3 anos).
- O Programa de Reabilitação e Desenvolvimento do Setor de Saúde: apoia a Autoridade de Saúde Interina, para a reabilitação e reequipamento de instalações de saúde (US \$ 25,3 milhões ao longo de 3 anos).
- O Projeto de Reabilitação e Desenvolvimento Agrícola: visa restaurar ativos produtivos prioritários - como pecuária, irrigação e infra-estrutura rural - antes de mudar sua ênfase para programas orientados pela demanda e estruturar intervenções para enfrentar deficiências nos mercados e sistemas de distribuição rural (US \$ 14,8 milhões ao longo de 3 anos).
- O Projeto Estradas, Transportes, Portos e Energia: fornece reparos de emergência à infraestrutura chave dentro de um quadro setorial de dois anos (US \$ 38,8 milhões em 3 anos).
- O Projeto de Reabilitação de Abastecimento de Água e Saneamento: visa reabilitar infra-estrutura de abastecimento de água e saneamento e fornecer serviços sustentáveis de abastecimento de água e saneamento (US \$ 9 milhões em 1,5 anos).
- O Projeto de Pequenas Empresas: oferece empréstimos e treinamento de habilidades empresariais para empresas timorenses para reviver a economia local e criar empregos (US \$ 12,35 milhões em 2 anos).
- O Projeto de Desenvolvimento de Microfinanças (MDP): visa reabilitar e fortalecer as operações das cooperativas de crédito e estabelecer um banco de microfinanças sustentável para prestar serviços financeiros a famílias pobres e de baixa renda (US \$ 4 milhões em 3 anos).
- O Projeto de Capacitação Econômica: tem como objetivo abordar a escassez de habilidades necessárias em Timor-Leste, que restringe o funcionamento das principais instituições econômicas e financeiras (US \$ 600.000 ao longo de 1,5 anos). (The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs) (BANCO MUNDIAL, 2002, p.26, tradução nossa)

É interessante notar que os projetos de desenvolvimento socioeconômico que mais receberam atenção, depois dos projetos voltados à educação e saúde, foram os projetos voltados à população rural, a qual ainda vive em pequenas comunidades no interior do país. Os projetos de Empoderamento Comunitário e Governança Local (CEP) e de Reabilitação e Desenvolvimento Agrícola (ARP – Agriculture Rehabilitation Project – Projeto de Reabilitação da Agricultura) receberam juntos, ao longo de três anos, 33,8 milhões de dólares o que equivale a 22,8% do total de verbas do CFET ou 33,6% se consideradas apenas as verbas de caráter socioeconômico (excluídas aqui as verbas de recuperação de infraestrutura). Nesse sentido, a execução dos projetos se alinhou à realidade do país, pois, como já foi mencionado,

75% da população vivia na zona rural e entre 85 e 90% da população era dependente da agricultura para sobreviver, além do fato do nível de pobreza daqueles que tinham a agricultura como base da atividade econômica ser bem maior do que os das demais ocupações laborais (vide quadro da página 142).

Em termos de mensuração dos resultados das atividades coordenadas pela UNTAET nas áreas da saúde, educação e promoção do desenvolvimento econômico pelo incentivo das comunidades locais e da atividade rural, os relatórios (UNTAET) são pobres em quesitos comparativos e percentuais, limitando-se a elencar dados concretos sem, no entanto, contextualizá-los em um ambiente pré-crise e pós-intervenção. Desta forma, é importante que se apresentem alguns indicadores do Banco Mundial, os quais revelam que, em determinados aspectos, os níveis pré-crise foram alcançados e, até mesmo, superados, em pouco mais de dois anos de presença da ONU no território.

O relatório “The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs” (Banco Mundial, 2002, p.19) assim compara alguns dados que menciona como “core development indicators” (indicadores básicos de desenvolvimento) (tradução nossa):

Figura 8 – Indicadores básicos de desenvolvimento

Table 3: Development Indicators Prior to 1999 and in Fall 2001

Indicator	Pre-1999	2001
GDP (current US\$)	390	389
Rural households with animal holdings	90%	80%
Average animal holding per household	2.1	2.2
Net primary enrollment	65%	75%
Net secondary enrollment	27%	30%
Net female primary enrollment	68%	76%
DPT immunization	13%	9%
Access to piped water or pumps	30%	42%
Access to potable water	66%	50%
Electrification	35%	26%

Sources: Timor Living Standards Survey; SUSENAS; IMF estimates

Fonte: Banco Mundial, 2002.

Deve-se ressaltar que os níveis de destruição causados pela crise de 1999 agravaram sobremaneira as condições em que os projetos foram desenvolvidos e, assim sendo, a recuperação de alguns indicadores a níveis pré-crise é digna de menção positiva, pois revela uma efetiva recuperação nos respectivos setores.

Como exemplo, pode ser citada a recuperação do PIB do país a níveis pré-crise, ainda que, em grande parte, essa recuperação tenha se dado pela injeção de capitais trazidos pelos

servidores da ONU e o seu conseqüente incremento do setor de serviços (Banco Mundial, 2002). Os relatórios da UNTAET mencionam um crescimento do PIB de 18% em 2001 (vide relatório S/2002/432, desta tese), mas não chamam a atenção para o fato de que esse crescimento se deu sobre uma base econômica destruída.

Outros dados sobre esses setores (agricultura, comunidades locais, educação e saúde) revelam empenho da ONU na consecução das suas tarefas (The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs) (Banco Mundial, 2002, p.27), muito embora sejam dados absolutos sem nenhuma relativização:

Figura 9 – Outros resultados no terreno

Some results on the ground:

Number of village councils elected	418
Number of village projects completed	1,150
Number of schools rehabilitated / built	540
Number of schools books provided	2,073,400
Number of school furniture sets provided (students & teachers)	74,484
Number of health centers & posts rehabilitated (including mobile clinics)	269
Autonomous Medical Store built and stocked	✓
Autonomous Pharmaceutical distribution system established	✓
Number of household who received hand tools	20,658
Number of animals distributed	73,349
Number of animals vaccinated	1,269,303
Number of irrigation schemes rehabilitated	80
Kilometers of core roads rehabilitated	1,250
Rehabilitation of Dili port completed	✓
Number of loans issued	345
Person-days of work through mid-2002	2.9 million
Number of jobs generated through mid-2002	12,000

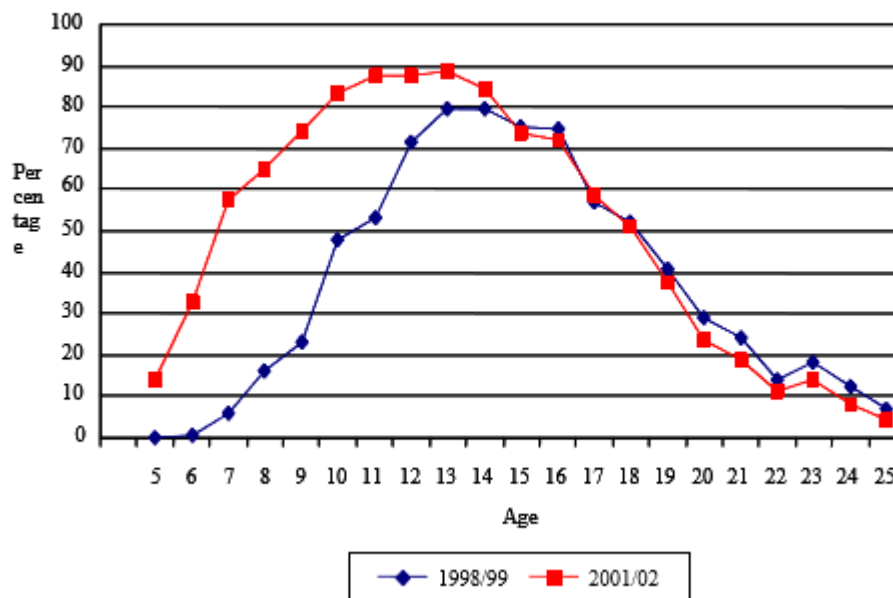
Fonte: Banco Mundial, 2002.

Sob o prisma da educação, além da atuação direta na reforma das estruturas físicas, na compra de material escolar e na contratação de professores, uma das maiores preocupações da UNTAET foi a de garantir a universalização do ensino, especialmente no ensino básico (dos 5 aos 14 anos), aspecto evidenciado pelo número alunos matriculados nesse nível (ensino básico), em números superiores aos níveis pré-crise de 1999. O relatório do Banco Mundial (2004, p.12)

intitulado “Timor-Leste Education Since Independence From Reconstruction to Sustainable Improvement” traz uma importante prospecção sobre essa temática:

Figura 10 – Taxa de participação escolar por idade (1998 – 2002)

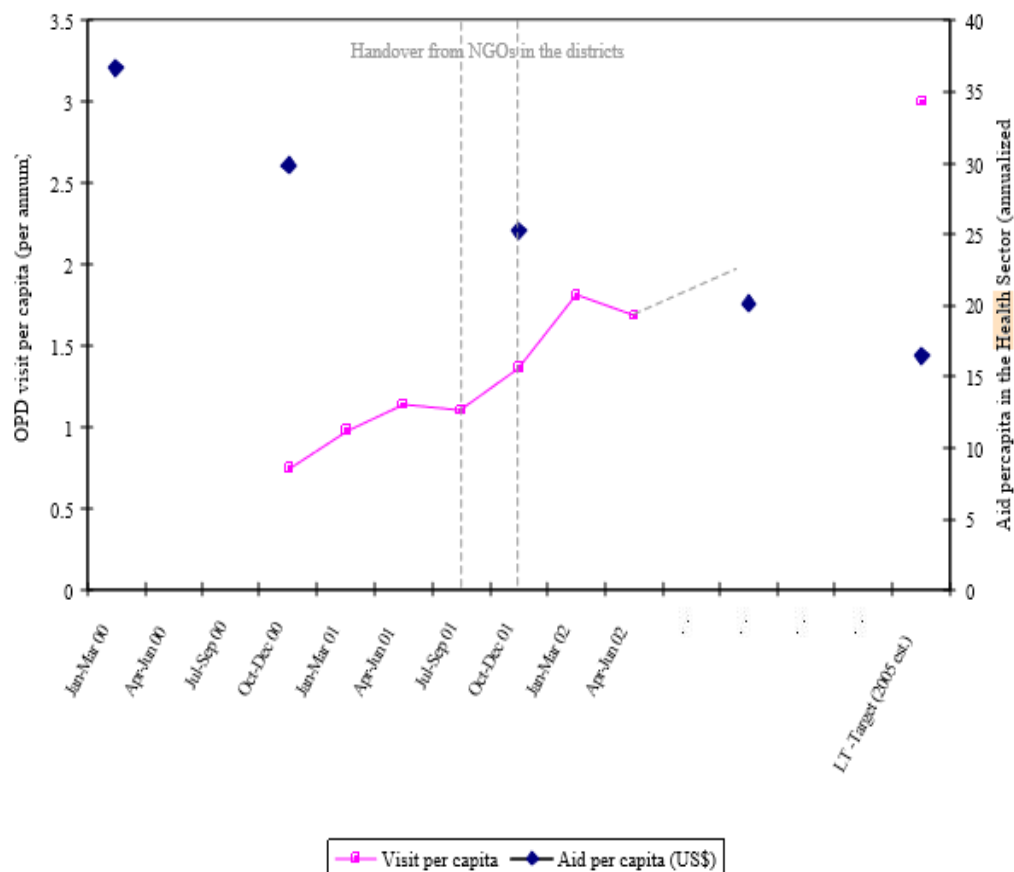
Figure 0.6: School Participation Rates by Age, 1998/99-2001/02



Fonte: Banco Mundial, 2004.

Na área da saúde, outra importante constatação foi a da diminuição dos custos per capita dos gastos no setor com o respectivo aumento da quantidade de atendimentos no período de atuação da UNTAET (Banco Mundial, 2002, p.28).

Figura 11 – Atendimentos per capita na área de saúde (2000 – 2002)

Annex 3: Transition in the Health Sector

Fonte: Banco Mundial, 2002.

Qualitativamente, os relatórios da UNTAET pouco mencionam sobre os projetos em separado. Esta análise, contudo, é realizada pelo Banco Mundial (2006, tradução nossa) que resumiu a sua atuação nos setores da agricultura, comunidades locais, educação e saúde no relatório “Project Performance - Assesment Report, Report No. 36590:

AGRICULTURA

...ao avaliar a eficiência, é importante notar que a fraca capacidade de implementação do estágio em questão foi causada pelo envolvimento de um número considerável de assessores internacionais (para aquisição, gerenciamento financeiro, monitoramento e avaliação, gerenciamento de projetos) que absorveram uma grande quantidade de fundos do projeto - 30% do custo total do projeto foi usado para serviços de consultoria. Não está claro se os cálculos do fluxo de custos para a taxa de retorno levaram em conta esses custos indiretos.

... Com base nas avaliações de relevância e eficácia substanciais do projeto e a eficiência incerta, o resultado geral é classificado como moderadamente satisfatório (BANCO MUNDIAL, 2006, p.25)

COMUNIDADES LOCAIS

As subvenções foram fornecidas diretamente aos conselhos subdistritais, que passariam os fundos com base em propostas recebidas das aldeias. Esperava-se que isso introduzisse a tomada de decisão local na reconstrução e a reversão de séculos de geração de relatórios para a autoridade, bem como apresentasse o conceito de "accountability" para baixo. (BANCO MUNDIAL, 2006, p.7)

Os recursos e os componentes de crédito não foram bem gastos nos grupos altamente vulneráveis o que reduziu a eficiência do uso dos mesmos para os projetos como um todo. Finalmente, as visitas de campo do IEG (Independent Evaluation Group) e estudos e relatórios também mostram que o vazamento de recursos ocorreu devido ao controle financeiro inadequado e à corrupção em vários componentes. Com base na avaliação da relevância, eficácia e eficiência, os resultados para os projetos são classificados como insatisfatórios. Embora a capacidade do projeto para obter dinheiro rapidamente para as comunidades tenha sido considerada como uma conquista significativa em uma crise, obter dinheiro rapidamente não foi um objetivo declarado do projeto e veio à custa do objetivo de melhoria da capacidade comunitária dos projetos. O objetivo não declarado levou à pressão do Banco para entregar dinheiro em um curto prazo, às vezes, mesmo em detrimento dos procedimentos do Banco. Ao mesmo tempo, o objetivo declarado de "fortalecer o capital social local" exigia que o tempo fosse gasto para preparar comunidades para gerenciar efetivamente os fundos do CEP. Por isso, houve um conflito interno entre os objetivos não declarados e declarados. A recente avaliação da TFET pela União Européia também observou que "desembolsos rápidos e transparentes não são compatíveis com o aumento da capacidade dos conselhos locais" (EU 2003). (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 15)

EDUCAÇÃO

A violência de setembro de 1999 destruiu parcialmente ou completamente 80 a 90 por cento dos edifícios escolares e infra-estrutura relacionada e quase todos os livros didáticos e materiais escolares. Assim como prejudicial foi a perda de professores e administradores escolares, a maioria dos quais eram indonésios e deixaram o país.

O país embarcou em uma campanha de reconstrução logo após a chegada das forças de paz das Nações Unidas e uma administração de transição foi posta em prática. Dentro de dois anos, com o apoio técnico e financeiro da comunidade internacional, muitas escolas foram reabilitadas, novos professores foram contratados e o sistema educacional tornou-se operacional. O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (2002) tornou a educação uma pedra angular da sua estratégia para aliviar a pobreza e facilitar o crescimento econômico. (BANCO MUNDIAL, 2006, p.50)

SAÚDE PÚBLICA

Registaram-se progressos significativos desde a violência de 1999 na reconstrução das instalações de saúde pública e no restabelecimento dos serviços de saúde, mas é necessário um progresso adicional, especialmente na expansão da cobertura da imunização e na melhoria dos cuidados pré-natais. Dadas as severas restrições de capacidade, o sistema de saúde continua a ser altamente dependente de médicos e especialistas internacionais. (BANCO MUNDIAL, 2006, p.50)

Como se pode observar da análise qualitativa feita pelo próprio Banco Mundial, sobre os principais projetos de desenvolvimento socioeconômicos encampados pela UNTAET no país, por mais que tenham realizado inúmeras tarefas, deve ser reconhecido que padeceram de problemas causados pelo excesso de capitais empenhados em consultorias (Agricultura), pela falta de capacitação mínima das comunidades locais para o emprego judicioso das doações obtidas internacionalmente (Comunidades Locais) e pela ausência de médicos e especialistas

locais (Saúde). Na educação, é importante ressaltar que o sistema educacional do país se tornou operacional, o que é um resultado compatível com o prazo do projeto (curto prazo) haja vista que objetivos na área da educação costumam apresentar resultados apenas a longo prazo.

O quadro a seguir, retirado do relatório “The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs” (Banco Mundial, 2002, p.11) traz uma avaliação horizontal de diversos setores de atuação da UNTAET, sob os parâmetros da transparência, do apoio técnico e da capacidade gerencial, da rapidez da reconstrução física, da rapidez da restauração da entrega dos serviços e do planejamento setorial.

Sob tais parâmetros, os setores em análise no presente objetivo (agricultura, comunidades locais, educação e saúde) tiveram a seguinte performance: transparência, somente atingida nos projetos na área de saúde; capacidade gerencial/técnica altas, atingida nos projetos nas áreas de saúde, agricultura e desenvolvimento comunitário; reconstrução física rápida, atingida nas áreas de educação e desenvolvimento comunitário, rapidez da restauração da entrega dos serviços, atingida nas áreas da educação, saúde, agricultura e desenvolvimento comunitário (todas as áreas) e planejamento setorial, atingido plenamente nas áreas de saúde e agricultura.

Figura 12 – Realizações da UNTAET por diferentes áreas

Table 2: Sector Comparisons of Progress During the Transition

Sector	Clear policies, plans, systems, institutions	Strong technical, management capacity	Rapid physical reconstruction	Rapid restoration of service delivery	Sectoral planning
Education	≈	≈	✓	✓	X
Health	✓	✓	X	✓	✓
Justice	≈	X	≈	≈	X
Defense	≈	≈	✓	N _a	✓
Agriculture	≈	✓	≈	✓	✓
Roads	≈	X	≈	✓	X
Water	✓	✓	≈	≈	✓
Power	X	X	≈	≈	X
Public Admin.	≈	X	≈	N _a	X
Comm. Dev.	X	✓	✓	✓	X
Private Sector	X	X	✓	N _a	X
Finance	✓	X	N _a	✓	X

✓ = strong progress made; ≈ = partial progress made; X = weak progress made; N_a = Not applicable.

Fonte: Banco Mundial, 2002

Sob os parâmetros da figura anterior e atendendo a parâmetros quantitativos, os projetos obedeceriam a uma ordem decrescente de “sucesso” que seria a seguinte: saúde, agricultura, comunidades locais e educação.

De uma maneira geral, o que se pode dizer a respeito da ajuda da ONU ao processo de recuperação econômica e social do povo timorense é que esta ajuda se deu prioritariamente pelo planejamento e pela fiscalização de execução de diversos projetos por parte do Banco Mundial. O foco do auxílio nas pequenas comunidades rurais foi acertado na medida que 90% da população do país dependia do setor agrícola para sobreviver. O dispêndio dos recursos arrecadados internacionalmente ocorreu majoritariamente em projetos que abarcavam essa parte da população.

Sob a perspectiva social, saúde e educação foram igualmente priorizados, demonstrando o comprometimento da ONU com temas que são fundamentais à garantia da sustentabilidade da economia de qualquer país.

Os fatores que mitigaram um maior sucesso da ONU na consecução de suas ações para o cumprimento do objetivo “i” estão relacionados a aspectos psicossociais (evasão dos servidores públicos que foram para a Indonésia e ausência de mão-de-obra educada) e legais (ausência de uma legislação que regulasse o direito de propriedade e um marco comercial¹¹⁸), todos já citados nos relatórios da própria UNTAET e reforçados pelos relatórios do Banco Mundial e do FMI. Não obstante, a descentralização das ações da UNTAET, delegando prioritariamente ao Banco Mundial a coordenação dos projetos voltados para a área econômica, não pode deixar de ser citada como um fator dificultador, na medida que não havia um controle centralizado de planejamento e execução desses projetos por parte da UNTAET. Essa descentralização não ocorreu inocentemente, pois a UNTAET, literalmente, priorizou a capacitação estatal em detrimento da economia, conforme análise estatística da recorrência da aparição dos objetivos da UNTAET em seus relatórios, análise esta já realizada na presente tese.

Por mais que a atuação da UNTAET com o apoio do Banco Mundial pareça grandiosa sob o ponto de vista da sua organização e por mais que o Timor-Leste tenha recebido um dos maiores percentuais de auxílio econômico Internacional da história das OPs (Banco Mundial, 2002, p.7), é importante frisar que as verbas que advinham das doações internacionais, que

¹¹⁸ Segundo o relatório Timor Leste Desafios Para Uma Nação Nova (2002, p.27, tradução nossa) “Não existe em Timor Leste uma Lei das Empresas, de forma que os investidores não podem estabelecer empresa por quotas para o seu negócio, embora este seja o sistema preferido pela maioria das grandes empresas e investidores estrangeiros”.

complementavam as verbas oriundas da arrecadação de impostos para o CFET e financiavam os projetos econômicos voltados à iniciativa privada pelo TFET, eram insuficientes para garantir tanto a sobrevivência orçamentária do futuro governo do país (CFET) quanto para o financiamento de projetos voltados à microeconomia (TFET).

Não é por outra razão que uma das preocupações da UNTAET no nível macroeconômico foi a de encaminhar e viabilizar a questão do petróleo do Mar do Timor o mais rápido possível, negociando em nome do país perante a Austrália, a fim de obter condições mais vantajosas que garantissem ao Timor-Leste uma arrecadação condizente com a sua localização geográfica e com o Direito Internacional. Como se verá mais adiante, as receitas do petróleo passariam a compor a maior parte do orçamento governamental do Timor-Leste, gerando, inclusive, um alto nível de dependência econômica do país em relação a este *commodity*. Frente a sua necessidade premente de capitais, Timor-Leste e a ONU abriram mão temporariamente da demarcação das fronteiras marítimas do país e criaram as “Áreas de Desenvolvimento Conjunta de Petróleo”. A medida, longe de ser a ideal (não resolvia a questão da fronteira marítima entre os dois países da melhor forma) demonstrou o pragmatismo de quem necessitava de capitais a curto prazo e não poderia abrir mão dessas receitas naquele momento crucial à criação de um novo Estado.

Figura 13 – Média de recebimento de ajuda internacional per capita por países

Table 1: Aid Per Capita in Post-conflict Countries (annual average for first 5 years following conflict end)

	Population (million)	GDP per Capita (current US\$)	Aid per Capita per Year (current US\$)
Azerbaijan	7.8	464	16
Bosnia and Herzegovina	3.7	987	247
Cambodia	11.4	269	30
East Timor	0.8	341 ^a	209
Lebanon	3.9	1,943	42
Mozambique	15.8	166	67
Nicaragua	4.2	425	147
Rwanda	7.5	226	59
West Bank and Gaza	2.5	1,433	213

a/ Non-oil, excluding UNTAET services.

Sources: World Bank Statistical Information and Analysis (SIMA); World Bank staff estimates for East Timor (estimate does not include UN assessed contribution budget).

Fonte: Banco Mundial, 2002.

No campo das externalidades, os relatórios da UNTAET quase nada relatam a esse respeito, desta forma, se faz necessário mencionar que a própria ONU, pela sua mera presença no território, altera as condições da economia local, tanto beneficiando o país que recebe as suas estruturas em uma operação de paz, quanto prejudicando com a sua saída ou até mesmo com a sua presença. No caso concreto, a presença da UNTAET no território gerou uma injeção

de capitais pelo salário dos servidores da UNTAET ao mesmo tempo que gerou uma maior demanda por serviços em consequência desse dinheiro circulante. Não obstante, há também registros de episódios inflacionários, de diminuição de competitividade do setor privado que não conseguia pagar os salários pagos pela ONU, o que prejudicava a integração da população local a sua própria economia.

Durante o primeiro semestre de 2000, a atividade econômica geral começou a crescer, liderada pelo comércio, serviços básicos e reconstrução de edifícios públicos e residenciais. No início de junho, cerca de 35 restaurantes, oito hotéis e quatro empresas de aluguel de automóveis estavam operando em Díli. O serviço postal começou a operar novamente em Díli e Baucau, e uma empresa de telecomunicações e várias empresas de construção estrangeiras e domésticas além empresas de navegação têm ampliado a sua presença em Timor Leste. O sector da produção está a demorar mais tempo a responder, mas uma empresa de engarrafamento de água já está operando. Além disso, cerca de 2.300 empresas foram registradas no primeiro semestre de 2000, dos quais cerca de 5% eram empresas estrangeiras. Há evidências de que alguns preços ao consumidor tenham aumentado drasticamente no rescaldo dos eventos de setembro de 1999, retornando aos níveis que prevaleceram em meados de 1999. (East Timor Establishing the Foundations of Sound Macroeconomic Management) (FMI, 2000, p.18, tradução nossa)

O Relatório analisou o impacto da UNTAET e UNMISSET sobre a economia do Timor-Leste até o final de 2004. Alegou que as missões tinham um número de efeitos positivos:

- As operações de paz criaram um seguro ambiente que permitiu a atividade econômica e investimento.
- Embora o caos de 1999 tenha conduzido inflação de até 10%, caiu para 5% ou abaixo em 2000-2004, contrariamente a uma crença generalizada de que a presença da ONU criou pressões inflacionárias.
- UNTAET era o maior empregador, único durante um período problemático, com quase 2.000 funcionários, cuja experiência agora se acrescenta para o capital humano do país.
- Prestação de serviços pela UNTAET e a UNMISSET melhorou a capacidade produtiva no Timor-Leste, embora seja difícil quantificar isso precisamente.
- Os serviços implantados por internacionais no território podem fornecer a infraestrutura para uma futura indústria turística.

No entanto, o relatório também chegou a conclusões negativas, incluindo:

- De total valor de aquisição da missão US \$ 35,052,000, apenas \$ 4,767,000 foram gastos sobre bens e serviços locais (embora maior gasto local poderia ter causado surto inflacionário).
- Em 1999, a ONU estabeleceu um salário mínimo para funcionários locais de US \$ 85 por mês, sendo o mínimo na Indonésia de US \$ 40. Enquanto o nascente governo timorense estabeleceu um piso salarial, a distorção resultante foi um obstáculo ao desenvolvimento do setor privado.
- Os trabalhadores mais instruídos gravitaram na ONU, prejudicando ao governo e outros empregadores.
- A natureza finita da presença da ONU não contribuiu para o planejamento de longo prazo, com a maioria dos projetos durando apenas um ano.
- Enquanto o fornecimento de eletricidade de Timor-Leste foi destruído em 1999, a UNTAET usou grandes geradores portáteis em vez de construir uma nova usina de energia, resultando no sistema de energia mais caro da Ásia. (Annual Review of

Global Peace Operations) (CIC, 2006, p.63, tradução nossa)

Por fim, conforme se analisará com maior profundidade no objetivo “j) Coordenar a assistência ao Timor-Leste”, é fundamental que os gastos com as ações de desenvolvimento econômico e social sejam colocados em sua real perspectiva percentual em relação a outras verbas de auxílio econômico que fluíram para o país durante a presença da UNTAET. Levando em consideração o total aproximado para a manutenção da estrutura da UNTAET (PKF e staff administrativo), mediante as contribuições obrigatórias dos países membros da ONU (1,243 bilhões de dólares aproximadamente em 2 anos e sete meses¹¹⁹) e o montante que compôs o TFET¹²⁰ em três anos, incluídas aí todas as verbas de desenvolvimento socioeconômico e também as de infraestrutura (estas últimas não fazem parte da análise deste objetivo), o resultado que se obtém pela razão de TFET/UNTAET é de 14,2%. Por mais que se reconheça que os gastos com pessoal e com as operações militares da UNTAET sejam elevados por natureza, mais uma vez se deve perguntar: quem é o destinatário final das ações da ONU? O país a quem a organização assiste ou a sua própria estrutura burocrática?

3.4.6 “b) Facilitar a reabilitação e reconstrução de emergência dos serviços e da infraestrutura” (9,5%)

Este é um objetivo que, embora percentualmente tenha sido menos representativo do que o anterior, do ponto de vista cronológico, o antecedeu, pois qualquer medida de estruturação governamental necessitava previamente de um mínimo de prestação dos serviços estatais (os básicos pelo menos) e da recuperação de infraestruturas.

A UNTAET não tardou a tomar providências nesse sentido. Os seus relatórios elencam que, desde dezembro de 1999, o RESG, em visita a Jacarta, solicitou às autoridades governamentais daquele país a retomada dos voos entre os dois países e o auxílio de serviços bancários, o que evidencia um alto grau de iniciativa.

De igual maneira, a estruturação das atividades financeiras, pela edição de oito regulamentos em pouco mais de um mês (janeiro/fevereiro de 2000), revela o mesmo espírito descrito anteriormente, pois sem esses serviços sequer se poderia iniciar qualquer planejamento

¹¹⁹ Conforme o Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ): UNTAET United Nations Transitional Administration in East Timor (ONU, 2017)

¹²⁰ Aproximadamente 177 milhões de dólares segundo o “Democratic Republic of Timor Leste: Selected Issues and Statistical Appendix (Report No. 03/228)” (FMI, 2003)

econômico.

Da análise dos relatórios da UNTAET se verifica que mais de 80% da população não tinha meios de apoio financeiro (trabalho) no imediato período após a crise de 1999. Uma das maneiras de oferecer ocupação à população foi engajá-la na reconstrução de emergência e, para isso, a UNTAET lançou mão das agências especializadas da ONU, de instituições financeiras internacionais (IFIs) e de agências de ajuda humanitária de outros países. Essa ajuda é resultante da previsão contida no parágrafo 5 da Resolução 1272 (ONU, 1999) que incentivava a participação dessas entidades em socorro à UNTAET. Tinha como aspecto positivo a descentralização que permitia rapidez às ações, contudo, a mesma descentralização fazia com que a UNTAET ficasse alheia à execução dos projetos, não sendo capaz de coordená-los sob uma política única, embora essa fosse uma de suas responsabilidades conforme o já citado Art. 27 do Relatório de 4 de outubro de 1999. A coordenação de diferentes agências da ONU no terreno, juntamente com outros atores (IFIs, ONGs, CICV, etc), é um dos maiores desafios das OPs integradas e multidimensionais

Além disso, de maneira semelhante ao que ocorreu com a promoção da recuperação do desenvolvimento socioeconômico, a UNTAET também acabou por terceirizar grande parte da recuperação da infraestrutura do país ao Banco Mundial, via TFET. Os conceitos já abordados do TFET revelam que essa tarefa ficou a cargo do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) nos setores de estradas, portos, serviços de água, telecomunicações e energia. O controle administrativo era do Banco Mundial conforme já mencionado.

Tal fato não significa, no entanto, que não ocorresse sobreposição de tarefas em um mesmo setor sob o controle de diferentes tipos de agências. Os relatórios da UNTAET mencionam, por exemplo, que o abastecimento de água em Dili foi reabilitado emergencialmente tanto pela CICV quanto pela AUSAid. Dentro da própria divisão de tarefas do TFET havia sobreposição de áreas de atuação. O já citado Community Empowerment Project (CEP), embora visasse prioritariamente o fortalecimento das pequenas comunidades, o fazia por intermédio de dois objetivos: a) a criação de conselhos de desenvolvimento de aldeias democraticamente eleitos e b) a provisão de fundos para os conselhos para realizar projetos de reconstrução local (Banco Mundial, 2002). Como se pode perceber, os projetos de reconstrução local do CEP acabavam por cobrir medidas de recuperação de infraestruturas ao mesmo tempo que proporcionavam emprego à população. De acordo com o relatório “The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs” (Banco Mundial, 2002, p.14), o CEP tinha como foco:

O CEP mobilizou-se muito rapidamente, completando as eleições do conselho em todas as aldeias rurais do país e seu primeiro ciclo de projetos de reconstrução local entre fevereiro e novembro de 2000. O projeto já financiou mais de 1.000 projetos comunitários, incluindo a construção de 39 pontes, 214 km de estradas, 104 poços e 131 km de abastecimento de água, proporcionando emprego a mais de 22.000 homens e 12.600 mulheres. Os conselhos também emprestaram dinheiro para apoiar 325 propostas de atividades econômicas a partir de fundos rotativos que, uma vez reembolsados, podem ser emprestados a outros grupos. O projeto é gerenciado por uma equipe totalmente timorense, com exceção de um gerente financeiro internacional. (tradução nossa).

Os relatórios da UNTAET mencionam preocupação com a realidade local nos processos de reconstrução e exortam o CEP como um exemplo dessa prática, no entanto, não fazem referência ao aspecto qualitativo decorrente desse *modus operandi*, o qual se refletia tanto na falta de qualidade do “produto” final (o que se objetivava com o projeto) como na pouca efetividade da maneira escolhida pela ONU para a promoção da interface entre a ajuda internacional e as comunidades locais:

Os três CEPs eram altamente visíveis e criaram empregos temporários para muitas pessoas, criando uma grande quantidade de infraestrutura comunitária. Entretanto, a qualidade da infraestrutura construída foi minada pela falta de familiaridade, ao nível local, com padrões e procedimentos. Além disso, a distribuição dos fundos nem sempre foi transparente, resultando em muitos relatos de apropriação por parte das elites. Os Conselhos de Desenvolvimento das Vilas, criados pelo projeto, contornavam as lideranças tradicionais e falhavam em se transformar nas fundações de uma estrutura local de governança. Ao contrário, os conselhos eram vistos prioritariamente como meros canalizadores do dinheiro dos doadores e não eram capazes de assumir o papel de agentes de desenvolvimento em suas comunidades. (Project Performance - Assessment Report, Report No. 36590) (BANCO MUNDIAL, 2006, p.xii)

Fazendo um balanço das realizações da UNTAET às vésperas da independência, o Banco Mundial (2002, p.18) relatava que as necessidades básicas de infraestrutura haviam sido providas:

Timor Leste completou a sua transição para a independência em 20 de maio de 2002, após eleições pacíficas para a constituição da assembléia e presidência, e rápida elaboração da constituição. Muito já havia sido alcançado nos programas de reconstrução neste ponto. A economia se recuperou para agregar níveis pré-crise, embora com uma mudança de composição em relação aos serviços urbanos. A maioria das necessidades de reabilitação de infra-estrutura identificadas na missão do setor conjunto foi concluída, com exceção de algumas obras maiores, como modernização hospitalar, pontes e grandes esquemas de irrigação, que ainda estavam em fase de projeto. Os níveis básicos de prestação de serviços em saúde e educação foram restaurados em todo o país e transferidos para gerenciamento público. (tradução

nossa)

A própria UNTAET, no documento “UNTAET’S 25 Major Achievements” (ONU, 2002) elenca aquelas que considera suas maiores realizações no provimento de serviços básicos e restabelecimento de infraestruturas:

- A reabilitação básica das escolas em todo o país. Mais de 700 escolas primárias, 100 escolas secundárias, 40 pré-escolas e 10 faculdades técnicas agora estão ensinando cerca de 240 mil crianças e alunos mais velhos (Folha Informativa 14).
- A reconstrução de 32 grandes edifícios públicos pela Administração Transitória de Timor-Leste. Seis edifícios principais estão atualmente em reconstrução, dois na capital Dili e cinco nos distritos de Baucau, Ermera, Liquiça e Oecussi (Folha Informativa 13).
- Serviços públicos básicos foram implantados em uma ampla gama de áreas, incluindo saúde, educação e infra-estrutura. A eletricidade foi restabelecida e as águas límpidas estão sendo fornecidas em áreas urbanas após a destruição generalizada dessas instalações em 1999 (Folhas Informativas 13, 14 e 15).
- O início de um importante programa de reabilitação rodoviária, com foco na reparação e manutenção de uma rede rodoviária central de 1.000 quilômetros, negligenciada por mais de duas décadas. O porto de Dili está ocupado com o transporte. O aeroporto internacional de Dili foi reaberto para vôos comerciais no início de 2000. Agora, sob administração civil, administra voos internacionais por cinco operadoras. (tradução nossa)

Por mais que tenham ocorrido avanços nos setores de prestação de serviços e de recuperação das infraestruturas, a atuação da UNTAET não ficou incólume a observações negativas. Em artigo intitulado “A Popular Challenge to UNTAET’s Achievements”, a instituição Back Door (2002) teceu críticas aos autoproclamados feitos da UNTAET, expondo o que considerava como falhas na execução dos projetos e da prestação dos serviços:

11. Reconstrução física: o país ainda está cheio de destruição de 1999. É a característica mais dramática da paisagem timorense ainda. Lentamente, isto está sendo resolvido pelo próprio povo timorense, de pequenas maneiras em diferentes lugares. Outros edifícios foram reconstruídos através de doações bilaterais. A UNTAET tem feito pouco nesta frente e afirma que não faz parte do seu mandato. Mas o mandato refere-se à "reabilitação", que inclui a reconstrução. O plano do Banco Mundial decorre do mandato da UNTAET e seu trabalho baseia-se na reconstrução do país. O que a UNTAET está fazendo é reivindicar que a reconstrução não faz parte do seu mandato.

14. Serviços públicos básicos: a experiência dos timorenses em termos de serviços básicos não corresponde à descrição da UNTAET. A maioria das pessoas depende da água do poço. A água de Timor-Leste, devido à falta de grandes indústrias, não é poluída. No entanto, se a água é potável, por que tantos na UNTAET dependem da água engarrafada? Falhas de energia são a ordem do dia. Uma avaliação independente é realmente necessária para todos os aspectos da infra-estrutura, saúde e educação. Obscurecer os problemas reais para reivindicar o sucesso da ONU fará um grave

desserviço ao povo timorense.

15. Reabilitação Rodoviária: há construção de estradas em várias áreas. No entanto, os responsáveis deixam para trás os marcadores ao longo do caminho. Alguns são de governos, alguns de ONGs e alguns de contingentes militares individuais. Por que não existe um programa rodoviário nacional? O resultado é que a UNTAET conserta principalmente buracos. (tradução nossa)

Concluindo, a reabilitação e reconstrução de emergência dos serviços e da infraestrutura no Timor-Leste já não seria uma tarefa fácil sem o nível de destruição ocasionado pela onda de violência em 1999. O nível de destruição legado pelos indonésios, a falta de mão-de-obra local qualificada e um prazo relativamente curto para a execução de inúmeras tarefas, certamente, foram grandes dificultadores da implementação de medidas mais efetivas ou de melhor qualidade.

Não obstante, relatos testemunhados por este autor, em abril de 2002, quando em viagem de reconhecimento ao país, davam conta de uma grande transformação para melhor na paisagem local.

Deve-se destacar que a reabilitação da infraestrutura do país foi utilizada como uma maneira de prover trabalho à população, tendo sido realizada de maneira descentralizada pela UNTAET (o que facilitou a sua execução em um cronograma apertado) e tendo ocorrido em atividades e projetos que não necessariamente eram de recuperação de infraestrutura (CEP, por exemplo).

Se por um lado a criação de postos de trabalho e o aproveitamento de projetos de outras áreas denotam racionalidade na recuperação das infraestruturas, a excessiva descentralização por parte da UNTAET gerou a falta de políticas de execução uniformes, as quais, muitas vezes, deixaram de observar as idiossincrasias locais, como as reais estruturas de poder, em nome da imposição de valores e crenças ocidentais, estranhas à realidade dos nativos.

3.4.7 “f) Desenvolver processos eleitorais” (3,4%)

Uma das prioridades absolutas da UNTAET foi a do desenvolvimento de processos eleitorais no país. No Componente de Governo e Administração Pública da UNTAET, desde a edição do relatório do Secretário Geral ao Conselho de Segurança, de 4 de outubro de 1999 (ONU, S/1999/1024, 1999), se previu a existência de uma Divisão de Operações Eleitorais, cujas atribuições e responsabilidades encontram-se nos artigos 67 e 68 do relatório:

67. A Divisão de Operações Eleitorais terá duas tarefas principais, a saber, a criação de capacidade institucional e a organização e supervisão das próximas eleições.

68. A UNTAET prestará assistência para o desenvolvimento de processos democráticos e o estabelecimento de instituições de boa governança e, especificamente, para o desenvolvimento de uma base eleitoral apropriada para Timor-Leste. Isto incluirá a prestação de assistência aos timorenses para o desenvolvimento de um sistema eleitoral, incluindo o seu quadro legal e regulamentar, e a promoção da capacidade técnica e institucional de Timor-Leste para realizar eleições e sustentar um sistema eleitoral. Vários especialistas especializados em sistemas eleitorais ou em gestão de assuntos públicos funcionarão como uma dependência para planejar e supervisionar eleições futuras. (tradução nossa)

Como se percebe, a intenção da UNTAET era a de deixar um legado em relação ao sistema eleitoral timorense, algo que fosse sustentável a longo prazo e não visasse especificamente as eleições para a Assembleia Constituinte.

Em um de seus relatórios, inclusive, o Secretário Geral classificou a promoção de processos eleitorais como a área-chave mais importante que permitiria aos timorenses governar seu país quando a independência fosse alcançada e reputou isso ao fato de que as eleições envolveriam o estabelecimento de um regime político que responderia às necessidades dos cidadãos e uma liderança política que adotasse decisões em um espírito de responsabilidade (ONU, 2000).

Não obstante, o apoio a processos eleitorais era uma das atividades elencadas como essenciais nas OPs da ONU de acordo com o Millenium Report (ONU, 2000, p.48)

Trabalhamos ao lado de governos, organizações não governamentais e grupos de cidadãos locais para fornecer alívio de emergência, desmobilizar antigos lutadores e reintegrá-los na sociedade, limpar minas, organizar e conduzir eleições e promover práticas de desenvolvimento sustentável. (tradução nossa)

Uma das dúvidas suscitadas em relação ao papel da UNTAET nos processos eleitorais que encampou (para a Assembleia Constituinte e presidencial) é se a organização não haveria induzido a que os deputados eleitos para a Assembleia Constituinte se transformassem nos deputados da primeira legislatura do país. De fato, o item 2.6 do Regulamento NO. 2001/2 (UNTAET/REG/2001/2) estabeleceu essa proposição e logo em seguida a emenda, referindo que isso só aconteceria de assim fosse decidido pela própria Assembleia Constituinte. Este fato, provavelmente, foi muito mais uma opção que visou o barateamento dos custos eleitorais em um quadro temporal exíguo do que a intenção de nomear uma Assembleia para o futuro governo independente que fosse alinhada aos objetivos da UNTAET, ainda que pequenas críticas tenham

se referido ao tema eventualmente: “2.6 A Assembléia Constituinte tornará-se a legislatura de um Timor Leste independente, se assim for previsto na Constituição.” (ONU, 2001, tradução nossa).

Outra observação importante que aparece nos relatórios da UNTAET é a que relata a dissolução do Conselho Nacional (CN) em 14 de julho de 2001, tendo em vista que muitos de seus membros de candidatariam à Assembleia Constituinte. O que não consta nos relatórios da UNTAET, porém, é que desde essa data até a independência (10 meses), o RESG continuou a legislar sozinho, sem a oitiva do Conselho Nacional, aprovando um total de 26 regulamentos, sendo que, na vigência do CN, em nove meses, foram aprovados 28 regulamentos. Esta é uma observação importante na medida que os regulamentos do RESG continuariam a ter vigência no ambiente legal do país até que fossem revogados por lei nova ou desde que não contrariassem os princípios insculpidos na Lei Maior do país. “Artigo 165.º (Direito anterior) São aplicáveis, enquanto não forem alterados ou revogados, as leis e os regulamentos vigentes em Timor-Leste em tudo o que não se mostrar contrário à Constituição e aos princípios nela consignados.” (RDTL, 2002).

Mesmo com as ressalvas mencionadas, a UNTAET organizou e levou a termo duas eleições sem o registro de incidentes, cumprindo com o seu objetivo de desenvolver processos eleitorais no país e deixando um legado técnico importante para que o povo timorense pudesse empregar este meio fundamental para a promoção da democracia após a sua independência.

3.4.8 “d) Estabelecer mecanismos de diálogo no plano nacional e local” (3,2%)

Os relatórios da UNTAET mencionam que, desde o início de suas atividades, a busca de mecanismos de diálogo com a população e suas lideranças foi uma constante.

Nesse contexto, o mais importante mecanismo de diálogo foi a formação de um Conselho Consultivo Nacional (CCN) sobre o qual muito já se mencionou na presente tese. Este Conselho era o legatário do CNRT que, acrescido de outras lideranças, exerceu papel fundamental no diálogo com a UNTAET e na legitimação das ações desta.

Uma crítica que se fez ao Conselho, quando da sua formação, era a sua pequena representatividade (15 membros originais) e o fato de não ser composto exclusivamente por timorenses (os estrangeiros eram o RESG e mais 3 membros da UNTAET), fato este que, posteriormente, foi corrigido com a sua ampliação para 36 membros por ocasião de sua substituição pelo Conselho Nacional (CN).

De uma forma geral, os relatórios da UNTAET mencionam a importância do CCN e do CN como principais porta-vozes dos timorenses junto à ONU, contudo, conforme já foi mencionado na análise do objetivo “c” (administrar o território e estabelecer as bases para um bom governo) a atuação desse Conselho foi limitada ao papel de consultoria, não lhe sendo atribuído nenhum poder deliberativo. Assim se refere Xanana Gusmão, de acordo com Power (2008, p.307)

[...] nós sentimos que estávamos a ser usados. Percebemos que não estávamos lá para ajudar a ONU a tomar decisões ou para nos prepararmos para gerir a administração. Nós estávamos lá para carimbar os regulamentos de Sérgio de Mello, para permitir que a ONU afirmasse a sua função de aconselhamento.

Matsuno (2014, p.94) traz um olhar diferenciado sobre a composição do CN, afirmando que as principais lideranças políticas do país, com exceção de Xanana Gusmão, evitaram compor o CN pelo seu papel político limitado e buscaram manter sua influência ocupando cargos no ETTA (GTTL, em português):

Desde o início, o executivo e o legislativo foram concebidos como instituições separadas sem interações significativas. O CN afinal não constituía uma legislatura, e tinha um poder diminuto relativamente à Administração. Além disso, à exceção de Xanana, os líderes políticos mais proeminentes de Timor -Leste nessa altura não eram membros do CN, mas procuraram posições no GTTL. Esta situação tornou o CN num veículo pouco atraente para os políticos.

Nos níveis abaixo das lideranças políticas, o diálogo entre a UNTAET e os timorenses ocorreu muito mais de forma técnica do que política. Frequentemente, os relatórios da UNTAET mencionam o termo “em estreita consulta”, tanto com a população quanto com as lideranças, mas praticamente não descrevem como essas consultas ocorriam.

As menções que mais aparecem são as que se referem a um diálogo técnico, dentro do processo de timorização, consubstanciado na transferência de *expertise* para os membros da Administração Pública (ETTA) ou ainda, nas consultas realizadas pelo Banco Mundial aos conselhos de vila, para as decisões quanto aos projetos do CEP, sobre as quais já se comentou.

Embora não haja menção explícita nos relatórios da UNTAET, é improvável que os contatos travados dentro do ETTA, entre os servidores timorenses e entre os internacionais, tratassem exclusivamente de questões técnicas, ainda assim, a quantidade de servidores timorenses em postos-chaves era diminuta, o que certamente limitava a sua oitiva quanto a questões políticas. Com exceção da grande consulta realizada para a escrituração do documento

“East Timor 2020 – Our Nation, Our Future (ONU, 2002), responsável pela entrevista e coleta das aspirações de 38.293 (trinta e oito mil duzentos e noventa e três) cidadãos em 498 (quatrocentos e noventa e oito) sucos para a formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento e das consultas realizadas nas treze comissões de distrito voltadas ao debate das questões constitucionais, onde tomaram parte 36.000 (trinta e seis mil) timorenses, não há maiores registros de mecanismos de diálogo entre a ONU e a população do país.

Matsuno (2014, p.95) ainda refere que ONGs e doadores internacionais “serviram de ponte entre as organizações internacionais e as pessoas, entre as quais havia um déficit de comunicação, e contribuíram para a manutenção de um espaço público para o ativismo cívico”. O autor chama a atenção para o fato de que era duvidoso que essas ações tivessem contribuído para a formação de um capital social mais amplo e afirma:

O que deveria ter sido estabelecido eram as bases institucionais que incentivassem e apoiassem o ativismo cívico com uma perspectiva de longo prazo, de uma forma mais geral. Obviamente, como legado de uma ocupação estrangeira que não estava interessada em incentivar atividades cívicas espontâneas, havia muito poucas instalações que os cidadãos comuns pudessem usar para reuniões ou eventos de forma gratuita ou com um custo baixo. De facto, centros comunitários, centros de juventude, centros de mulheres e outras instalações públicas para atividades de grupo eram quase inexistentes. É de notar que, segundo os relatórios do Banco Mundial, a primeira parcela do Community Empowerment Project (CEP 1) financiou mais de 600 projetos subfinanciados, sendo 43% para salas de reunião comunitárias. Isso mostra o quanto as pessoas necessitavam de instalações para reunir.

Quase nenhuma atenção também é dada nos relatórios da UNTAET aos Conselhos Consultivos dos Distritos.

Em suma, os mecanismos de diálogo com os timorenses, de uma forma geral, foram mais eficientes no nível da cúpula político-governamental, mas esbarraram, de certa forma, na concentração de poderes no RESG, o que fez com que o diálogo fosse mais consultivo do que deliberativo (no CCN e no CN). Nos demais níveis, excetuando-se o diálogo técnico dentro da administração pública, o diálogo entre as IFIs e as lideranças locais para a implementação dos projetos de fortalecimento das comunidades (que qualitativamente foram pouco produtivos) e as grandes consultas para a Assembleia Constituinte e o Plano Nacional de Desenvolvimento, não são encontradas maiores evidências de que haja ocorrido alguma facilitação.

3.4.9 “k) Estabelecer instituições administrativas que prestem contas, sejam transparentes e eficientes” (2,8%)

Este objetivo diz respeito ao aspecto qualitativo das instituições governamentais do Timor-Leste, contudo, a verificação da sua consumação era dependente de decurso de tempo, o que, em dois anos e sete meses (período em análise), não seria simples de se verificar.

Provavelmente, por essa razão, é que os relatórios da UNTAET sejam pobres em termos de menções que contemplem especificamente o tema.

Alguma menção esparsa à efetividade institucional aparece quando da descrição do Serviço de Fronteiras, reputado como eficiente pela sua capacidade arrecadatória. Nos demais casos, as menções costumam ser negativas, como na descrição do sistema judicial já analisada em outro objetivo.

Quanto à adoção de políticas voltadas mais especificamente ao objetivo “k”, os relatórios da UNTAET descrevem apenas a criação do Escritório do Inspetor Geral, em julho de 2000. A atribuição precípua desse escritório seria a de controlar e fiscalizar a Administração Pública, além disso, deveria criar uma mentalidade de responsabilidade e transparência no novo governo. Apesar da criação da função, os relatórios da UNTAET atestaram que o governo transitório, em geral, não apresentou casos de malversação de verbas públicas e de corrupção. O único relato de relevância encontrado por este autor a esse respeito foi um problema ocorrido na contratação de professores, conforme o relatório “Timor Leste Desafios Para Uma Nação Nova” (Banco Mundial, 2002, p.131):

9.42 O recrutamento da função pública foi considerado problemático. Levantou-se uma grande polémica sobre o que se sentiu ser uma falta de transparência no recrutamento para a função pública durante a transição. A descoberta pelo Gabinete do Inspector Geral, de um escândalo no recrutamento de professores veio reforçar esta percepção negativa. Uma prioridade de curto prazo deve ser o estabelecimento de uma comissão independente para supervisionar esta área, com participação substancial da sociedade civil. De facto, a UNTAET tem agido nesta área, estabelecendo uma Comissão da Função Pública com o regulamento 2000/3. Esta comissão estabelece políticas de pessoal e de recrutamento, arbitra disputas relacionadas com o trabalho e realiza supervisão. O Administrador Provisório aponta e tem o poder para demitir todos os membros, de acordo com critérios indicados (mas pouco explícitos). (tradução nossa)

Outra preocupação que aparece nos relatórios da UNTAET em relação a esse objetivo derivava do temor de que a eficiência das instituições governamentais decrescesse após a independência, haja vista a provável diminuição das doações financeiras internacionais e a

redução, já prevista, da quantidade de especialistas estrangeiros no governo. O Secretário Geral chegou a mencionar que esse impacto poderia não só comprometer a eficiência da Administração Pública como a própria estabilidade do país.

Do ponto de vista da captação de receitas, além da manutenção do empenho do Banco Mundial na obtenção de doações internacionais, já se mencionou sobre o Acordo do Mar do Timor, cuja pressa em se negociar com a Austrália se justificou, em grande medida, pela necessidade premente de capitais que dessem suporte ao estabelecimento de um novo governo, ainda que houvesse a previsão de ingressos mais substanciais apenas a partir de 2004/2005 (vide observação final do item 3.3.12)

Sob o prisma da redução dos servidores internacionais no ETTA, a solução encontrada pela UNTAET foi a alocação de técnicos internacionais no governo independente, identificados em 100 (cem) funções-chave pelo PNUD e subvencionados com verbas do orçamento da própria ONU para as OPs.

3.4.10 “e) Ajudar a população do Timor-Leste a estabelecer uma constituição” (2,7%)

A existência de uma constituição é peça inaugural de um Estado independente que passa por um processo de transição de poder por intermédio da ONU. Ainda que não conste explicitamente no Mandato (Resolução 1272), a escrituração da constituição timorense advém do objetivo de tornar aquele território independente, se fazendo necessária a materialização da vontade de seu povo em leis materiais.

Além disso, conforme se constatou na análise dos relatórios da UNTAET, Timor-Leste vinha sendo governado de acordo com as antigas leis indonésias (desde que não colidissem com normas de Direito Internacional e com os regulamentos da UNTAET) e pelos regulamentos da UNTAET promulgados pelo RESG.

Não é por outra razão que o Relatório do Secretário Geral, de 4 de outubro de 1999, elencou como um dos objetivos da UNTAET a ajuda ao país para a elaboração de sua própria constituição.

A medida mais importante para a execução desse objetivo foi o estabelecimento do Regulamento NO. 2001/2 (UNTAET/REG/2001/2), “Sobre a Eleição de uma Assembleia Constituinte para Preparar uma Constituição para um Timor-Leste Independente e Democrático”, de 16 de março de 2001. A principal parte do Regulamento é aquela que define o Mandato da Assembleia Constituinte:

Seção 2

Mandato da Assembléia Constituinte

2.1 A Assembléia Constituinte deve elaborar uma Constituição para um Timor Leste democrático.

2.2 A Assembléia Constituinte deve adotar uma Constituição somente por um voto afirmativo de pelo menos sessenta (60) representantes dos oitenta e oito (88) representantes eleitos nos termos do presente regulamento.

2.3 A Assembléia Constituinte deve adotar uma Constituição dentro de noventa (90) dias do primeiro dia de sessão da Assembléia Constituinte.

2.4 Nas suas deliberações, o Assembleia deve ter em conta a devida consideração aos resultados das consultas realizadas por qualquer Comissão Constitucional devidamente constituída ou comissões.

2.5 A Assembléia Constituinte também considerará os projetos de regulamentação que possam ser referido pela Transição al administrador. Em tal circunstância, um voto afirmativo de uma maioria simples da Assembléia Constituinte constituirá o endosso de tal regulamento preliminar.

2.6 A Assembléia Constituinte se tornará a primeira legislatura de um Timor-Leste, se assim for previsto na Constituição.

2.7 A Constituição entrará em vigor na data da independência de Timor-Leste. Antes da data da independência, a Constituição ou suas disposições relevantes (como aqueles que pertencem a eleições) podem vigorar com o consentimento do Administrador de Transição (ONU, 2001, tradução nossa)

O que se observa de relevante em relação ao estabelecimento da constituição foi a fixação de um prazo de 90 dias, extremamente exíguo, revelando que a UNTAET estava mais preocupada com a formalidade do país possuir uma constituição do que com o seu conteúdo de fato. O prazo estabelecido foi tão artificial que todo o processo acabou ocorrendo em seis meses, três a mais do que o previsto.

Na Seção 3 do Regulamento, foi estabelecida a composição da Assembleia que garantiu a representatividade nacional com a eleição de um representante por Distrito (em um total de 13) e 75 (setenta e cinco) eleitos em base nacional.

A representatividade abrangente também foi garantida com o estabelecimento da idade mínima de 17 anos para os candidatos e pela admissão de candidatos independentes (Seções 30 e 34 do Regulamento, respectivamente). É interessante notar que os candidatos independentes (sem partido) apenas poderiam concorrer se fossem endossados por um mínimo de 100 assinaturas em apoio, no caso dos candidatos pelos Distritos, e 500 assinaturas, no caso dos candidatos em base nacional.

Segundo a UNTAET, a participação popular na formulação das propostas à constituição ocorreu pelas comissões constitucionais estabelecidas nos distritos (13 no total), as quais abrangeram propostas de 36.000 (trinta e seis mil) cidadãos, correspondendo a 10% de todo o eleitorado. As comissões teriam funcionado entre junho e julho de 2001.

Por mais que seja louvável que a população tenha tido acesso a esse tipo de instrumento,

o reduzido prazo de debates e a pequena quantidade de eleitores envolvidos dão a entender que se tratava mais de uma tentativa de legitimação do processo do que de uma consulta em bases profundas.

É importante lembrar que o CN, no início de 2001, havia desaprovado a formulação de uma ampla consulta sobre a futura constituição, consulta esta que seria baseada no estabelecimento de comissões. Este fato levou à renúncia de Xanana Gusmão à presidência do CN e expôs a falta de consenso em relação ao tema.

Para mitigar a situação, foi aprovado um programa de educação cívica (executado por ONGs) que funcionaria paralelamente às comissões distritais, a fim de prover noções mínimas à já iletrada população sobre o significado de uma constituição. De acordo com o que já foi mencionado nesta tese, a execução de um programa de educação cívica é relevante na medida que procurou dar esclarecimentos mínimos à população, contudo, o modo de vida extremamente simples, o grau de instrução baixo e o predomínio de 75% de uma população rural vivendo em pequenas aldeias, provavelmente, em muito contribuíram para que os debates mais importantes da constituinte se dessem na sua própria execução, limitando-se ao ambiente urbano de Dili.

Conforme os relatórios da UNTAET, concorreram aos cargos de constituintes 1.138 (mil cento e trinta e oito) candidatos, entre os quais 27% eram mulheres. Em sua composição final, a Assembleia Constituinte contou com a confirmação dos partidos tradicionais ocupando a maior parte das cadeiras dos 88 constituintes eleitos em base nacional e distrital, tendo a FRETILIN ocupado 55 dessas vagas (62,5%). Nenhum partido novo teve votação expressiva e apenas um candidato independente foi eleito (representante distrital). A composição da primeira legislatura, por partidos, é a que se segue (Governo de Timor-Leste, 2017):

A Assembleia Constituinte, composta por 88 Deputados, foi eleita, por sufrágio directo e universal, em 30 de agosto de 2001. A Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN) conquistou 55 lugares, tendo os restantes sido repartidos pelas diferentes listas da seguinte forma:

Partido Democrático (PD), com 7 mandatos;

Partido Social Democrata, com 6;

Associação Social-Democrata Timorense (ASDT), também com 6;

União Democrática Timorense (UDT), com 2;

Partido Nacionalista Timorense (PNT), igualmente com 2;

Klibur Oan Timor Asuwain (KOTA), também com 2;

Partido do Povo de Timor (PPT), também com 2;

Partido Democrata Cristão (PDC), também com 2;

Partido Socialista de Timor (PST), com 1;

Partido Liberal (PL), igualmente com 1;

União Democrática Cristã (UDC), também com 1;

Deputados Distritais Independentes, em número de 1.

Ainda que com os dissensos políticos já comentados, a aprovação da nova constituição, por uma margem de 81,81% (72/88) e com a presença de todos os líderes da oposição na sua promulgação, demonstra que esta foi uma constituição de consenso e grande parte desse mérito foi articulado pela UNTAET.

3.4.11 “g) Adotar medidas de fomento à confiança e proporcionar apoio aos processos autóctones de reconciliação” (2,7%)

Para o entendimento deste objetivo, é preciso compreender primeiramente a que tipo de reconciliação se está a referir.

Embora não haja menção explícita da ONU a que tipo de reconciliação ela se referiu, quando elaborou os seus objetivos de atuação e quando elaborou o Mandato da operação, a noção mais intuitiva, pela leitura de seus relatórios, é a de que a organização tivesse em mente a divisão existente entre os partidários da independência (vítimas da violência de 1999) e os partidários da autonomia (perpetradores ou possíveis apoiadores da violência de 1999). É importante destacar este aspecto porque, ao contrário do senso comum de que entre os adeptos pela independência houvesse um forte espírito de união nacional, Timor-Leste apresentava importantes divisões internas (não exploradas nos relatórios da UNTAET), especialmente naquilo que se relacionava aos motivos da ocupação indonésia e no papel das diversas frentes que lutaram pela independência¹²¹. Quanto a esse aspecto, Matsuno (2014, p.94) traz uma importante observação, revelando que alguns aspectos da divisão da sociedade não se encontravam no passado imediato (1999) e, tampouco, foram valorizados pela UNTAET:

Em retrospectiva, pensamos que o que faltou neste processo foi o diálogo político entre os líderes e também entre as pessoas, sobre a história da sua luta, a qual estava cheia de controvérsias. Entre os graves problemas do passado contavam-se em especial o golpe de agosto de 1975 da UDT, que desencadeara a guerra civil e ajudara a criar um pretexto para a invasão indonésia, as execuções de prisioneiros da UDT e Apodeti (Associação Popular Democrática Timorese) pela Fretilin, em Aileu, após a invasão, e a purga daqueles que haviam sugerido a rendição à Indonésia, nas montanhas, no final de 1970. Embora a UNTAET não tivesse nada a ver com a questão do passado, julgo que, para que a construção da paz fosse significativa em Timor -Leste, esta questão deveria ter sido discutida.

¹²¹ Para maiores informações sobre as frentes que se organizaram no processo de independência, vide Dissertação de mestrado deste autor em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/11109/000603586.pdf?sequence=1>

Talvez a discussão mais aberta dessas questões houvesse dado aos timorenses um maior espírito de unidade nacional e evitado algumas crises, como a crise militar ocorrida em 2006¹²², que será objeto de análise na presente tese em capítulos mais adiante.

Enfim, o cerne da reconciliação nacional para o qual a UNTAET deveria contribuir se referia à pacificação entre independentistas e autonomistas.

Com esse objetivo em mente, a UNTAET tomou algumas providências relevantes (já enunciadas na descrição de seus relatórios) como, por exemplo: a inclusão de grupos pró-autonomia no CCN; a criação da Comissão de Recepção, Verdade e Reconciliação, mais conhecida como Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR); e a manutenção de boas relações com a Indonésia, único país a dividir fronteira com o Timor-Leste, a despeito de tê-lo dominado ilegalmente por 24 anos.

A manutenção de boas relações com a Indonésia, aparentemente, não se tratava de um processo autóctone de reconciliação, no entanto, a sua relação com esse processo, apesar de indireta, era fundamental na pacificação interna da sociedade timorense. Algumas medidas tomadas nesse sentido (segundo os relatórios da UNTAET) foram: a permissão do retorno de refugiados, a devolução de registros, arquivos e bens culturais, além da manutenção do acesso de estudantes timorenses àquele país.

A CAVR, por sua vez, foi criada pelo Regulamento NO. 2001/10, de 13 de julho de 2001 (UNTAET/REG/2001/10), praticamente às vésperas da Assembleia Constituinte iniciar seus trabalhos e muito tardiamente na opinião deste autor. Essa constituição tardia da Comissão é mais um indício que revela a preocupação da UNTAET com a estruturação formal de um governo, dentro de um cronograma apertado, em detrimento do entendimento de seus processos sociais previamente.

A CAVR se tratava de uma Comissão independente, pois não estaria “sujeita ao controle ou direção de qualquer membro do Gabinete nomeado de acordo com o Regulamento da UNTAET n° 2000/23 sobre o Estabelecimento do Gabinete do Governo de Transição em Timor-Leste ou titular de escritório da Administração Transitória de Timor-Leste” (ONU, UNTAET/REG/2001/10) (tradução nossa). Tinha como prazo para a conclusão de seus trabalhos vinte e quatro meses prorrogáveis por mais seis, se necessário.

¹²² Entre os meses de fevereiro e junho de 2006, uma crise militar se instaurou no país pela demissão de aproximadamente 600 militares que reclamavam de discriminação no seio das FDTL. A crise extrapolou para a sociedade, adquiriu um caráter violento e os demissionários ganharam apoio de numerosos jovens desempregados. Como resultados, a crise gerou uma intervenção militar estrangeira e a renúncia do 1º Ministro Mari Alcatiri.

Segundo o próprio Regulamento, os objetivos da Comissão eram:

3.1 Os objetivos da Comissão incluirão:

- (a) investigar as violações dos direitos humanos que ocorreram no contexto dos conflitos políticos em Timor-Leste;
- (b) estabelecer a verdade sobre violações dos direitos humanos passadas;
- (c) relatar a natureza das violações dos direitos humanos que ocorreram e identificar os fatores que podem ter levado a tais violações;
- (d) identificar práticas e políticas, seja de atores estatais ou não estatais, que precisam ser direcionados para evitar futuras recorrências de violações de direitos humanos.
- (e) a remessa de violações de direitos humanos ao Ministério Público Geral com recomendações para o julgamento de ofensas, quando apropriado;
- (f) ajudar a restaurar a dignidade humana das vítimas;
- (g) promover a reconciliação;
- (h) apoiar a recepção e a reintegração de indivíduos que causaram danos às suas comunidades mediante a prática de infrações penais menores e outros atos nocivos através da facilitação de mecanismos comunitários de reconciliação; e (i) a promoção do direito humano. (UNTAET/REG/2001/10) (ONU, 2001, tradução nossa)

A abrangência temporal das violações de Direitos Humanos alcançava o ano de 1974, conforme se registra a seguir:

13.2 No cumprimento das suas funções ao abrigo da Parte III, a Comissão poderá considerar violações dos direitos humanos ocorridas entre 25 de Abril de 1974 e 25 de Outubro de 1999 e ter em consideração (ONU, 2001, tradução nossa)

O relatório final da CAVR foi entregue em 2005 e continha aproximadamente 2.500 (duas mil e quinhentas) páginas, tendo recebido o nome de “Chega”. A escolha da palavra, segundo a própria página da CAVR na rede mundial de computadores, ocorreu:

...porque ela encerra o significado da mensagem transmitida ao CAVR pelas vítimas. Isto foi que as violações aos direitos humanos que lhes foram infringidos não voltem a repetir-se e que o melhor caminho para prevenir a repetição é o de não permitir a impunidade para as ofensas e procurar reformas e passos práticos como os que são recomendados no Relatório. (CAVR, 2017)

O relatório do CAVR não teve, em si, muita utilidade para a reconciliação durante o período de vigência da UNTAET, mas sim, para o futuro do país, a partir de 2005, pelo registro histórico das sucessivas perpetrções de violência contra a população do Timor-Leste ao longo

de 25 anos. Ocorre que as atividades do CAVR não se restringiram à elaboração de um relatório. Uma de suas atividades mais importantes para a promoção da reconciliação foi o Programa de Reconciliação Comunitária (PRC), que consistia em visitar as comunidades afetadas pela violência de 1999, incentivando-as a aceitar de volta, no seu seio, pessoas que estivessem refugiadas na Indonésia ou deslocadas internamente no país, e que tivessem apoiado as milícias pró-autonomia na onda de violência. Ainda que o programa tenha sido implementado entre julho de 2002 e março de 2004, a sua criação era uma medida subjacente à elaboração do relatório, prevista no Regulamento NO. 2001/10 (UNTAET/REG/2001/10) (ONU, 2001) em seu item 22.1, ou seja, durante a gestão da UNTAET.

2.1 Ao procurar apoiar a recepção e a reintegração das pessoas nas suas comunidades, a Comissão pode facilitar os Processos de Reconciliação Comunitária (a seguir designados "CRP") em relação a actos criminais ou não criminais cometidos no contexto dos conflitos políticos em Timor-Leste entre 25 de Abril 1974 e 25 de Outubro de 1999, consideradas adequadas pela Comissão nos termos da secção 24. (tradução nossa)

O relatório do CAVR (2005, p.1), definia os contornos do programa da seguinte maneira:

Deste modo, o Regulamento 2001/10 atribuiu à Comissão a competência para organizar audiências tendo por unidade base a comunidade. Nestas audiências, as vítimas, os perpetradores e a comunidade em geral, podiam participar directamente na definição de uma solução que permitisse aos perpetradores de “actos ilícitos” serem novamente aceites na comunidade. O Regulamento estabelecia os passos básicos a serem seguidos num PRC mas não ditava o procedimento exacto, permitindo alguma flexibilidade para a inclusão de elementos da prática tradicional local.

O procedimento do PRC baseava-se na filosofia de que a reconciliação comunitária seria mais facilmente alcançada através da adopção de um mecanismo mediado por facilitadores, participativo e executado ao nível de aldeia. Este mecanismo combinava as práticas de justiça tradicional, de arbitragem, de mediação e integrava aspectos do direito civil e penal.

Durante praticamente dois anos, o programa foi posto em prática em todos os 13 distritos do Timor-Leste e teve uma efetividade de 90% (1.371 testemunhos com êxito de conciliação em um total de 1.541 testemunhos). Apenas os casos considerados como “crimes graves” (que deveriam ser submetidos à jurisdição penal) e aqueles que foram recusados pela comunidade (elas tinham essa prerrogativa) deixaram de ser apreciados. O quadro a seguir apresenta um resumo das reconciliações, totalizadas em 1.371 (mil trezentas e setenta e uma) (CAVR, 2005).

Figura 14 - Quadro resumo das reconciliações da CARV

• Resultados do programa do PRC por distrito

Distrito	Número total de testemunhos	RESULTADOS NA PG		APROVADOS PARA PRC		Não comparência do depoente	Número total de audiências PRC
		Aprovados	PG exerceu competências	PRC concluídos	Audiência suspensa		
Oecusse	207	204	3	197	3	4	18
Covalima	110	103	7	101	0	2	12
Bobonaro	213	189	24	186	0	3	26
Ermera	204	192	12	181	6	5	24
Manufahi	175	169	6	159	9	1	20
Liquiça	182	177	5	174	0	3	27
Ainaro	71	71	0	52	2	17	10
Aileu	62	58	4	54	3	1	19
Dili	102	89	13	84	3	2	17
Manatutu	84	83	1	81	0	2	14
Baucau	19	19	0	13	1	5	9
Lautem	49	41	8	39	1	1	12
Viqueque	63	61	2	50	4	7	9
Total	1541	1456	85	1371	32	53	217
Número total de testemunhos recolhidos						1541	
Número total dos PRC não concluídos						170	11,03%
Número total das audiências do PRC concluídas						1371	88,97%

Fonte: CAVR, 2005

Em suma, as iniciativas da UNTAET em prol da reconciliação nacional ocorreram de diversas formas, desde a sua atuação junto à vizinha Indonésia (no nível diplomático) até a atuação junto às vilas e aldeias com o PRC, muito embora essa atuação no nível comunitário só tenha se efetivado após a independência do país. No nível das lideranças políticas, a medida mais relevante, sem dúvida, foi a inclusão dos partidos pró-autonomia no CCN, o que permitiu, pelo menos naquele nível, o diálogo entre correntes políticas adversas. Um bom exemplo disso é que, mesmo sem terem assinado o “pacto de unidade nacional”, de 21 de julho de 2001, o Partido autonomista, FPTL, e o que já considerava Timor independente, CPD-RDTL, não se opuseram ao resultado das eleições para a Assembleia Constituinte.

Uma crítica que se faz, diz respeito ao foco da reconciliação durante o período de atuação da UNTAET, que se ateu exclusivamente às questões voltadas para os incidentes de 1999, deixando de lado o debate sobre antigas situações políticas mal resolvidas, conforme já mencionado em ocasião anterior. Além disso, houve questões que, embora não tivessem contornos políticos diretos (questão do direito de propriedade e da terra, cujo cunho era econômico e jurídico), a sua solução ou o seu encaminhamento poderiam ter contribuído para uma maior pacificação social no longo prazo.

3.4.12 “j) Coordenar a assistência ao Timor-Leste” (2,5%)

Uma das tarefas mais difíceis e complexas em uma operação de paz multidimensional é a captação e a coordenação de assistência. Existem duas dimensões a serem consideradas. Uma é a dimensão da coordenação de diferentes agências e instituições em campo, no terreno, como se diz em linguagem “onusiana”. Outra é a questão da captação financeira, fundamental à sobrevivência e ao êxito de qualquer operação de paz.

Quanto à primeira dimensão, o que se pode dizer é que os relatórios da UNTAET são pobres nesse quesito, até porque, se houvesse o que comentar, seria na realidade um mea-culpa, pois a excessiva concentração da UNTAET na tarefa de desenvolver capacidade estatal fez com que a coordenação que ela deveria ter exercido sobre todos os demais atores no terreno fosse deficiente, se dando, em princípio, pela simples permissão desses atores (agências especializadas e ONGs) a atuarem conjuntamente consigo, mesmo que houvesse sobreposição de tarefas algumas vezes.

Em relação à segunda dimensão, o que se constatou é que a UNTAET delegou, inclusive, a tarefa de coordenar a captação de recursos para o país, juntamente com o planejamento da economia, deixando a cargo do Banco Mundial essas duas incumbências.

A crítica que se faz aqui não diz respeito ao acerto ou não de se delegar determinadas tarefas, ainda mais se existem instituições ou agências com pessoal técnico especializado mais vocacionado a determinados tipos de atividades. Esta é, inclusive, uma demonstração de emprego adequado de meios em uma situação que exige rapidez e efetividade no cumprimento de objetivos.

Por esse motivo, por exemplo, que o apoio às questões macroeconômicas e de regulamentação bancárias foi solicitado ao FMI, questões relacionadas ao conceito de desenvolvimento e à captação de recursos, ao Banco mundial, e questões relacionadas ao apoio técnico à área governamental, ao PNUD. O que se questiona é a ausência de uma coordenação mais efetiva desses atores, estabelecendo diretrizes e focando mais nos seus processos (pois estes ficam, se incorporam à cultura institucional) e menos nos resultados. Já foi mencionado, por exemplo, que o CEP, projeto coordenado pelo Banco Mundial, falhou ao desconsiderar o tradicional sistema de autoridade comunal do país, impondo ao projeto uma visão ocidental típica. Este é um exemplo de falta de atenção ao processo e excesso de foco no resultado, pois houve desconsideração de questões culturais muito próprias da realidade local. A quem caberia

ter identificado essa falha de processo? No entendimento deste autor, à ONU, dado que a ela foi incumbido o Mandato e a responsabilidade total pela condução da operação. O sucesso final da operação depende, em grande medida, do papel desses outros atores e a ONU não pode deixá-los atuar livremente sob a alegação de que está apenas descentralizando as suas ações.

Apenas para ilustrar, segue uma observação extraída de um relatório do PNUD (2004, p.2) sobre o Timor que aborda exatamente a necessidade de maior coordenação entre aquela agência e a ONU no terreno:

Como fortalecer a coordenação com a missão de manutenção da paz?

11. O reconhecimento crescente da indivisibilidade entre paz e segurança e o desenvolvimento vem promovendo uma coordenação reforçada entre as operações de manutenção da paz e as agências da ONU, incluindo o PNUD;

12. São realizados progressos, em particular nas missões recentes, em que o SRSG adjunto também funciona como o Representante residente do PNUD, Coordenador Residente e Coordenador Humanitário;

13. No Timor-Leste, foram feitos vários esforços para impulsionar a integração no terreno. O programa de apoio à construção de instituições estatais exemplifica um processo bastante integrado para todo o processo, desde a avaliação de necessidades, a formulação de programas, a implementação do programa até o desenvolvimento da estratégia de saída;

14. No entanto, neste processo, encontramos vários pontos de estrangulamento, incluindo diferentes procedimentos operacionais, linhas de relatório e disponibilidade de financiamento, entre outros;

15. Para aumentar ainda mais a integração, são feitas diversas sugestões: desenvolvimento de uma metodologia comum de avaliação e programação e uma base de dados comum de pessoal entre o PNUD e o DPKO; racionalização de regras e regulamentos operacionais e linhas de relatório; uso das contribuições avaliadas (fruto das contribuições obrigatórias dos Estados-membros da ONU) pelas agências da ONU; desenvolvimento de capacidade do pessoal das Nações Unidas para que todas as "ferramentas" funcionem no terreno. (tradução nossa)

Da mesma maneira, extrai-se de um relatório No. 36590 do Banco Mundial (2006, p.6), outra importante demonstração das consequências danosas que a falta de coordenação pode gerar:

2.10 O desafio da coordenação é ilustrado pela situação com o Ministério dos Assuntos Agrícolas (mais tarde o Ministério das Florestas Agrícolas e Pescas, ou MAFF). Além dos projetos ARP apoiados pelo TFET, vários doadores tiveram projetos e programas separados no setor agrícola. Por exemplo, o AusAid apoiou um programa de Sementes da Vida realizado em cooperação com o Centro Australiano de Pesquisa Agrícola Internacional. Alguns dos projetos separados foram integrados nas atividades do MAFF, enquanto outros construíram estruturas paralelas fora do MAFF para superar a limitação de capacidade...

A coordenação também foi inadequada para garantir que todas as questões relevantes para o setor agrícola fossem cobertas. Por exemplo, a prestação de serviços agrícolas e o planejamento do uso do solo foram incluídos em vários programas de doadores, enquanto outros subsectores, como o gerenciamento de bacias hidrográficas, receberam pouca sustentação. (tradução nossa)

Mudando o foco para a segunda dimensão da coordenação de assistência ao país, a da captação de recursos, alguma parte do que se abordará na análise deste objetivo já se comentou quando foram esmiuçados os conceitos do TFET e do CFET (vide páginas 209 e 210). No caso do Timor-Leste, a natureza do auxílio econômico é bastante complexa e sua análise não foi objeto dos relatórios da UNTAET. É preciso elencar todas as fontes de auxílio, entender a sua natureza e compará-las em termos de volume, pois a alocação de dinheiro não se dá meramente por uma questão de diferença de custos entre uma atividade e outra, mas em grande medida pelas prioridades estabelecidas pela própria operação de paz (para a sua existência mesmo) ou pelo interesse dos doadores.

Primeiramente, é preciso considerar que entre os diversos tipos de auxílio econômico há duas categorias bastante distintas. As que de alguma forma se revertem em ações em prol do país diretamente (serviços, bens ou capitais – voltados ao auxílio humanitário e à reconstrução do país) e advém de doações voluntárias e as de manutenção e operação da própria missão de paz, que advém do orçamento geral da ONU e são obtidas das contribuições obrigatórias que os países prestam à ONU, proporcionalmente a sua capacidade econômica.

Esta última categoria recebe a denominação de “the assessed contribution budget of UNTAET” ou, traduzindo-se ao português, “O orçamento de contribuições estimadas da UNTAET” (Banco Mundial, 2002). Tratava-se da maior “fatia do bolo”, contudo, era a contribuição que se destina à manutenção do staff civil, da PKF e das operações da UNTAET como um todo. Sendo assim, a que menos se reverteu em investimentos no próprio país.

No total, as contribuições, incluindo as verbas de custeio (contribuições estimadas) da UNTAET, se constituíram em seis e, conforme a descrição do documento “The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs”, do (Banco Mundial, 2002, p.iii), apresentaram deficiências em relação a sua coordenação para aplicação:

Timor-Leste também demonstra a inadequada complexidade do financiamento da ajuda para países pós-conflito com baixa capacidade. O financiamento para a reconstrução de Timor-Leste baseou-se em seis pilares: o recurso consolidado humanitário; o orçamento de contribuições da UNTAET; dois fundos fiduciários (CFET e TFET: administrados pelas Nações Unidas e pelo Banco Mundial); Programas de reconstrução da agência das Nações Unidas; e assistência bilateral ao desenvolvimento através de ONGs e contratados. Esses modos diferentes e complexos de provisão de ajuda criaram obstáculos à apropriação nacional do processo de planejamento de reconstrução no período inicial e impediram a integração de todas as fontes de financiamento no orçamento nacional. Houve dificuldades especiais na sincronização da reabilitação de infra-estrutura e da prestação de serviços com o recrutamento de funcionários públicos para gerenciar e manter essas instalações e serviços. (tradução nossa)

Em contrapartida, o mesmo relatório (Banco Mundial, 2002) informava que não ocorreram problemas em relação à captação de dinheiro, à manutenção de um fluxo de caixa adequado e à transição de uma fase de emergência para reconstrução:

Mobilização financeira e coordenação dos doadores. Na sequência da Missão de Avaliação Conjunta, o Banco e a UNTAET co-presidiram a reunião dos doadores de Tóquio para mobilizar fundos de reconstrução. A reunião dos doadores de Tóquio apresentou à comunidade internacional um pedido de financiamento consolidado que incorporou a assistência humanitária e os requisitos de desenvolvimento e despesas recorrentes. A mobilização financeira para Timor-Leste alcançou volumes de ajuda elevados em termos per capita, desembolso rápido e relativamente consistentes ao longo do tempo. Houve muito poucos atrasos na realização de promessas para qualquer um dos fundos fiduciários timorenses, que permaneceram excedentes na maioria dos ciclos de vida. A mobilização precoce de fundos de desenvolvimento e reconstrução permitiu uma transição harmoniosa da assistência humanitária para o desenvolvimento. Timor-Leste não viu nenhuma lacuna à medida que doadores e agências internacionais passaram de emergência para o apoio à reconstrução. (tradução nossa)

Segundo o Banco Mundial (2002, p.7), o orçamento de custeio (contribuições estimadas) da UNTAET correspondeu a 70% de todo o financiamento internacional no Timor-Leste durante o período de transição, correspondendo a 1,280 bilhões de dólares no período. O relatório ainda destaca que, embora correspondesse ao maior percentual de verbas investidas em prol do país, este orçamento teria abrangido “apenas os menores custos associados à reconstrução nacional”, já que seu principal objetivo era “cobrir os gastos associados à presença de tropas de manutenção da paz e pessoal civil da ONU”, conforme já mencionado. O relatório enfatiza que a ajuda humanitária e a de reconstrução foi viabilizada pelos outros cinco canais:

(i) agências bilaterais e ONGs no âmbito do apelo consolidado (Consolidated Inter-agency Appeal – CAP); (ii) o Fundo Fiduciário das Nações Unidas (mais tarde CFET), destinado a mobilizar fundos para despesas recorrentes de governo, reabilitação de edifícios administrativos, capacitação de serviço civil e reconstrução no setor de justiça; (iii) o Fundo Fiduciário para Timor Leste (TFET), administrado pelo Banco Mundial em cooperação com o Banco Asiático de Desenvolvimento, destinado a mobilizar fundos para a reconstrução nos setores de saúde, educação, agricultura, desenvolvimento comunitário, desenvolvimento do setor privado, transporte, energia e água e saneamento; (iv) projetos não humanitários implementados por agências das Nações Unidas; e (v) projetos bilaterais implementados através de ONGs e contratados (Banco Mundial, 2002, p.7) (tradução nossa)

Segundo o La’o Hamutuk¹²³ Bulletin (2001, p.3), o Consolidated Inter-agency Appeal

¹²³ De acordo com o próprio site da instituição (2005), “La’o Hamutuk (Walking Together in English) é uma organização não-governamental timorense que monitora, analisa e reporta as principais instituições internacionais presentes em Timor Lorosa’e no que diz respeito à reconstrução, desenvolvimento e desenvolvimento físico, econômico e social. do país. La’o Hamutuk acredita que o povo de Timor-Leste deve ser

– CAP foi destinado à prestação de auxílio humanitário, tendo sido desencadeado pelo UN's Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). No cumprimento de suas tarefas, o OCHA teria empregado 183 milhões de dólares no Timor-Leste e 15 milhões no “Timor Oeste” (Indonésia). A maior parte dos gastos foi para o atendimento de refugiados em suas necessidades de: água, serviços de saúde e kits de moradia. Para a consecução de suas tarefas, o OCHA contou com o apoio primordial do ACNUR e de diversas outras agências da ONU (na fase de socorro humanitário).

O instituto La'ó Hamutuk compartilha das mesmas observações do Banco Mundial sobre o orçamento de contribuições estimadas da UNTAET, acrescentando que “notavelmente, as pessoas timorenses têm pouca contribuição para desenvolver e modificar esse orçamento. Em vez disso, a equipe e os comitês da ONU em Nova York e Dili criam e modificam estas mudanças” (La'ó Hamutuk Bulletin, 2001, p.3)

As descrições mais detalhadas sobre o CFET e o TFET já foram realizadas em outras partes desta tese, contudo, não custa lembrar que o CFET, principal fonte orçamentária de provisão do ETTA, era composto de duas partes: uma oriunda de doações internacionais e outra da arrecadação de impostos e da exploração de petróleo e gás natural no Mar do Timor). Tratava-se, também, do orçamento “mais acessível aos locais e à participação timorense nas decisões em torno do seu uso”. (La'ó Hamutuk Bulletin, 2001, p.3) (tradução nossa).

Sobre o TFET, convém ressaltar que era a segunda maior fonte do fluxo financeiro endereçado ao Timor-Leste, atrás apenas do orçamento de contribuições estimadas da UNTAET. Sua finalidade, conforme mencionado em diversas oportunidades, era a de fomentar projetos de reconstrução e desenvolvimento do setor privado no país.

Os projetos não-humanitários implementados pelas agências das Nações Unidas eram financiados pelos canais normais das agências, cujas verbas advinham de doações voluntárias dos Estados-membros da ONU. Parte de seus custos administrativos eram cobertos pelo orçamento de contribuições estimadas da UNTAET. Essas agências prestavam serviços em uma gama bastante variada de assuntos, especialmente na área desenvolvimento e socorro em crises. (La'ó Hamutuk Bulletin, 2001, p.4)

Os projetos bilaterais implementados através de ONGs e contratados eram prioritários

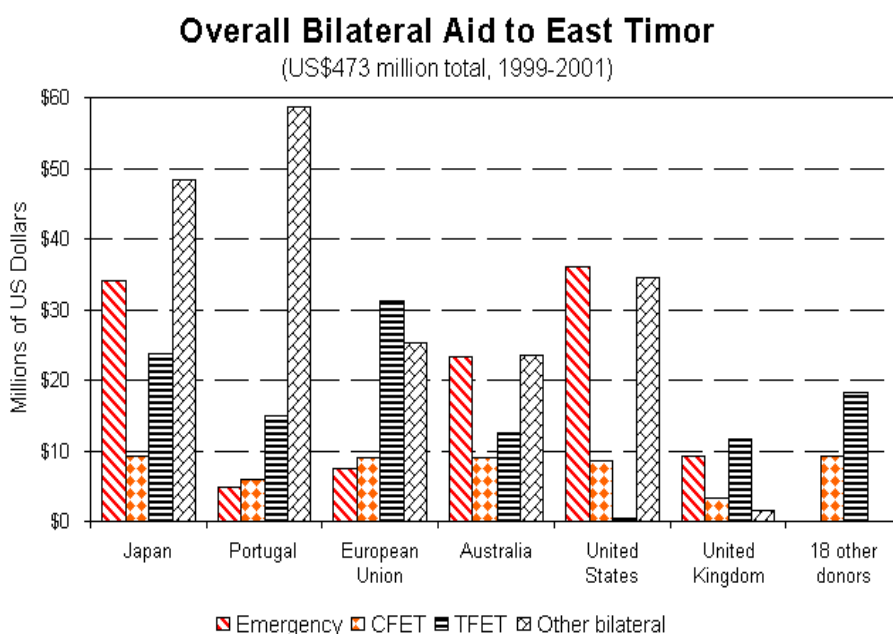
o decisor final neste processo e que este processo deve ser democrático e transparente. La'ó Hamutuk é uma organização independente e trabalha para facilitar a participação efectiva de Timor Leste, melhorar a comunicação entre a comunidade internacional e a sociedade timorense, fornecer recursos em modelos de desenvolvimento alternativo e facilitar os laços entre Timorenses e outros grupos e grupos no exterior”. (tradução nossa)

nas áreas de desenvolvimento e reconstrução e socorro. Havia no Timor-Leste uma gama variada de ONGs internacionais e seus recursos provinham das mais diversas fontes. Algumas delas ajudavam, inclusive, ONGs locais. As ONGs também estiveram envolvidas no socorro humanitário ao início das atividades da UNTAET e se estima que os 50 milhões de dólares por elas gastos nessas atividades, entre 1999 e 2000, tenham origem nas verbas do CAP. (La'ó Hamutuk Bulletin, 2001, p.4)

Por fim, é importante destacar uma forma de fluxo financeiro para o Timor-Leste que escapava completamente à coordenação internacional/multilateral. Tratavam-se das doações bilaterais diretas, cujo auxílio era fornecido tanto na forma de dinheiro quanto não-monetária (implementos agrícolas, equipamentos de escritório, etc). Os principais doadores eram os Estados Unidos, Portugal, Austrália e Japão, por intermédio de suas agências: USAID, AUSAid e JICA. As negociações eram feitas diretamente entre os governos estrangeiros e a UNTAET/ETTA.

A figura a seguir, obtida em um dos boletins (Bilateral Aid) do La'ó Hamutok (2001) traz o total do auxílio oriundo de doações internacionais ao longo do biênio 1999/2001 (de outubro a outubro), por país e por tipo de contribuição, o que nos permite tirar algumas conclusões:

Figura 15 – Doações internacionais ao Timor-Leste por país (1999 – 2001)



Fonte: La'ó Hamutuk Bulletin, Vol. 2, No. 8 (2001)

Segundo o Boletim, em dois anos, o total dos gastos do CFET e do TFET foi de 167,3 milhões de dólares, sendo que o montante das doações bilaterais diretas teria chegado a 191 milhões de dólares, superando as doações coordenadas multilateralmente (CFET E TFET).

Deve-se reparar que o nível do auxílio por país, fora dos programas multilaterais tradicionais (CFET e TFET), era mais elevado, o que reflete uma priorização desse meio em detrimento dos canais onde os mesmos países não teriam controle sobre a alocação de seus fundos.

Essa informação é importante na medida em que alguns países foram criticados quanto as suas reais intenções na promoção de ajuda bilateral. Austrália e Portugal, por exemplo sofreram as seguintes críticas respectivamente (Neves, 2006, p.16):

Por exemplo, a ajuda da Austrália a Timor-Leste foi vista como uma forma de fortalecer a posição da Austrália nas negociações do petróleo no mar de Timor. A ajuda australiana a algumas ONGs locais foi criticada porque a Austrália usa a ajuda para pressionar a sociedade civil de Timor-Leste a não protestar contra a ocupação australiana do Mar de Timor. Embora a Austrália seja um dos cinco maiores doadores de Timor-Leste, o dinheiro total doado pelo governo australiano é menor do que a Austrália retirou dos campos petrolíferos do mar de Timor que pertencem a Timor-Leste sob o direito internacional.

Portugal é outro dos cinco maiores doadores. Como ex-governante colonial, Portugal deveria ter a responsabilidade de reconstruir Timor-Leste, mas sua presença é retratada como generosidade. Portugal deixou Timor-Leste em 1975 sem cumprir a sua responsabilidade de completar o processo de autodeterminação. A educação tem sido o principal setor de apoio de Portugal. Mas o interesse de Portugal é promover a língua portuguesa em Timor-Leste, através do sistema educativo. Portugal exportou os seus professores para Timor-Leste primeiro para treinar os estudantes timorenses, mas quando isso não funcionou bem, foram reatribuídos para treinar professores timorenses. O que vemos nas escolas de TimorLeste é que, em cada nível educacional, a língua portuguesa tornou-se a assunto mais importante, enquanto Tetum é esquecido e outros assuntos sofrem de ser ensinado em um idioma mal compreendido pelos professores e estudantes.

Quanto aos interesses japoneses, para além do resgate dos males causados ao Timor na II Guerra Mundial, estes parecem ser mais relacionados ao aumento de sua presença no entorno de segurança regional, até certo ponto “solicitada” pelos Estados Unidos, e a sua projeção internacional por intermédio da participação em OPs. Desde os anos 90, o Japão vinha, discretamente, buscando esse padrão de comportamento e Timor-Leste surgiu como uma oportunidade que contava com o apoio de uma nova geração de políticos e dos vizinhos do entorno (Gorjão, 2002).

Por último, o Japão encarou Timor Leste como uma oportunidade que lhe permitia contribuir mais para a segurança regional e internacional, ao mesmo tempo que está a promover os seus próprios interesses nacionais. Afinal, uma maior

contribuição militar para a segurança regional e internacional reforça as suas pretensões relativas à obtenção de um lugar permanente no CSNU. No passado, a sua falta de empenhamento e de contribuição para a segurança regional e internacional prejudicaram as suas pretensões relativas a um estatuto de grande potência. Ao procurar desempenhar um papel mais activo nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas, o Japão espera reverter esta situação. Neste sentido, a contribuição militar japonesa para a força de manutenção da paz em Timor Leste poderá vir a ser um passo vital não apenas para erradicar a imagem de Tóquio enquanto “free rider” em termos de segurança internacional, mas também para alcançar o objectivo final: um Japão de pleno estatuto internacional nas suas componentes económica, política e militar. (Gorjão, 2002, p.179)

Em resumo, a coordenação da assistência ao Timor-leste possuía duas dimensões. Uma relativa à coordenação dos trabalhos das diferentes agências em campo e outra relativa à captação de recursos que visassem ações de emergência e de reconstrução/desenvolvimento.

Em nenhum dos dois casos houve um maior envolvimento da UNTAET, que foi praticamente ausente em relação à primeira dimensão e delegou a segunda ao Banco Mundial. Esse comportamento, associado à constatação de que o grande investimento da organização ocorreu na capacitação governamental (ETTA), leva à conclusão de que o planeamento e a execução das políticas de reconstrução e de desenvolvimento implementadas no país careceram de maior coordenação da ONU, deixando de observar, por vezes, a realidade local e focando, não raro, nos resultados em detrimento dos processos. Não obstante, este vácuo de coordenação facilitou a aproximação bilateral de países cujos interesses no Timor-Leste extrapolavam o auxílio humanitário.

3.4.13 “1) Facilitar o reforço e o desenvolvimento da sociedade civil, inclusive dos meios de informação” (2,3%)

Uma das preocupações da UNTAET, manifestada formalmente, era a do reforço da sociedade civil timorense. O passado do país, que sofreu dois processos de ocupação estrangeira em sua história, inculcou na memória popular uma cultura de não participação, tanto política quanto administrativa (vide descrição dos relatórios da untaet às páginas 186 e 187), o que teve seus reflexos na sociedade civil que não tinha como hábito debater e demandar além do nível dos sucos.

Para que houvesse o envolvimento da sociedade civil nos debates sobre o que estava a ocorrer no Timor-Leste era necessário promover a livre circulação da informação e estabelecer canais de comunicação desta com a UNTAET e com as nascentes estruturas governamentais.

Segundo os seus relatórios, a UNTAET tomou medidas nesse sentido, estabelecendo

uma rádio que transmitia 24 por dia em diversos idiomas, contudo, o seu alcance era limitado a menos de um terço da população (vide página 199). Por outro lado, a UNTAET promoveu um ambiente de abertura que garantia o livre fluxo de informações e ideias, inclusive, estabelecendo um marco regulatório para a mídia e incentivando a iniciativa privada a estabelecer meios de comunicação. Quanto a esse aspecto, de fato, não há que se falar em falta de abertura para o livre fluxo de informação no Timor-Leste. Este autor se recorda que, por inúmeras vezes, transportou repórteres locais a diversos eventos, manifestações e reuniões e que a diretriz da UNTAET/PKF era a de franquear, ao máximo, o acesso desses repórteres ao que necessitassem cobrir.

Nos meios urbanos, em especial em Dili, o que se percebia era que havia articulação social e um bom nível de informação sobre o que estava ocorrendo. No interior, no entanto, de acordo com a percepção pessoal deste autor, a compreensão sobre o papel da ONU e sobre o processo de transformação pelo qual o país passava era limitada e isto dificultava a articulação da sociedade civil. Não obstante, é importante ressaltar que as ONGs desempenharam um papel importante para esse esclarecimento junto à população rural, esclarecimento este que esbarrava no alto índice de iliteração da população.

Quanto à abertura de canais da UNTAET para que a sociedade civil manifestasse suas opiniões, dois eventos grandiosos merecem destaque e já foram objeto de menção. Um deles foi o estabelecimento das Comissões Distritais Constitucionais que visavam a coleta das opiniões da população do interior em relação às suas aspirações constitucionais. O outro evento foi a ampla pesquisa que embasou a formulação do documento “East Timor 2020 – Our Nation, Our Future (ONU, 2002) e que serviu para a formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento em 2002. Ambos foram eventos importantes e, sem dúvida, emprestaram um alto grau de legitimidade ao nascente governo pela participação da sociedade (em torno de 10% dela tomou parte em cada uma das pesquisas), no entanto, deve ser notado que foram eventos episódicos e não representaram a formação de uma cultura de participação e articulação da sociedade civil.

Sobre essa temática, assim se manifestou Myrntinen (2006, p.5) corroborando a ideia de que o debate, tanto político quanto na sociedade civil, se restringia a uma elite educada:

A participação em diálogos políticos e em organizações da sociedade civil é, entretanto, muito restrita às elites educadas das áreas urbanas, principalmente na capital Dili. Ainda que o debate político intenso seja parte da vida diária (especialmente para homens), muito poucos timorenses estão dispostos a expressar suas opiniões fora das suas seguras esferas de amigos, vizinhos ou parentes, devido a

um amplo, profundo e difundido medo de repercussões (embora altamente improvável).

Especialmente no interior, as relações entre o “ema boot” (pessoa com poder – o político, o poderoso tradicional, social ou econômico) e as pessoas comuns tendem a ser caracterizadas por uma relação patrão-cliente. Alguns partidos políticos menores são baseados quase que exclusivamente em redes localizadas em apoio de um líder particular.

Em resumo, se pode dizer que a UNTAET tomou medidas para o reforço e o desenvolvimento da sociedade civil, entretanto, esta não pareceu ser uma de suas prioridades, dado que essas medidas se traduziram em medidas mais interessadas em legitimar as suas próprias ações do que em criar reais mecanismos de participação. O prazo exíguo para a independência, a falta de hábito da população em debater e demandar questões sociais fora de seu círculo familiar e de amigos e o baixo grau de escolaridade também contribuíram para tal. Deve-se registrar, de positivo, que embora a UNTAET não tenha criado mecanismos permanentes de fortalecimento da sociedade civil, ela não os dificultou, muito pelo contrário. A abertura e o incentivo à liberdade de imprensa sempre foram centrais na sua política de relacionamento com a sociedade em geral.

3.4.14 “m) Assegurar que o estabelecimento das estruturas nacionais de segurança se ajuste às regras de controle civil, prestação democrática de contas e às normas e instrumentos internacionais de Direitos Humanos” (0,6%).

Este era um objetivo que visava proteger à sociedade de uma possível malversação de poder por parte de suas estruturas de segurança e se caracterizava por ser um objetivo de longo prazo, que deveria se manifestar fora do controle da UNTAET, já em um Timor independente.

Em ambientes políticos instáveis e não consolidados não é raro que haja uma confusão entre aqueles que detém o monopólio da força (o Estado) e aqueles que manuseiam os meios de força (suas forças de segurança). Por essa razão e pela existência de episódios anteriores, em outros ambientes pós-missão, a ONU resolveu positivar (escrever) este objetivo, fato este que se consolidou legalmente na Constituição da República de Timor-Leste (2002):

Artigo 74.º (Definição) 1. O Presidente da República é o Chefe do Estado, símbolo e garante da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas. 2. O Presidente da República é o Comandante Supremo das Forças Armadas.

Artigo 85.º (Competência própria) Compete exclusivamente ao Presidente da

República: a) Promulgar os diplomas legislativos e mandar publicar as resoluções do Parlamento Nacional que aprovem acordos e ratifiquem tratados e convenções internacionais; b) Exercer as competências inerentes às funções de comandante Supremo das Forças Armadas;

Artigo 86.º (Competência quanto a outros órgãos) Compete ao Presidente da República relativamente aos outros órgãos;...m) Nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e os Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas, ouvido, nos últimos casos, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

Artigo 146.º (Forças Armadas) 1. As forças armadas de Timor-Leste, FALINTIL-FDTL, compostas exclusivamente de cidadãos nacionais, são responsáveis pela defesa militar da República Democrática de Timor-Leste e a sua organização é única para todo o território nacional. 2. As FALINTIL-FDTL garantem a independência nacional, a integridade territorial e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa, no respeito pela ordem constitucional. 3. As FALINTIL-FDTL são apartidárias e devem obediência, nos termos da Constituição e das leis, aos órgãos de soberania competentes, sendo-lhes vedada qualquer intervenção política.

Estranhamente, muito embora a polícia do Timor-Leste seja uma instituição nacional, cujo nome inclusive é Polícia Nacional do Timor-Leste (PNTL), esta não teve a sua subordinação expressa ao Presidente na Constituição da RDTL. Na verdade, a PNTL só veio a ter um estatuto próprio, com definição clara de subordinação, em 2009, por intermédio do Decreto Lei de Governo 9/2009, de de 10 de fevereiro de 2009, que fazia alusão à crise militar de 2006 e à falta de uma estrutura hierárquica bem definida:

A crise que assolou o país em maio de 2006 produziu efeitos de extrema gravidade no interior da Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL), com clivagens entre grande parte do seu efectivo e o abandono temporário das fileiras de muitos dos seus mem-bros.

A constatação evidente de um modelo de polícia desajustado da realidade timorense, adoptado após a criação da PNTL, aconselha uma profunda revisão da sua Lei Orgânica, dotando a polícia de uma maior capacidade operacional e de uma eficiente cadeia de comando, assente numa hierarquia claramente definida.

Artigo 1º

Natureza e missão

... 3. A PNTL é estritamente apartidária e exerce a sua actividade exclusivamente ao serviço do Estado.

4. A PNTL tem personalidade jurídica própria e está directa-mente subordinada ao Ministério da Defesa e da Segurança e a sua organização é única para todo o território nacional.

5. A PNTL está organizada hierarquicamente em todos os ní-veis da sua estrutura, obedecendo os seus membros à hierarquia de comando (Governo de Timor-Leste, 2009)

Antes de 2009, a PNTL teve seu status jurídico regulado pelo “Estatuto da Função Pública” (Lei nº 8, de 5 de maio de 2004) que previa nos seus artigos 2º e 4º que a instituição se manteria regulada por essa lei geral até que lhe fosse aplicável estatuto próprio. A Lei nº 8 não deixava clara a subordinação da PNTL.

É importante lembrar que Timor-Leste, durante o período de atuação da UNTAET, contou com duas estruturas policiais paralelas, mas que se comunicavam apenas funcionalmente: a UNPOL, subordinada à ONU e o “East Timor Police Service” (ETPS), subordinado ao ETTA¹²⁴.

Com exceção da crise militar de 2006, que será melhor abordada em seguida nesta tese, não há registros de casos de insubordinação das forças de segurança ao poder civil no Timor-Leste. É difícil determinar o que tenha contribuído para essa insubordinação e tenha relação direta ou não com o período de criação das instituições de segurança pela UNTAET.

Muito se comentou sobre o fato das forças de segurança, tanto as F-FDTL quanto a PNTL, terem tido uma variada gama de países atuando na formação de seus profissionais, o que teria prejudicado uma concepção doutrinária única e que tal fato teria relação com a crise de 2006, contudo, deve ser lembrado que os principais países que atuaram nessa tarefa (Portugal e Austrália) são países com tradição democrática e dificilmente teriam inculcado na mentalidade das forças de segurança um viés autoritário.

Restaria, então, a hipótese de deficiência no marco regulatório jurídico da PNTL, o que também não se sustenta com substância, haja vista que o estopim da crise militar de 2006 ocorreu dentro dos quartéis, nas F-FDTL e não na PNTL.

Como se demonstrará mais adiante, o único episódio de insubordinação das forças de segurança ao poder civil no Timor Leste (crise de 2006) tem suas raízes no recrutamento dessas forças, que acabaram por incorporar ao seu seio duas correntes distintas. Uma de ex-veteranos das FALINTIL, a quem alegadamente se dava um melhor tratamento e privilégios dentro das F-FDTL (desde o seu recrutamento) e outra de uma nova geração, que “demandava” as mesmas prerrogativas. Tais fatos, no entanto, não parecem ter relação direta com a atuação da UNTAET na formação dessas forças. Segundo o relatório “The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs, (Banco Mundial, 2002, p.20), um terço da nascente FDTL

¹²⁴ De acordo com o Regulamento 2000/22, de 10 de agosto de 2001 (UNTAET REG/2001/22):

2.3 Os membros da Polícia das Nações Unidas que servem em Timor-Leste não serão considerados como membros do ETPS...

Seção 5. De acordo com a Seção 13 do Regulamento da UNTAET nº 2000/23, o Comissário de Polícia estará vinculado por quaisquer instruções emitidas pelos Membros do Gabinete em relação à política geral em matéria de serviço policial. (tradução nossa)

era oriunda das FALINTIL:

Os problemas associados ao status dos veteranos decorrem de eventos anteriores na transição. A FALINTIL, o braço militar da resistência, restringiu seus lutadores a acantonamentos antes da votação de 1999. Durante o período de crise humanitária no final de 1999 e início de 2000, foi negado o acesso à assistência humanitária aos ex-combatentes membros da FALINTIL. Isso levou a um crescente descontentamento e insatisfação. A FALINTIL foi finalmente dissolvida em fevereiro de 2001 e formou-se a nova Força de Defesa de Timor-Leste, depois de longas discussões sobre a estratégia de segurança de Timor-Leste. Um terço dos seus homens foi então recrutado para a nova Força de Defesa Nacional e um programa co-financiado pelo Banco Mundial e a USAID apoiaram a desmobilização do resto. No entanto, o longo período de incerteza de setembro de 1999 a fevereiro de 2001 proporcionou uma oportunidade para mobilizar membros descontentes do movimento de resistência armado e civil como uma base de poder futura para promover sua agenda política. Se não abordado, a questão poderia ser uma fonte de desestabilização que poderia afetar as perspectivas de desenvolvimento do país. (tradução nossa)

Por outro lado, não se pode esquecer que o período da ocupação indonésia, marcadamente influenciado pelo estamento militar no Timor-Leste, ainda era muito forte na mente dos timorenses. Sendo assim, não seria absurda a hipótese dessa excessiva influência dos militares na sociedade timorense, sob ocupação indonésia, ter afetado certos comportamentos e atitudes no “longínquo” ano de 2006. O relatório “Chega!”, da Comissão de Acolhimento, Recepção e Verdade, no seu capítulo que trata da “militarização da sociedade timorense” (item 4.3) assim se refere ao assunto (2006, p.20):

64. Ao longo do período de ocupação indonésia, a sociedade timorense sofreu considerável militarização. Apesar da extensão e intensidade da militarização ter variado ao longo dos 24 anos de ocupação, no cômputo global foi invasiva e teve um impacto profundo na vida de todo o povo timorense.

68. A estrutura de administração que a Indonésia impôs a Timor Leste era, em si mesma, fortemente militarizada. Trata-se de uma das consequências do amplo envolvimento das Forças Armadas na política e na economia indonésias, durante o regime da Nova Ordem do Presidente Suharto (ver ponto anterior: As Forças Armadas indonésias e o seu papel na administração civil de Timor Leste). Em Timor Leste, os militares indonésios desempenharam um papel ainda mais invasivo do que na Indonésia da Nova Ordem. Estiveram directamente envolvidos no estabelecimento da província de Timor Leste e, a partir desse momento dominaram a sua administração (ver ponto sobre a Administração Civil do presente capítulo). Ao longo da ocupação de Timor Leste pela Indonésia, a província foi uma zona de conflito, que variou entre a guerra generalizada durante os primeiros anos e o conflito de baixa intensidade durante a maior parte dos anos 80 e 90. Timor Leste representou um caso extremo, quando comparado com outras províncias indonésias onde as Forças Armadas também estiveram envolvidas em conflitos. Ao contrário dessas províncias, Timor Leste passou a constituir parte da Indonésia apenas devido à invasão, anexação e ocupação. Era diferente da Indonésia e as Forças Armadas tiveram de adoptar métodos diferenciados para subjugar o território. Para além disso, Timor Leste foi uma aquisição externa. Por estes motivos, Timor Leste era claramente distinto da Indonésia. Foi este o contexto em que ocorreu a forte militarização de Timor Leste

pelas autoridades indonésias.

Não obstante, a excessiva concentração da UNTAET na formalidade dos processos em detrimento de considerações sobre aspectos psicossociais e a busca por soluções de problemas a curto prazo, para que estivessem enquadrados nos seus cronogramas, certamente pode ter afetado na falta de atenção tanto para os processos de recrutamento quanto para as disputas que se formavam no seio das forças de segurança.

4 A UNITED NATIONS MISSION OF SUPPORT IN EAST TIMOR (UNMISSET)

A partir de maio de 2002, a ONU encerra o seu papel de administradora transitória do território do Timor-Leste e inicia uma fase de assistência ao novo Estado até que as responsabilidades operacionais deste estivessem devidamente desenvolvidas por intermédio da obtenção de autossuficiência, pelo menos em tese.

Para tanto, a ONU estabeleceu a United Nations Mission Support in East Timor (UNMISSET) pela Resolução 1410, de 17 de maio de 2002. O escopo de suas atribuições ainda se mantinha bastante alargado, contudo, não há níveis de comparação em relação à abrangência de tarefas que exercera na missão anterior (UNTAET).

De acordo com o parágrafo 2 da Resolução 1410 (ONU, 2002), a UNMISSET tinha três objetivos principais a atingir: “a) Ajudar as estruturas administrativas básicas que são cruciais para a viabilidade e a estabilidade política de Timor-Leste; b) Encarregar-se provisoriamente da aplicação da lei e da segurança pública e ajudar a criar um novo órgão de aplicação da lei no Timor-Leste, o Serviço de polícia de Timor-Leste; c) Contribuir para a manutenção da segurança interna e externa do Timor-Leste.”

Para essa tarefa, ainda segundo o parágrafo 8 da Resolução 1410 (ONU, 2002), a ONU tinha a intenção de permanecer um período máximo de dois anos, devendo “passar completamente todas as responsabilidades operacionais para as autoridades de Timor Leste, o mais rapidamente possível, sem pôr em perigo a estabilidade”.

Os planejamentos para essa empreitada se iniciaram ao final da missão da UNTAET, sendo que a primeira menção à continuidade da organização no território, ainda sob a vigência da untaet, aparece no relatório S/2001/436, de 2 de maio de 2001.

O planejamento mais detalhado da UNMISSET ocorre no relatório S/2002/432, de 17 de abril de 2002, praticamente um mês antes de seu estabelecimento, o que revela uma certa despreocupação da organização em relação a esse planejamento. A análise desse planejamento é a que se segue no próximo item.

4.1 O RELATÓRIO DO SECRETÁRIO GERAL SOBRE A SITUAÇÃO NO TIMOR LESTE, DE 17 DE ABRIL DE 2002 (S/2002/432): A ESTRUTURAÇÃO DO APOIO PARA A SAÍDA DA ONU DO TERRITÓRIO

O planejamento detalhado das funções e da execução da UNMISSET consta da parte final

do relatório S/2002/432 das páginas 11 a 16. Se for feita uma comparação do planejamento da UNTAET, contido no relatório S/1999/1024, de 4 de outubro de 1999, com o planejamento da UNMISET, se perceberá uma desproporção considerável entre ambos, posto que o planejamento da UNTAET, além de ser muito mais detalhado, constava de um documento de 11 páginas ao passo que o planejamento da UNMISET consistia em um documento de 5 páginas.

A parte do relatório que diz respeito ao planejamento está no seu item III e tem o título “Papel das Nações Unidas depois da independência”. Essa parte, por sua vez, foi dividida em duas subpartes: A) Plano para a missão sucessora e B) Papel do sistema das Nações Unidas depois da independência. A parte principal é a “A”, pois nela constam as observações sobre: 1. Mandato, princípios operacionais e programas da missão sucessora, 2. Estrutura geral, 3. Plano de aplicação do mandato da missão sucessora.

Dentre estas últimas, a principal subparte é a “3”, pois nela se incluem os programas que norteavam os principais eixos do mandato e correspondiam aos elementos (objetivos) do parágrafo 2 da Resolução 1410 (ONU, 2002): Programa I, Estabilidade, democracia e justiça (apoio à administração pública depois da independência e assistência para investigar delitos graves e promover ações judiciais); Programa II, Segurança interna e cumprimento da lei; e Programa III, Segurança Externa e vigilância das fronteiras (apoio à segurança externa e integridade territorial e assistência para a segurança e controle de fronteiras). Como se pode perceber, a atuação da ONU, medida em termos quantitativos, se concentraria nas ações de segurança (dois dos três objetivos do Mandato e dois dos três programas de execução da UNMISET correspondentes) e isto se confirma na maneira como a organização concertou seu apoio ao Timor independente. O relatório não faz menção ao termo “objetivos” e tampouco os refere explicitamente, mas os programas citados podem ser considerados como tal, pois estabelecem as ações a serem implementadas pela ONU em sua nova fase da operação de paz.

Para o apoio à administração pública, a UNTAET contou com o planejamento do PNUD, realizado pelo levantamento de 100 (cem) funções consideradas essenciais ao exercício do novo governo independente (também denominadas “funções de estabilidade”), em virtude da carência de mão-de-obra local qualificada.

Destarte, não é demais frisar que a ONU, no exercício de “seu papel tradicional de assistência para o desenvolvimento” (ONU, 2002) reconheceu, no seu planejamento, que era preciso assegurar uma efetiva coordenação entre o seu órgão diretor (comando da UNMISET), as agências do sistema das Nações Unidas, os doadores multilaterais, a sociedade civil e o

governo do Timor-Leste (pelo seu plano de desenvolvimento), dado que esta foi uma das principais deficiências na execução do mandato anterior (parágrafo 63). Para esse fim, o Secretário Geral se comprometeu a nomear um “Coordenador residente das Nações Unidas”, que seria o Representante Especial Adjunto (aquele que substituíria o RESG em sua ausência) (parágrafo 101).

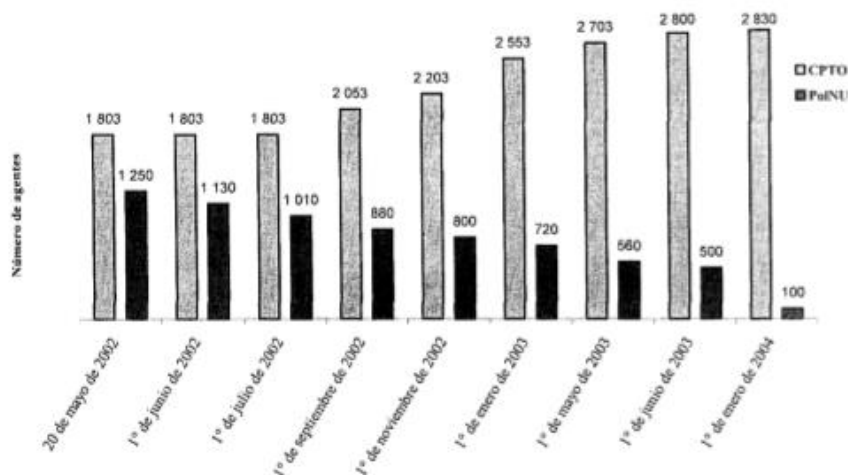
Em linhas gerais, a missão teria um componente civil, um militar e um policial (parágrafo 67). Coordenadores de assuntos relativos às questões de gênero e imunodeficiência foram acrescentados às tradicionais funções do gabinete do RESG. Em seu componente civil, a UNMISSET deveria contar com um pequeno grupo de *experts* para auxiliar o novo governo independente (100 funções de estabilidade), um Departamento de Delitos Graves (investigações e ajuizamentos) e um Departamento de Direitos Humanos (enlace com a CARV e promoção de educação sobre o tema aos servidores do Timor-Leste, principalmente, as suas forças de segurança) (parágrafo 67).

Os componentes da UNPOL e da PKF deveriam ter um efetivo inicial de 1.250 (mil duzentos e cinquenta) e 5.000 (cinco mil) homens respectivamente e deveriam ser reduzidos à medida que sua finalidade fosse se esgotando (parágrafo 68). Os anexos III e IV do relatório, expressos nas figuras a seguir, retratam o cronograma da redução/substituição dos efetivos:

Figura 16 – Cronograma de redução/substituição de efetivos (UNMISET)

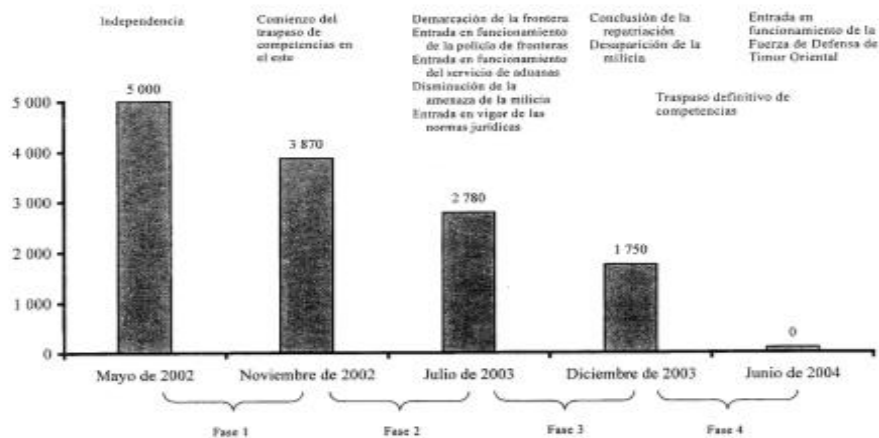
Anexo III

Dotación de la Policía de las Naciones Unidas y del Servicio de Policía de Timor Oriental durante la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental



Anexo IV

Plan de cuatro fases del componente militar de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental



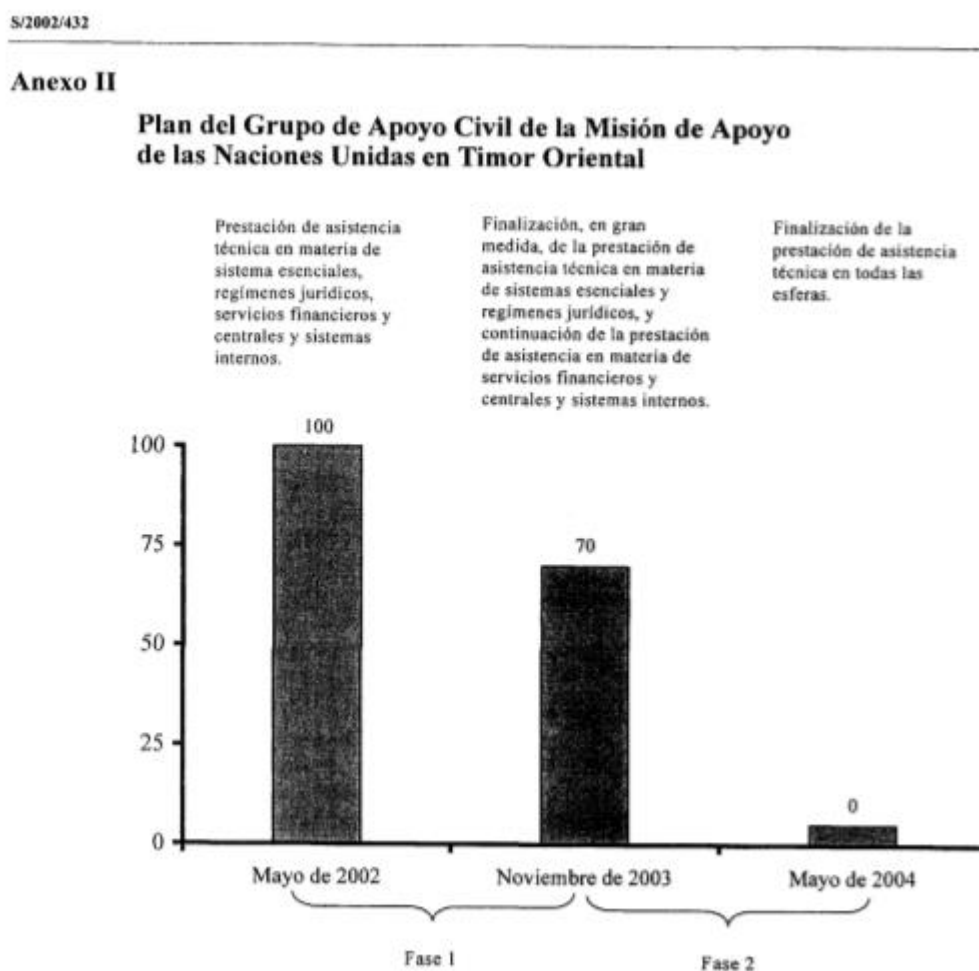
Fonte: relatório S/2002/432 (ONU, 2002)

Os 100 *experts* levantados pelo PNUD constituiram o “Grupo de Apoio Civil” e foram distribuídos nas seguintes áreas: 42 na área de serviços financeiros e centrais, 27 nos sistemas internos do Conselho de Ministros, no Gabinete do Ministro principal e diversos ministérios, 17 nos serviços essenciais (água, saneamento, energia, estradas, portos, habitação e saúde) e 14 no sistema jurídico e de justiça (parágrafo 70). É importante lembrar que os salários desses *experts*, conforme já foi mencionado, acabaram sendo subvencionados pelo orçamento de

contribuições estimadas da ONU (fruto das contribuições obrigatórias dos Estados-membros), a fim de aliviar a estrutura orçamentária do novo governo que ainda não contava com uma contribuição robusta das receitas do petróleo.

O planeamento da missão sucessora chamava a atenção para o fato de que 71 cargos já haviam sido indicados para uma das 100 funções até aquela data. Destes, 41 já cumpriam com as funções requeridas anteriormente, pois já assessoravam ao ETTA e 30 eram novos candidatos. Do total, 42% dos candidatos eram oriundos de países de língua portuguesa e algumas funções não haviam logrado aprovação de nenhum dos candidatos até aquela data (parágrafo 72). À medida que o novo governo independente fosse se tornando autossuficiente, os *experts* iriam se retirando conforme o anexo II do relatório (figura a seguir):

Figura 17 – Plano do Grupo de Apoio Civil para a UNMISSET



Fonte: relatório S/2002/432 (ONU, 2002)

Um fato curioso chama atenção no planejamento, que previa em seu parágrafo 73 que a UNTAET e o ETTA teriam acordado, antes do estabelecimento da UNMISSET, um regime de trabalho entre as duas entidades em que seria fomentada a responsabilidade do governo do Timor-Leste, contudo, deveria se ter em conta que a ONU deveria responder pela utilização dos fundos atribuídos (frutos de doações multilaterais e de uma pequena parte do orçamento das contribuições estimadas). Tal fato acabou ocorrendo, novamente, com a intervenção do Banco Mundial, por intermédio de um programa chamado “Transition Support Program” (TSP) (Programa de Ajuda de Transição). Segundo o La’o Hamutuk Bulletin Vol.4, No.2, Part 2, de maio de 2003, o TSP foi criado de acordo com a seguinte perspectiva:

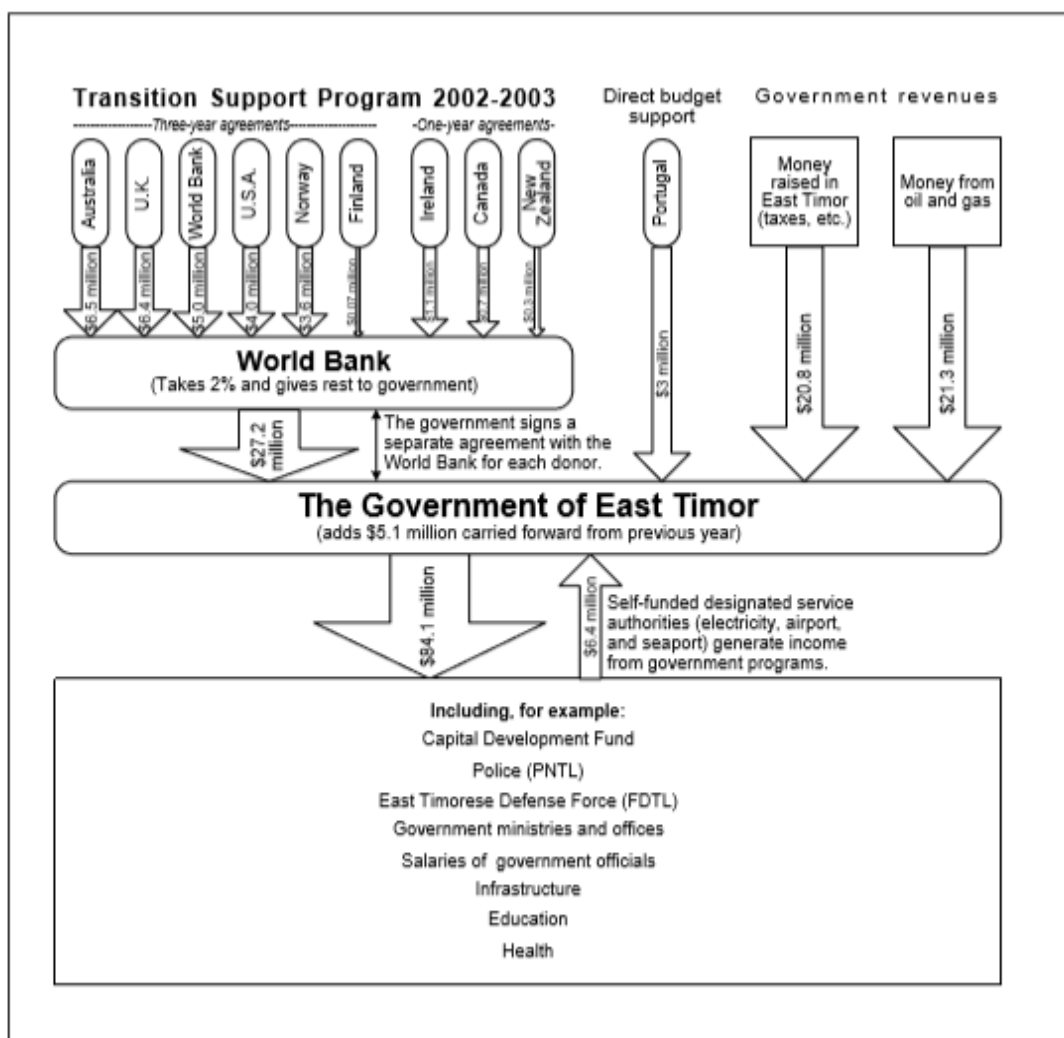
Um grupo de trabalho de doadores composto pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Asiático de Desenvolvimento, pelo Japão, Portugal, Austrália e Reino Unido concordaram em consolidar as contribuições dos doadores para o orçamento do governo nacional através de uma instalação similar ao apoio financeiro externo para o Fundo Consolidado da UNTAET para Timor Leste (CFET), que financiou a administração de transição (ETTA/ETPA) (ver Boletim La'o Hamutuk Vol.2 No.1-2). O grupo de trabalho dos doadores recomendou que o Banco Mundial atuasse como administrador das novas instalações, que se tornou o Programa de Apoio à Transição (TSP). Antes da conferência dos doadores, o governo timorense não queria que o Banco Mundial controlasse esses fundos e pediu à ONU que os controlasse, mas a ONU e os doadores recusaram. O TSP começou em julho de 2002, alguns dias depois que Timor-Leste se juntou ao Banco Mundial. (tradução nossa)

O fundo seria destinado a complementar o orçamento do Timor-Leste, deficitário em 30 milhões de dólares em 2002-2003 (La’o Hamutuk, 2003). Na verdade, do total do fluxo financeiro destinado ao Timor-Leste no ano financeiro de 2002-2003, oriundo das diversas fontes disponíveis (orçamento nacional, TFET, doações multilaterais e bilaterais diretas e orçamento de contribuições estimadas), Timor-Leste deteve o controle soberano apenas sobre 8,6% (45,1 milhões sobre 525 milhões de dólares) das receitas. Em relação ao seu orçamento nacional, contudo, o controle sobe para 58,2% (45,1 milhões sobre 77,4 milhões de dólares). De qualquer forma, a análise dos números não deixa dúvidas de que o contingenciamento financeiro foi uma maneira de exercer controle sobre a nascente administração. Para o Banco Mundial, se tratava de uma forma de manter o controle sobre as doações internacionais, oriundas de diversos países, que exigiam a prestação de contas de suas doações com a aplicação diligente das mesmas. Para os timorenses, se tratava de uma ingerência em sua soberania e, para outros, uma maneira do Banco Mundial impor à nascente nação seus padrões neoliberais de gestão econômica (La’o Hamutuk, 2003 e Neves, 2006).

As figuras a seguir, extraídas do mesmo boletim do La’o Hamutuk, demonstram com

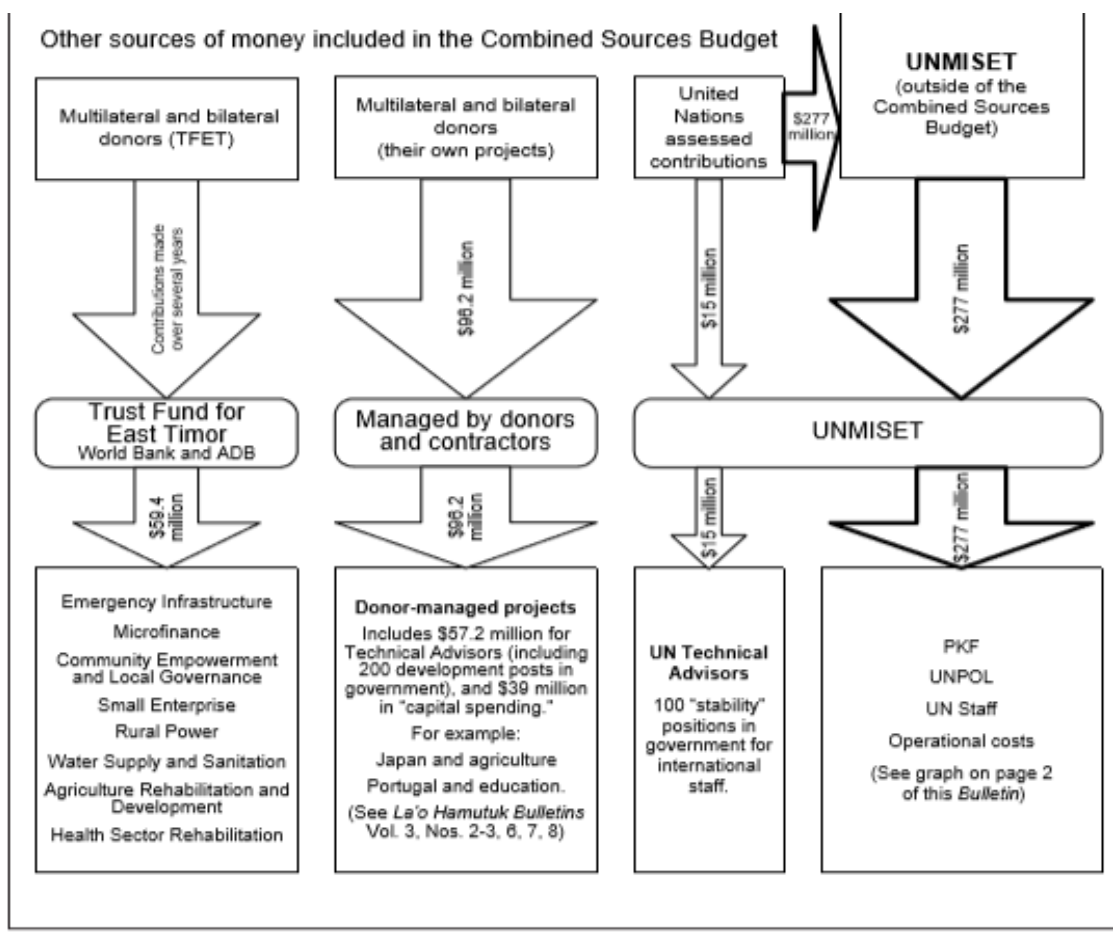
mais clareza o fluxo financeiro:

Figura 18 – Fluxograma do TSP para a UNMISSET



Fonte: The La'o Hamutuke (2003)

Figura 19 – Fontes de receitas para a UNMISSET



Fonte: The La'o Hamutuk (2003)

Prosseguindo em suas medidas de apoio à administração pública, o relatório menciona, em seu parágrafo 75, que o apoio ao desenvolvimento também se fazia fundamental e, para tanto, o PNUD havia levantado mais 200 (duzentas) funções onde era necessária a presença de *experts* internacionais em apoio ao novo governo (também conhecidas como “funções de desenvolvimento”). A diferença em relação às “funções de estabilidade” é que esses profissionais não seriam fundamentais à estrutura de governo, mas sim, à promoção de desenvolvimento para o país. Esses 200 experts, por sua vez, não seriam remunerados pelas verbas do orçamento de contribuições estimadas da ONU, mas por doações bilaterais ou por verbas próprias do PNUD.

Quanto ao apoio às investigações dos delitos graves, não há muitas novidades no planejamento para a UNMISSET, a não ser a notícia de que as atividades continuariam

priorizando os 10 principais casos que já vinham sendo investigados e que a Dependência de Investigações de Delitos Graves seria reduzida a um terço (parágrafo 77).

Para o “Programa II. Segurança interna e cumprimento da lei”, o relatório faz menção aos dois objetivos do programa que seriam: continuar proporcionando direção policial depois da independência e apoiar o estabelecimento do ETSP (Serviço de Polícia do Timor-Leste) mediante auxílio em sua capacitação (parágrafo 79).

O planejamento também fazia menção à finalização de um acordo especial entre os militares e a polícia para que os primeiros fossem empregados em casos de incidentes internos de segurança graves ou em grande escala, que excedessem a capacidade de atuação da polícia (parágrafo 81). Embora o relatório mencione essas conversações, a Constituição da República do Timor-Leste não incluiu essa hipótese (emprego das F-FDTL em ações para a garantia da lei e da ordem) em seu corpo de artigos, conforme já se analisou.

Sobre o emprego da UNPOL em paralelo à ETSP (ainda não era PNTL), o relatório estipulava que, até que a ETSP fosse dotada de capacidade autossuficiente, esta estaria sob as ordens do Comissário da UNPOL. O relatório destacava que haveria uma transferência de responsabilidades na medida em que o ETSP fosse se qualificando e que as funções da UNPOL, após isso, seriam apenas de assessoramento (parágrafos 82,83 e 84).

Com relação ao “Programa III. Segurança Externa e vigilância das fronteiras”, a previsão era a de que a UNMISSET, além de continuar prestando segurança com o seu componente militar, fosse passando, paulatinamente, as atribuições de controle de fronteira às F-FDTL e aos órgãos públicos encarregados do controle de aduana. Para tanto, haveria um acordo entre a UNMISSET e o governo independente do país (parágrafos 87, 88 e 89). A transferência de responsabilidades com as reduções de efetivo foi escalonada conforme a figura 16, que engloba o anexo IV do relatório, à página 293 desta tese.

Por fim, se esperava que a fronteira entre os dois países estivesse demarcada até o fim de 2002 e que, uma vez finalizada a sua demarcação, o ETSP assumisse sua vigilância e o controle da imigração. O serviço de aduanas, por sua parte, assumiria as funções de fiscalização e cobrança dos impostos de importação (parágrafos 97 e 98).

4.2 A RESOLUÇÃO 1410, DE 17 DE MAIO DE 2002, E A CRIAÇÃO DA UNMISSET

A Resolução 1410, documento S/RES/1410 (2002), se constituiu no Mandato da UNMISSET. Como tal, foi a grande norteadora das atividades da ONU em apoio ao Timor Leste

no período de transição à assunção dos timorenses de todas as responsabilidades inerentes ao seu Estado.

A principal razão para a necessidade da UNMISSET é o reconhecimento da fragilidade das instituições timorenses ao momento da independência. De fato, seria uma irresponsabilidade da ONU deixar Timor-Leste “por conta própria” logo após a sua independência, haja vista não apenas a falta de experiência dos locais na gestão de seus assuntos administrativos (tanto portugueses quanto indonésios os alijaram desses processos), mas, principalmente, pela falta de capacidade técnica de seus quadros de servidores, que careciam de conhecimento e treinamento suficientes à execução de suas tarefas, em decorrência de um baixo grau de escolaridade principalmente. Essa constatação está presente no Mandato (Resolução 1410) (ONU, 2002) em seu preâmbulo, conforme a seguir:

Observando que as novas instituições timorenses permanecem frágeis e que, no período imediato pós-independência, será necessária assistência para dar um impulso contínuo ao desenvolvimento e fortalecimento da infra-estrutura, administração pública, aplicação da lei e capacitação de defesa de Timor-Leste,...(tradução nossa)

Da mesma forma, havia uma preocupação muito forte em relação ao Poder Judiciário, dado que a sua ineficiência poderia comprometer todo o sistema governamental pela falta de segurança jurídica no país. A Resolução 1410 (ONU, 2002) assim se referia a essa temática em seu preâmbulo:

Observando com preocupação a avaliação feita pelo Secretário-Geral das dificuldades que tiveram um impacto negativo na eficácia do sistema judicial de Timor-Leste e convidando todas as partes interessadas a trabalhar no sentido de avançar a este respeito,...(tradução nossa)

Uma das principais deficiências apresentadas pela missão antecessora, a UNTAET, foi a coordenação das atividades voltadas ao desenvolvimento socioeconômico do país. Como já mencionado, o foco da UNTAET foi a dotação de capacidade governamental às estruturas nascentes de governo. Para tal, acabou delegando ao Banco Mundial as tarefas de coordenação das atividades de desenvolvimento, o qual, em grande medida, enfrentou os mesmos desafios da UNTAET (falta de capacitação dos locais para a execução dos projetos conforme planejado), ou foi vítima de sua própria falta de visão, tentando impor padrões que não eram próprios daquela sociedade.

Por essa razão, o Secretário Geral nomeou o Coordenador Residente do PNUD como seu Vice-RESG para que coordenasse essas atividades.

Congratulando-se com a intenção do Secretário-Geral de designar o Coordenador Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento como seu Representante Especial adjunto e sublinhar a importância do desenvolvimento suave e suave do papel das Nações Unidas para a assistência ao desenvolvimento do tipo tradicional (Resolução 1410) (ONU, 2002, tradução nossa).

A Resolução prossegue e, no citado parágrafo 2, enuncia aqueles que seriam seus “elementos”. Embora não os chame de objetivos, a utilização de verbos para definir o seu escopo de ações permite tal classificação.

Os componentes da missão estão designados no parágrafo 3 da Resolução 1410 (ONU, 2002). Trata-se de uma missão enxuta em seu componente civil:

3. Decide que a UNMISSET seja dirigida por um Representante Especial do Secretário-Geral e consista em:
 - a) Um componente civil composto por um escritório do Representante Especial do Secretário-Geral com pontos focais para questões de gênero e HIV / AIDS, de Apoio Civil integrado por um máximo de 100 pessoas que desempenham funções básicas, uma Unidade de Crimes Graves e uma Unidade de Direitos Humanos;
 - b) Um componente da polícia civil inicialmente composto por 1.250 membros;
 - c) Um componente militar com uma força inicial máxima de 5.000 membros, incluindo 120 observadores militares; (tradução nossa)

Já os programas de atuação direta da ONU (aqueles que não se dão por intermédio das suas agências, IFIs, ONGs e auxílio bilateral direto) seguiram o planejamento do relatório S/2002/432 (2002) e foram os previstos no parágrafo 4 da Resolução 1410 (ONU, 2002):

4. Solicita à UNMISSET que implemente integralmente os seguintes três programas do Plano de Implementação de Mandatos constantes da seção III A.3 do relatório do Secretário-Geral:
 - (a) Estabilidade, democracia e justiça;
 - b) Segurança pública e cumprimento da lei;
 - c) Segurança externa e vigilância das fronteiras (tradução nossa)

Com o predomínio de seus projetos e seus “elementos” (objetivos) voltados à consolidação do quadro de segurança, a missão foi dotada de poderes robustos para a sua aplicação, tendo as suas possíveis ações recebido o respaldo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas (operação de paz de caráter robusta):

6. Autoriza a la UNMISSET a que, en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, adopte durante su mandato las medidas necesarias para cumplir dicho mandato y decide examinar esta cuestión y todos los demás aspectos del mandato de la UNMISSET al cabo de 12 meses; (Resolução 1410) (ONU, 2002,

tradução nossa)

Por fim, dentre outros aspectos relevantes, se deve destacar que a Resolução exaltava a necessidade de se resolverem algumas pendências que dependiam do bom relacionamento e da boa-vontade entre o Timor-Leste e a Indonésia. O parágrafo 12 da Resolução 1410 (ONU, 2002) elenca esses temas (demarcação de fronteiras, crimes graves, repatriação de refugiados e atividades criminosas na área fronteira):

12. Congratula-se com os progressos realizados na resolução de questões bilaterais pendentes entre a Indonésia e Timor-Leste e salienta a importância crucial da cooperação entre estes dois Governos, bem como a cooperação com a UNMISSET, em todos os aspectos, inclusive na aplicação dos elementos relevantes desta e outras resoluções, em particular através da colaboração para chegar a um acordo sobre a questão da demarcação das fronteiras, os esforços para levar à justiça todos os responsáveis por crimes graves cometidos em 1999, a contribuição a repatriação ou o reassentamento de refugiados atualmente na Indonésia e a continuação da colaboração para travar atividades criminosas em todas as suas formas, inclusive as cometidas pelas milícias, na área fronteira; (tradução nossa)

No parágrafo 13, o Conselho de Segurança pede ao Secretário Geral que apresente a cada 6 meses um relatório detalhado da evolução das atividades da UNMISSET a partir da data de entrada em vigor da Resolução 1410 (20 de maio de 2002).

No total, a aplicação do Mandato produziu 10 relatórios durante todo o período da UNMISSET¹ (3 anos), sendo que, apenas no último ano (maio de 2004 a maio de 2005), também chamado de “etapa de consolidação da UNMISSET, foram produzidos 4 relatórios, haja vista que a sua periodicidade diminuiu para 3 meses.

Os relatórios da UNMISSET, diferentemente dos relatórios da UNTAET, possuíam um padrão de escrituração, o que lhes conferia homogeneidade e, até mesmo, um certo grau de repetitividade. Os 6 primeiros relatórios, com exceção do segundo, tinham exatamente a seguinte composição e foram os relatórios que descreveram as ações da UNMISSET dentro de seu período previsto inicialmente (até 20 de maio de 2004): I. Introdução; II. Atividades governamentais; III. Contribuição da missão, Programa I. Estabilidade, democracia e justiça - A. Apoio à administração pública no período posterior à independência e B. Assistência para investigar delitos graves, Programa II. Segurança interna e cumprimento da lei, Programa III. Segurança externa e vigilância das fronteiras - A. Apoio à segurança externa e à integridade

¹ A Resolução do Conselho de Segurança 1543, de 14 de maio de 2004, por razões que serão expostas, resolveu prolongar a UNMISSET por mais um ano em relação ao seu planejamento inicial:

“1. Decide estender o mandato da UNMISSET por um período de seis meses, com vistas a prorrogá-lo por mais um período final de seis meses, até 20 de maio de 2005;” (tradução nossa)

territorial e B. Assistência para a segurança e o controle das fronteiras; IV. Papel do sistema das Nações unidas e V. Aspectos financeiros e VI. Observações e recomendações.

No item “II. Atividades governamentais”, os relatórios fazem uma descrição geral das ações do Governo do Timor-Leste nos seus atos de gestão, sendo que sobre eles a UNMISSET critica os aspectos que considera negativos ou deficientes e exalta os aspectos que considera eficientes e positivos. No item “III. Contribuição da missão”, a UNMISSET relata os programas em separado, descrevendo os contextos nos quais os programas de atuação direta da missão eram executados, suas realidades, suas nuances e dificuldades, além das ações que a UNMISSET tomou para a consecução dos projetos em si. No item “IV. Papel do sistema das Nações unidas”, são descritas as ações executadas pelas agências da ONU, pelas IFIs, ONGs e doadores multilaterais, os quais, embora não estivessem diretamente subordinados à missão, agiam em coordenação com a mesma. O item V trata do orçamento da UNMISSET (contribuições assistidas) e o item VI das percepções gerais da UNMISSET sobre o período em avaliação.

O segundo relatório dos 6 primeiros é um relatório *sui generis*, pois se trata de um relatório que descreve uma situação específica de abalo da segurança do país pelos episódios de violência do final de 2002 e início de 2003. Este relatório tem a seguinte estrutura: I. Introdução, II. Contexto político e de segurança, III. Formas de abordar os problemas de segurança, IV. Consequências financeiras e V. Observações e recomendações.

Os 4 relatórios finais são bastante semelhantes aos 6 primeiros, no entanto, neles se percebem algumas alterações nominais em virtude da alteração do mandato, que ocorreu com a publicação da Resolução 1543, de 14 de maio de 2004, extendendo a missão da UNMISSET por mais um ano. Os 4 relatórios finais possuem a seguinte estrutura: I. Introdução; II. Acontecimentos políticos recentes; III. Atividades das Nações Unidas, A. Função da missão, Programa I – Apoio à administração pública e ao sistema de justiça no Timor-Leste e à administração da justiça em relação aos crimes graves, Programa II – Apoio para o desenvolvimento das instituições encarregadas de fazer cumprir a lei no Timor-Leste, Programa III – Apoio à segurança e estabilidade do Timor-Leste, B. Função do sistema das Nações Unidas; IV. Aspectos financeiros e V. Observações e recomendações.

A análise das estruturas dos relatórios como um todo, embora possa parecer um excesso descritivo, é importante para se explicar como os relatórios da UNMISSET foram avaliados e criticados nesta tese. Como não há uma quantidade significativa de objetivos como havia na UNTAET (eram 14 objetivos que se apresentavam dispersamente nos relatórios) e como a escrituração dos relatórios (padronizada) focou na atuação do governo, nos programas da

UNMISSET (três programas) e na atuação do sistema ONU, cada uma dessas partes será descrita de uma vez, nelas se inserindo a evolução cronológica dos acontecimentos à medida que os relatórios ocorrem. Assim ocorrerá com a narrativa dos 4 primeiros relatórios, do início da missão, em 20 de maio de 2002, até o relatório S/2003/933, de 6 de outubro de 2003.

A partir dos dois últimos relatórios da UNTAET que foram feitos dentro do seu período de previsão inicial (até 20 de maio de 2004), a avaliação focará no planejamento da continuação da missão por mais um ano (fase de consolidação da UNTAET), tendo em vista que esta ocorreu a partir desses relatórios (S/2004/117 e S/2004/333), o que acabou ensejando a Resolução 1543, de 14 de maio de 2004.

Com relação aos 4 últimos relatórios (já sobre a fase de consolidação da UNMISSET), por serem extremamente repetitivos (foram escritos no intervalo de 1 ano), estes serão analisados em conjunto, fazendo-se um resumo das suas principais conclusões.

Destaca-se que nenhuma descrição contida nos relatórios da UNMISSET traz fatos novos em relação às temáticas levantadas nos relatórios da UNTAET. As descrições da UNMISSET, na verdade, são conseqüências das da UNTAET.

4.3 A UNMISSET EM SUA PRIMEIRA FASE: CHOQUE DE REALIDADE

Passado o momento de euforia gerado pela independência do Timor-Leste e pela imagem positiva da UNTAET face as suas realizações (eleições, constituição, segurança, independência, etc), a UNMISSET iniciou suas atividades ainda sob forte impacto da boa imagem de sua antecessora.

Não obstante o momento de euforia, deve ser destacado que a redução dos efetivos dos assessores civis internacionais e as dificuldades já mencionadas em relação à mão-de-obra local da administração timorense expuseram um quadro desafiador para a UNMISSET.

Associado a este fato, em dezembro de 2002, Timor-Leste enfrentou sua primeira crise de insatisfação popular, cujas causas eram múltiplas e iam desde o desemprego disseminado no seio da juventude à insatisfação dos ex-combatentes com a falta de reconhecimento governamental, além da desaceleração da economia. É nesse quadro de câmbio da euforia para a realidade que a UNMISSET desenvolveu as suas atividades entre os anos de 2002 e 2005, conforme se relatará.

A taxa de crescimento do PIB caiu cerca de 6% ao ano em 2002 e 2003, em parte devido a uma seca que afetou adversamente o rendimento das colheitas. (BANCO MUNDIAL, 2009, p.6, tradução nossa)

Por detrás da crise estava a situação económica, política e social desde a restauração da soberania do país, ou da independência, em 2002.

A economia tinha “continuado a contrair-se após a retirada do pessoal da ONU e outros colaboradores de programa de auxílio” (MATSUNO, 2014, p.84)

A situação do emprego piorou durante os últimos dois anos, em grande parte devido à retirada do pessoal e outros trabalhadores humanitários e ao encerramento de empresas que os atendiam. Todos os anos, cerca de 14.000 jovens entram na força de trabalho, aumentando as filas dos desempregados. Em 2001, o desemprego entre os jovens (15-24 anos) foi de 15% no total - e cerca de 43% entre aqueles na força de trabalho em Dili e Baucau. Como a economia continua estagnada, a situação do emprego piorou; em 2004, a taxa de desemprego havia aumentado para 8,9%, com 23% entre os jovens (Censo de População e Habitação de 2004). Muitas pessoas também estão subempregadas, especialmente nos setores agrícola e informal. O censo de 2004 mostra que 88% do total de 293.348 pessoas ocupadas trabalhavam em atividades autônomas ou de subsistência. Confrontados com perspectivas limitadas em casa, alguns dos jovens mais empreendedores estão migrando em busca de fortuna em terras estrangeiras: de acordo com o Ministério do Desenvolvimento e Ambiente, uma média de cerca de 800 jovens de Timor-Leste estão deixando o país a cada ano procurando oportunidades no exterior. (PNUD, 2006, p.8, tradução nossa)

A primeira fase da UNMISSET é aquela que contempla a sua duração inicial, prevista para exercer suas atividades por dois anos, a contar de 20 de maio de 2002, conforme o planejamento para a missão contido no relatório S/2002/432. Nessa fase, foram produzidos 6 relatórios, sendo que os dois últimos se dedicaram a apresentar o planejamento para a fase de “consolidação da UNMISSET” (de maio de 2004 a maio de 2005), fase esta não prevista inicialmente pela ONU. Dos 4 relatórios restantes, apenas o segundo destoa do padrão já assinalado por tratar especificamente da crise ocorrida no final de 2002, contudo, ele também será objeto da descrição a seguir naquilo que se enquadrar em um dos itens a serem avaliados. Optou-se por analisar os relatórios em relação a 5 aspectos de sua composição: II. Atividades governamentais; III. Contribuição da missão, Programa I – Estabilidade, democracia e justiça; III. Contribuição da missão, Programa II – Segurança interna e cumprimento da lei; III. Contribuição da missão, Programa III – Segurança externa e vigilância de fronteiras; IV. Papel do sistema das Nações Unidas.

4.3.1 Atividades Governamentais

Quanto às atividades governamentais, foram identificadas as seguintes questões como prevalentes nos relatórios como um todo: questão dos ex-combatentes, leis, Comissão ministerial conjunta, Comitê misto de fronteiras, Mar do Timor e gestão de assuntos públicos mais aberta e participativa.

A questão dos ex-combatentes foi abordada em dois relatórios (relatório S/2002/1223, parágrafo 4 e relatório S/2002/449, parágrafo 5), sendo que, em ambos, se comentou a necessidade de que deveriam ser nomeadas comissões para averiguar o papel de cada indivíduo na resistência à ocupação indonésia e nada mais. Cumpre lembrar que a questão dos ex-combatentes só seria devidamente encaminhada a partir de 2008, quando se iniciaram os primeiros pagamentos aos veteranos em virtude da edição da Lei que tratava do “Estatuto dos Combatentes da Libertação Nacional”, de 12 de abril de 2006. Os levantamentos para esses pagamentos se iniciaram em 2002 na gestão da UNMISSET.

Quanto às leis, o relatório S/2002/1223, em seu parágrafo 5, informa que estava em exame o projeto de Lei sobre Terras e Propriedades (somente as do governo). Esta era uma questão muito importante sob o ponto de vista da segurança jurídica e do incentivo ao investimento estrangeiro no país. A UNTAET, por diversas vezes em seus relatórios, chamou a atenção para a necessidade de que esse problema fosse resolvido. Conforme já se mencionou na Nota de rodapé 111, em 2003, foi estabelecido o regime jurídico para os bens imóveis do governo pela Lei N° 1/2003, de 10 de março de 2003. Contudo, a pacificação da questão no âmbito privado extrapolou em muito o período da UNMISSET, somente se resolvendo juridicamente em 2017, com a publicação da Lei N.º 13/2017, de 5 de junho de 2017.

O relatório S/2003/944, em seu parágrafo 6, menciona que, até a sua edição, em 6 de outubro de 2003, haviam sido publicadas 16 leis pelo parlamento, 21 Decretos-lei pelo governo e 10 Decretos presidenciais. Como se pode observar, o exercício da atividade legislativa era predominante no governo em detrimento do parlamento, fato este que indica ou ausência de consenso parlamentar ou pressão do governo em viabilizar legalmente suas intenções.

O relatório S/2004/117, enuncia em seu parágrafo 4 que o Parlamento timorense aprovou, sem emendas, a lei de imigração e asilo, retirando dessa a limitação do direito de propriedade aos estrangeiros, após vários apontamentos de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Apelações (corte suprema do país). Esses apontamentos, ocorridos em sede de controle de constitucionalidade, segundo o próprio relatório, expuseram a fragilidade das relações entre o parlamento e os tribunais no que se refere à revisão judicial das decisões parlamentares.

O parágrafo 5 desse relatório menciona a existência de um projeto de lei sobre normas subsidiárias, indicando que na ausência de leis nacionais ou de Regulamentos da UNTAET, seria aplicada a lei indonésia e não a portuguesa. Esta teria sido, também, consequência de uma rusga entre o parlamento e o Tribunal de Apelações que, ao analisar um processo relativo a Delitos Graves, considerou aplicável a lei portuguesa, turbando mais ainda o já tumultuado

sistema judicial do país.

Por seu turno, o parágrafo 6 do relatório S/2004/117 informa sobre a aprovação da lei sobre as eleições para chefes de sucos² (conjunto de aldeias), lei esta destinada a aumentar a legitimidade dos chefes locais. Esta era uma medida que visava contrabalançar a pouca atenção que a UNTAET havia dado ao papel dos governos locais no Timor-Leste, em especial na promoção da justiça. Em certa medida, foi o reconhecimento de um importante meio de poder político no seio da sociedade civil. Não obstante a validade da iniciativa, o conteúdo da lei mencionada não atribuía poderes formais aos chefes de suco. Estes poderes só vieram a ser reconhecidos muito mais tarde, mais especificamente no ano de 2016, com a aprovação da Lei N.º 9/2016 (Lei dos Sucos), de 8 de julho de 2016.

Artigo 5.º

Atribuições

1. São atribuições dos Sucos, a prosseguir nos termos da presente lei:
 - a) Contribuir para a coesão dos membros da comunidade e para a união nacional;
 - b) Garantir a paz e a harmonia social na comunidade;
 - c) **Promover a solução dos litígios que ocorram no seio da comunidade ou entre Aldeias do Suco;**
 - d) Defender, assegurar e promover os usos e costumes tradicionais da comunidade;
 - e) Defender e representar os interesses gerais da comunidade;
 - f) Promover o bem-estar e o pleno desenvolvimento humano dos membros da comunidade;
 - g) Colaborar com os órgãos e serviços da Administração Pública na prossecução do interesse público no âmbito da comunidade;
 - h) Promover o desenvolvimento socioeconómico da comunidade, tendo em conta a igualdade de género;
 - i) Zelar pela boa gestão dos bens da comunidade

O principal meio de aproximação entre o Timor-Leste e a Indonésia foi a “Comissão Ministerial Conjunta” que era um órgão composto por membros dos dois países para o debate e a solução de problemas comuns que ainda afetassem as suas relações. Essa comissão foi mencionada no relatório S/2002/1223, no seu parágrafo 5, no relatório S/2003/944, no parágrafo 8 e 9. Uma de suas principais intenções era a de facilitar o assentamento dos refugiados que optassem em permanecer na Indonésia e o regresso ao Timor dos que decidissem retornar àquele país.

Outro tema bastante sensível era a demarcação da fronteira entre os dois países. Para este fim, foi formada um Comitê Misto de Fronteiras, ainda na gestão da UNTAET, mas que pouco avançou na primeira fase da UNMISSET. Foi marcada uma primeira data para o

² Lei do Parlamento No. 2/2004, de 10 de fevereiro de 2004. Eleição dos Chefes de Suco e dos Conselhos de Suco.

estabelecimento da linha de fronteira em 30 de junho de 2003 (relatório S/2003/449, parágrafo 7). Posteriormente, essa data foi alterada para 30 de novembro de 2003 (relatório S/2003/944, parágrafo 9). A solução final da demarcação da fronteira entre o Timor-Leste e a Indonésia ficou para a fase de consolidação da UNMISSET, entre maio de 2004 e maio de 2005.

Com relação às fronteiras marítimas com a Austrália, ocorreu uma primeira rodada de negociações em 14 de novembro de 2003, havendo o agendamento de novas negociações para 2004 (relatório S/2004/117, parágrafo 11). Conforme já se mencionou, o Tratado do Mar do Timor (20 de maio de 2002), mencionado nos relatórios da UNMISSET S/2002/1223 (parágrafo 9), S/2003/449 (parágrafo 11) e S/2003/944 (parágrafo 12), estabeleceu “Áreas de Desenvolvimento Conjunta de Petróleo”, mesmo sem que houvesse uma definição clara das fronteiras marítimas dos dois países e sem prejuízo de futuras negociações a esse respeito. Essa foi uma medida pragmática adotada pelos timorenses para que não fossem colocados obstáculos de natureza política à obtenção imediata das receitas oriundas do petróleo. Por outro lado, a postergação da solução dessa questão muito interessava aos australianos pelo fato de permitir que operassem em águas que, à luz do Direito Internacional, pertenciam ao Timor-Leste.

De qualquer forma, é importante ressaltar que o período da UNMISSET foi um período com poucos ingressos das receitas de petróleo, as quais começaram a fluir em maior grau a partir de 2005, inclusive com a criação de um Fundo para o Petróleo, por sugestão da Noruega (OCDE, 2010, p.14), a partir de 3 de agosto de 2005. O relatório do Banco Mundial (2002, p.78) “Timor Leste Desafios para uma Nação Nova”, assim se pronunciava sobre as incertezas das receitas do petróleo:

6.13 Embora possa ainda existir uma incerteza considerável sobre os fluxos de receitas do Mar de Timor, é claro que, pelo menos nos próximos dois anos e seja qual for o cenário, essas receitas são insuficientes para financiar as necessidades de despesa do governo. As estimativas iniciais indicam que as receitas do Mar de Timor terão aumentado suficientemente no ano fiscal 05/06 para cobrirem a despesa pública antecipada, mas que é pouco provável que hajam grandes excedentes fiscais antes do final da década. (tradução nossa)

Em tempo, este autor informa que um tratado definitivo sobre suas fronteiras marítimas foi assinado entre os dois países, em Nova York, muito após a saída da ONU do país inclusive, em 6 de março de 2018. Nas palavras de Xanana Gusmão, chefe da equipe de negociações do Timor-Leste:

Hoje faz-se história, quando Timor-Leste assina um tratado sobre fronteiras marítimas definitivas que estabelece, pela primeira vez, uma fronteira justa entre os nossos dois países, com base no direito internacional. Agradecemos à Comissão pela sua

paciência, sabedoria e confiança, e aos representantes australianos pelo envolvimento construtivo e espírito de cooperação. Este momento oferece também esperança à resolução pacífica de disputas em todo o mundo. (GOVERNO DE TIMOR-LESTE, 2018)

Por fim, em relação às atividades governamentais, destaca-se, por parte do governo timorense, o anúncio de uma gestão dos assuntos públicos mais aberta e participativa (relatório S/2003/449, parágrafo 5). Esta era uma possível resposta às primeiras manifestações de insatisfação popular ocorridas em dezembro de 2002 e ao modelo de administração adotado pela UNTAET que era muito focado nos aspectos formais da capacidade governamental, mas que pouco levou em conta em processos sociais endógenos para a tomada de suas decisões. Em que pese o anúncio, os primeiros relatos de favorecimentos pessoais em virtude de apadrinhamento político ocorrem no mesmo relatório, em seu parágrafo 6, onde se menciona que 65 funcionários teriam sido nomeados para trabalharem nos subdistritos pelo fato de possuírem vínculos com as FALINTIL (partido da base governamental).

Como contraponto, o relatório S/2003/944 (parágrafo 4) relata como positiva a atuação do governo timorense ao implementar o programa “presidência aberta” que consistia em visitas do presidente, acompanhado de comissões, às aldeias isoladas para a discussão de assuntos locais, especialmente assuntos de segurança. Tratava-se de uma medida para a promoção de uma maior participação do público em geral, uma das queixas relatadas na crise de dezembro de 2002.

4.3.2 Programa I. Estabilidade, Democracia e Justiça

No que diz respeito ao Programa I, foram identificadas nos relatórios da UNMISSET quatro áreas de atuação da ONU em proveito dos timorenses: apoio à administração pública, sistema judicial, sistema penitenciário e assistência para investigar delitos graves. É importante ressaltar que nenhuma dessas áreas representava o surgimento de algum tema novo para a ONU. Na verdade, todos esses temas já haviam sido abordados pelo trabalho da UNTAET e eram considerados temas sensíveis para a consolidação da nova república.

Quanto ao apoio à administração pública timorense, as primeiras menções ocorrem no relatório S/2002/1223 nos seus parágrafos 11, 12 e 13. Nesses parágrafos, a UNMISSET reconhece que a “insuficiente capacidade técnica” dos servidores locais seguia sendo um grande obstáculo à estabilidade do país e destacava o papel do Grupo de Apoio Civil da UNMISSET em proveito de setores fundamentais como “finanças, sistema judicial e gestão de assuntos

governamentais. O mesmo relatório informa que em algumas situações temporárias os *experts* da ONU tiveram que assumir o papel de gestores, mas que, no geral, as suas funções predominantes foram de “mentores e transmissores de aptidões”, revelando a que a intenção dos timorenses era a de assumir o gerenciamento das funções governamentais.

Os parágrafos mencionados ainda destacam que das 100 funções consideradas de estabilidade, 86 já estariam sendo desempenhadas pelos *experts* da ONU e que as 14 restantes já estariam em processo de contratação. Uma preocupação extra residia nas “funções de desenvolvimento” (chamadas de desenvolvimento e alívio da pobreza pela UNMISSET), cujo compromisso de financiamento até aquela data, por parte dos doadores internacionais, não havia chegado a mais de 60% dos 228 postos previstos.

Os relatos sobre o apoio à administração pública prosseguem e no relatório S/2003/449, no seu parágrafo 13, se menciona da contínua falta de: administradores de nível médio em todos os setores, marcos jurídicos confiáveis, sistemas administrativos institucionalizados e procedimentos operacionais, escassez de aptidões e capacidades fundamentais.

O parágrafo 15 do mesmo relatório faz a primeira menção ao downsizing do Grupo de Apoio Civil e da necessidade de que os *experts* internacionais deixassem manuais para seus congêneres timorenses para que pudessem consulta-los quando de sua saída (dos internacionais). De igual maneira, foi previsto que uma gama de materiais didáticos ficaria à disposição dos timorenses para consulta na Academia da Administração Pública de Timor. Esta é uma prova de que a UNMISSET estaria ciente de que o tempo de sua atuação não seria suficiente à transferência segura de conhecimento e habilidades funcionais aos locais.

Com a finalidade de suprir esta reconhecida futura carência, o relatório menciona (parágrafo 16) que o governo do Timor-Leste, em parceria com o PNUD, estaria planejando a consecução de um projeto (para 2003) onde os servidores do Grupo de Apoio Civil seriam substituídos por assessores bilaterais (financiados por Estados, mas não subvencionados pela ONU) para o exercício de tarefas ainda consideradas críticas.

Logo em seguida, o relatório menciona que a questão do Timor-Leste colocava em xeque a temática do apoio bilateral em OPs, posto que, dos 228 postos previstos para os assessores de desenvolvimento (não financiados pela ONU), apenas 48 haviam sido ocupados após um ano de chamamento pelo governo timorense. Como se percebe, à medida que a visibilidade da ONU diminuía no território (transição da UNTAET para a UNMISSET), o interesse dos doadores bilaterais também diminuía.

O parágrafo 28 do mesmo relatório comenta do apoio da Dependência de Direitos

Humanos da UNMISSET à CARV, que recém iniciava seus trabalhos.

O relatório S/2003/944, a seu turno, lembrava (parágrafo 17) que para novembro de 2003 estava prevista a partida de 30 dos 100 assessores de estabilidade e que estes que ficariam se concentrariam nas áreas dos serviços financeiros e no setor judicial. O parágrafo 18 do mesmo relatório reitera a baixa adesão dos doadores bilaterais às funções de desenvolvimento e, no parágrafo 19 a UNMISSET “conclui” e assume que a administração timorense seguiria necessitando de auxílio internacional após a sua saída (até aquela data não se havia decidido pela sua prorrogação), principalmente nos setores de: finanças públicas, justiça, administração interna, infraestruturas, Parlamento Nacional e Gabinete Presidencial. Para o atendimento dessas necessidades, o relatório informa que o governo local, a UNMISSET e o PNUD elaboraram um plano estratégico no qual foram estabelecidas as necessidades mais críticas de apoio para o período pós-UNMISSET.

A atuação do Programa I (Estabilidade, Democracia e Justiça) em prol do sistema judicial é comentada já no primeiro relatório da UNMISSET (S/2002/1223) nos seus parágrafos 14, 15 e 16. Em resumo, o relatório denota que havia “falta de clareza” na separação entre os três poderes, haja vista que não existia um estatuto para os magistrados (mais tarde aprovado pelo parlamento em setembro de 2002) e que não havia um sistema independente para a nomeação dos juízes.

Um problema técnico bastante sensível paralisava as atividades judiciais. Enquanto não se nomeassem os juízes para o Conselho Superior de Justiça (uma espécie de Conselho Nacional da Magistratura do Brasil), nenhum juiz ou promotor poderia ser empossado no país, inclusive os juízes do Tribunal de Apelações. Esse problema, que era político e burocrático, dificultava o exercício da atividade judicial no país e descreditava um sistema que já padecia de suficientes problemas em relação a sua gestão, em especial, a dependência de recursos de doadores internacionais para a melhoria de suas funções. Uma das consequências mais imediatas do mau funcionamento do sistema judicial era o da detenção, além do razoável, de pessoas que houvessem cometido algum crime. Segundo o relatório, 25% dos 300 detidos nessa situação tinham seus mandados de prisão caducados.

No relatório S/2003/449 (parágrafos 18, 19 e 20), a UNMISSET relata que, em novembro de 2002, a própria UNMISSET, o governo timorense e o PNUD realizaram um exame no sistema judicial do país e levantaram as suas principais deficiências, a saber: falta de pessoal qualificado, limitada infraestrutura física, detenções prolongadas antes dos julgamentos, detenções sem fundamentação legal, sobrecarga das prisões, favorecimento dos mecanismos

tradicionais de solução de controvérsias mesmo quando estes não protegem as minorias, os grupos vulneráveis e as mulheres.

O relatório menciona que em fevereiro de 2003, o Conselho Nacional da Magistratura (também conhecido como Conselho Superior de Justiça) foi estabelecido, no entanto, não havia entrado em funcionamento, o que ainda impedia a nomeação de juízes internacionais para o Tribunal de Apelações, que não funcionava desde dezembro de 2001. Em um país onde o sistema judicial já era deficiente quando funcionava, a sua paralização colocava mais ainda em risco a estabilidade do país.

O parágrafo 22 do relatório faz menção a outra função, igualmente importante e prevista constitucionalmente, que também não se encontrava em funcionamento, que era a do “Provedor de Justiça e Direitos Humanos”. Esta função visaria, além da provisão de Direitos Humanos, a transparência e a luta contra a corrupção. Assim como outras funções ligadas ao sistema judicial³, o estabelecimento dessa função era dependente de doações internacionais e se tornava frágil em um momento de menor interesse da comunidade internacional face à diminuição da presença da ONU no território.

Encerrando a questão do apoio ao sistema judicial pela UNMISSET, na primeira fase de sua atuação no país (2004-2005), o relatório S/2003/944 repete (parágrafos 20 e 21) que remanesciam os mesmos problemas já narrados e que o governo local e o PNUD estabeleceram o “Programa Global de Apoio ao Setor Judicial” a fim de mitigar essas deficiências até o ano de 2006. Era o reconhecimento de uma deficiência específica que poderia comprometer a estabilidade do país.

O Programa I também focou na questão do sistema penitenciário do país, questão esta diretamente relacionada com a do sistema judicial.

Assim como o sistema judicial, o sistema penitenciário também era dependente do auxílio financeiro internacional e essa fragilidade era narrada nos parágrafos 16 e 17 do relatório S/2002/1223.

No relatório S/2003/449, a UNMISSET menciona (parágrafo 21) que o governo havia criado um projeto para a criação de uma instituição para delinquentes juvenis, pois o Timor-leste não dispunha de tal aparato protetivo para esse grupo de vulneráveis.

Em outubro de 2002, uma missão de avaliação conjunta examinou a questão do sistema

³ Não é demais lembrar que a reconstrução do sistema judicial ficou a cargo do CFET e, como tal, altamente dependente de doações internacionais. Quando do estabelecimento da UNMISSET, as funções financiadas pelo antigo CFET foram assumidas, sob a forma de doações, pelo TSP.

prisional do país (parágrafo 17 do relatório S/2002/1223) concluindo, em fevereiro de 2003 (parágrafo 22 do relatório S/2003/944) que as principais deficiências do setor eram: ausência de uma comissão nacional penitenciária, avanço lento para o estabelecimento de uma instituição para delinquentes juvenis, ausência de um código de conduta para os agentes penitenciários e outro para os próprios prisioneiros, além da inexistência de qualquer mecanismo de supervisão das prisões.

O outro foco do Programa I, que foge ao apoio à administração pública do Timor-Leste, é o da assistência para investigação de delitos graves, considerada como atividade fundamental à pacificação social do país.

O relatório S/2002/1223 estabeleceu (parágrafos 18 ao 23) como prazo para o encerramento das investigações, que iriam instruir os processos de julgamento, o mês de maio de 2003.

Posteriormente, no relatório S/2003/449 a UNMISSET faz alusão ao fato de que o auxílio da missão ao governo, pela sua Dependência de Delitos Graves, estaria levando a um progresso nas acusações (parágrafo 24) e que os processos judiciais relacionados aos delitos graves não se encerrariam antes de junho de 2004 por causa de falhas processuais e da ausência da contratação de promotores adjuntos (parágrafo 26). No entanto, a notícia mais grave do relatório era a de que a maioria dos acusados permanecia fora do país (incluindo 90% dos acusados de crimes contra a Humanidade) e que este fato poderia comprometer toda a credibilidade da Comissão de Delitos Graves.

Além dos problemas narrados anteriormente, o relatório S/2003/944 elenca, em seus parágrafos de 24, 25, 26, 27, 28 e 29, que o Tribunal de Apelações, interpretando norma constitucional, considerou que a lei aplicável a um caso concreto (Fiscal Público contra Armando dos Santos) seria a lei portuguesa, causando grande ambiguidade e resultando em mais um obstáculo ao fortalecimento desses julgados. Este foi um dos grandes motivos da crise entre os poderes que se instaurou ao início do governo independente (definição de competências), conforme já narrado, e levou o Parlamento a editar uma lei definindo a aplicação da lei indonésia como a necessária à interpretação de tais casos. Não obstante todas as dificuldades, o relatório informava que restavam ainda 700 assassinatos relacionados a delitos graves ainda por julgar e que suas atas de acusação só ficariam prontas um ano após a saída da UNMISSET.

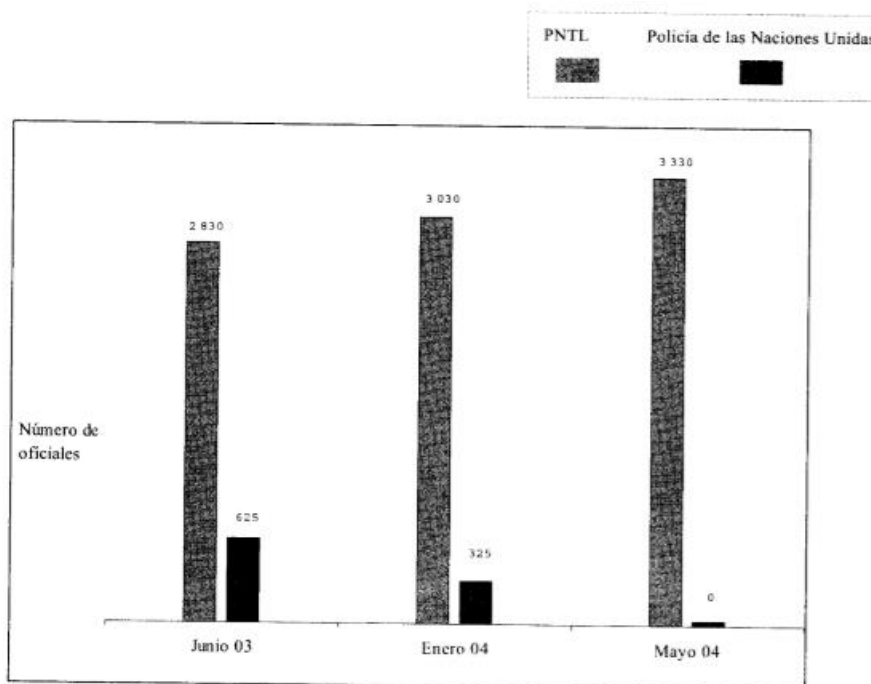
4.3.3 Programa II. Segurança Interna e Cumprimento da Lei

No programa II, a UNMISSET focou naquilo que considerava prioritário em apoio ao estabelecimento da capacidade governamental: um ambiente interno estável capaz de proporcionar o império da lei. Para tanto, a principal ação empreendida foi a capacitação da polícia local para que pudesse assumir seus papéis perante à sociedade timorense, mediante a transferência de atribuições da UNPOL a esta. Dois fatores foram os principais óbices a condicionar esta tarefa: o surgimento das primeiras insatisfações sociais e o baixo nível de institucionalização da polícia local. Estes foram os principais temas abordados pelos relatórios da UNMISSET a respeito da segurança interna e do cumprimento da lei.

Quanto aos distúrbios internos, o relatório S/2002/1223 (parágrafo 24) informa, pela primeira vez, a existência de autodenominados “grupos de defesa de interesses”, os quais, aparentemente, causaram algum tipo de violência nos distritos ocidentais, sem coordenação entre si, em virtude de problemas relacionados principalmente ao desemprego. O relatório os menciona como não sendo ainda uma ameaça, mas que a sua observação e acompanhamento eram necessárias. Não é demais lembrar que, em dezembro de 2002, antes da independência, portanto, e logo após o relatório em questão, o país passou por uma onda de violência fruto da insatisfação dos locais com a falta de solução para problemas prementes. É bastante provável que estes grupos tenham sido o prenúncio da crise militar de 2006, quando atuaram como catalizadores das insatisfações como um todo, promovendo uma grande desordem no país, conforme se analisará.

Em 3 de março de 2003, o relatório S/2003/243 faz alusão ao câmbio da situação de segurança no país, mencionando, além da crise de dezembro de 2002, a ação de grupos armados pelo interior (parágrafos 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11), insinuando que essas ações eram decorrentes de grupos ainda remanescentes em Timor Ocidental (Indonésia) que tinham como principal objetivo desestabilizar o novo governo, utilizando uma população inexperiente e insatisfeita como massa de manobra. O mesmo relatório deixa claro que era preciso readequar o plano de redução da missão frente as novas ameaças, o que de fato ocorreu, conforme o reescalamento de saída da UNPOL do país previsto no relatório seguinte, de 21 de abril de 2003 (S/2003/449) e conforme havia estipulado a Resolução 1473 (S/RES/1473), de 4 de abril de 2003, que reajustou os planos de transferências de responsabilidades da UNMISSET às forças de segurança:

Figura 20 – Transferência de responsabilidades da UNMISSET à PNTL



Fonte: relatório S/2003/449, (ONU, 2003)

Finalizando os relatórios sobre os distúrbios internos na primeira fase da UNMISSET (2002 a 2004), o relatório S/2003/944, em seu parágrafo 30, descreve uma situação relativamente calma com informes ocasionais da ação de grupos armados e elementos criminosos. Na zona rural, o predomínio era de contrabando, extorsão e roubos. Na zona urbana, violência esporádica entre grupos de artes marciais e brigas de jovens.

Quanto ao baixo nível de institucionalização da polícia local (ETSP), posteriormente conhecida como PNTL, a maior preocupação da UNMISSET era a da transferência de suas responsabilidades àquela instituição.

O relatório S/2002/1223 menciona, em seu parágrafo 25, que a intenção da UNMISSET era a de transferir a responsabilidade total das atividades policiais ao ETSP até janeiro de 2004 e que o início da transferência havia começado em novembro de 2002, com a assunção de 4 distritos pela ETSP (Manatuto, Aileu, Manufahi e Ainaro).

No mesmo relatório, o Secretário Geral menciona que as principais dificuldades (parágrafo 26) à transferência naquele momento eram: a ausência de recursos e equipamentos para a polícia local; a redução do efetivo da UNPOL em um terço em relação ao período prévio à independência ao passo que o efetivo da polícia nacional aumentava; e a formação dos policiais locais em apenas 3 meses.

Para a verificação das carências de equipamento e recursos do ETSP foi estabelecida, em novembro de 2002, uma missão conjunta de avaliação para se verificar as necessidades de longo prazo.

O relatório S/2003/243, de 3 de março de 2003, foi quase que exclusivamente dedicado à avaliação da situação de segurança em virtude dos acontecimentos de dezembro de 2002 em Dili e do aumento da violência por parte de grupos armados no interior (com fins políticos) ao início de 2003. Conforme já mencionado, esta alteração do ambiente de segurança interna levou à decisão do adiamento da transferência de responsabilidades da UNPOL ao ETSP por mais um ano, contudo, mais do que isso, levou a um aumento do escopo da atividade policial (Estratégia revisada das ações policiais), que deveria responder às ameaças internas sem ter que recorrer ao uso da força militar. Essas atividades, daquele ponto em diante, deveriam privilegiar: a ação contra delitos armados na zona rural e os crimes transfronteiriços (dominados por milicianos que ainda atuavam na zona de fronteira) (parágrafos 30, 31, 32, 33, 34 e 35).

No relatório S/2003/449, o Secretário Geral faz a primeira menção ao termo “Polícia Nacional do Timor-Leste (PNTL) (parágrafo 29).

No parágrafo 30, se informa que a PNTL assumiu o distrito de Lautem em 3 de abril de 2003, sendo este o primeiro distrito do país a contar com um comando de suas instituições policiais e militares pelo governo central do país. Embora possa parecer algo normal e até mesmo desejável, o nível de integração entre a PNTL e as F-FDTL era uma grande fragilidade na área de segurança haja vista que o próprio emprego das F-FDTL em apoio à segurança interna não era regulado por lei.

Nos parágrafos 31 e 32 se informa que a ênfase do treinamento das forças de segurança deveria recair no controle de distúrbios civis e na atuação contra grupos armados, foco este que refletia preocupação com os acontecimentos recentes e o prenúncio de problemas futuros (crise militar de 2006).

No relatório S/2003/944, se informa (parágrafo 32) que dos 13 distritos do país, apenas Dili teria sua segurança sob responsabilidade da UNPOL até janeiro de 2004.

No parágrafo 34, a UNMISSET informa que prosseguiria no país auxiliando na implementação das recomendações da missão de avaliação conjunta sobre as atividades da polícia, a saber: política e planejamento; melhoria das relações da PNTL com outros setores governamentais e com os órgãos judiciais; reconhecimento público da função policial, aumento do ciclo básico de formação para 6 meses a partir de 2004 e maior integração dos direitos humanos em todas as atividades policiais.

Para tanto, a PNTL seguiria necessitando de assistência, mesmo depois de maio de 2004. Além da assistência financeira, setores especializados se ressentiam da falta de profissionais qualificados. Medicina forense, atividades de inteligência, terrorismo, sequestro e pirataria eram atividades sem a menor condição de condução por parte da PNTL (parágrafo 35).

No parágrafo 36, são feitas as primeiras menções a má-conduta de policiais (suborno, uso excessivo da força e agressão física) o que revela a necessidade de que existissem de marcos institucionais claros, especialmente, naquilo que se relacionasse com o recrutamento pelo mérito (parte da polícia era composta por ex-membros das FALINTIL que não concorreram com os demais cidadãos) e na promoção de uma cultura de uma polícia aberta e democrática.

4.3.4 Programa III. Segurança Externa e Vigilância de Fronteiras

De todas as tarefas da UNMISSET, a garantia de um ambiente de segurança em relação a agentes externos era uma espécie de “garantia-mãe”, sem a qual nenhuma das demais tarefas poderia ocorrer. É importante lembrar, mais uma vez, que o foco da atuação da ONU nessa missão era o de prover segurança, haja vista que das três frentes estabelecidas duas eram voltadas às atividades de segurança (interna e externa).

Nos relatórios da UNMISSET sobre o Programa III, os seguintes temas aparecem como recorrentes: preocupação com a região de fronteira, refugiados e transferência de responsabilidades às F-FDTL.

Embora não tenha sido um tema recorrente, a questão da ameaça terrorista também aparece nos relatórios que informam que a sede da ONU foi alvo desse tipo de ameaça no segundo semestre de 2002, a partir de setembro daquele ano (parágrafo 30 do relatório S/2002/1223). Este autor, inclusive, se recorda que, em menos de 24 horas, ao início do mês de setembro, o código de segurança da PKF/UNMISSET passou de amarelo (mais brando) a vermelho (nível máximo de segurança). Logo em seguida, em 12 de outubro de 2002, terroristas radicais islâmicos da Jemaah Islamiya perpetraram em Bali um atentado de grandes proporções, matando mais de 200 pessoas (maioria de estrangeiros)⁴ e ferindo praticamente o mesmo número. Embora nunca tenha se estabelecido uma correlação direta entre o incremento de segurança da ONU em Dili e o atentado em Bali, era corrente nos corredores da UNMISSET que a opção por Bali decorreu das dificuldades da consecução de um atentado em solo timorense.

⁴ Bali, até hoje, é uma das das províncias indonésias com a maior presença de estrangeiros, especialmente estrangeiros ocidentais (australianos em sua maioria).

A região de fronteira sempre foi uma preocupação da ONU por duas razões principais: a presença de atividade miliciana pró-indonésia e a proximidade dos principais campos de refugiados da crise de 1999. Como se não bastasse, a ausência de uma linha demarcatória clara de fronteira, com a mera existência de uma linha de coordenação tática, facilitava o trânsito de milicianos que, além de atividades de cunho político, também eram responsáveis por atividades criminosas (comércio ilegal de produtos).

O relatório S/2002/1223, em seu parágrafo 30 elenca uma melhora da situação da fronteira em relação ao último relatório que o precedeu (S/2002/432, o último da UNTAET) e atribui essa melhora a dois fatores: ação das Forças Armadas Indonésias (TNI) na repressão das antigas milícias e a ação coordenada entre o Timor-Leste e a Indonésia para reprimir as atividades delitivas na fronteira (mercados não-regulados na Linha de Coordenação Tática, vinculados à contrabando por ex-milicianos na fronteira).

O mesmo relatório menciona (parágrafos 39 e 40) que em janeiro de 2003, o ETSP deveria assumir o controle da imigração e, em junho do mesmo ano, o serviço de patrulhas de fronteiras.

O relatório S/2003/243, por sua vez, reitera a preocupação com as atividades de milicianos relatadas na fronteira e as associa aos eventos do fim de 2002 (parágrafo 12), além de relatar que a ameaça poderia se estender até o fim do mandato da UNMISSET.

Nos parágrafos 13 e 14, se anuncia que os planos de demarcação da fronteira deveriam ser encerrados em 30 de junho de 2003 e que o governo da Indonésia havia se comprometido a manter uma presença militar naquele sensível local de atrito político (parágrafo 15).

No relatório S/2003/449, o Secretário Geral relata que o foco da UNMISSET na promoção da segurança externa do país se concentrava na Linha de Coordenação Tática (parágrafo 38) e que a intenção do governo timorense era a de desmilitarizar a fronteira do lado timorense pelo seu aparelhamento com órgãos civis, patrulhas de fronteiras e oficiais de imigração (PNTL), além de serviços de aduana (parágrafo 49).

Passando à questão dos refugiados, o relatório S/2002/1223 (parágrafo 32) informa a presença de 10.000 a 11.000 (de dez a onze mil) famílias de refugiados na Indonésia, o que significava uma presença de aproximadamente 37.000 (trinta e sete mil) pessoas ainda vivendo do lado oeste da fronteira. Do total, em torno de 5.000 (cinco mil) famílias eram de ex-servidores públicos indonésios que dependiam de uma solução para a sua situação para decidirem se retornavam ou não para o Timor-Leste. Esta situação era relatada como potencialmente perigosa à estabilidade político-social do Timor-Leste.

O Fundo Especial criado para proporcionar apoio aos ex-servidores (já mencionado em diversas ocasiões), após um ano, foi considerado um verdadeiro fracasso (parágrafo 34). A falta de doações e pagamentos, já comprometidos com o Fundo, começaram em novembro do ano anterior. O Fundo prometia um valor de 50 dólares para quem houvesse trabalhado até 5 anos para ao governo indonésio e um valor sete vezes maior do que esse como indenização máxima (350 dólares). A UNMISSET chegou a declarar que “não está claro quais os efeitos disso para estimular o regresso”. Ao que tudo indica, a influência do fundo foi mínima para o regresso dos refugiados que eram ex-servidores públicos da Indonésia.

O relatório S/2003/944 menciona a manutenção de 26.000 (vinte e seis mil) refugiados na zona de fronteira com a Indonésia, que permanecia sendo uma fonte de comércio, caça e cruzamentos ilegais (parágrafo 42). A UNMISSET exortava que, mesmo com a perda da condição de refugiados, em 1º de janeiro de 2003, era necessário manter a possibilidade de repatriação, até porque, conforme o relatório S/2004/117 (parágrafo 9), era preciso achar uma solução para os inúmeros problemas de crianças (lado timorense) que foram separadas de seus pais (lado indonésio) pela saída do país em 1999.

Quanto à transferência de responsabilidade das tropas da PKF/UNMISSET às F-FDTL, a primeira menção que se observa nos relatórios é a do parágrafo 38 do relatório S/2002/1223, quando relata a transferência de responsabilidade de segurança às F-FDTL do Distrito de Lautem, em 23 de julho de 2002.

Logo em seguida, no relatório S/2003/243, relatório este especialmente dedicado à descrição do agravamento da situação de segurança do ambiente do fim de 2002 e início de 2003, a UNMISSET anuncia o adiamento do cronograma da transferência de responsabilidades (parágrafo 18) e, no seu parágrafo 21, descreve a “Estratégia Militar Revisada” para a própria UNMISSET, a qual se daria em duas etapas.

A partir daquele momento, a UNMISSET, durante a Etapa I, deveria manter seus efetivos militares até 2003, dando ênfase às ações de patrulhamento na fronteira (parágrafo 24 e 25).

Durante a etapa II (de dezembro de 2003 a maio de 2004), a medida que as instituições timorenses estivessem prontas, deveria ocorrer a redução dos efetivos da ONU para 1.750 (mil setecentos e cinquenta homens) e a missão deveria se constituir em “elemento de dissuasão e resposta de maneira preventiva às ameaças de segurança” (parágrafo 27). Para tanto, a PKF/UNMISSET planejava manter um batalhão de Infantaria em Dili e outro na parte ocidental.

A intenção da UNMISSET, assim como na questão das forças policiais, era a de transferir totalmente as responsabilidades às F-FDTL em 20 de maio de 2004 (parágrafo 28).

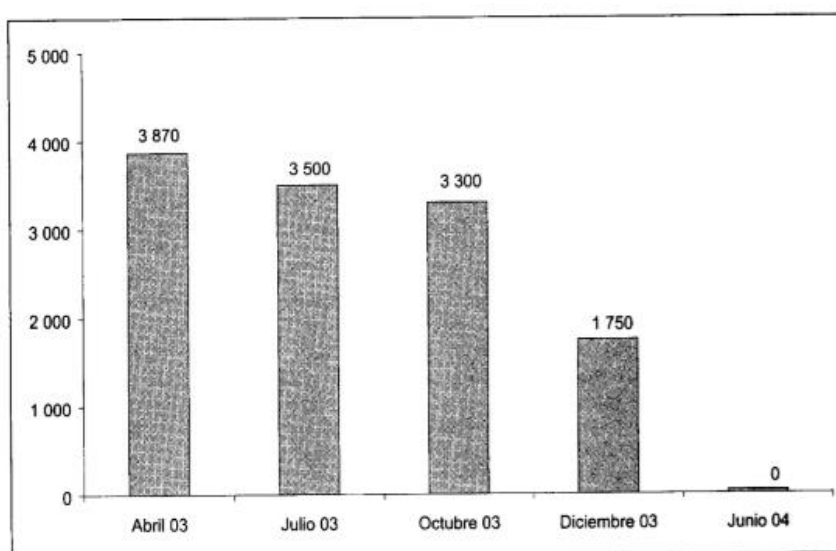
No mesmo relatório, o seu parágrafo 40 frisava que essas alterações no ambiente de segurança não significavam alteração do mandato, fato este que logo se modificou com a Resolução 1473.

O relatório S/2003/449, já sob as orientações da Resolução 1473, de 4 de abril de 2003, que alterou o cronograma de transferência de responsabilidades às forças de segurança, assim definia o downsizing em seu Anexo III:

Figura 21 – Downsizing (redução) do componente militar da UNMISET

Anexo III

Componente militar de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental



Fonte: relatório S/2003/449 (ONU, 2003)

À medida que a PKF chegasse a 1.750 (mil setecentos e cinquenta) homens, esta se desdobraria em dois batalhões, um na parte oriental e outro na parte ocidental (parágrafo 44).

Com exceção do Distrito de Lautem (já transferido), novas transferências de responsabilidade militar às F-FDTL ocorreriam nos distritos somente após 2004. Isto se dava em razão da necessidade de preservação das F-FDTL (imagem de eficiência junto à opinião pública para que não se desmoralizasse por eventual falha por inexperiência ou falta de treinamento) e da necessidade de chamamento internacional de doadores que suprissem suas demandas logísticas (parágrafo 47).

No relatório S/2003/944, o Secretário Geral relata, no parágrafo 39, que as F-FDTL

prosseguriam dependendo de doadores internacionais para capacitação, fornecimento de equipamentos e instalações após a saída da UNMISSET e que teriam capacidade operacional do nível de uma subunidade (Companhia e não batalhão) quando terminasse o mandato da ONU.

No relatório S/2004/117, ocorre a primeira menção sobre enfrentamento entre membros das F-FDTL e membros da Polícia em Lautem (parágrafo 8) em 25 de janeiro de 2004. É importante destacar que este era o único distrito onde o governo do Timor-Leste possuía o comando de sua polícia e de suas Forças Armadas ao mesmo tempo. A rusga entre as duas instituições, longe de ser um fato isolado, refletia uma certa disputa de poder entre as mesmas, cujas razões iam desde um recrutamento diferenciado (os ex-membros das FALINTIL que foram para a Polícia foram aqueles que foram recusados nas FDTL) até mesmo a disputa por poder político. Esta era uma informação aberta e corrente nos corredores da UNMISSET em 2002.

4.3.5 O Papel do Sistema das Nações Unidas

O auxílio das agências do sistema das Nações Unidas, das instituições financeiras internacionais, de ONGs, de agentes bilaterais e da sociedade civil foi uma maneira encontrada pela ONU para descentralizar suas ações de apoio ao desenvolvimento socioeconômico do Timor-Leste desde o mandato da UNTAET.

Esta era uma política arriscada e ao mesmo tempo pragmática. O risco da ONU residia no fato de que, ao delegar essas funções, a instituição perdia o controle sobre os processos de arrecadação e emprego do dinheiro advindo das doações internacionais, além do controle da própria política econômica e social para o país, a qual poderia se dar em bases equivocadas. De fato, como já relatado na presente tese, algumas políticas adotadas pelo Banco Mundial, como o Community Empowerment Project (CEP) pecaram pela pouca consideração aos elementos e opiniões advindas do tecido social, resultando em muitos fracassos e no desperdício de dinheiro em projetos que não tinham adesão e compreensão por parte das pequenas comunidades. A vantagem para a ONU estava no fato de que, ao se desvencilhar desse controle, poderia focar suas ações na estruturação de capacidade estatal e no estabelecimento formal de instituições democráticas, como de fato fez a UNTAET.

A fim de mitigar esses problemas, o Secretário Geral nomeou seu Coordenador Residente do PNUD como seu Vice-RESG para que coordenasse essas atividades. Os principais assuntos abordados nos relatórios da UNMISSET sobre o papel do sistema das Nações Unidas

foram os que diziam respeito aos “balizadores da política social e econômica do governo” e à questão do Mar do Timor. Alguns poucos comentários se fizeram em relação ao apoio dos doadores bilaterais e multilaterais para a composição orçamentária via TSP.

O relatório S/2002/1223, em seu parágrafo 41, informa que os balizadores da política social e econômica do governo seriam o Plano Nacional de Desenvolvimento (2003-2007), o marco fiscal de médio prazo e o orçamento anual (2002-2003).

Para tanto, o governo do Timor-Leste trabalharia com organismos doadores, sócios bilaterais e ONGs.

O relatório também explicitava o vínculo que deveria existir entre reabilitação da infraestrutura e desenvolvimento (parágrafo 43).

No seu parágrafo 44, o relatório mencionava que o apoio dado pelos doadores bilaterais e multilaterais era fundamental para a promoção da estabilidade no país e que a UNMISSET estabeleceria, para o fim de coordenar este apoio, um Centro de Coordenação sobre HIV, um Centro de Coordenação sobre Gênero e vários centros de cooperação temática que abrangeriam as seguintes áreas: cooperação sul-sul; reconhecimento e reabilitação de ex-combatentes; criação de empregos produtivos, formação profissional, espírito de empresa, desenvolvimento do setor agrícola e da saúde.

Se forem analisados os programas empreendidos pelo Banco Mundial entre 2002 e 2005 no Timor-Leste, o que se perceberá é que foram mantidos, em relação aos projetos iniciados na UNTAET, os projetos de “Reabilitação de Abastecimento de Água e Saneamento”, em sua segunda fase; o projeto de “Reabilitação e Desenvolvimento Agrícola”, em sua terceira fase e o projeto de “Empoderamento Comunitário e Governança Local (CEP)”, também em sua terceira fase (Banco Mundial, 2016). Os projetos acrescidos na gestão da UNMISSET foram o “Projeto de Apoio à Transição” (TSP em inglês), o “Projeto de Prioridades de Investimentos no Setor de Energia” e os “Projetos de Assistência Técnica sobre o Petróleo no Timor-Leste” (Banco Mundial, 2016). Dos projetos novos, com exceção do TSP, que aportou em 3 anos a soma de 50,48 milhões de dólares (Banco Mundial, 2016), nenhum dos projetos foi significativo em termos de captação de recursos para o país.

No relatório S/2003/449, o parágrafo 52 relata o quadro econômico de retração no qual o novo governo iniciava as suas atividades, o que dificultava qualquer medida de desenvolvimento socioeconômico. O relatório utiliza os termos “atividade econômica freitada e entorpecida” pela redução da presença internacional e pela situação de segurança que era imprevisível. A esse respeito já se comentou às páginas 269 e 270 nas citações diretas que

mencionam a situação econômica do país. O mesmo parágrafo 52 relata que, embora o parlamento tenha aprovado uma legislação que distinguiu a propriedade pública da privada, em seus conflitos de interesses mútuos, ainda faltava a publicação de uma legislação que dirimisse os conflitos de interesses entre particulares, dando a entender que tal fato afastava os investimentos internacionais.

No parágrafo 55, o relatório faz menção ao Programa de Recuperação, Emprego e Estabilidade para os ex-combatentes e comunidades do Timor-Leste (RESPECT), cujo objetivo era o de criar empregos para os grupos mais vulneráveis do país.

No parágrafo 56, se faz menção ao Programa de Apoio à Transição (TSP, já mencionado às páginas 260 e 261) que teria como objetivos: mitigar a pobreza, criação de capacidade estatal, administração de gastos e desenvolvimento do setor privado.

O relatório S/2003/944, a seu turno, reforça o tom do pessimismo em relação ao contexto econômico no qual o país adquiriria sua independência. O parágrafo 47 relata uma contração do PIB de 3% em 2002-2003, com expectativa de 2% em 2003-2004. As razões para tal seriam: a diminuição das contribuições dos doadores internacionais (14,7% em dois anos, 2001 a 2003) e a redução da presença da ONU e das atividades comerciais que gerava. O desemprego era relatado como uma situação preocupante, em particular nas zonas urbanas.

Agravando a situação econômica, o parágrafo 48 cita um cenário de crise alimentar, provocada por secas e inundações nos anos de 2002 e 2003, as quais acabaram por demandar um pedido de ajuda alimentar para 110.000 (cento e dez mil) pessoas.

A ausência de um marco legal sobre o direito de propriedade e um sistema judicial fraco são apontados no relatório como grandes obstáculos aos investimentos estrangeiros (parágrafo 51).

Por fim, encerrando as observações que circunstanciaram o apoio do sistema das Nações Unidas na primeira fase da UNMISSET (2002-2004), o parágrafo 52 relembra que o desenvolvimento do Timor-Leste ainda contava com o apoio do TFET para a reabilitação de infraestruturas e os serviços de comunicações, saúde e agricultura.

Com relação às receitas do Mar do Timor e o papel do sistema das Nações Unidas é digno de nota realçar que, quanto maiores fossem as receitas advindas do petróleo, menor seria a necessidade de captação de doações estrangeiras para o orçamento governamental. Ocorre, contudo, que a previsão do aumento do fluxo de receitas do Mar do Timor, compondo o orçamento governamental de maneira mais robusta, estava prevista para um período pós-UNMISSET (a partir de 2005, conforme já mencionado). Não que o petróleo já não representasse

uma fatia significativa da arrecadação governamental, mas o seu volume ainda era baixo se comparado ao ingresso de receitas a partir de 2005. Apenas para se ilustrar, no 1º semestre de 2002, as receitas do petróleo, segundo o parágrafo 42 do relatório S/2002/1223, representavam em torno de 50% da arrecadação interna do país, ainda que seu volume fosse de apenas 4,91 milhões de dólares para o trimestre.

Em termos comparativos, os valores advindos das receitas do petróleo, no ano fiscal de 2002-2003, corresponderam praticamente ao mesmo valor das doações internacionais, perfazendo cada uma aproximadamente 37,8% do orçamento total do governo (70,6 milhões de dólares). Os outros 24,4% corresponderam à arrecadação de impostos em geral (parágrafo 50 do relatório S/2003/944). Como se percebe, mesmo com uma baixa produção, Timor-Leste já se mostrava altamente dependente dessa *commodity* que viria a fazer uma grande diferença somente após a UNMISSET.

4.3.6 O Planejamento da Etapa de Consolidação da UNMISSET: 2004-2005.

A análise dos relatórios anteriores, em toda a extensão dos seus três programas, revela um alcance limitado das atividades da UNMISSET em apoio ao governo independente do Timor-Leste no período de 2002 a 2004. Inicialmente, é preciso compreender que a margem de manobra da ONU era muito mais estreita no novo contexto da missão, já que o país era independente e possuía um governo próprio. Não se tratava mais da UNTAET apoiando um governo transitório com as decisões finais a cargo do RESG, mas sim, da UNMISSET apoiando um governo independente e tendo como meio de influência direta na gestão governamental do país apenas 100 assessores, coordenados pelo PNUD, para as funções de estabilidade.

Não é por outra razão que a ONU, nessa fase (UNMISSET), se dedicou muito mais às questões de segurança (interna e externa), buscando o estabelecimento de um entorno estável no país, em detrimento da capacitação governamental. Os relatos de que se preparavam manuais e acervos de consulta para os servidores do Timor-Leste, para quando a UNMISSET saísse do território, indicam que a ONU estava resoluta em cumprir o prazo de seu apoio, ainda que o país não apresentasse condições de maturidade para se gerir sozinho.

No entanto, uma conjunção de deficiências relacionadas ao seu trabalho (ONU), à conjuntura econômica nacional e à própria falta de maturidade dos timorenses para a autogestão levou a organização à decisão de postergar o mandato da UNMISSET por mais um ano, a partir de maio de 2004. Dentre os fatores que a levaram a essa decisão, podem ser citados: a

persistência da baixa capacitação dos servidores públicos timorenses; a dificuldade da ONU em recrutar assessores de desenvolvimento; as precariedades de pessoal, estrutura e marcos legais para o sistema judicial; as deficiências do sistema prisional, refém de processos judiciais atrasados; o grande volume de crimes graves ainda a serem objeto de julgamentos judiciais; a ocorrência de distúrbios sociais internos fomentados politicamente por agentes externos; a falta de capacidade ética e institucional da polícia; a existência de atividades delitivas na área de fronteira, agravada por uma presença considerável de refugiados insatisfeitos com promessas não cumpridas, as demonstrações iniciais de rivalidade entre a PNTL e as F-FDTL e, por fim, a conjuntura econômica local amplamente agravada pela diminuição do número de servidores internacionais e pelo fato da missão ter “saído da vitrine” das OPs da ONU, o que diminuiu a captação de doações internacionais.

Por todas essas razões, é que se informa, no relatório S/2004/117, de 13 de fevereiro de 2004, que uma comissão de *experts*, formada por civis, militares e policiais, viajou ao país em janeiro daquele ano a fim de avaliar as necessidades do Timor-Leste a partir de maio de 2004 (parágrafo 14).

Fruto dessa viagem, foram apresentadas, no item B do relatório, “Propostas de assistência para depois de 20 de maio de 2004: etapa de consolidação da UNMISSET”.

A primeira recomendação de que o Conselho de Segurança avaliasse a possibilidade de prorrogar o mandato da UNMISSET por mais 12 meses a partir de maio de 2004 e os objetivos do futuro mandato aparecem no parágrafo 16 do relatório. Nessa nova concepção, os objetivos do novo mandato seriam:

- a) proporcionar assistência ao sistema de justiça e às estruturas administrativas básicas que são fundamentais para a viabilidade e para a estabilidade política de Timor-Leste,
- b) contribuir para que se siga aperfeiçoando a Polícia Nacional de Timor-Leste e
- c) contribuir para a manutenção da segurança e da estabilidade no Timor-Leste.

De uma maneira geral, esses objetivos são praticamente os mesmos elencados nos relatórios anteriores, com a observação de que se tornaram mais específicos ao mencionarem o sistema de justiça e a Polícia Nacional como focos, fato que, além de demonstrar a grande preocupação com esses dois setores, era inédito nas duas gestões da ONU no território.

O relatório prossegue com uma análise onde os mesmos problemas dos relatórios anteriores são expostos. Os seus programas, de igual maneira, continuam a ser os mesmos praticamente dos relatórios anteriores, porém, com alguns pequenos ajustes. Cada programa reflete um dos objetivos estabelecidos para aquele que viria a ser o novo mandato da

UNMISSET, a Resolução do Conselho de Segurança 1543 (2004) a ser abordada logo adiante.

O “Programa I. Estabilidade, Democracia e Justiça” tem seus ajustes a partir do parágrafo 25. Ele continuava dividido em duas partes: 1. Apoio à Administração Pública e ao sistema de justiça no Timor-Leste e 2) Assistência para a investigação de Delitos Graves.

Quanto a sua primeira parte, Apoio à Administração Pública e ao sistema de justiça no Timor-Leste, o relatório destacava que se manteria um apoio de assessores civis de estabilidade (aqueles que eram fundamentais, faziam parte do núcleo das atividades mais importantes do governo e eram pagos pelo orçamento da ONU), os quais seriam em número de 58 a partir daquela data: 33% dos assessores seriam empregados na área de finanças, 27% na assistência a ministérios, 26% na justiça e 14% em órgãos diversos. Em especial, a situação do sistema de justiça era uma das mais preocupantes. Timor-Leste possuía apenas 22 juízes nomeados em todo o país e a atuação dos juízes se viu praticamente limitada a Dili durante o período da UNMISSET (parágrafo 24). A debilidade do sistema judicial era considerada pela ONU uma ameaça ao estado de direito no território (parágrafo 26).

A segunda parte do Programa I era a da assistência à investigação de Delitos Graves, cujo resultado geral dos processos era, no mínimo, preocupante. O parágrafo 29 do relatório menciona que, de um total de 81 processos em que foram oferecidas denúncias pelo Fiscal Geral Adjunto para Delitos Graves, 48 seguiam sem solução. Desses, em apenas 17 casos os acusados se encontravam no Timor-Leste, ou seja, em 31 casos os acusados se encontravam fora do país e diversos processos classificados como “casos prioritários” encontravam-se em apelação. Como se pode perceber, a questão dos Delitos Graves apresentava uma baixa resolubilidade, comprometendo, pela via dos mecanismos formais de justiça, o processo de pacificação social pela sensação de impunidade que se poderia gerar.

Por outro lado, o parágrafo 34 faz menções positivas à atuação da CAVR, que atuava, por intermédio das comunidades, na solução de delitos menos graves cometidos em conexão com os crimes políticos de 1999. Até aquela data, de um total de 1.500 (mil e quinhentos) pedidos, 600 casos já haviam sido solucionados pelo sistema de reconciliação comunitária.

O “Programa II. Segurança Interna e Cumprimento da Lei” iniciava seu balanço descrevendo que a PNTL havia assumido as responsabilidades habituais de um serviço de polícia em todo o país, ou seja, a assistência da UNPOL era apenas no treinamento e na gestão dos serviços de polícia em geral, mas esta não exercia mais atividades de caráter operacional (parágrafo 35). Muito embora esse quadro sugira normalidade na consecução das transferências de responsabilidades estabelecidas pelo cronograma da UNMISSET, os primeiros casos de

desvios na PNTL são descritos no relatório: uso excessivo de força, utilização negligente de armas de fogo, violações de Direitos Humanos, atividades delituosas e práticas corruptas (parágrafo 38). Por essa razão, um dos objetivos sugeridos para o novo mandato da UNMISSET focava na necessidade de se “contribuir para o aperfeiçoamento” da PNTL, já que a UNMISSET percebia deficiências éticas e institucionais naquela força de segurança.

Outro ponto preocupante (parágrafo 39) era o da falta de uma definição legal do papel das F-FDTL caso fosse necessária uma atuação interna em favor do poder civil em coordenação com a PNTL. Essa preocupação não era sem razão, haja vista que o mesmo relatório previa que o Timor assumisse a responsabilidade pelo controle dos distúrbios civis que ocorressem no país a partir de maio de 2004 (parágrafo 41).

O relatório encerra a análise da segurança interna concluindo que “deveriam ser tomadas medidas” para a elaboração de uma lei orgânica da PNTL, uma lei de defesa que definisse as responsabilidades das F-FDTL, uma lei de coordenação entre a PNTL e as F-FDTL em casos de emprego interno comum, um código de conduta para a PNTL e o estabelecimento de mecanismos de coordenação para a tomada de decisões descentralizadas nos distritos e nas fronteiras (parágrafo 43). A ausência de marcos legais regulatórios para as instituições de segurança parecia preocupar a UNMISSET ante a possibilidade de emprego conjunto no controle de situações internas de distúrbios.

O “Programa III. Segurança Externa e Controle das Fronteiras” começa com suas observações mais importantes no parágrafo 46, onde descreve algum avanço em relação às F-FDTL, ainda que com enormes carências logísticas, de recursos e de pessoal capacitado. A mesma observação feita no parágrafo 43, a respeito da ausência de uma lei que definisse os papéis das F-FDTL em apoio ao poder civil, quando necessário, é repetida no parágrafo 46, demonstrando que esta era, efetivamente, uma hipótese factível para a ONU e uma preocupação concreta. De igual maneira, o parágrafo mencionava que não havia uma lei que definisse as funções concretas das F-FDTL.

O relatório informa que o foco da presença militar das tropas da PKF-UNMISSET seria o setor ocidental, onde os níveis de estabilidade eram menores graças à presença de milicianos na zona de fronteira e dos relatos de ações de intimidação e do cometimento de crimes transfronteiriços (parágrafo 50).

No parágrafo 53, o relatório enfatiza que todas as tarefas anteriores, do período de 2002 a 2004, seriam mantidas pela PKF, com exceção do controle de distúrbios civis que passaria às forças de segurança timorenses. Em parte, a preocupação da UNMISSET em bem definir as

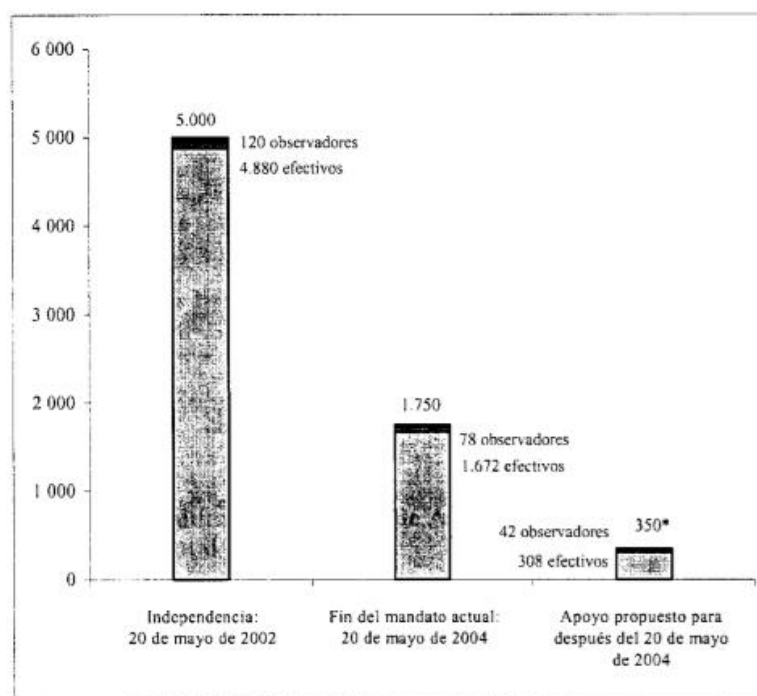
tarefas das F-FDTL, em apoio às autoridades civis para emprego interno no país, derivavam dessa atribuição inédita, que teria que ser assumida, cedo ou tarde, em uma estrutura soberana de governo.

Uma das mudanças mais impactantes, porém, seria a da redução dos efetivos da PKF-UNMISSET no país que, de 1.750 (mil setecentos e cinquenta) homens, em dois batalhões de Infantaria, seria reduzida para um máximo de 350 homens, sendo 120 lotados em uma Companhia operacional (Infantaria) que ficaria no Distrito de Bobonaro na fronteira oeste (parágrafo 54). É importante lembrar que, até então, os planos da UNMISSET não contemplavam nenhuma presença militar da organização após maio de 2004. Esta postura, ainda que materializada por uma pequena presença, sinalizava a falta de confiança em relação ao nível de estabilidade que se havia previsto e tinha como principal objetivo evitar uma saída abrupta do território. Ao final de 2004, a necessidade de manutenção dessa tropa seria reavaliada. A figura a seguir representa o Anexo III do relatório S/2004/117 (ONU, 2004):

Figura 22 – Downsizing do componente militar da UNMISSET (fase de consolidação, 2004 – 2005)

Anexo III

Componente militar de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental



* Esta cifra se revisará en diciembre de 2004; incluye cifras aproximadas para apoyo y aviación.

Fonte: relatório S/2004/117 (ONU, 2004)

Por fim, o planejamento para o emprego das agências do sistema das Nações Unidas se inicia no parágrafo 56 do relatório, onde se descreve que a retração da economia timorense (gerada pelo não-ingresso ainda das divisas do petróleo e pela saída dos servidores internacionais) associada à diminuição da assistência internacional levavam à previsão de um déficit orçamentário de 136 milhões de dólares para os próximos quatro anos. A esse respeito, a ONG L'ao Hamutuk (2004) assim se pronunciava sobre as razões para o déficit, atribuindo à Austrália a maior parcela de responsabilidade, posto que o campo de Laminaria-Corallina se encontrava fora da Área de Desenvolvimento Conjunta de Petróleo:

A 'lacuna financeira' em Timor Leste não é uma lacuna, mas um déficit orçamentário estimado em US \$ 126,3 milhões nos próximos quatro anos até que as receitas de petróleo e gás entrem em operação em 2007. Isso significa que o governo não terá dinheiro suficiente para cobrir suas despesas durante esse período. A consequência mais importante e imediata é que o governo pode não conseguir pagar serviços básicos, o que pode levar à instabilidade. (tradução nossa)

Doadores e o governo timorense identificaram o déficit orçamentário há mais de um ano. La'o Hamutuk relatou problemas futuros para o orçamento nacional devido a problemas técnicos no campo de Bayu-Undan em agosto do ano passado (ver LH Boletim Vol. 4, Nos. 3-4). No entanto, a verdadeira razão para o déficit orçamentário é que Timor Leste foi impedida de receber receitas do campo de petróleo Laminaria-Corallina, que pertence a Timor Leste sob os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. A Austrália recebeu mais de US \$ 1 bilhão em receitas da Laminaria-Corallina, o suficiente para cobrir o déficit orçamentário oito vezes. Além disso, como as receitas petrolíferas de Timor Leste virão principalmente de um campo, Bayu-Undan, o país continuará vulnerável a problemas de programação ou de produção nesse campo. (tradução nossa)

O parágrafo 57 elenca as realizações da ONU com o apoio das agências especializadas e das IFIs, mas não traz nenhuma novidade em relação ao que já se relatou em outras oportunidades.

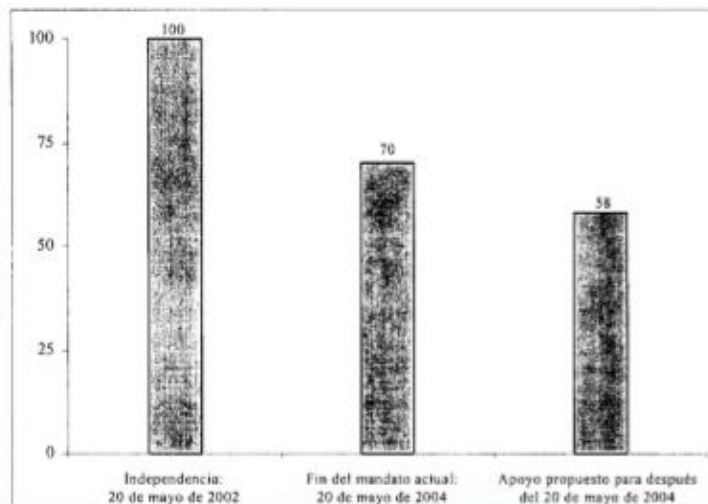
A observação final sobre o papel do sistema das Nações Unidas se dá no parágrafo 58, em uma conclusão genérica, onde se menciona sobre a “necessidade de aumentar a cooperação entre a UNMISSET e o sistema mais amplo de organismos, fundos e programas das Nações Unidas” a fim de evitar o agravamento do desemprego e de não se gerar incapacidade de prestação de serviços à população.

Já no item V do relatório, Observações e recomendações, o Secretário Geral recomenda a prorrogação da UNMISSET por mais um ano e a configura. As figuras a seguir resumem a participação da ONU na etapa final da UNMISSET (a estrutura militar já foi mencionada anteriormente na Figura que representa o Anexo III):

Figura 23 – Downsizing dos assessores de estabilidade da UNMISSET

Anexo I

Asesores civiles de la administración pública de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental

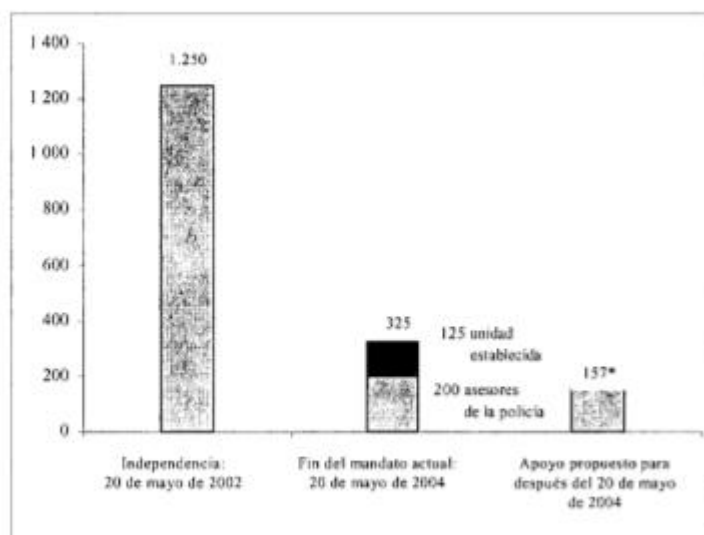


Fonte: relatório S/2004/117 (ONU, 2004)

Figura 24 – Downsizing dos componentes da UNPOL da UNMISSET

Anexo II

Componente de policía civil de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental



* Esta cifra se revisará en diciembre de 2004.

Fonte: relatório S/2004/117 (ONU, 2004)

Após o relatório S/2004/117, se produziu apenas mais um relatório que encerrou as atividades do mandato original da UNMISSET, que foi o relatório S/2004/333, de 29 de abril de

2004. O relatório S/2004/333 é praticamente uma cópia do anterior e os seus anexos I, II e III trazem um resumo dos principais planos (já citados) para o encerramento das atividades da UNMISSET. Estes planos encontram-se compilados no Anexo H, cujo título é “Planejamento da Fase de Consolidação da UNMISSET”.

4.4 A RESOLUÇÃO 1543, DE 14 DE MAIO DE 2004 E A FASE DE CONSOLIDAÇÃO DA UNMISSET

A fase de consolidação da UNMISSET tem seu marco legal definido pela Resolução 1543 (ONU, 2004), cuja designação interna da organização é S/RES/1543 (ONU, 2004).

A Resolução, que define o mandato da missão, definiu o prazo de sua saída para maio de 2005, conforme seu parágrafo 1:

1. Decide estender o mandato da UNMISSET por um período de seis meses, com vistas a prorrogá-lo por mais um período final de seis meses, até 20 de maio de 2005; (tradução nossa)

Os elementos da missão (podem ser interpretados como objetivos) foram definidos em três no seu parágrafo 3 e mantiveram os três eixos balizadores da UNMISSET (apoio à administração pública, segurança interna e segurança externa):

3. Decide, conseqüentemente, que o mandato da UNMISSET consiste nos seguintes elementos, conforme indicado no relatório do Secretário-Geral de 29 de abril de 2004: i) Apoio à administração pública e ao sistema de justiça de Timor-Leste e à promotoria; de crimes graves; ii) Apoio ao desenvolvimento da capacidade de Timor-Leste para fazer cumprir a lei; iii) Apoio à segurança e estabilidade em Timor-Leste; (ONU, 2004, tradução nossa)

Quanto aos seus efetivos, a UNMISSET manteria praticamente inalterado o planejamento do relatório S/2004/117, diminuindo apenas o componente militar de 350 para 310 homens e incluindo uma unidade de resposta internacional composta por 125 policiais, conforme o parágrafo 4:

4. Decide que a UNMISSET terá um máximo de 58 conselheiros civis, 157 conselheiros policiais civis, 42 oficiais de ligação militar, 310 efetivos estabelecidos e uma unidade de resposta internacional de 125 policiais; (ONU, 2004, tradução nossa)

É importante ressaltar que os componentes policiais na UNMISSET, com essa

readequação, manteriam uma dupla finalidade no território: a supervisão da PNTL e a atuação operacional em casos de crises internas que extrapolassem a capacidade de gestão das forças de segurança timorenses.

No relatório S/2004/333, último relatório de planejamento da fase de consolidação da UNMISSET, consta a previsão concreta de assunção da zona de segurança por parte das forças da ONU (militares e policiais), caso assim entendesse necessária a avaliação do RESG em uma situação de grave violação da ordem interna. Vale lembrar que Timor já era um Estado independente e soberano, mas que, em nome da estabilidade, ainda deveria se submeter à curadoria da ONU, mediante a solicitação de seu Primeiro-Ministro se considerasse necessário. O parágrafo 53 do relatório S/2004/333 (ONU, 2004) assim define o emprego das forças de segurança da ONU na fase de consolidação da UNMISSET:

53. Em circunstâncias excepcionais, prevê-se que a unidade de resposta internacional, com o apoio necessário do componente militar, responda a ameaças sérias à segurança para além da capacidade das agências de segurança em Timor-Leste. Isso seria baseado em uma autorização para cada caso individual pelo meu Representante Especial, que iria considerar solicitações específicas do primeiro-ministro, de acordo com um processo concertado e claramente definido e utilizando contribuições do policial e militar da UNMISSET. Em caso de autorização, a responsabilidade de segurança temporária para uma determinada área de operações foi formalmente transferida para UNMISSET durante o período da implantação, e as forças timorenses iria retirar-se da área de concreto e bem definido. Além dessas operações, eu tomaria medidas preventivas para promover a ordem pública quando autorizada pelo meu Representante Especial. A unidade de resposta internacional seria implantada principalmente nos distritos ocidentais, embora uma pequena proporção permanecesse em Dili a fim de ajudar a garantir a segurança das instalações e do pessoal das Nações Unidas. (tradução nossa)

Outra preocupação muito clara da UNMISSET dizia respeito à necessidade de que os crimes graves perpetrados na crise de 1999 não ficassem impunes, pois considerava que isto seria uma fonte de instabilidade social. O mandato, para esse fim, estabeleceu datas precisas para o fim das investigações e para o fim dos julgamentos, conforme seu parágrafo 8 (ONU, 2004):

8. Reafirma a necessidade de lutar contra a impunidade e a importância do apoio da comunidade internacional nesse sentido e salienta que a Unidade de Crimes Graves deve concluir todas as investigações até novembro de 2004 e os processos e outras atividades o mais cedo possível; o mais tardar até 20 de maio de 2005; (tradução nossa)

A provável intenção da organização talvez fosse a de sair do território com essa questão resolvida, entretanto, dado o atraso e as dificuldades já relatadas isto não se concretizaria.

Ao final, a Resolução insiste na necessidade de se coordenar o auxílio entre a ONU, suas agências, as IFIs e as demais instituições para o melhor aproveitamento possível da ajuda internacional ao país e exorta a que essas instituições sigam aportando recursos para o desenvolvimento sustentável de longo prazo no país. A Resolução não mencionava, mas a retração da economia, o atraso da entrada das receitas petrolíferas e a diminuição das contribuições internacionais projetavam um déficit orçamentário que só poderia ser revertido a partir de 2005 ou de 2007 segundo as piores previsões. Os parágrafos 9 e 10 concretizam o pedido de apoio (ONU, 2004):

9. Salieta que a futura assistência prestada pelas Nações Unidas a Timor-Leste deve ser coordenada com as actividades de doadores bilaterais e multilaterais, mecanismos regionais, organizações não governamentais, entidades do sector privado e outras entidades da comunidade internacional;

10. Exorta a comunidade de doadores, bem como as agências, fundos e programas das Nações Unidas e as instituições financeiras multilaterais, a continuarem a fornecer os recursos e assistência essenciais para a implementação de projetos destinados a um desenvolvimento sustentável e de longo prazo; prazo em Timor-Leste; (tradução nossa)

4.5 A FASE DE CONSOLIDAÇÃO DA UNMISSET: A SAÍDA APRESSADA

Após o 20 de maio de 2004, a UNMISSET produziu 4 relatórios no período de um ano, posto que a Resolução 1543 havia alterado a periodicidade dos relatórios de 6 para 3 meses. De certa forma, essa periodicidade menor fez com que os relatórios ficassem bastante semelhantes, para não dizer quase idênticos. A estrutura dos relatórios acabou sendo a seguinte: I. Introdução, II. Evolução da situação política no Timor-Leste, III. Contribuição das Nações Unidas, IV. Aspectos financeiros e V. Observações e recomendações.

Em comum, os relatórios reconhecem que a etapa de consolidação, iniciada em maio de 2004, alcançou progressos institucionais importantes, promovendo a democracia, a transparência e a prestação de contas a respeito dos direitos humanos (S/2004/669; S/2004/888; S/2005/99 e S/2005/333).

Algumas provas desses progressos seriam a celebração das eleições locais (Bobonaro e Oecussi) sem maiores incidentes, a adoção de leis, a adoção governamental de medidas quanto à questão dos ex-combatentes (cadastramento), o enfretamento do problema da violência entre grupos de artes marciais e o encaminhamento da questão dos delitos graves, que concluiu todas as suas investigações em 30 de novembro de 2004 e ditou seu último auto de acusação em 17

de dezembro de 2004 (parágrafo 24 do relatório S/2005/99).

No ano de 2004, foram editadas importantes leis para o país como a Lei orgânica das Falintil- Forças de Defesa de Timor-Leste (Falintil-FDTL), Lei No. 7/2004; a Lei Orgânica da Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL), Lei No. 8/2004; o Código Aduaneiro de Timor-Leste, Lei No. 11/2004, o Regulamento Disciplinar da Polícia Nacional de Timor-Leste, Lei No. 13/2004 e o Recrutamento e formação para as carreiras profissionais da magistratura e da defensoria pública, Lei No. 15/2004, entre outras. No ano de 2005, se destacam a Lei de Tributação do Petróleo, Lei No. 8/2005; a Lei do Fundo de Petróleo, Lei No. 9/2005 e a Lei das Actividades Petrolíferas, Lei No. 13/2005 (Governo de Timor-Leste, 2016).

Muito embora tenham sido aprovadas leis importantes sobre temas que já vinham sendo relatados pela UNMISSET, a aprovação de uma lei que definisse a coordenação das F-FDTL com a PNTL, em casos de graves perturbações internas, não foi obtida e, apenas a título de curiosidade, se informa que, no biênio 2004/2005, foram aprovados 32 Decretos-Leis por iniciativa do governo contra 26 Leis editadas pelo Parlamento, fato este que demonstra uma maior atividade parlamentar do Poder Executivo em comparação com o Legislativo.

Os relatórios do período de consolidação denotam a continuidade de vários dos mesmos problemas relatados ao início da UNMISSET, conforme se depreende das recomendações dos grupos de trabalho⁵ sobre a transição, descritas no parágrafo 63 do relatório S/2005/99 (ONU, 2005):

63. Contudo, subsistem problemas consideráveis e a prestação de assistência internacional, uma vez terminado o mandato atual da UNMISSET em 20 de Maio de 2005, será essencial para a segurança a longo prazo, a estabilidade e o desenvolvimento sustentável do país, em particular nas seguintes áreas, como também recomendado pelos grupos de trabalho sobre transição:

• **Gestão e controle de fronteiras.** O desempenho da Unidade de Patrulhamento de Fronteiras melhorou, mas ainda não tem capacidade suficiente para administrar as questões fronteiriças e interagir sozinho com o exército nacional.

da Indonésia. Apesar dos esforços de ambas as partes, nenhum acordo final foi alcançado na fronteira entre a Indonésia e Timor-Leste, nem foram estabelecidos mecanismos legais para a gestão provisória da Linha de Coordenação Tática.

• **Estabelecimento de um serviço policial profissional.** A força policial nacional ganhou considerável experiência desde que assumiu a responsabilidade pela segurança interna em maio de 2004, mas ainda carece de competências e eficiência essenciais, especialmente em questões de investigações, tarefas forenses e logística. Como a má conduta é relatada como continuando, a falta de ética profissional continua sendo uma preocupação e as atividades de treinamento devem continuar, especialmente para unidades especializadas.

⁵ De acordo com o parágrafo 11 do relatório S/2005/99 (ONU, 2005) foram formados 8 grupos de trabalho, em agosto de 2004, para averiguar as condições de transição de saída da ONU como operação de paz.

- **Desenvolvimento das principais instituições do Estado.** Embora tenha aumentado muito a capacidade da administração pública, instituições básicas do Estado, especialmente nos domínios da justiça e das finanças, ainda dependem de assessores internacionais para executar funções básicas devido à escassez de pessoal qualificado.

- **Observância da governação democrática e dos direitos humanos.** O Governo está empenhado em respeitar os princípios da democracia, o estado de direito e os direitos humanos. No entanto, há alegações de corrupção dentro das instituições do governo e alegações de interferência política no trabalho da polícia nacional, bem como violações contínuas dos direitos humanos pela polícia. O Gabinete do Provedor de Direitos Humanos e Justiça ainda não foi estabelecido. (tradução nossa)

Os relatórios reconhecem os esforços da UNMISSET para garantir o apoio dos associados bilaterais e multilaterais no prosseguimento das atividades da ONU após maio de 2005, contudo, conforme se afirma no parágrafo 65 do relatório S/2005/99, ressaltam que ... “é cada vez mais evidente que o nível de assistência que a Missão conseguiu obter para o período pós-conclusão, previsto para maio de 2005, não será suficiente para atender às necessidades definidas pelos grupos de trabalho sobre a transição” (ONU, 2005).

Menciona-se, igualmente (parágrafo 66 do relatório S/2005/99), o pedido do 1º Ministro Mari Alkatiri, para a permanência da UNMISSET por mais um ano. A esse pedido, a ONU dá a entender que manteria no país um pequeno apoio, muito menor do que o oferecido pela UNMISSET, em especial, pela saída, em peso, do componente militar. A proposta de composição desse contingente é a que se segue (parágrafo 68 do relatório S/2005/99):

68. Com a nova estrutura, a missão seria composta dos seguintes componentes:

- 35 oficiais de ligação militar (em comparação com os atuais 42) com um serviço de segurança de reforço de 144 tropas (em vez dos atuais 310) que incluiria forças aerotransportado, principalmente para facilitar os contactos entre as autoridades de Timor-Leste e a Indonésia responsáveis pela segurança das fronteiras. Os oficiais também contribuiriam para o treinamento da Unidade de Patrulhamento de Fronteiras e supervisionariam tudo relacionado à segurança ao longo da fronteira. A Unidade de Reserva da Polícia começou a funcionar e está melhorando sua capacidade, de modo que as 125 pessoas que compõem a Unidade de Resposta Internacional não serão mais necessárias e o pessoal militar será reduzido de 477 para 179 pessoas:

- 40 instrutores de polícia (em comparação com 157 hoje), que irão fornecer treinamento para as unidades especiais da polícia nacional em pesquisa, tarefas forenses e logística e ajudar a promover a ética profissional,

- 45 conselheiros civis (em oposição à corrente 58), que eles realizarão funções de treinamento e supervisão no âmbito do trabalho de capacitação na administração pública. Alguns conselheiros continuariam a desempenhar funções substanciais para apoiar as principais instituições do Estado, em particular no sector da justiça, onde os seus colegas timorenses estão a receber formação legal,

- 10 agentes de direitos humanos (comparados com os actuais 14), que promoverão

respeito pelos direitos humanos por meio de atividades de treinamento e supervisão e contribuir para o estabelecimento do Escritório do Defensor dos Direitos Humanos e da Justiça

- Um pequeno escritório para apoiar meu Representante Especial, entre outras coisas, para coordenar o trabalho que ele faz missão com os parceiros do sistema das Nações Unidas em Timor-Leste. (tradução nossa)

Em 28 de abril de 2005, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1599 (ONU, 2006), a qual estabeleceu, por um ano (até maio de 2006), uma missão de “prosseguimento”, conhecida como “Escritório das Nações Unidas no Timor-Leste” (UNOTIL). Muito embora o Secretário Geral tenha proposto a manutenção de um pequeno efetivo militar internacional em seus últimos relatórios da UNMISSET, composto de 144 homens, a Resolução 1599 não autorizou o desdobramento desta força de segurança de reforço e optou por uma estrutura bem mais simples, apenas apoiando as estruturas administrativas e de polícia, como se percebe pela descrição do parágrafo 2 da Resolução (ONU, 2005):

1. Decide ainda que o mandato da UNOTIL será o seguinte:
 - (i) Fornecer apoio para o desenvolvimento de instituições-chave do Estado, fornecendo até 45 conselheiros civis;
 - ii) Fornecer apoio para o desenvolvimento da polícia, fornecendo até 40 assessores policiais e para o desenvolvimento da Unidade de Patrulhamento de Fronteiras, fornecendo até 35 conselheiros adicionais, dos quais 15 podem ser conselheiros militares;
 - iii) Proporcionar treinamento sobre a observância da governança democrática e dos direitos humanos, fornecendo até 10 funcionários de direitos humanos; e
 - iv) Supervisionar e revisar o progresso realizado em relação aos três parágrafos anteriores; (tradução nossa)

A opção por uma estrutura mais simples, adotada pela Resolução 1599, expôs inúmeras preocupações do Secretário Geral com relação ao ambiente de segurança que remanesceria no país, bem como com a segurança do próprio pessoal da ONU. Nos parágrafos 31 e 46 do relatório S/2005/310, de 12 de maio de 2005, o Secretário Geral deixa claro o seu dissenso para com a decisão adotada, em tom quase profético em relação à crise militar que se desencadearia em 2006 e expondo, pela primeira vez na missão, a discordância entre uma sugestão do secretariado e a adoção de uma decisão pelo Conselho de Segurança. A descrição dos parágrafos é clara a esse respeito (ONU, 2005):

31...Cabe assinalar que a retirada dos últimos efetivos constituídos das Nações Unidas

do território do Timor-Leste pode ter consequências negativas para a situação geral da segurança no país e também afetar a segurança do pessoal das Nações Unidas. Com a partida das tropas da UNMISSET desaparecerá também um importante elemento dissuasor das atividades delitivas, sobretudo nas zonas fronteiriças, e com a retirada da unidade de Engenheiros militares, o país ficará sem meios imediatos para garantir a manutenção das vias terrestres desde Dili até a fronteira, estando previsto que se deteriorem e tornem a ser impraticáveis sem a intervenção dessa unidade, especialmente na temporada de chuvas. Também se sentirá muito a partida do componente médico militar. Sendo assim, seguirá fazendo falta algum tipo de assistência internacional para fazer frente a essas necessidades. (tradução nossa)

46. Cabe assinalar ao mesmo tempo que o apoio fundamental que prestará a UNOTIL não será suficiente. Fará falta mais assistência internacional para atender às necessidades em matéria de segurança que permitam promover a estabilidade do país e garantir a segurança do pessoal das Nações Unidas como se assinalou mais acima... (tradução nossa)

O que se pode concluir sobre o período da UNMISSET, como um todo, pela compilação das informações coletadas, é que a ONU se preocupou prioritariamente com o ambiente de segurança, focando dois de seus três programas de assistência direta nessa área (segurança). Os relatórios dão a entender que já se sinalizavam problemas internos na PNTL (éticos e de procedimentos) e que esta e as F-FDTL começavam a demonstrar sinais de rivalidade institucional. Agravando essa rivalidade, a falta de um marco legal para a coordenação das forças de segurança timorenses deixou em aberto o papel dessas instituições em um possível comprometimento da ordem interna do país, especialmente pela indefinição do papel das F-FDTL. Em uma análise da crise militar em 2006, a Comissão Especial Independente de Inquérito para Timor-Leste, assim se referiu a essa rivalidade (ONU, 2006):

138. As tensões entre a PNTL e a F-FDTL remontam ao período anterior aos acontecimentos de maio e abril de 2006. Em 2004, por exemplo, houve um ataque por parte da F-FDTL a uma esquadra da polícia em Los Palos. Tal acontecimento foi objecto de uma Comissão Independente de Inquérito criada pelo Presidente da República (Relatório de Los Palos). Os ingredientes que alimentaram as tensões incluíram discrepâncias nas condições de serviço, diferentes níveis de apoio em termos de recursos (com a PNTL a receber maior apoio internacional), e a criação de unidades especializadas no seio da PNTL com funções paramilitares. Já antes se havia considerado que as divisões entre estas duas instituições reflectiam lealdades distintas: a F-FDTL era leal em relação ao Presidente da República, ao passo que a PNTL era leal ao Primeiro-Ministro. Os acontecimentos de abril e maio de 2006 revelaram divisões mais subtis no seio e entre as forças. Quer a PNTL quer a F-FDTL não constituíam organizações monolíticas. Existiam relações significativas entre indivíduos ou grupos e entre entidades das duas instituições.

A preocupação da ONU com questões de segurança não dizia respeito exclusivamente a ameaças externas. Por mais que as atividades de milicianos fossem perturbadoras na zona de fronteira (incursões, mercados ilegais, caça ilegal), a delimitação desta (ao fim da UNMISSET

96% da fronteira estava definida⁶), a presença das Forças Armadas indonésias do lado oposto e a regulamentação das atividades aduaneiras acabariam por mitigar este tipo de atividade, que dependeriam, a partir daí, única e exclusivamente de um acordo final entre o Timor e a Indonésia. A boa vontade entre os dois países era um indício de que este tipo de ameaça estava com uma solução bem encaminhada.

A segurança interna, no entanto, foi fonte de grande preocupação pela UNMISSET. Potencializando os problemas institucionais da PNTL e desta com as F-FDTL, a situação econômica do país inspirava cuidados, mantendo altos os níveis de desemprego e diminuindo a arrecadação governamental, justamente em um momento em que a população mais esperava apoio de seu novo governo.

O atraso das receitas petrolíferas e a diminuição projetada das contribuições internacionais via TSP limitavam a expansão dos gastos governamentais, os quais já se encontravam limitados pelo *modus operandi* do Banco Mundial para a liberação de recursos.

A capacitação estatal, que fora foco absoluto do trabalho da UNTAET, esbarrou na realidade de um país carente de mão-de-obra qualificada durante a UNMISSET, especialmente nos setores das finanças governamentais e da justiça

A conjunção de todos esses fatores e a persistência da ausência de uma solução definitiva para os ex-combatentes (embora o seu cadastramento tenha se iniciado na vigência da UNMISSET) parecia conformar um cenário de instabilidade social latente. A ONU demonstra essa preocupação em seus relatórios, mas não é explícita ao expô-los e, tampouco, menciona qualquer dissidência política interna, fato que já ocorria conforme se verá adiante.

Por fim, a falta de alinhamento entre uma recomendação do Secretário Geral e a adoção de uma decisão pelo Conselho de Segurança, excluindo do efetivo da UNOTIL seu componente militar operacional, evidencia que a decisão de saída do território já estava tomada, independente do nível de maturidade alcançado pelo país.

⁶ Segundo o preâmbulo da Resolução 1599 (ONU, 2005)

5 A UNOTIL E A CRISE MILITAR DE 2006

A UNOTIL, Escritório das Nações Unidas no Timor Leste, não se constituiu em uma operação de paz. Como tal, não pertence ao escopo de análise da presente tese. No entanto, a maior crise pela qual passou o Timor-Leste após a sua independência ocorreu durante a sua vigência, sendo necessário um conhecimento mínimo sobre os seus principais aspectos e sobre a crise militar de 2006 que ocorreu durante o seu período.

Segundo a Resolução 1599 (ONU, 2005), a qual estabeleceu a UNOTIL, esta era uma missão política e assim era definida pelo parágrafo 1 da Resolução:

1. Decide estabelecer por um ano uma missão especial de acompanhamento político em Timor-Leste, o Escritório das Nações Unidas em Timor-Leste (UNOTIL), que permanecerá no país até 20 de maio de 2006; (tradução nossa)

A estrutura da UNOTIL e as suas principais tarefas já foram enunciadas quando da citação do parágrafo 2 da Resolução 1599 (ONU, 2005). O seu foco residia na capacitação estatal de áreas vitais (objetivo da ONU desde a UNTAET), na capacitação da polícia, no desenvolvimento de sua unidade de patrulhamento de fronteiras e na promoção de valores democráticos de governança e de direitos humanos. Para tanto, a UNOTIL contava com um efetivo máximo de 90 assessores entre civis e militares.

Os relatórios produzidos pela UNOTIL mencionam a continuidade dos problemas enfrentados na fase final da UNMISSET. O Timor-Leste continuava com sua economia fragilizada e dependente das doações internacionais, pois as receitas do petróleo ainda não se faziam substanciais no país. O relatório S/2005/533, de 18 de agosto de 2005, foi o primeiro relatório produzido pela UNOTIL e se refereria à situação econômica da seguinte forma (parágrafo 36):

36. Apesar do progresso significativo em direção às metas estabelecidas no plano de desenvolvimento nacional, Timor-Leste continua a ter o nível mais baixo de desenvolvimento humano na Ásia Oriental e no Pacífico e continua a estar entre os 20 países mais pobres do mundo. Além disso, espera-se que em 2005 haja um modesto crescimento econômico devido à estagnação das oportunidades de emprego, à contínua diminuição da presença internacional e à redução da assistência bilateral e multilateral. Como persiste a incerteza quanto às receitas potenciais do petróleo e do gás, o país continuará a depender da assistência externa para financiar seu desenvolvimento econômico, social e humano, e para reduzir a pobreza em geral. (tradução nossa)

Em relação ao ambiente político, não se mencionaram maiores problemas internos de

relacionamento entre a PNTL e as F-FDTL até a edição do relatório em questão, contudo, incidentes isolados envolvendo grupos de artes marciais são relatados em alguns distritos e nos arredores de Dili.

O apoio à administração pública se previa necessário ao setor de finanças pelo menos até 2007. No setor judicial, a previsão de término do apoio era o ano de 2006. O parágrafo 46 do relatório S/2005/533 (ONU, 2005) explicita a situação:

46. Os 45 conselheiros que permaneceram em serviço continuam a prestar assistência essencial para o desenvolvimento do sector financeiro timorense, onde a falta de transparência e a fraca responsabilização podem ameaçar o desenvolvimento económico e social a longo prazo do país. O apoio que a UNOTIL e o PNUD continuam a fornecer ao judiciário timorense, que tem pouca chance de ser totalmente auto-suficiente antes de 2007, é ainda mais necessário. Espera-se que o apoio a UNOTIL para o programa de formação de juizes, procuradores e advogados de defesa nacional seja interrompido em maio de 2006, mas será necessário providenciar mais formação no local de trabalho antes que o pessoal judicial timorense possa desempenhar adequadamente as suas funções sem necessidade de assistência internacional. (tradução nossa)

O comportamento da polícia seguia demonstrando falhas éticas e de formação, com relatórios de abusos contra opositores do regime, corrupção e utilização excessiva de força nos procedimentos de prisão (parágrafo 47). A situação na fronteira com a Indonésia era tida como estável (parágrafo 48).

O relatório seguinte, S/2006/24, de 17 de janeiro de 2006, não traz novidades em relação ao que lhe antecede e chama a atenção para a persistência das falhas no sistema judicial, especialmente as carências de pessoal qualificado. Nesse relatório, ocorre a primeira menção da necessidade de continuidade da ONU no território após maio de 2006, conforme menciona o parágrafo 53:

55. Apesar dos progressos notáveis feitos por Timor-Leste desde 1999, a situação no país continua precária. Algumas instituições-chave do Estado, particularmente o setor judicial, continuam fracas, principalmente devido à falta de recursos humanos qualificados. Conforme observado anteriormente neste relatório, de acordo com certas avaliações, o Parlamento Nacional poderia levar vários anos antes de poder funcionar sem apoio internacional. Também levará tempo para que a governança democrática e o respeito aos direitos humanos criem raízes no país. Por isso, estou firmemente convencido de que, enquanto o futuro do país está nas mãos do povo timorense e do seu governo, a comunidade internacional deve continuar a sua presença em Timor-Leste depois de 20 de maio de 2006, quando terminar o mandato da UNOTIL. Neste contexto, a nomeação de um novo Coordenador Residente das Nações Unidas, que assumirá o seu posto em Timor-Leste em Fevereiro de 2006, facilitará uma transferência gradual de responsabilidades para a coordenação da assistência internacional a Timor-Leste. (ONU, 2006, tradução nossa)

A UNOTIL seguia seu curso rumo ao desengajamento natural em relação ao país, desengajamento este promovido pela ONU em suas OPs, após períodos iniciais de maior intensidade de participação. Contudo, após este período de aparente calma, uma grande crise se instaurou, alterando profundamente o papel da ONU, levando a sua permanência no território por mais 4 anos.

O episódio em questão foi a crise militar de março de 2006. Sua descrição aparece, de maneira bastante formal, no relatório S/2006/251, de 20 de abril de 2006. Assim se refere o relatório em relação aos incidentes no seu parágrafo 3:

2. Durante o período em análise houve um evento preocupante relacionado com as Forças Armadas de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL). Em 08 de fevereiro de 2006 cerca de 400 membros das forças armadas se manifestaram na frente do Gabinete do Presidente exigindo uma resposta a sua demanda de 15 de Janeiro sobre uma alegada discriminação nas promoções e maus-tratos, especialmente contra membros eles não provenientes das partes orientais do país. Em fevereiro, 9 manifestantes, que não haviam retornado para suas respectivas bases das Forças Armadas de Defesa desde a assinatura da demanda, finalmente, concordaram em voltar à base militar de Metinaro (oeste de Díli). Embora o chefe do Estado Maior das Forças Armadas de Defesa tenha criado uma comissão para investigar as alegações, esta não tinha feito muitos progressos na resolução dos problemas, porque os soldados que protestavam se recusaram a cooperar com a Comissão. Enquanto isso, mais soldados se juntaram aos manifestantes iniciais e, em meados de março, 591 soldados foram expulsos, representando quase 40% das Forças Armadas. Em seu discurso à nação em 23 de março, o presidente Gusmão disse que, na sua qualidade de Comandante em Chefe das Forças Armadas, que respeitava a decisão do Supremo das Forças Armadas, o brigadeiro-general Taur Matan Ruak, por expulsar os 591 soldados, mas que, na sua qualidade de Presidente, considerava que a medida se concentrava mais na disciplina militar e não nas causas profundas dos problemas que ocorriam dentro das Forças Armadas. (ONU, 2006, tradução nossa)

O relatório prossegue abordando o fato, que nitidamente extrapolou os limites da caserna, mas não faz menções mais profundas às causas da crise e nem a sua relação com os outros setores da sociedade, tratando-o como se fosse mais um incidente de segurança sem atribuir-lhe a devida importância:

4. No final de março, houve uma série de incidentes violentos em Díli, localizadas principalmente fora da cidade, onde havia apedrejamentos, brigas e vandalismo que semearam o medo generalizado entre os habitantes da cidade. Três dias depois, após os apelos feitos pelo Presidente Gusmão, pelo Primeiro-Ministro Alkatiri e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Ramos-Horta, a situação voltou ao normal. A Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL) respondeu imediatamente aos incidentes e prendeu um total de 48 suspeitos, oito dos quais eram soldados daqueles expulsos da FFDTL. Simultaneamente, num esforço para reforçar a base orgânica e a capacidade institucional do Ministério da Defesa e das forças armadas, o Presidente Gusmão perguntou-me, na sua carta de 2 de abril de 2006 (S / 2006/230 / Anexo), solicitando autorização do Conselho de Segurança para o destacamento de entre 8 e 10 conselheiros civis das Nações Unidas para auxiliar na criação de capacidade. Neste

contexto, tenho a satisfação de informar que o Presidente se reuniu em 12 de abril com o Primeiro Ministro e o Brigadeiro-General Ruak e concordou em tomar várias medidas para acabar com o impasse da situação em que se encontravam os soldados expulsos das F-FDTL, incluindo a conclusão de um processo legal oficial para examinar os contratos dos soldados e continuar o pagamento dos seus salários até que o processo esteja concluído. (ONU, 2006, tradução nossa)

A pouca importância atribuída pelo relatório S/2006/251 à crise militar de março de 2006 pode ser explicada pela proximidade temporal entre o evento da expulsão dos 591 (quinhentos e noventa e um) soldados e a própria produção do relatório em abril do mesmo ano.

Em grande medida, a crise escalou após a produção deste último relatório, mas isso não justifica a aparente “miopia” da ONU em relação aos incidentes, pois, até aquela data, sequer recomendou medidas preventivas para evitar o transbordamento político da questão e, tampouco, foi capaz de prever minimamente a possibilidade de sua ocorrência.

Com exceção dos exaustivos alertas acerca da falta de uma legislação que previsse o emprego das F-FDTL em casos de distúrbios internos, subordinando-a ao poder civil em coordenação com a polícia, nenhum relatório anterior das Nações Unidas foi capaz de elencar qualquer dos motivos atribuídos à geração da crise. Por mais que não se espere que a organização seja capaz de prever todas as situações de ameaça à segurança de um país onde intervém, a crise de 2006 expôs, de certa maneira, o artificialismo das políticas adotadas nas OPs, focadas excessivamente em aspectos formais, moldadas por cronogramas apertados, muitas vezes pré-definidos, e sem a preocupação com os processos sociais e políticos que as compõem.

Após o mês de março, diversos incidentes agravaram a crise militar de 2006, que expôs, para além dos problemas relacionados às forças de segurança, motivações de ordem social e políticas.

A crise teve desdobramentos até o início de 2008 e sua cronologia resumida foi apresentada pelo portal de notícias G1, em artigo intitulado “Entenda a Crise em Timor Leste”, datado de 11 de fevereiro de 2008, conforme a seguir:

Os ataques promovidos contra o presidente de Timor Leste, José Ramos-Horta, e contra o primeiro-ministro, Xanana Gusmão, que saiu ileso, aconteceram quase dois anos depois de o Exército expulsar um grupo de soldados renegados.

Confira abaixo a cronologia dos principais eventos desde março de 2006, quando o governo anterior, liderado por Mari Alkatiri, expulsou das Forças Armadas, por suposta insubordinação, 591 militares que protagonizavam uma longa greve para exigir melhoras trabalhistas. Desde então, o grupo rebelde liderado por Alfredo Reinado vinha desafiando o governo.

*2006

- 28 de abril - Cinco mortos e mais de 21 mil deslocados em Díli pela violência surgida quando as forças da ordem abrem fogo para dispersar uma manifestação dos militares dispensados
- 9 de maio - O primeiro-ministro de Timor Leste, Mari Alkatiri, diz que a violência protagonizada pelos militares insubordinados e seus seguidores "é uma tentativa de golpe de Estado".
- 23 de maio - Dois mortos e cinco feridos em um novo confronto entre os militares expulsos e os corpos de segurança.
- 24 de maio - Timor solicita tropas à Austrália, Malásia, Nova Zelândia e Portugal. Austrália envia 1.300 militares e policiais; Malásia, 500; e Nova Zelândia e Portugal, 120 cada um.
- 25 de maio - Nove policiais morrem e 27 ficam feridos quando saíam desarmados de seu quartel e foram alvejados por militares. Chegam as primeiras tropas internacionais, enquanto o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, decide enviar seu ex-representante especial para Timor, Ian Martin.
- 2 de junho - O bispo da diocese de Díli, Alberto Ricardo de Silva, faz um apelo à unidade dos timorenses e dá seu apoio às medidas tomadas pelo então presidente, Xanana Gusmão, para resolver a crise política que afeta o país.
- 7 de junho - José Ramos-Horta, ministro da Defesa, e um representante da ONU se reúnem com o líder dos militares rebeldes, Alfredo Reinado, a fim de encontrar uma solução para a crise atravessada por Timor.
- 16 de junho - Os militares rebeldes cuja insurreição suscitou a crise em Timor começam a entregar as armas às forças australianas enviadas para pacificar o país, e em resposta a um apelo do presidente, Xanana Gusmão.
- 25 de julho - Os soldados australianos das forças internacionais detêm Alfredo Reinado, após achar um número indeterminado de armas em sua casa de Díli.
- 30 de agosto - O líder rebelde Alfredo Reinado, acusado da onda de violência que causou 30 mortos e uns 150 mil deslocados, foge da prisão junto com 54 homens.
- 2 de setembro - Alfredo Reinado critica ao governo em umas declarações emitidas pela televisão.
- 25 de outubro - As autoridades fecham o aeroporto de Díli em resposta a um novo foco de violência nas ruas da capital timorense.
- 21 de dezembro - Reinado se reúne em Díli com o chefe do Exército, Taur Matan Ruak, para negociar uma saída à crise.

*2007

- 24 de janeiro - Reinado anuncia que não tem intenção de retomar as negociações com o governo de Díli, a quem acusa de carecer da "vontade política" necessária para conseguir a paz.
- 28 de fevereiro - Alfredo Reinado se nega a se entregar às forças de paz estrangeiras lideradas pela Austrália, que têm uma ordem de detenção ditada pelo presidente Gusmão.
- 6 de março - O presidente Gusmão invoca seus poderes de emergência para assumir o controle das Forças Armadas, ordenando a elas empregar "todos os meios necessários, inclusive a força", para deter o militar rebelde, Alfredo Reinado.
- 15 de março - O primeiro-ministro interino de Timor, José Ramos-Horta, assegura que o comandante rebelde Alfredo Reinado não é uma ameaça para as eleições presidenciais do dia 9 de abril desse ano.
- 23 de abril - O candidato à Presidência de Timor José Ramos-Horta anuncia que as forças estrangeiras de paz suspenderão temporariamente a busca por Alfredo Reinado para que este possa negociar com o governo
- 20 de maio - O novo presidente da República de Timor e prêmio Nobel da Paz em 1996, José Ramos-Horta, jura o cargo no Parlamento.
- 22 de maio - Reinado assegura que não se renderá ao novo presidente.
- 15 de novembro - O novo primeiro-ministro de Timor, Xanana Gusmão, reúne-se com os cerca de 600 soldados expulsos do Exército para buscar uma saída para sua situação.
- 22 de novembro - Os soldados liderados por Alfredo Reinado ameaçam entrar na capital se as autoridades não dialogarem com eles antes do Natal.

* 2008

- 24 de janeiro - O julgamento de Alfredo Reinado e 17 de seus seguidores, acusados de homicídio e outras acusações na Corte Suprema de Timor, é adiado para 4 de março.

- 11 de fevereiro - O governo de Timor Leste declarou estado de exceção no país por 48 horas após tentativa de assassinato contra o presidente José Ramos-Horta e o primeiro-ministro Xanana Gusmão. Ramos Horta foi atingido por dois tiros. Gusmão saiu ileso.

Diversas são as teorias sobre os reais motivos que levaram à crise de 2006. Em seu artigo sobre a crise, Matsuno (2014, p.83), compilando diversos autores, discorre sobre as suas causas atribuindo a ela motivações que vão muito além da questão militar:

A crise de 2006 em Timor -Leste foi uma crise política de uma democracia emergente. O governo não conseguiu lidar adequadamente com as queixas dos soldados. Nem a liderança militar nem o governo procuraram comunicar com o grupo de soldados descontentes ou peticionários cujo número chegara a quase 600, correspondendo a perto de metade das Forças Armadas. Em vez disso, dispensaram-nos a todos abruptamente sem considerarem as consequências de demitir um tão grande número de soldados de uma só vez.

Os líderes do país pareciam distantes e desligados das realidades que as pessoas diariamente enfrentavam. Quando a juventude frustrada se juntou aos motins e um novo grupo de rebeldes chefiado pelo comandante da polícia militar surgiu, os líderes de governo começaram secretamente a armar civis para defender os seus interesses. Este facto, quando foi denunciado, não só revelou a incapacidade do governo de entender o problema, mas também desacreditou de forma fatal a liderança. Rapidamente se multiplicaram os apelos à demissão do Primeiro -Ministro, mesmo até entre os membros do governo. Por detrás da crise estava a situação económica, política e social desde a restauração da soberania do país, ou da independência, em 2002.

A economia tinha “continuado a contrair-se após a retirada do pessoal da ONU e outros colaboradores de programa de auxílio” (UNDP, 2006: 1). Os críticos alegaram que o sistema político se tinha tornado cada vez mais autoritário (Siapno, 2006) e que a rivalidade de longa data entre Xanana Gusmão e Mari Alkatiri tinha polarizado mais ainda a política (Shoesmith, 2003). Os políticos da oposição e os jornalistas sentiam-se inseguros perante as declarações desassombradas do primeiro-ministro e os ativistas da sociedade civil encontravam-se desmotivados pela indiferença geral, embora não antagónica, do governo relativamente ao ativismo cívico. A juventude, educada na Indonésia, sentia-se alienada pela política de língua do governo, que pretendia promover o português (Grove et al., 2007). O desemprego aumentou, e os gangs e grupos de artes marciais tinham se tornado um problema de segurança nos subúrbios urbanos de Díli, que se encontravam em rápida expansão (Scambary, 2006).

Uma das consequências mais marcantes da crise foi o pedido de demissão do Primeiro-Ministro Mari Alkatiri, em 26 de junho de 2006, que expôs uma rivalidade de longa data deste com o então presidente do Timor-Leste, Xanana Gusmão. De acordo com o portal de notícias do RTP, que veiculou o artigo “2006 foi o ano de retrocesso em Timor Leste”, de 25 de dezembro de 2006:

A crise revelou um choque de personalidades entre Gusmão e Alkatiri, os protagonistas destacados do processo, a par de José Ramos Horta, cuja demissão como ministro dos Negócios Estrangeiros contribuiu para a queda do primeiro executivo constitucional.

Xanana e Alkatiri evidenciaram que as suas divergências são profundas e remontam ao tempo da resistência à ocupação indonésia, quando o actual Presidente decidiu, nos anos de 1980, retirar as FALINTIL (Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor-Leste), que comandava, da subordinação à FRETILIN, que as criara para a guerra civil de 1975.

Em várias intervenções - nem sempre compreendidas por ocidentais dado o seu estatuto de Presidente da República, mas com sentido para muitos timorenses que o reconhecem como o "irmão mais velho" -, Xanana Gusmão foi apontando o dedo a Alkatiri e à FRETILIN, que acusou nomeadamente de terem inviabilizado um governo de unidade nacional em 2002, ao transformarem a Assembleia Constituinte (eleita em 2001, com maioria da FRETILIN) no actual Parlamento.

Mari Alkatiri e a FRETILIN atribuíram a crise a uma conspiração que envolveria forças externas - leia-se Austrália, por causa de divergências sobre as explorações petrolíferas no Mar de Timor - e que teria como objectivo um golpe de Estado para afastar o partido maioritário do poder.

O primeiro relatório da UNOTIL após a crise foi o relatório S/2006/628, de 8 de agosto de 2006. Trata-se do maior relatório produzido pela ONU em toda a sua participação no Timor-Leste ao longo de 13 anos, com 49 páginas.

O relatório faz uma avaliação minuciosa sobre a crise, trazendo a interpretação da ONU a respeito de suas causas subjacentes, as quais se encontram no seu item III, do parágrafo 29 ao 35. A análise das causas, em certa medida, coincide com as já expostas nas demais citações já feitas nesta tese, porém, curiosamente, não implicam a organização em nenhum sentido. Não há *mea culpa* em nenhum momento.

Posteriormente, em 2 de outubro de 2006, se produziu um relatório da crise por uma Comissão Independente (Relatório da Comissão Especial Independente de Inquérito para Timor-Leste) que, igualmente, não implicou a ONU em nenhum momento com a relação à crise de 2006.

Certamente que as causas da crise são majoritariamente internas ao país, múltiplas e de diferentes matizes (políticas, econômicas, sociais, geracionais), mas à ONU, não se pode deixar de atribuir, no mínimo, a sua falta de previsão e o seu excessivo foco nos aspectos formais da capacitação governamental em detrimento dos processos sociais e políticos locais, fato que ocorreu, provavelmente, pelo estabelecimento de um cronograma rígido, nos moldes do que ocorre com as OPs de uma maneira geral. A transição da UNTAET para a UNMISSET, com data marcada para a independência, e a transição da UNMISSET para a UNOTIL, de maneira diversa à recomendada pelo Secretário Geral ao Conselho de Segurança, são um forte indício de que as decisões, em alguns casos, são tomadas *a priori*, não refletindo as reais necessidades de

emprego da instituição. Uma maior atenção ao processo de recrutamento das F-FDTL, no seu nascimento em 2001, bem como um acompanhamento mais acurado das tensões entre as F-FDTL e a PNTL, durante a UNMISSET, talvez tivessem contribuído para um melhor encaminhamento da questão.

O relatório S/2006/628, além da análise minuciosa da crise de 2006, traz o planejamento inicial da nova missão que foi implementada pela ONU a partir de agosto de 2006 e durou até dezembro de 2012: a United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT). A UNMIT foi mandatada pela Resolução 1704, de 25 de agosto de 2006 e recebeu a denominação interna de S/RES/1704 (2006).

6 A UNMIT E A LONGA SAÍDA (2006 – 2012)

A UNMIT foi fruto de um pedido do próprio governo timorense e foi organizada dentro de uma concepção de longo prazo, voltada ao “estabelecimento de sistemas e normas institucionais, bem como normas e valores baseados em princípios democráticos” (parágrafo 40 do relatório S/2006/628) (ONU, 2006).

A ONU parecia haver entendido que alguma falha ocorrera em termos de valores e cultura institucional, que o apoio à administração não deveria se limitar ao apoio técnico e que os processos políticos e sociais contavam na tomada de decisões. Essa percepção é expressa no parágrafo 93 do relatório S/2006/628 (ONU, 2006). Em certa medida, as falhas elencadas tinham relação com os modelos dos processos implementados pela ONU no Timor, como a falta de uma cultura e práticas democráticas suficientemente desenvolvidas, o alto nível de centralização dos sistemas de tomadas de decisão e a insuficiência de mecanismos formais e informais de consulta e comunicação. A ONU elenca esses e outros fatores, mas não se atribui responsabilidades em nenhum dos casos:

93. De um modo geral, Timor-Leste tem feito progressos notáveis na consolidação do Estado nos seis anos que se passaram desde os trágicos acontecimentos de 1999. Com o apoio da comunidade internacional, o país estabeleceu grande parte da infraestrutura institucional constitui a base de um Estado democrático. Até a recente crise, as instituições do Estado puderam desempenhar suas funções regularmente, embora com diferentes graus de desempenho. No entanto, as instituições do Estado não conseguiram superar os problemas fundamentais nas áreas de governança e capacitação. Além do tempo limitado para aumentar a capacidade humana e institucional, outras limitações surgiram. Eles têm sido, entre outros, a falta de uma cultura e práticas democráticas suficientemente desenvolvidas; a variável resulta da tradução dos avanços da consolidação do Estado no desenvolvimento humano, incluindo a redução da pobreza, desigualdade e desemprego, especialmente entre os jovens; acesso insuficiente à educação formal e a outros serviços básicos de saúde e sociais; o alto nível de centralização dos sistemas de tomada de decisão em todos os órgãos do Estado; e a insuficiência de mecanismos formais e informais de consulta e comunicação. Um relatório publicado em abril de 2006, intitulado "Reforçar a prestação de contas e a transparência em Timor-Leste", preparado por peritos das Nações Unidas, do Banco Mundial e do Governo da Finlândia, destacou até que ponto os transparência e responsabilidade das instituições de governança essenciais. (ONU, 2006, tradução nossa)

Os pedidos de apoio para uma nova missão foram os elencados no Preâmbulo da Resolução 1704 (ONU, 2006)

Tomando nota da carta de 4 de agosto de 2006 dirigida ao Secretário General pelo Primeiro Ministro da República Democrática de Timor-Leste (S / 2006/620), da carta de 9 de Agosto de 2006 ao Secretário Geral pelo Primeiro Ministro da República

Democrática de Timor-Leste (S /2006/651), da carta datada de 11 de agosto de 2006 dirigida ao Secretário-Geral pelo Primeiro Ministro da República Democrática de Timor-Leste (S/2006/668) (ONU, 2006) (tradução nossa)

Os seus objetivos são elencados no parágrafo 4 da Resolução 1704 (ONU, 2006) e são em número de 15, conforme a seguir:

4. Decida também que o mandato da UNMIT será o seguinte:

- a) Fornecer apoio ao Governo e instituições relevantes, com vista a consolidar a estabilidade, encorajar governação democrática e facilitar o diálogo político entre as partes interessadas em Timor-Leste no seu trabalho de por em andamento um processo de reconciliação nacional e promover a coesão social;
- b) Prestar apoio a Timor-Leste em todos os aspectos do processo relacionado com as eleições presidenciais e parlamentares de 2007, inclusive através do apoio técnico e logístico, assessoramento em termos de política eleitoral e verificação ou por outros meios;
- c) Garantir, através da presença de Policiais das Nações Unidas, a restauração e manutenção da segurança pública em Timor-Leste prestar apoio à polícia nacional de Timor-Leste, conforme previsto no relatório Secretário-Geral, o que inclui a manutenção da lei e da segurança pública com caráter provisório até que se volte a constituir a polícia nacional Timor-Leste, prestar assistência para continuar com treinamento, desenvolvimento institucional e fortalecimento, tanto da polícia nacional como do Ministério do Interior, e prestar assistência para planejamento e preparação de planejamentos em matéria de segurança em relação às eleições, a fim de preparar informar adequadamente a polícia nacional, para que esta possa levar a cabo o seu trabalho e funções durante a celebração das eleições de 2007;
- d) Fornecer apoio ao governo da República Democrática de Timor-Leste, cumprir funções de ligação em relação às tarefas de segurança e estabelecer presença contínua nos três distritos de fronteira junto com os policiais armados das Nações Unidas designados às delegacias de polícia dos distritos, através da presença imparcial de oficiais da ligação militar das Nações Unidas;
- e) Ajudar o Governo da República Democrática de Timor Leste na realização de um exame abrangente da função e das necessidades futuras do setor de segurança, incluindo a Falintil-Força de Defesa de Timor-Leste, o Ministério da Defesa, a Polícia Nacional de Timor-Leste e o Ministério do Interior, com vista a apoiá-lo, aconselhando e colaborando com coordenação com outros parceiros, no fortalecimento da capacitação institucional, conforme apropriado;
- f) Prestar assistência, em colaboração e coordenação com outros parceiros, continuar fortalecendo a capacidade de Instituições do Estado e do Governo em áreas onde se requeiram conhecimentos especializadas, como a justiça, e promover um "pacto" entre Timor-Leste e a comunidade internacional para coordenar os governos, as Nações Unidas e outras entidades multilaterais e acordos bilaterais que contribuem para os programas prioritários;
- g) Auxiliar no trabalho de continuar fortalecendo a capacidade e mecanismos das instituições e da sociedade do país para monitorar, promover e proteger os direitos humanos e promover a justiça e a reconciliação, inclusive a respeito das mulheres e das crianças, e observar a situação em relação aos direitos humanos e informar sobre isso;
- h) Facilitar a prestação de assistência de alívio e para a recuperação e acesso à população carente de Timor, com particular atenção para os setores da sociedade que estão em uma situação mais vulnerável, incluindo os deslocados dentro do país, mulheres e crianças;
- i) Auxiliar no cumprimento das recomendações pertinentes contidas no relatório do Secretário Geral sobre justiça e reconciliação, incluindo assistência ao Gabinete do Procurador Geral de Timor-Leste, fornecendo uma equipe de funcionários mais experimentados, de modo a reiniciar as funções de investigação da antiga Unidade de

Crimes Sérios, a fim de concluir as investigações de casos pendentes e as violações graves dos direitos humanos cometidas no país em 1999;

j) Coordenar seu trabalho e cooperar com agências, fundos e programas das Nações Unidas, bem como com todos parceiros relevantes, incluindo instituições financeiras internacionais e doadores, no desempenho de tarefas acima mencionadas, com vista a tirar o melhor partido da assistência bilateral e cooperação multilateral existente e futura em Timor-Leste para o consolidação da paz e criação de capacidade após o conflito, e emprestar apoio ao Governo e às instituições relevantes, em colaboração e coordenação com outros parceiros, para formular políticas e reduzir estratégias de pobreza e crescimento económico, a fim de preparar o plano de desenvolvimento de Timor-Leste;

k) Incorporar perspectivas de gênero e relacionadas com as crianças e os jovens em todas as políticas, programas e atividades da Missão e, em colaboração com agências, fundos e programas das Nações Unidas, apoiar o desenvolvimento de uma estratégia nacional para promover a igualdade entre os sexos e o empoderamento das mulheres;

l) Fornecer informação objetiva e precisa à população de Timor-Leste, em particular no que diz respeito às próximas eleições em 2007, promover a compreensão do trabalho da UNMIT, e colaborar na criação da capacidade de mídia local;

m) Garantir, de acordo com sua capacidade e em suas áreas de emprego operacional, coordenação com as forças de segurança internacionais, pelo segurança e livre circulação do pessoal das Nações Unidas e o pessoal associado e proteger o pessoal, instalações, serviços e a equipe das Nações Unidas e o material de assistência humanitária relacionado à operação; e

n) Acompanhar e rever os progressos realizados em relação às disposições do apartado a) a m) acima; (tradução nossa)

Como se pode perceber, o escopo de atuação da ONU volta a ser grande, mas se concentra mais na promoção de valores e consciência, tanto no seio das instituições como no seio da sociedade. Especial atenção foi dada à capacitação da polícia e ao retorno das atividades de investigação de crimes graves.

Para o cumprimento dessas tarefas, a ONU visualizou o emprego de um componente civil “adequado”, mas não lhe definiu efetivo. Para a polícia, uma das áreas mais críticas a ser desenvolvida, foram atribuídas 1.608 (mil seiscentos e oito) vagas. Na área militar, foram designados 34 oficiais de ligação e Estado-Maior (parágrafo 1 da Resolução 1704) (ONU, 2006).

A opção por uma presença militar extremamente reduzida se dava pela presença no território de uma Força Internacional de Estabilização¹, que socorreu Timor-Leste na crise de 2006, a pedido daquele país. Essa força, embora bem-vinda pela ONU, era uma força que havia sido negociada bilateralmente e não por intermédio do Conselho de Segurança, contudo, teve seu trabalho e importância reconhecidos pela Resolução 1704 (ONU, 2006) em seu preâmbulo:

¹ Conhecida no idioma inglês como International Stabilisation Force (ISF), essa Força, liderada pela Austrália e composta inicialmente por Portugal, Malásia e Nova Zelândia, permaneceu no território de 2006 a 2012, quando os últimos efetivos australianos se retiraram do território. (Nautilus Institute, 2016)

Expressando sua gratidão e total apoio em relação à implantação das forças de segurança internacionais alocadas pelos governos de Portugal, Austrália, Nova Zelândia e Malásia, em resposta às solicitações do Governo de República Democrática de Timor-Leste e com as actividades levadas a cabo para restaurar e manter a segurança em Timor-Leste, ... (tradução nossa)

A presença de uma força militar não desdobrada pela ONU, além de não gerar gastos excessivos para a organização, permitia o emprego focado da UNMIT na atividade policial. Obviamente que poderiam ser suscitadas questões de legitimidade pelo fato de não ser uma Força multinacional mandatada por uma Resolução do Conselho de Segurança, mas a aquiescência do governo timorense (que em verdade a solicitou) e o beneplácito das Nações Unidas, além da emergência da situação, não davam margem a outras opções.

6.1 A UNMIT DESDOBRADA: VISÃO GERAL DA ATUAÇÃO

Quando da criação da UNMIT, a Resolução 1704 (ONU, 2006) previu em seu parágrafo 12 a edição periódica de relatórios, porém, não definiu a sua periodicidade como o fez nas outras operações. A análise dos relatórios do Secretário Geral sobre a atuação da UNMIT revela que a periodicidade dos mesmos era de 6 meses, o que produziu uma quantidade final de 12 relatórios até a saída da ONU do território.

Em regra, os relatórios possuem um padrão básico de escrituração, onde três itens aparecem com recorrência e refletem a orientação da ONU na consecução do seu mandato: a) evolução da situação política e de segurança, b) Promoção dos Direitos Humanos e Administração da Justiça e c) Apoio ao Pacto, a governança democrática, o desenvolvimento socioeconômico e a assistência humanitária. Os relatórios, embora possuam uma mesma estrutura de escrituração, foram produzidos ao longo de 6 anos, o que os diferencia em conteúdo. Este aspecto difere bastante dos relatórios da fase de consolidação da UNMISSET, onde a proximidade temporal dos mesmos praticamente igualava seus conteúdos.

As três “frentes” identificadas nos relatórios da UNMIT revelam um maior equilíbrio em relação aos temas abordados pela UNMISSET, que privilegiaram as questões de segurança (o outro foco era o fortalecimento da capacidade estatal). Pode-se dizer que a UNMIT balanceou os temas da segurança, da justiça, do desenvolvimento e da democratização da governança.

Diferentemente das administrações anteriores, onde a gestão do desenvolvimento socioeconômico foi praticamente terceirizada ao Banco Mundial, a UNMIT trabalhou dentro de um conceito de “unidade do sistema das Nações Unidas” (ONU, 2016), onde a coordenação

das atividades das diferentes agências e IFIs passava necessariamente por um maior controle do RESG. O parágrafo 3 da Resolução 1704 (ONU, 2006) delega ao RESG a responsabilidade por todos os atos de gestão das Nações Unidas:

3. Decide que a UNMIT será chefiada por um Representante Especial do Secretário-Geral, que dirigirá as operações dessa Missão e coordenará todas as atividades das Nações Unidas em Timor-Leste; (tradução nossa)

Ao longo de 6 anos, a UNMIT trabalhou com diferentes eventos e câmbios de realidade. Quando iniciou seus trabalhos, a partir de agosto de 2006, sua prioridade era o restabelecimento da ordem interna e a garantia das eleições presidenciais e parlamentares para 2007.

Em fevereiro de 2008, diversos atentados levados a efeito pelo Major Alfredo Reinado Azevedo², ex-Comandante da Polícia Militar (uma espécie de Polícia do Exército) das F-FDTL, contra o Presidente e o 1º Ministro, novamente puseram em xeque o aparato governamental, que reagiu com firmeza e dentro dos marcos legais estabelecidos, fortalecendo o país após a crise.

Desse ponto em diante, a preocupação da UNMIT foi a de garantir um ambiente seguro que propiciasse liberdade ao governo do país na promoção de seu desenvolvimento socioeconômico.

É importante destacar que o período da UNMIT coincide com o período de aumento das receitas oriundas do petróleo, as quais subvencionaram majoritariamente o desenvolvimento do país a partir de 2007/2008, fazendo o orçamento nacional crescer largamente ao mesmo tempo que o tornava cada vez mais dependente do petróleo (Governo de Timor-Leste, 2012). A figura a seguir, extraída do relatório da OCDE “The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: Contribution by Timor-Leste” (2010, p.15), demonstra a evolução dos lucros gerados pela aplicação das rendas do petróleo no Fundo Petrolífero de Timor-Leste (saldos mensais em milhões de dólares):

² O Major Alfredo Reinado tornou-se um desertor após abandonar a cadeia de comando das F-FDTL, em 2006, em protesto contra a repressão à manifestação dos 600 militares do Oeste que alegavam discriminação. Reinado exigia a demissão de Mari Alkatiri da FRETILIN a quem acusava de ter ordenado a repressão. Foi morto durante o atentado no qual quase matou José Ramos Horta em fevereiro de 2008.

Figura 25 – Saldos do Fundo de Petróleo



Fonte: OCDE, 2010.

O aumento das receitas do petróleo gerou uma grande dependência orçamentária em relação a esse commodity. Em 2012, data de saída da ONU do território, 92,5% das receitas orçamentárias timorenses adivinham do petróleo (Governo de Timor-Leste, 2012).

A análise da figura anterior revela que, em aproximadamente quatro anos (setembro de 2005 a dezembro de 2009), os lucros obtidos com as receitas do petróleo aumentaram 25,81 vezes.

Analisando diversas tabelas do “Orçamento Geral do Estado – 2012 – Panorama Orçamental – Livro 1” (GOVERNO DE TIMOR-LESTE, 2012), entre os anos de 2004 e 2010, o que se percebe é que o PIB não-petrolífero e as receitas domésticas não-derivadas do petróleo aumentaram praticamente na mesma proporção que foram, respectivamente, 2,24 e 2,4 vezes cada (comparação das tabelas 3.3 e 3.6 do orçamento referido). No mesmo período, no entanto, as despesas totais do governo aumentaram em 10 vezes (tabela 3.5 do orçamento).

Não obstante os avanços econômicos, ainda segundo o próprio Orçamento Geral do Estado (2012), Timor continua com altas taxas de desemprego, oferta de trabalho em condições vulneráveis e com um alto índice da população vivendo abaixo da linha da pobreza:

A publicação do Estudo da Força Laboral por parte da Direcção Nacional de Estatística e da SEFOPE, transmitiu aos decisores políticos uma perspectiva geral das estruturas de emprego em Timor-Leste. Os resultados indicam que Díli é o principal distrito em termos de actividade económica, com rendimentos mais elevados e com uma organização formal de empregabilidade mais disseminada. Não obstante da sua importância, o número de pessoas classificadas como tendo empregos vulneráveis é mais profícuo que a taxa de desemprego, uma vez que possivelmente abrange os indivíduos sem um vínculo de trabalho formal ou segurança em a nível salarial ou de emprego. Estima-se que 70% da força laboral tenha empregos vulneráveis, com 42% da população urbana a enquadrar-se nesta categoria em comparação com 80% da população rural. (Governo de Timor-Leste, 2012, p.15)

Define-se que uma família é pobre, se o consumo per capita se situar abaixo da linha de pobreza, das necessidades básicas. “Os indivíduos que vivem abaixo da linha de pobreza são assim incapazes de comprar 2.100 calorias por dia e satisfazer necessidades básicas não alimentares. Um estudo de 20074 estimou que 49,9% da população vivia abaixo da linha da pobreza. Todavia, em 2010, o relatório do Banco Mundial reportou que, em 2009, 41% da população vivia abaixo da linha da pobreza5. Esta diminuição de quase 9 pontos percentuais deve-se, em parte, à maior taxa de crescimento económico real desde 2007 e a programas de transferência social, tais como, pensões para idosos e veteranos e programas de trabalho por dinheiro que contribuíram para o aumento do consumo privado. De momento, não há uma estimativa comparável para 2010, porém, é provável que taxas elevadas de crescimento económico continuado tenham retirado mais pessoas da pobreza. Todavia, as taxas de inflação elevadas reduzem o poder de compra da população pobre no concerne à aquisição de alimentos para satisfazer as necessidades básicas e outras necessidades básicas não alimentares. (Governo de Timor-Leste, 2012)

Essa dicotomia entre enriquecimento e manutenção da população em padrões sociais baixos é recorrente em países dependentes de petróleo (BANCO MUNDIAL, 2002), contudo, no caso timorense, a existência de um fundo soberano para o petróleo mitiga o problema.

O que parece ocorrer no Timor-Leste é que grande parte dos investimentos governamentais ainda é canalizada para a dotação de infraestrutura mínima (que no futuro se espera ser o suporte do desenvolvimento econômico) e para os gastos de custeio do governo.

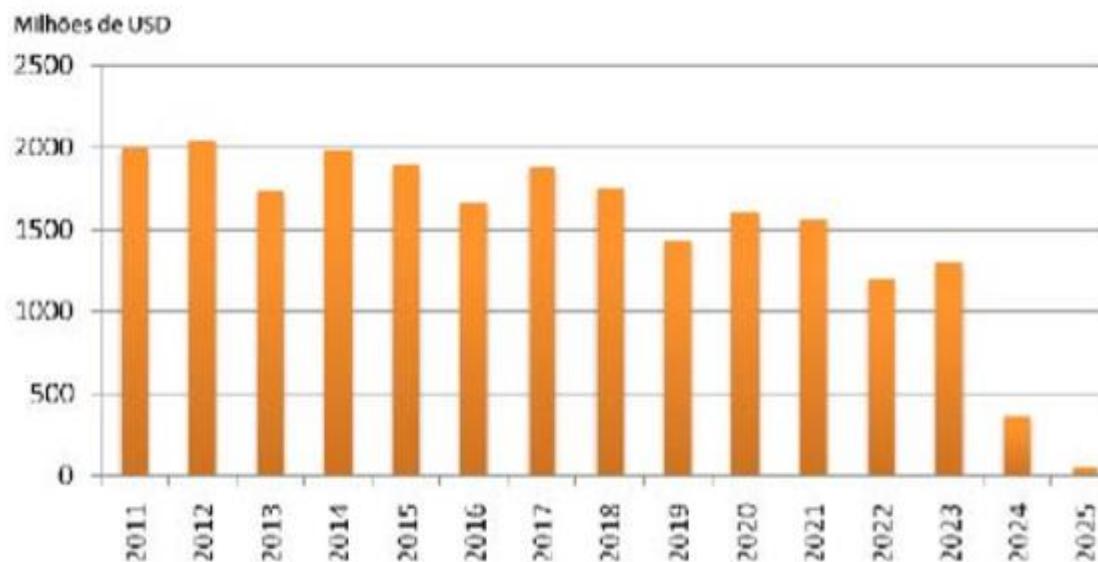
De acordo com a análise do Anexo II do “Orçamento Geral do Estado – 2012 – Proposta de Lei do OGE 2012 (Governo de Timor-Leste, 2012), as despesas governamentais naquele ano (salários, bens e serviços) corresponderam a 27,4% do orçamento nacional. As despesas com desenvolvimento (basicamente infraestrutura) corresponderam a 59,7%. Se somadas, as despesas nessas duas categorias totalizam 87,1%. Em contrapartida, as despesas ditas de “transferências”, que compõem os programas sociais onde ocorre transferência de renda (pensões de ex-combatentes, idosos inválidos, empregos no meio rural) corresponderam a 11% do total.

As previsões em relação ao petróleo e ao gás é que baixem sensivelmente seu nível de produção a partir de 2025, conforme o “Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011 – 2030” (GOVERNO DE TIMOR-LESTE, 2011, p. 252). Este fato, quando ocorrer, terá dado ao país

uma “janela” de aproveitamento das receitas de petróleo de aproximadamente 20 anos, período no qual Timor terá que promover a diversificação de sua base econômica se mantida a exploração nas jazidas existentes.

Figura 26 – Projeção das receitas de petróleo do Timor-Leste (2011 – 2025)

Figure 32 Projeção de receitas provenientes de Bayu-Undan e Kitan



Fonte: Direcção Nacional do Fundo Petrolífero, Ministério das Finanças

Fonte: Governo de Timor-Leste, 2011.

A seguir, se procederá uma análise da evolução dos principais acontecimentos narrados nos relatórios da UNMIT, de acordo com os três eixos escolhidos pela ONU para a sua atuação.

6.1.1 UNMIT: Situação Política e de Segurança

Passados os 6 primeiros meses de atuação da UNMIT (relatório **S/2007/50**) (ONU, 2007) em apoio ao governo timorense, o que se relata é que a situação de segurança ainda era bastante volátil e o ambiente político instável. Graças aos esforços dos dirigentes timorenses na busca de maior diálogo e da reconciliação, as tensões políticas vinham diminuindo, contudo, as causas da crise de 2006 ainda eram muito presentes e os maiores desafios, àquela época, eram: promover uma campanha eleitoral pacífica para as eleições de 2007, formar um novo governo após as eleições e garantir o regresso e o reassentamento dos deslocados internos. Caso esses desafios fossem superados, estes seriam os primeiros sinais de uma recuperação da estabilidade

política no país.

Com relação às forças de segurança, a UNMISSET trabalhava em um plano de reforma, reestruturação e reconstrução da PNTL, baseando-se nos resultados obtidos pelo relatório da Comissão Independente sobre a crise de 2006. Essa comissão, entre outras conclusões, havia descrito a PNTL como (ONU, 2006, p.70):

150. A PNTL estava frágil antes de Abril de 2006. A fragilidade prendia-se não somente com preocupações sobre o nível de competências profissionais dos membros da PNTL, cujo treinamento havia sido relativamente curto e segmentado, mas também era agravada pela divisão em facções e pela politização da instituição. Formaram-se grupos cujas bases assentavam em identidades anteriormente existentes (ex-polícia da Indonésia, ex-resistência, ex-estudantes universitários da Indonésia) e que se aglutinaram em torno de comandantes seniores. A Comissão foi também informada de que a PNTL se havia tornado dividida e politizada como resultado das acções do Ministro do Interior. Foi dito que essas acções assumiram a forma de emissão de ordens operacionais (inclusivamente para fins pessoais ou político-partidários), que minavam a cadeia de comando e davam um tratamento selectivo aos processos de natureza disciplinar. Em consequência, surgiu uma estrutura paralela de comando. Outros grupos foram se formando no seio da PNTL com base no seu relacionamento com o Ministro. Era evidente alguma tensão em termos de oriundos do leste e oriundos da parte ocidental do país no seio da PNTL antes da crise. Levantaram-se preocupações sobre isso por ocasião do Diálogo Nacional em agosto de 2004. Nesse mesmo ano surgiu o movimento Nacionalista formado por 80 membros da instituição oriundos da parte leste do país. Este movimento Nacionalista criticou publicamente a instituição da PNTL e o seu Comandante-Geral. Tal situação levou à instauração de processos disciplinares por “deslealdade” contra 21 membros da PNTL. O Ministro do Interior recomendou igualmente que o Comandante-Adjunto para a Administração fosse destituído do seu posto não obstante o facto de o mesmo não ter sido sujeito a um processo disciplinar. Daí a PNTL contar já com fissuras significativas nas suas linhas por altura da crise. (tradução nossa)

Da leitura da avaliação da Comissão se pode concluir que a PNTL, além de um deficiente regime de formação, estava amplamente politizada e necessitava ser reenquadrada sob princípios republicanos.

Segundo o parágrafo 38 do relatório S/2007/50 (ONU, 2007), todo o setor de segurança do país passaria por uma revisão com o principal intuito de eliminar as tensões entre a PNTL e as F-FDTL:

38. Com o apoio da UNMIT, o Governo iniciou uma revisão abrangente do setor de segurança cobrindo a F-FDTL, o Ministério da Defesa, a PNTL e o Ministério do Interior. As primeiras três reuniões de um grupo de trabalho conjunto sobre a reforma do setor de segurança foram realizadas em 18 de dezembro de 2006 e em 19 e 24 de janeiro de 2007. Nessas reuniões, co-presididas pelo Vice-Ministro do Interior, O Secretário Permanente do Ministério da Defesa e o meu Representante Especial adjunto para actividades de apoio ao sector da segurança e promoção do Estado de direito estudaram o mandato e a proposta de criar um comité de coordenação conjunto para orientar o trabalho do grupo. Como indicado no meu relatório de 8 de agosto (S / 2006/628, parágrafo 62), esta revisão abordará, entre outras coisas, as dificuldades

encontradas pelo setor que contribuíram para a crise de abril e maio de 2006, como as tensões entre a F-FDTL e a PNTL, e a maneira de conseguir que a relação de competição entre as duas instituições seja transformada em uma relação de cooperação. Espera-se que a avaliação da PNTL e do Ministério do Interior realizada pela UNMIT e os planos para reconstituir a PNTL e fortalecer o Ministério façam parte do exame do setor de segurança. No quadro da assistência prestada ao Governo para levar a cabo esta revisão, que terá como objectivo facilitar a adopção de uma abordagem integradora para o sector da segurança e coordenar as medidas de reforma no domínio das funções policiais e de defesa, a UNMIT, em cooperação com outros parceiros, elegerá conselheiros que ajudarão o Governo a fortalecer a capacidade institucional. (tradução nossa)

Ainda sobre a avaliação dos 6 primeiros meses, a UNMIT menciona que vários membros das F-FDTL se encontravam sob julgamento e que mais providências deveriam ser tomadas levando em conta os resultados do relatório da Comissão Independente, em especial, medidas que garantissem a coordenação das atividades da PNTL e das F-FDTL em caso de emprego conjunto.

Em uma demonstração de otimismo e confiança da pacificação total da crise de 2006, o relatório S/2007/50 faz as primeiras menções à possibilidade de diminuição dos efetivos da polícia da UNMIT após a realização das eleições em 2007 (parágrafo 64).

O relatório **S/2007/513**, de 28 de agosto de 2007, foi o primeiro relatório logo após as eleições presidenciais e parlamentares daquele ano. Estas eleições foram as primeiras realizadas com o país já completamente independente e se revelaram um sucesso sob o ponto de vista de sua execução, como descreve o parágrafo 3 do relatório citado (ONU, 2007):

3. As três rodadas de eleições em Timor-Leste, concluídas em junho, foram caracterizados por uma elevada afluência às urnas, de 80% para 82% (de 47% para 48% de mulheres), um ambiente de segurança na maior parte calma e resultados amplamente aceitos por todos os atores políticos, eles demonstraram progressos significativos no diálogo e reconciliação desde a crise de abril e Maio de 2006. Durante o processo eleitoral, sempre que diferenças surgiram entre os candidatos ou partidos, por exemplo, na data das eleições parlamentares ou sobre o uso dos emblemas dos partidos nos cartões eleitorais, estes foram resolvidos através do diálogo e dentro do quadro legal estabelecido. Como resultado das eleições, o ex-primeiro-ministro José Ramos-Horta tomou posse, em 20 de maio, substituindo Kay Rala Xanana Gusmão, e o novo Parlamento, com 65 membros, tomou posse em 30 de julho. Ganharam assentos 7 dos 14 partidos e coligações que participaram, nomeadamente a Revolucionária Frente de Timor-Leste Independente (Fretilin) (21 assentos), o Congresso Nacional de Reconstrução de Timor-Leste (CNRT) (18 lugares), a coalizão / Partido Associação social Democrata Timorence Social Democrática (ZTAT / PSD) (11 assentos), o Partido Democrático (PD) (8 lugares), o Partido Nacional Unidade (PUN) (3 lugares), o Nacional Democrático Unidade Partido Resistência da timorence (UNDERTIM) (2 lugares), e Klibur Asuwain Oan Timor / Timor Partido Povo (KOTA / PPT) (2 lugares) (tradução nossa)

Em comparação com as eleições de 2002, os resultados haviam sido muito mais

equilibrados, desfazendo a liderança parlamentar obtida pela FRETRELIN na primeira legislatura. Naquela oportunidade, a FRETRELIN havia ocupado 62,5% das cadeiras do Congresso. Nas eleições de 2007, esse percentual havia caído para 32,3%, sendo que o CNRT, em segundo lugar, logrou 27,7%. Esse equilíbrio dificultou a formação de um novo governo

Alguns incidentes de violência pós-eleitoral inviabilizaram a ideia de se diminuir a presença dos efetivos da polícia da UNMIT conforme se mencionou no relatório anterior (parágrafo 46 e parágrafo 54).

Contudo, ainda que a situação inspirasse cuidados, a intenção da UNMIT era a de mudar o foco de suas atividades, da promoção de ordem pública exercida diretamente por sua polícia para “apoiar a reforma, a reestruturação e a reconstrução da polícia, tendo presente a situação do Estado de direito e da ordem” (parágrafo 58).

Em 17 de janeiro de 2008, a UNMIT edita seu relatório **S/2008/26**.

Nesse relatório, a situação política e de segurança é descrita como estável e que o comportamento das instituições governamentais reflete um verdadeiro desejo de se voltar ao estado de normalidade pré-crise de 2006 (parágrafo 54).

A ONU recomendava prudência, pois as expectativas da população eram altas e o orçamento deveria ser aplicado corretamente.

Em que pese o bom ambiente gerado pela busca de uma maior conciliação entre os entes governamentais após as eleições de 2007, o relatório mencionava que algumas situações ainda inspiravam cuidados em relação à segurança. O Secretário Geral mencionava a esse respeito que “...As consequências mais óbvias da crise de 2006, em particular os queixosos, deslocados internos e o caso do fugitivo Reinado, ganharam relevância durante o período em análise e ainda são possíveis elementos de desestabilização” (parágrafo 55) (ONU, 2008).

Em 28 de julho de 2008, a UNMIT publica seu relatório **S/2008/501**.

Esse relatório se inicia com a concretização de uma das ameaças descritas no parágrafo 55 do relatório anterior. Em seu parágrafo 3 (ONU, 2008), o Secretário Geral descreve o seguinte quadro:

3. Os eventos deploráveis de 11 de fevereiro e a resposta correspondente dominaram o ambiente político e de segurança no período a que se refere o relatório. Nesse dia, o grupo armado liderado pelo fugitivo Alfredo Reinado, antigo Comandante da Polícia Militar das Forças Armadas de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL) das Falintil, realizou separadamente ataques armados contra o Presidente José Ramos-Horta e o Primeiro Ministro Kay Rala Xanana Gusmão, no qual o Presidente sofreu ferimentos quase fatais e Reinado foi morto. A vida do presidente foi salva através de uma intervenção médica rápida em Dili e, mais tarde, na Austrália. (tradução nossa)

O caso do Major Reinado fechava os episódios da crise militar de 2006 quase dois anos após o seu início, mas preocupava muito tanto a UNMIT quanto ao governo timorense pelas suas possíveis repercussões.

Ainda que passível de perturbar o curso da conciliação político-social adotada após agosto de 2006, a resposta das autoridades timorenses e a falta de apoio no seio da sociedade foram bastante adequadas e acabaram tendo um efeito contrário à desestabilização. O parágrafo 4 do relatório (ONU, 2008) assim descreve a reação das autoridades:

4. Os incidentes colocaram um desafio sério e inesperado para as instituições do Estado, mas de forma encorajadora, e em contraste com os acontecimentos de 2006, a situação não precipitou uma crise desestabilizadora para toda a sociedade. As instituições do Estado responderam de forma adequada, responsável e respeitosa aos procedimentos constitucionais. O primeiro-ministro demonstrou uma liderança firme e fundamentada; O Parlamento funcionou efetivamente como um fórum de debates em resposta a eventos, e os líderes de todos os partidos políticos conclamaram seus partidários a permanecerem calmos, enquanto a população em geral demonstrou fé na capacidade do Estado de lidar com a situação...(tradução nossa)

Como resultado dos incidentes, o Conselho de Segurança publicou a Resolução 1802, de 25 de fevereiro de 2008 (S/RES/1802), onde condena os atentados, exorta as autoridades a buscarem o império da lei e pede calma à população, no entanto, não altera a estrutura da missão e, tampouco, pede reforços em termos de efetivos (ONU, 2008). A UNMIT, por esse mandato, teve suas tarefas extendidas até 26 de fevereiro de 2009.

Desde os incidentes de fevereiro de 2008 até o fim da UNMIT, em dezembro de 2012, não se registraram maiores incidentes de segurança no Timor-Leste capazes de desestabilizar politicamente o país.

O relatório **S/2010/85**, de 12 de fevereiro de 2010, em seu parágrafo 172 (ONU, 2010), apenas relembra que a estabilidade da política e da segurança ainda é dependente, de maneira mediata, de outros fatores que persistem no cenário político-econômico timorense, especialmente de fatores herdados da crise de 2006:

172. Ao mesmo tempo, as instituições, inclusive as dos setores de segurança e justiça, continuam frágeis e não está claro até que ponto elas podem resistir a outra grande crise. Além disso, muitos dos outros fatores subjacentes que contribuíram para a crise de 2006 permanecem, apesar dos passos importantes que foram tomados para resolver alguns deles; esses fatores incluem tensões entre a elite política, dificuldades entre as instituições de segurança, pobreza e privação, alto desemprego (particularmente entre os jovens), com poucas chances de encontrar oportunidades reais de ganhar a vida no futuro próximo e a falta de um regime efetivo de propriedade da terra e da propriedade. Qualquer que seja o peso atribuído aos vários fatores que contribuíram para a crise de 2006, é improvável que eles sejam totalmente resolvidos até 2012. Talvez um objetivo razoável seja assegurar que os processos e instituições democráticos que foram

estabelecidos sejam suficientes para continuar resolvendo esses problemas sem retornar à violência.

Em 27 de março de 2011, de acordo com o parágrafo 26 do relatório **S/2011/641** (ONU, 2011), a PNTL reassumiu a plena responsabilidade por todas as atividades policiais no país, em uma prova contundente da confiança depositada pela UNMIT na sua capacidade operacional. Seguiria, a partir desse momento, um período de “reconstituição” para a PNTL que já havia passado pela sua etapa de “consolidação”.

No primeiro semestre de 2012 se celebraram as eleições presidenciais e parlamentares em um ambiente harmônico e pacífico. A celebração dessas eleições sem o registro de maiores incidentes demonstra o nível de maturidade alcançado pela democracia timorense, rumo a um futuro sem a tutela das Nações Unidas.

Os resultados das eleições de 2012 também foram equilibrados e mantêm as tendências das eleições de 2007, onde os dois maiores partidos foram o CNRT, com 30 vagas no Congresso, e a FRETILIN, com 25 cadeiras. A existência de dois polos políticos dominantes é sadia ao jogo democrático e contrariava a tendência inicial de predomínio da FRETILIN como ocorreu nas eleições de 2002.

6.1.2 UNMIT: Promoção dos Direitos Humanos e Administração da Justiça

As dificuldades no sistema judicial timorense são relatadas desde a UNTAET. São dificuldades de toda a sorte, relacionadas à área de pessoal, disponível em pequena quantidade e com baixo nível de qualificação, e são também de ordem material.

Quando da assunção da UNMIT, houve a intenção da ONU de corrigir velhos problemas relacionados à infraestrutura do sistema judicial, contudo, dado o novo enfoque da missão, a ONU estipulou, também, quatro temas como preferenciais. Em uma visão mais sociológica, a UNMIT, a partir do parágrafo 25 do relatório **S/2007/50**, de 1º de fevereiro de 2007, destaca, então, as seguintes temáticas: a) promoção dos Direitos Humanos de grupos vulneráveis, b) punição dos perpetradores dos atos de violência da crise de 2006, c) maior acesso à justiça da população como um todo a fim de se diminuir a sensação de impunidade e d) investigação dos delitos graves ocorridos em 1999.

Para a promoção dos Direitos Humanos de grupos vulneráveis, foi assinado, em 29 de novembro de 2006, um acordo de três anos de duração entre a Defensoria Pública timorense, o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos (ACNUDH) e o PNUD. O seu objetivo

geral era a promoção dos Direitos Humanos no país como um todo, especialmente dos vulneráveis como já se citou.

Ao final da UNMIT, o relatório **S/2012/765**, de 15 de outubro de 2012, considera que o cumprimento desse objetivo ainda é deficiente e o relata, dessa forma, na primeira parte do parágrafo 49 (ONU, 2012):

49. Um dos principais problemas do setor continua a ser garantir que todos os segmentos da população tenham melhor acesso à justiça. O baixo número de advogados de defesa ex officio, a falta de um quadro jurídico completo para assistência jurídica e a falta de fundos de doadores para serviços de assistência legal a partir de agosto (a partir de 20 de setembro os debates sobre o assunto continuaram), dificultou o acesso, especialmente entre os grupos mais vulneráveis... (tradução nossa)

O objetivo de punir os perpetradores dos atos de violência da crise de 2006 também foi atingido parcialmente. O parágrafo 40 (ONU, 2012) do mesmo relatório demonstra a precariedade do sistema de justiça em combater a impunidade:

40. Houve um progresso limitado na tarefa de responsabilizar os responsáveis por crimes e violações graves dos direitos humanos durante a crise de 2006. Em 20 de setembro, sentenças finais foram proferidas em sete casos, resultando em nove condenações e 43 absolvições, e quatro casos foram encerrados... (tradução nossa)

Da mesma forma, a ideia de se promover um maior acesso à justiça para se diminuir a sensação de impunidade no seio da população também encontrou fortes obstáculos que são expostas na segunda parte do parágrafo 49 e em parte do parágrafo 50 (ONU, 2012):

49. ...Continuaram a ser ministrados cursos de formação a juízes, procuradores, defensores públicos e advogados privados, que, juntamente com outras iniciativas levadas a cabo pelo Centro de Formação Jurídica com o apoio do PNUD, ajudaram a minorar deficiências de capacidade em termos de recursos humanos. Em 4 de julho, aconteceu a formatura dos sete primeiros advogados particulares. No entanto, o próprio Centro ainda sofre limitações consideráveis, por exemplo, em recursos humanos e em capacidades técnicas e de gestão estratégica, o que o faz recorrer constantemente ao pessoal internacional quando é necessário algum conhecimento especializado....

50. ..., Quanto ao parâmetro referente à criação de um arcabouço legal que leve em conta os mecanismos tradicionais de justiça que estão em conformidade com os princípios básicos da administração da justiça e das normas de direitos humanos, levará mais tempo para alcançar a conciliação dos direitos humanos e dos sistemas tradicionais e oficiais de justiça, especialmente no que diz respeito ao tratamento da violência doméstica e de gênero....

Por sua vez, a investigação de delitos graves cometidos em 1999, para a qual a UNMIT havia designado cinco especialistas internacionais para trabalharem junto ao Fiscal Geral, a fim de concluir as investigações pendentes da antiga Dependência de Delitos graves, também terminou de forma parcial. Não obstante, o percentual de investigações concluídas foi considerável, como se constata no parágrafo 44 (ONU, 2012).

44. Sob a supervisão da Procuradoria Geral, a Equipe de Investigação de Crimes Graves da UNMIT continuou suas investigações em casos envolvendo crimes contra a humanidade e outros crimes graves cometidos entre 1º de janeiro e 25 de outubro de 1999. Em 20 de setembro, haviam sido concluídas as investigações de 311 dos 396 processos pendentes (79%), 61 delas durante o período do relatório em questão. (tradução nossa)

Os resultados da UNMIT para o sistema judicial são expostos no parágrafo 73 do relatório (ONU, 2012) que não expõe uma avaliação de sucesso:

73... Na área de justiça, serão necessários esforços adicionais para intensificar o desenvolvimento de serviços nacionais e especialistas em questões judiciais, inclusive oferecendo mais treinamento a juízes, promotores, defensores públicos e advogados privados e maior apoio ao Centro de Treinamento Jurídico (ver ponto 49). O Gabinete do Provedor de Direitos Humanos e Justiça deve continuar a ser apoiado. As iniciativas devem concentrar-se em medidas e modalidades para melhorar o acesso à justiça, especialmente para grupos vulneráveis e aqueles que vivem em áreas rurais, e para promover a responsabilização, especialmente em relação aos crimes contra a humanidade e outros crimes graves, bem como a violência doméstica e de gênero que ainda persiste... (tradução nossa)

6.1.3 UNMIT: Apoio ao Pacto, a Governança Democrática, o Desenvolvimento Socioeconômico e a Assistência Humanitária

O que se convencionou chamar de “pacto” nada mais foi do que a junção de esforços entre o governo timorense, a UNMIT e os programas de doação bilaterais e multilaterais. O objetivo dessa junção de esforços era ultrapassar a crise e superar as suas causas, garantindo a complementariedade e a coordenação das atividades da UNMIT com os programas orçamentários do governo e os programas bilaterais e multilaterais.

Já foi mencionado nesta tese que, durante a gestão da UNTAET, o foco da atuação da ONU recaiu na capacitação governamental (institucional) do nascente Estado por intermédio do processo de “timorização”.

Por ocasião da UNMISSET, a mesma fórmula foi utilizada, entretanto, com um efetivo reduzido de assessores de estabilidade (funções vitais de governo) e assessores de desenvolvimento em apoio ao governo timorense recém independente.

Esse modelo de gestão, focado na capacitação governamental, isolou a ONU do acompanhamento e da gestão das atividades de cunho econômico, que ficaram a cargo do Banco Mundial.

Desta forma, o “pacto” tinha por objetivo trazer a todos os envolvidos para o processo (ONU, governo, Banco Mundial e doadores), a fim de que compartilhassem responsabilidades, ajudando o país a elencar suas prioridades de atuação estratégica.

A parte inicial do parágrafo 43 do relatório S/2007/50 (ONU, 2007) dá o sentido genérico do significado do “pacto”:

43. O pacto entre Timor-Leste e a comunidade internacional implica uma reorientação do actual plano de desenvolvimento nacional e financiamento externo, conforme apropriado, para ultrapassar a crise e atacar as suas causas. Seu objetivo é garantir a complementaridade e coordenação das atividades da UNMIT com os programas executados com recursos orçamentários do Governo e os programas de cooperação bilateral e multilateral... (tradução nossa)

As prioridades eleitas pelo “pacto” não tinham natureza eminentemente econômica, mas era baseado nelas que os projetos de desenvolvimento socioeconômicos, que dependiam de doações internacionais, eram feitos.

Nos parágrafos 36 e 37 do relatório S/2008/501 (ONU, 2008) encontram-se os principais elementos do “pacto”:

36. Assim que o Conselho de Ministros aprovou o documento sobre o "Pacto" em outubro de 2007 (ver S / 2008/26, parágrafo 43), o Governo iniciou os preparativos para a primeira reunião dos parceiros de desenvolvimento. Timor-Leste desde a crise de 2006. A reunião, realizada de 27 a 29 de março de 2008, contou com a participação de aproximadamente 350 representantes de doadores bilaterais e multilaterais, agências, fundos e programas das Nações Unidas, do Parlamento e ministérios, bem como da sociedade civil, do setor privado e da mídia. Durante a reunião, organizada com o apoio das Nações Unidas e do Banco Mundial, o Governo apresentou as prioridades nacionais para 2008, que constituem o pacto internacional para Timor-Leste.

37. As prioridades nacionais para 2008 são as seguintes: a) segurança pública; b) proteção social e solidariedade; c) atenção às necessidades dos jovens; d) geração de emprego e renda; e) melhoria da prestação de serviços sociais; e f) governo limpo e eficaz. O Primeiro Ministro designou ao Comitê Interministerial de Desenvolvimento Econômico a responsabilidade de monitorar o progresso em relação às prioridades nacionais para 2008. O Governo está monitorando o progresso no cumprimento dos objetivos estabelecidos nessas prioridades através de um sistema de grupos de trabalho que concordaram em com a comunidade internacional. A UNMIT e o Banco Mundial estão fornecendo perícia para o funcionamento da secretaria para prioridades nacionais, e o Banco Mundial patrocinou uma equipe de revisão de especialistas independentes para realizar uma revisão externa do processo. (tradução nossa)

O pacto internacional para Timor-Leste foi encerrado em dezembro de 2011, de acordo com o parágrafo 43 do relatório S/2012/43 (ONU, 2012), tendo sido substituído pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030.

Quanto à governança democrática, tratava-se do fomento, a mais longo prazo, dos quatro órgãos de soberania do Estado (a Presidência, o Parlamento, o Governo do Timor-Leste e o Poder Judicial) para que funcionassem em maior harmonia e com maior participação popular, de acordo com o parágrafo 46 do relatório S/2007/50 (ONU, 2007). Suas prioridades imediatas eram o fortalecimento contínuo do setor judicial (acesso da população), o apoio ao Escritório de Direitos Humanos e Justiça e o apoio às organizações da sociedade civil. Além dessas prioridades, a governança democrática englobava a promoção da igualdade entre gêneros, a transparência governamental e a luta contra a corrupção.

A questão do desenvolvimento socioeconômico se calcava na necessidade de se reverter um quadro bastante aflitivo em relação aos indicadores de mesma natureza.

O parágrafo 48 do relatório S/2007/50 (ONU, 2007) descrevia um quadro desalentador que merecia ser combatido, ainda mais em um momento onde começavam a fluir as receitas do petróleo do Mar do Timor:

48. A pobreza e as dificuldades crônicas continuam a afectar a maioria do povo de Timor-Leste; um quinto da população vive com menos de US \$ 1. por dia. Em 2005, o PIB não petrolífero per capita foi de 360 dólares e Timor-Leste ficou em 142 dos 177 países incluídos no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD. O desemprego, particularmente o desemprego dos jovens, e a falta geral de oportunidades, especialmente na capital, alimentam as tensões sociais. O Governo tem um claro compromisso com as políticas em favor dos pobres e, atualmente, aproximadamente 34% do orçamento público total é alocado aos serviços sociais. Apesar disso, os resultados esperados do desenvolvimento ainda não foram alcançados, em parte devido à limitada capacidade institucional e humana dos ministérios relevantes e orçamentos insuficientes. Alguns parceiros bilaterais e multilaterais ajudam as autoridades nacionais na execução do orçamento. (tradução nossa)

Baseados no “pacto” e visando ao desenvolvimento socioeconômico, o PNUD, O Banco Mundial e a OIT começaram a desenvolver uma estratégia nacional para a promoção de emprego centrada na juventude (parágrafo 49) (ONU, 2007).

Por fim, o foco do socorro humanitário (último tema) seria os deslocados internos pela crise de 2006 (parágrafo 51 do relatório S/2007/50) (ONU, 2007).

Ao término da UNMIT, passados seis anos de sua atuação, o ambiente político estável e o crescimento econômico considerável (ocorridos no seu período) conformaram um quadro de otimismo e crença no futuro.

A análise qualitativa do “pacto” revela um quadro positivo em relação à segurança e à proteção social, conforme o relatório S/2012/765 (ONU, 2012):

69. ... Também foi um ano em que o país realizou com sucesso três eleições em um ambiente calmo e seguro... Neste ano, além disso, Timor-Leste irá experimentar outro acontecimento importante - o fim da presença das forças de manutenção da paz das Nações Unidas que, durante mais de uma década, realizaram sucessivamente operações e missões das Nações Unidas. Unidos em estreita colaboração com o Governo e o povo para apoiar seus esforços para sair do conflito, dedicar-se a alcançar paz e segurança sustentáveis, construir instituições democráticas do Estado e promover desenvolvimento socioeconômico inclusivo e equitativo. Ao mesmo tempo, como indiquei aos líderes timorenses, as Nações Unidas saúdam a proposta feita pelo Governo para que a Organização continue a ser um parceiro importante do país no seu novo estágio de desenvolvimento e o estabeleça no período após a retirada da Organização. UNMIT uma relação inovadora de trabalho e cooperação que se concentra no desenvolvimento e fortalecimento das instituições. (tradução nossa)

70. Como afirmei durante a minha recente visita, Timor-Leste fez progressos impressionantes ao longo da década desde a restauração da independência, especialmente desde a crise de 2006, que levou à criação da UNMIT, e a minha visita ao país em dezembro. 2007 (ver S / 2008/26, parágrafos 13 e 14). Em 2010, a missão de avaliação técnica das Nações Unidas observou que o país havia se recuperado da crise de 2006 na medida em que os desafios imediatos haviam sido resolvidos (ver S / 2010/85, parágrafos 21 e 22), a estabilidade e a segurança foram restauradas, houve o regresso de cerca de 150.000 pessoas deslocadas internamente, o encerramento de todos os campos de tendas e a gradual reintegração na vida civil dos "peticionários" das F-FDTL separadas. do serviço. A situação de segurança manteve-se calma e estável desde que foi colocada à prova, pela primeira vez desde 2006, com os ataques perpetrados contra o Presidente e o Primeiro-Ministro em 11 de fevereiro de 2008 (ver S / 2008/501, 3 e 4). A PNTL tem exercido a responsabilidade de realizar todas as operações policiais em Timor-Leste nos últimos 18 meses, e a taxa de crimes reportados permaneceu baixa; A polícia da UNMIT tem se dedicado especialmente a promover o desenvolvimento e a capacidade institucional e a fornecer apoio operacional em certas áreas (ver parágrafo 21). (tradução nossa)

72. ...Embora o progresso importante feito no sector de segurança, com leis, regulamentos e códigos que definem as funções da PNTL, da F-FDTL e de outras instituições do sector de segurança existentes, foi previamente observado (ver parágrafo 35) A implementação efectiva dessas disposições será fundamental, incluindo no que diz respeito ao respeito pela supervisão civil e ao Estado de direito e aos direitos humanos (ver também S / 2011/641, ponto 36). (tradução nossa)

Em que pesem os esforços realizados pelo governo timorense para o desenvolvimento socioeconômico, alguns indicadores ainda demonstram a necessidade de se seguir investindo. Nesse sentido, algumas das prioridades do “pacto” ainda não estavam plenamente desenvolvidas (empregabilidade para os jovens, geração de emprego no campo e serviços sociais):

74. Os esforços para abordar problemas socioeconômicos e promover o desenvolvimento equitativo e inclusivo em todo o país, especialmente em favor dos habitantes rurais, mulheres e jovens, serão um processo de longo prazo no qual o Governo embarcou por meio do seu programa quinquenal, recentemente aprovado pelo Parlamento, e do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste para

2011-2030. É alentador que muitos indicadores do desenvolvimento humano tenham melhorado nos últimos anos, mas o progresso mais limitado em relação a alguns indicadores, como os relacionados à desnutrição, ressalta a necessidade de continuar trabalhando mais em várias áreas, garantir serviços de saúde e educação de qualidade, promovidos pela minha iniciativa global "Primeiro de tudo, educação", impulsionar o desenvolvimento rural e criar mais oportunidades de emprego para os jovens. Congratulo-me com os esforços de Timor-Leste para garantir que a base e os parâmetros da paz e desenvolvimento sustentáveis sejam orientados para os interesses nacionais e que a assistência internacional fornecida atenda às necessidades mais urgentes do país. (tradução nossa)

A estabilidade gerada, como se pode constatar, foi um dos fatores (o outro relevante foi a autossuficiência econômica) que levou a ONU à decisão mais importante em relação ao país desde que ali se engajou: a decisão de sua saída. Diferentemente do que aconteceu com a UNMISET, onde se percebeu uma certa pressa da organização, definindo sua retirada a priori, a ONU só se retirou do território quando considerou Timor-Leste minimamente amadurecido para se autogovernar plenamente.

Em relação à governança democrática, com exceção da ausência de uma lei anticorrupção, a avaliação do relatório S/2012/765 (ONU, 2012), igualmente, se mostra positiva:

17. Vários critérios ou pontos de referência para a estratégia de médio prazo foram amplamente cumpridos (ver S / 2009/72, parágrafo 47) sobre uma cultura de governança democrática e diálogo, mas será necessário um compromisso de longo prazo. política sustentada para expandir e consolidar os progressos realizados. Os direitos e as garantias constitucionais de todos os cidadãos estão sendo promovidos; os mecanismos de controle e equilíbrio entre os quatro pilares da soberania foram previstos na Constituição e na legislação pertinente; a Comissão da Administração Pública publicou um código de ética aplicável a todos os funcionários públicos; e foi estabelecido um quadro jurídico geral para a luta contra a corrupção, embora ainda não tenha sido apresentado ao Parlamento um projeto de lei anticorrupção (o projeto anterior foi examinado pelo Parlamento anterior, mas não foi adotado). Há um setor ativo de mídia independente, mas os jornalistas precisam de mais treinamento e apoio na capacitação (ver S / 2012/43, parágrafo 14). Embora em 6 de julho de 2011, tenha sido aprovada a nova lei que institui a Sala de Auditoria do Tribunal Superior Administrativo, Tributário e Fiscal e que seu pessoal tenha sido contratado e treinado (ibid., Parágrafo 15), o O quarto ainda não entrou totalmente em operação. Entretanto, os mecanismos de capacidade e supervisão e transparência dos gastos públicos aumentaram, inclusive através do estabelecimento pelo governo de portais de transparência baseados na web. (tradução nossa)

Além dos fatos narrados no parágrafo 17, deve ser mencionada a criação de um portal da transparência pelo governo timorense que, segundo o parágrafo 51 do relatório S/2012/765 (ONU, 2012), se caracteriza por promover “acesso público que fornece informações sobre fundos desembolsados e atividades de doadores, projetos de ajuda externa e relatórios sobre gastos públicos em desenvolvimento” (tradução nossa).

A maior demonstração de uma governança democrática, contudo, se refletiu na consecução das eleições de 2012, as quais tiveram um alto nível de adesão, formaram um parlamento equitativo (sem nenhum partido amplamente majoritário) e elegeram o maior quórum feminino da região Ásia-Pacífico, conforme o relatório S/2012/765 (ONU, 2012):

2. A entidade governamental Secretariado Técnico de Administração Eleitoral organizou as duas voltas das eleições presidenciais em 17 de março e 16 de Abril e a eleição parlamentar realizada em 7 de julho. A Comissão Nacional Eleitoral acompanhou o processo eleitoral. As eleições caracterizaram-se por uma elevada participação dos eleitores (entre 73% e 78%), um ambiente de segurança calma e a aceitação dos resultados por todos os candidatos e partidos políticos e pela população em geral. Como resultado destas eleições, o Sr. Taur Matan Ruak, ex-comandante das forças armadas timorenses (Falintil-Forças Armadas de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL)), que tinha se candidatado como um independente, foi empossado como novo presidente em 20 de maio, enquanto o novo Parlamento foi inaugurado em 30 de julho. Quatro partidos ganharam assentos no Parlamento de 65 membros, nomeadamente: o Congresso Nacional de Reconstrução de Timor-Leste (CNRT), 30 lugares; a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (Fretilin), 25 lugares; o Partido Democrata, 8 assentos; e o Frente-Mudança, 2 lugares. Graças às cotas estabelecidas na legislação eleitoral, as mulheres ocuparam 38% (25) dos assentos, a maior percentagem na região Ásia-Pacífico. (tradução nossa)

Quanto ao desenvolvimento socioeconômico, já foi mencionado que o foco das ações da UNMIT, em coordenação com o PNUD, o Banco Mundial e a OIT, foi a formulação de uma estratégia nacional para a promoção de emprego, centrada na juventude. Essa estratégia é descrita nos parágrafos 56 e 57 do relatório S/2012/765 (ONU, 2012). Seu sucesso foi parcial porque, ao mesmo tempo que promoveu uma série de empregos temporários no campo (vinculados principalmente ao reparo e melhora de infraestruturas), não logrou diminuir o desemprego rural, a longo prazo, e o da juventude nas áreas urbanas.

Por fim, o tema do socorro humanitário, que priorizou os deslocados internos pela crise de 2006, foi dado como bem-sucedido com o relato do retorno de 150.000 (cento e cinquenta mil) deslocados, conforme o já citado parágrafo 70 do relatório S/2012/765 (ONU, 2012).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em dezembro de 2012, após treze anos e três mandatos de operações de paz, a ONU se retirava do território do Timor-Leste.

Uma saída discreta, sem maiores alardes, mas que carregava ainda consigo a imagem de sucesso dos primeiros anos da UNTAET. Em grande medida, essa imagem era legatária do carisma de Sérgio Vieira de Mello.

A ausência de comemorações mais efusivas, talvez, se deva ao fato de que, mesmo tendo transcorrido um tempo significativo, o país ainda apresentasse (como ainda apresenta) indicadores sociais modestos e não tenha conseguido transpor a riqueza gerada pela exploração do petróleo em suas costas para o bem-estar de sua população.

Não obstante essa realidade, qualquer simplificação que se tente fazer em relação à questão timorense não refletirá a real dimensão do experimento em si.

Timor-Leste significou para a ONU não apenas uma oportunidade para se redimir da crise de hiperextensão que a Organização experimentou em suas operações de paz a partir dos anos 2000, mas também um verdadeiro laboratório para o desenvolvimento de sua *expertise* sobre o tema.

Após as críticas sofridas pela sua inação na questão Kosovar, a ONU vislumbrou na questão timorense uma oportunidade para se redimir.

Nesse sentido, o acordo tripartite (ONU, Portugal e Indonésia) de 5 de maio de 1999 (ONU, Doc A/53/951; S/1999/513) representava uma grande oportunidade para a população timorense optar por sua independência ou por uma autonomia especial em relação à Indonésia.

Como se procurou demonstrar nesta tese, a análise mais acurada do documento revela que, à exceção do seu Art. 6º, não há nenhuma menção sobre a ONU como curadora de um processo de independência no caso da recusa dos timorenses à autonomia especial. Sequer a cédula de votação era clara sobre a possibilidade de independência.

Na verdade, o que o documento prescrevia era um planejamento detalhado da gestão da ONU para aquilo que os indonésios chamariam de Região Especial autônoma do Timor Leste (SARET)¹.

Em uma clara demonstração de anseio por liberdade, a população timorense rejeitou a opção pela autonomia especial, em um processo eleitoral marcado pela violência e pela

¹ Special Autonomous Region Of East Timor

intolerância das milícias pró-indonésia, o que levou a ONU a ter que se posicionar.

Desde a organização do plebiscito, em 1999, até dezembro de 2012, a ONU esteve a frente de uma missão ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU (INTERFET), duas missões políticas (UNAMET e UNOTIL) e três operações de paz no território do Timor-Leste (UNTAET, UNMISSET e UNMIT).

A partir da opção pela independência, corroborada por 78,5% dos eleitores timorenses, e da onda de violência que se seguiu, a ONU esteve engajada militar e politicamente com o Timor-Leste, tendo iniciado seus trabalhos com o relatório de 4 de outubro de 1999 (Doc S/1999/1024) onde planejou, pormenorizadamente, a sua atuação para a promoção de uma operação de paz de PCPB.

Não se tratava de uma operação qualquer. O traço mais distintivo da intervenção da Organização naquele território foi o fato de ter exercido todos os poderes inerentes ao poder soberano de um Estado, intenção esta manifestada desde o planejamento da operação, conforme se infere do Art. 26 do relatório de 4 de outubro:

26. Assim, é minha intenção, sujeita à aprovação do Conselho de Segurança, estabelecer uma Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET), que terá a responsabilidade geral pela administração de Timor Leste e a autoridade para exercer todos os poderes legislativos e executivos e até a administração da justiça. (ONU, 1999, tradução nossa)

Desde o planejamento da execução de suas atividades no Timor-Leste, a ONU demonstrou um grande comprometimento com o país, estabelecendo quatorze objetivos que nortearam o período da UNTAET e que acabaram influenciando todas as outras operações subsequentes.

Analisando os objetivos para a missão inicial (UNTAET), desde o seu planejamento, o que se conclui é que o governo transitório concebido pela UNTAET foi concebido para ser um governo calcado em ações voltadas a aspectos políticos, especialmente orientadas à democratização do país e ao desenvolvimento de sua capacidade estatal, dado que o abandono indonésio do território havia gerado um vácuo político-administrativo, agravado pelo passivo histórico de uma população que nunca tomou parte das estruturas governamentais portuguesas ou indonésias.

Posteriormente, pela análise estatística dos relatórios da UNTAET, essa priorização das ações voltadas à capacitação estatal e à democratização se confirmaram, quando estes dois aspectos, sozinhos, perfizeram 54,6% da narrativa das ações expressas nos documentos. Para

ilustrar a discrepância, cita-se que aspectos ligados à segurança externa corresponderam a 14,4%, a participação dos vizinhos no êxito da missão - 12,1%; os aspectos econômicos - 11,4%; os aspectos psicossociais - 5% e a ajuda econômica externa para desenvolvimento - 2,5%.

A análise dos relatórios das missões, especialmente os da UNTAET, foi essencial para a descoberta do que a ONU, de fato, realizou no território. Até então, sem essa compilação (que se deu pelos 14 objetivos estipulados pela ONU), as informações sobre o que a ONU havia ou não realizado no Timor eram esparças e tendenciosas.

O mais importante, porém, foi a confrontação dos resultados declarados pela ONU com os relatórios de outras instituições, com a opinião de outros autores e com as próprias críticas e constatações da Organização ao término de cada uma de suas missões.

Sobre a UNTAET, o que se pode dizer é que, além da operação mais importante, foi aquela que influenciou todas as demais (UNMISSET e UNMIT).

A UNTAET encontrou um país com um alto grau de destruição física e institucional.

Por essa razão, é compreensível que, nos seus planejamentos iniciais, a par do restabelecimento das infraestruturas básicas, a ONU tenha priorizado a dotação do país de um mínimo de capacidade institucional/governamental.

Além do avançado estado de destruição, mais de um quarto da população do país se encontrava refugiada na Indonésia ou deslocada internamente.

Todo esse nível de caos certamente influenciou na organização dos poderes delegados à UNTAET, que acabou por centralizá-los na pessoa do Representante Especial do Secretário Geral da ONU, aspecto frequentemente criticado por diversos autores.

A UNTAET, de fato, administrou o país em consórcio com os timorenses, em um processo que buscou a sua legitimação com a instituição de um governo local transitório e as ações de “timorização”. Formalmente, as instituições governamentais foram implantadas, contudo, a um enorme custo de eficiência, haja vista a falta de capacitação prévia da mão-de-obra local e do baixo nível de integração da população às estruturas governamentais. Ambos os casos foram influenciados pelo nível de educação da população, em geral baixo, e pela existência de um cronograma pouco flexível.

De qualquer maneira, as atividades administrativas da UNTAET foram facilitadas por um entorno de segurança relativamente estável (interna e externamente) e pela unidade nacional demonstrada nos momentos de maior necessidade, como no pacto nacional pré-eleições para a Assembleia Constituinte.

Conforme já referido nesta tese, em dois anos e sete meses, a UNTAET editou 78 regulamentos, negociou bilateralmente a questão do petróleo exercendo “treaty making power”, coordenou a contratação de servidores para o governo timorense, organizou duas eleições (parlamentar e presidencial) e ajudou o país a escrever a sua constituição. Essas foram as maiores realizações da UNTAET no Timor-Leste e os grandes diferenciais que lhe renderam o conceito de uma operação exitosa e de sucesso.

Em contrapartida, a par de ter mantido no país um ambiente seguro e livre de maiores ameaças, a falta de um olhar mais atento ao processo de formação das forças de segurança do país (PNTL e F-FDTL) se constituíram, mais tarde, em um fator de desestabilização social, contribuindo para a eclosão da crise militar em 2006.

Outro aspecto que demonstra a ambivalência dos resultados das ações da UNTAET foi o seu baixo rendimento na estruturação de um sistema judicial no país, ainda que a responsabilidade da ONU, neste caso, seja mínima. As principais dificuldades encontradas nessa tarefa foram: escassa mão-de-obra com formação jurídica no país, formação de seus operadores do Direito em dois sistemas legais completamente distintos, diferentes idiomas de trabalho, ênfase no Direito Penal em detrimento do Civil e formação da polícia por profissionais de 29 países.

Com exceção da formação dos policiais, todos os demais fatores são endógenos e escaparam, quase que completamente, ao controle da ONU. Prova disso é que, encerrando o período de participação da Organização no país, em 2012, o sistema judicial ainda era relatado como deficiente e inacessível a grande parte da população.

Do ponto de vista da assistência humanitária, a UNTAET logrou organizar uma operação de retorno de refugiados muito bem-sucedida, garantindo o retorno, durante o seu mandato, de 225.000 (duzentos e vinte e cinco mil) timorenses de um total de 260.000 (duzentos e sessenta mil), o que correspondeu a 86,5% dos refugiados.

Quanto à promoção do desenvolvimento econômico e social, a principal falha da UNTAET foi a de haver terceirizado essa tarefa, quase que por completo, ao Banco Mundial, que implantou no Timor-Leste uma visão ocidental desenvolvimentista sem a consideração de importantes fatores psicossociais locais.

É sabido que nas ações de PCPB a garantia de resultados é mínima e o passivo herdado pela ONU já seria por demais pesado se não houvesse ocorrido a destruição e a violência narradas. Contudo, conforme se infere dos relatórios, os projetos de desenvolvimento socioeconômico refletiam uma visão ocidental de desenvolvimento, promovendo o fomento de

atividades que se consideravam sustentáveis a longo prazo para uma população eminentemente rural (75 a 80% da população do país), iletrada e que praticava a agricultura meramente como meio de subsistência.

Essa falha de comunicação ocorrida na promoção do desenvolvimento socioeconômico também ocorreu, de certa forma, no nível político. Com exceção do processo de timorização ocorrido no nível governamental e nas grandes consultas populares para as atividades da Assembleia Constituinte e para o Plano Nacional de Desenvolvimento, não se registraram nos relatórios da ONU outros dados que atestem essa busca por aproximação e oitiva dos anseios locais.

Finalizando as constatações sobre a UNTAET, dois aspectos chamam muito a atenção quanto a sua forma de agir. A UNTAET, ao estabelecer um cronograma para a realização da Constituição e para a independência do país, certamente, atendeu a pedidos e solicitações da população local, contudo, ao fazê-lo, também demonstrou apego ao seu planejamento *a priori*, independente do resultado que a sua presença ou ausência pudesse ensejar. Obviamente que, como qualquer entidade organizada e que busque resultados, a ONU trabalhará sempre com cronogramas, prazos e metas, mas o que se perceberá, quando do término da missão seguinte (UNMISSET), é que muitas vezes esses prazos são formais e artificiais, provocando saídas precoces que dificultam o lançamento do país auxiliado em um processo pleno para a sua independência.

Passada a euforia da independência, a ONU continuou prestando seu apoio ao Timor por intermédio da UNMISSET.

Ali, a Organização empreendeu uma missão de quatro anos que pode ser dividida em uma primeira fase, com duração de três anos, e uma última fase, com duração de um ano.

É preciso frisar que, durante a gestão da UNMISSET, a ONU já não possuía mais poderes soberanos sobre o território e sua influência junto ao governo se dava, primordialmente, pela presença de cem assessores de estabilidade.

Por essa razão, as preocupações da Organização se voltaram para a manutenção da estabilidade do entorno de segurança (interno e externo) e para a capacitação das forças locais a fim de que pudessem garantir a segurança do país após a sua saída.

Por mais que os assessores de estabilidade influenciassem o nascente governo, é preciso compreender que Timor-Leste, a partir daquele momento, se tratava de uma estrutura soberana, dotada de vontade própria, mas que padecia dos mesmos problemas do passado: a persistência da baixa capacitação dos seus servidores; as precariedades de pessoal, estrutura e marcos legais

para o sistema judicial; as deficiências do sistema prisional, refém de processos judiciais atrasados; o grande volume de crimes graves ainda a serem objeto de julgamentos judiciais; a ocorrência de distúrbios sociais internos fomentados politicamente por agentes externos; a falta de capacidade ética e institucional da polícia; a existência de atividades delitivas na área de fronteira, agravada por uma presença considerável de refugiados insatisfeitos com promessas não cumpridas, e as demonstrações iniciais de rivalidade entre a PNTL e as F-FDTL.

Por todas essas razões, a ONU decidiu permanecer no território por mais um ano, a contar de 2005, data inicialmente planejada para a sua saída.

Sem grandes alterações em relação aos problemas citados, com as limitações impostas por um orçamento que ainda não contava com as receitas do petróleo e contrariando recomendação do Secretário Geral que não considerava o país suficientemente seguro para deixar de ser dotado de uma força militar internacional, o Conselho de Segurança decidiu transformar a missão de uma operação de paz para uma missão política (a UNOTIL), o que evidencia, mais uma vez, que a decisão se subordinou a um cronograma e não à realidade do país.

Sem contar com uma força militar e com um efetivo extremamente reduzido, a ONU, por intermédio da UNOTIL (missão política) não parece ter sido capaz de prever as causas da crise militar de 2006.

Essa crise, embora tenha sido iniciada no seio militar, rapidamente extrapolou para a sociedade, pois ali se refletiam os problemas que assolavam o país.

Os problemas que foram expostos pela crise (rivalidades políticas, falta de participação popular nas estruturas governamentais, problemas institucionais na segurança, baixo nível de desenvolvimento econômico e ineficiência governamental em alguns setores) eram problemas internos do país, que não dependiam da ONU em si, entretanto, expuseram a sua falta de consideração pela realidade (saída apressada da UNMISSET) e o seu excessivo foco nos aspectos formais da capacitação governamental em detrimento dos processos sociais e políticos locais.

A UNOTIL foi sucedida pela UNMIT, que parece ter percebido que, em uma operação de PCPB, a pressa conspira contra resultados mínimos.

A preocupação central da UNMIT foi a pacificação imediata do ambiente político a partir da crise de 2006 e a garantia das eleições parlamentares e presidenciais em 2007.

O seu escopo de atuação se voltou, prioritariamente, para a promoção de valores e consciência, tanto no seio das instituições quanto no seio da sociedade.

A UNMIT optou por uma força policial robusta em apoio aos timorenses em vez de uma

força militar, pois já havia a compreensão de que o ambiente interno era mais instável que o externo. Além disso, a presença de uma força internacional *ad hoc*, a International Stabilization Force (ISF), liberava a ONU de seu componente militar ao mesmo tempo que reduzia os custos da operação.

Tendo melhor balanceado as suas funções e coordenando com diferentes atores (Pacto) a execução das medidas de caráter socioeconômico (o que não fez durante a UNTAET e a UNMISSET), a UNMIT, em virtude de um crescimento considerável da economia local (receitas do petróleo) e da estabilidade política gerada (eleições de 2007 e 2012 sem maiores incidentes), decidiu pelo término da participação da ONU na vida política do Timor-Leste.

Por fim, por mais ambivalentes que tenham sido os resultados de sua intervenção de mais de uma década, a presença da ONU no Timor-Leste, empreendendo OPs com caráter de PCPB, deixou um balanço positivo. Timor é hoje um país independente, democrático e que conta com instituições governamentais estabelecidas, mas que precisa aprender a “caminhar com as próprias pernas” e a transpor para a sua população os benefícios desse desenvolvimento institucional caro e da sua economia recém pujante. O legado maior dessa experiência pertence à própria instituição que, pela primeira vez em sua história, empreendeu uma iniciativa dessa natureza e aprendeu enquanto realizava. Talvez a melhor pergunta que se deva fazer não seja aquela que questione os feitos da ONU, mas sim, aquela que questione o que teria acontecido ao país sem a sua presença.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO E MUSEU DA RESISTÊNCIA TIMORENSE. **Declaração de Integração de Timor-Leste na República Indonésia. Lei 7, de 17 de julho de 1976.** Disponível em: < http://amrtimor.org/docs/visualizador.php?bd=Documentos&nome_da_pasta=05001.129&numero_da_pagina=1> . Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. **Joint Communiqué**, de 18 de março de 1986. Disponível em: <http://amrtimor.org/docs/visualizador.php?nome_da_pasta=06454.006&bd=Documentos>. Acesso em: 25 dez. 2016.

AUSTRALASIAN LEGAL INFORMATION INSTITUTE - AustLII. 2000. **Memorando de Entendimento entre o governo da Austrália e a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), atual nome do Timor-Leste, sobre as disposições relativas ao tratamento do Timor Gap”, 10 de fevereiro de 2000.** Disponível em: <<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/2000/9.html>> . Acesso em: 20 jul. 2016.

BACK DOOR. **Newsletter on East Timor. A Popular Challenge to UNTAET’s Achievements.** 2002. Disponível em: < <http://members.pcug.org.au/~wildwood/01seppopular.htm> > . Acesso: 13 set. 2016.

_____. **Newsletter on East Timor. Observatório Timor Leste: A Indonésia arrasta o julgamento dos crimes cometidos em Timor Leste**, 25 de fevereiro de 2002. Disponível em: < <http://members.tip.net.au/~wildwood/02jandelayp.htm>> . Acesso: 14 set. 2016.

BARNETT, Michael. Social Constructivism. In: **The Globalization of World Politics.** London, Oxford, 2005. p. 251 – p.270.

BROWN, Chris. **International Relations Theory: New Normative Approaches**, Nova York, Columbia University Press, 1992. 273p.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial.** São Paulo, Editora da Universidade de Brasília, 2002. 390p.

CAMPOS, João Luís Mota de e ALBUQUERQUE, Catarina. A cooperação com Timor-Leste na área da justiça, 2004. **Janus OnLine, Espaço online de Relações Exteriores.** Disponível em: < https://www.janusonline.pt/arquivo/2004/2004_3_1_13.html#1>. Acesso em: 15 set.2016.

CARR, E.H. **The Twenty Years's Crisis, 1919-1939.** Nova Iorque, Harper & Row Torchbooks, 1964. 231p.

CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION - CIC. **Annual Review of Global Peace Operations**, 2006. Disponível em: < http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/04/2006_annual_review.pdf >. Acesso em: 14 mar. 2015.

CHESTERMAN, Simon. **Kosovo in Limbo.** [2001]. Disponível em:

<http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/KOSOVO_in_Limbo.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2005.

_____. **You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State Building**. London, Oxford, 2005. 296p.

CLARKE, Tom. **Timor's Oil**, 10 de março de 2014. Disponível em: <<http://rightnow.org.au/opinion-3/timors-oil/>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

COMISSÃO DE ACOLHIMENTO, RECEPÇÃO E VERDADE - CARV. **Reconciliação Comunitária**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/timor/09_reconciliacao_comunitaria.pdf >. Acesso em: 19 out. 2016.

_____. **Relatório Chega!** 2006. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/timor/index.htm> >. Acesso em: 19 out. 2016.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA - CICV. **O que é o direito internacional humanitário?** 31 de janeiro de 1998. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm>. Acesso em: 20 fev. 2016.

COSTA, Marcelo Dolzany da. O Sistema Judiciário em Timor Leste (1999-2002) (p.39-49), novembro de 2002. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 14, n. 11, novembro de 2002. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/21504/sistema_judiciario_timor_lestes.pdf >. Acesso em: 14 set. 2016.

CUNHA, João Solano Carneiro. **A Questão de Timor Leste: origens e evolução**. Brasília, FUNAG, 2001. 249 p.

DEFESANET.ORG. SIPRI – **Gastos Mundiais Militares**, 24 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/25501/SIPRI---Gastos-Militares-no-Mundo---2016/> >. Acesso em: 30 dez. 2017.

DOUGHERTY, James E; PFALTZGRAFF, Robert L. **Relações Internacionais: as teorias em confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003. 882p

DUNNE, Tim; SCHMIDT, Brian C. Realism. In: **The Globalization of World Politics**. London, Oxford, 2005. p. 161 – p.184.

FERRO, Mónica e HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva. **(Re)formação do Setor de Segurança em Timor-Leste**, fevereiro/março de 2010. *Revista Militar* (2497/2498), Portugal. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo/551> >. Acesso em: 28 jan.2016.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados**. Rio de Janeiro, Rocco, 2000. 168 p.

Global Security. **Armed Forces of Timor-Leste (F-FDTL)**, 2016. Disponível em: <<https://www.globalsecurity.org/military/world/timor/f-fdtl.htm> >. Acesso em: 10 fev. 2017.

GORJÃO, Paulo. O Japão e Timor Leste. **Nação e Defesa**, Nº 103, 2ª Série, outono-inverno 2002. Pp. 157 – 180. Disponível em: < <https://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1321&cod=103#sthash.BoeuHxoY.nAUFmoph.dpbs> >. Acesso em: 11 jan. 2016.

GOVERNO DE TIMOR-LESTE. **Orçamento Geral do Estado – 2012 – Proposta de Lei do OGE 2012**. Disponível em: < <https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2011/10/2012-OGE.pdf> >. Acesso em: 14 out. 2016.

_____. **“Austrália e Timor-Leste assinam tratado histórico das fronteiras marítimas”**, 6 de março de 2018. Disponível em: < <http://timor-leste.gov.tl/?p=19577> >. Acesso em: 8 mar. 2018.

_____. Arquivo Histórico – **Sucessão de governos, eleições gerais e legislaturas**, de 14 de julho de 2016. Disponível em: < <http://timor-leste.gov.tl/?cat=25&lang=pt> > . Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. **Constituição da República Democrática de Timor-Leste**, 22 de março de 2002. Disponível em: < http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2010/03/Constituicao_RDTL_PT.pdf >. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. **Decreto-lei n.º 7/2004, Lei Orgânica das F-FDTL**, de 5 de maio de 2004. Disponível em: < http://www.dh-cii.eu/0_content/investigao/files_CRDTLA/dl/2004/dl_n_degrees_7-2004_de_5_de_maio-organica_das_falintil-forcas_de_defesa_de_timor-leste-falintil-fdtl.pdf >. Acesso em: 24 abr. 2016.

_____. **Decretos-Leis do Governo**. Disponível em: < <http://www.mj.gov.tl/jornal/?q=node/13> >. Acesso em: 14 de abr. 2016.

_____. **Divisões Administrativas**. Disponível em: < <http://timor-leste.gov.tl/?p=91> >. Acesso em: 16 de jul. 2016.

_____. **Estatuto dos Combatentes da Libertação Nacional**, 12 de abril de 2006. Disponível em: < <http://www.mj.gov.tl/jornal/?q=node/898> >. Acessado em: 11 fev. 2016.

_____. **Lei do Parlamento No. 2/2004. Eleição dos Chefes de Suco e dos Conselhos de Suco**, 10 de fevereiro de 2004. Disponível em: < <http://www.mj.gov.tl/jornal/?q=node/972> >. Acesso em: 13 dez. 2015.

_____. **Lei N.º 9/2016, Lei dos Sucos**, de 8 de julho de 2016. Disponível em: < http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2016/serie_1/SERIE_I_NO_26A.pdf >. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Lei N.º1/2003, Regime Jurídico dos Bens Imóveis**, de 24 de dezembro de 2002. Disponível em: < <http://www.mj.gov.tl/jornal/?q=node/984> >. Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. **Lei Orgânica da Polícia Nacional de Timor-Leste, Decreto Lei de Governo 9/2009**, de 10 de fevereiro de 2009. Disponível em: <

<http://www.mj.gov.tl/jornal/?q=node/1237>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

_____. **Orçamento Geral do Estado – 2012 – Panorama Orçamental – Livro 1.** Disponível em: < <https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2011/10/2012-Proposed-Budget-Book-1-Portuguese.pdf> >. Acesso em: 14 out. 2016.

_____. **Plano Estratégico de Desenvolvimento, 2011 – 2030.** Disponível em: < http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2012/02/Plano-Estrategico-de-Desenvolvimento_PT1.pdf >. Acessado em: 27 abr. 2016.

_____. **Resolução do Governo 28/2011.** Disponível em < <http://www.mj.gov.tl/jornal/?q=node/1688> >. Acessado em 30 de agosto de 2017.

_____. **Sucessão de Governos, eleições gerais e legislativas.** Disponível em: < <http://timor-leste.gov.tl/?p=1602&lang=pt> >. Acesso em: 14 de abr. 2017.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. **Organizações Internacionais: história e práticas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 260p

INTERNATIONAL MONETARY FUND (FMI). **Democratic Republic of Timor Leste: Selected Issues and Statistical Appendix (Report No. 03/228)**, julho de 2003. Disponível em:< <https://books.google.com.br/books?id=FyhHYMYNrEIC&pg=PA15&lpg=PA15&dq=tfet+budget&source=bl&ots=OdSENFObWv&sig=BXEm28S6nuMWJmdmdynWFSY6Gmw&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjU85mrkNXZAhWrslkKHfm9AFUQ6AEILjAB#v=onepage&q=tfet%20budget&f=false> >. Acesso em: 23 ago. 2016.

_____. **East Timor Establishing the Foundations of Sound Macroeconomic Management**, junho de 2000. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/etimor/index.htm> >. Acesso em: 5 fev. 2016.

_____. **EAST TIMOR Recent Developments and Macroeconomic Assessment**, 30 de novembro de 2000. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/et/2000/eng/113000.htm>> . Acesso em: 10 fev. 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Our Work**, 14 de julho de 2016. Disponível em: <<https://www.iom.int/our-work>>. Acesso em: 18 out.2016.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2007. 445p.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. **Transnational Relations and World Politics.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971. 565p

_____. **Power and Interdependence: World Politics in Transition.** Boston, Little, Brown. 1977. 273p.

KINGSBURY, Damien. **East Timor, the Price of Liberty.** New York: Palgrave Macmillan,

2009. 39 p.

LAMY, Steven L. Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism. In: **The Globalization of World Politics**. London, Oxford, 2005. p. 205 – p.224.

LOPES, Azeredo. A Transição de Timor Leste para a Independência: Certezas e Ambiguidades na construção de um Estado. In: **Timor Um País para o Século XXI**. Sintra, Atena, 2000. p.195 – 207

LOPES, Paula Duarte. Reforma do Setor de Segurança em Timor-Leste. In: **Consolidação da Paz e a sua Sustentabilidade. As Missões da ONU em Timor-Leste e a Contribuição de Portugal**. Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. p.183 – 217.

MATSUNO, Akihisa. Construção da Democracia, Diálogo Político e Capital Social na Transição de Timor-Leste para a Independência. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Disponível em: < http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-74352014000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso: 27 jul. 2016.

MELLO, Sérgio Vieira de. **Discurso proferido no Itamaraty em 05 de fevereiro de 2002**. Disponível em <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em 17 nov 2005.

MIRANDA, Jorge. Organização Político-Constitucional de Timor Leste. In: **Timor Um País para o Século XXI**. Sintra, Atena, 2000. p.211 – 220.

MITCHELL, Bill. Artigo publicado no Bill Mitchell – billy blog intitulado “**Timor-Leste – beyond the IMF/World Bank yoke**”. Disponível em: <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=21747>. Acesso em: 15 jan. 15.

MORRIS, Kelly. **Comment (publicado no Manchester Guardian online)**, 10 de julho de 2000. Disponível em: < <https://www.laohamutuk.org/reports/news02.html>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

MYRTTINEN, Henri. **External Democracy Promotion in Post-Conflict Zones: Evidence from Case Studies, East Timor**, 2008. Disponível em: < http://aix1.uottawa.ca/~czurcher/czurcher/Transitions_files/Final%20Report%20East%20Timor.pdf > . Acesso em: 5 jan. 2016.

_____. **Poster Boys No More – Gender and Security Sector Reform in Nautilus Institute. International Stabilisation Force – command: Timor-Leste**. Disponível em: < <https://nautilus.org/publications/books/australian-forces-abroad/east-timor/international-stabilisation-force-command-timor-leste/> >. Acesso em: 11 jul. 2016.

NEVES, Guteriano. **The Paradox of Aid in Timor-Leste**, 25 de julho de 2006. La’o Hamutuk, Timor-Leste Institute for Reconstruction Monitoring and Analysis. Disponível em: < <https://www.laohamutuk.org/reports/ParadoxOfAid.pdf> >. Acesso em: 20 mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ): UNTAET United Nations Transitional Administration in East Timor, 2017**. Disponível em: <

<http://www.un.org/ga/acabq/documents/all/632?order=title&sort=asc> >. Acesso em: 14 jul.2017.

_____. **Carta de las Naciones Unidas. 1945.** Disponível em: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm> > . Acesso em: 04 nov. 2005.

_____. **Comissão de Consolidação da Paz (S/RES/1645)**, de 20 de dezembro de 2005. Disponível em: < [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1645%20\(2005\)&referer=http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1645%20(2005)&referer=http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml&Lang=S)>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**, 10 dez 1982. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. **Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad.** Documento S/PRST/2000/39, de 6 de dezembro de 2000. Disponível em: < http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2000/39&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/statements/2000.shtml&Lang=S> . Acesso em: 15 out. 2016.

_____. **Directrices Generales para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.** 1995. Disponível em: <http://www.tutn.org/depts/dpko/training/tes_publications/books/peacekeeping_training/gen%20guide_sp.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2005.

_____. **East Timor, United Nations Development Assistance Framework (2003-2005)**, novembro de 2000. Disponível em: < http://undp.east-timor.org/undp/pdf_files/reports_documents/undaf.pdf> . Acesso em: 25 abr. 2015.

_____. **East Timor 2020 – Our Nation, Our Future**, fevereiro de 2002. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/Our%2BNation%2BVision.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. **Evaluation of UNHCR’s repatriation and reintegration programme in East Timor, 1999-2003.** Fevereiro de 2004. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/403f62e17.pdf> >. Acesso em: 7 set. 2012.

_____. **Financial performance report of the United Nations Transitional Administration in East Timor for the period from 1 July 2000 to 30 June 2001 (A/56/922)**, de 06 abr 2002. Disponível em: < http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/56/922 > . Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. **Ficha de Informações sobre as Operações de Manutenção da Paz (2017).** Disponível em: < <http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> >. Acesso em: 1º Jan. 2018.

_____. **Formación de una nueva operación, 2017.** Disponível em: < <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/newoperation.shtml>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

_____. **Informe Brahimi. 2000.** Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/73/PDF/N0059473.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 08 out. 2005.

_____. **Memorandum of Understanding between the Republic of Indonesia and the United Nations transitional administration in East Timor regarding Cooperation in Legal, Judicial and Human Rights related matters**, 6 de abril de 2001. Disponível em: <<http://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/Other-Docs/mou-id-untaet.htm>> . Acesso em: 6 jul. 2016.

_____. **Missão Integrada das Nações Unidas no Timor-Leste: Antecedentes. 2016.** Disponível em: <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unmit/background.shtml>> . Acesso em: 10 abr. 16.

_____. **Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Enfrentando nuevos retos, Qué es el mantenimiento de la paz? 2004.** Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/faq/>>. Acesso em: 15 dez. 2005.

_____. **Que no haya salida sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas (S/2001/394)**, de 20 de abril de 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2001/394>> . Acesso em: 23 mar. 2015.

_____. **Question of East Timor-Report of the Secretary-General (A/53/951, S/1999/513)**, de 05 mai 1999. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/126/29/IMG/N9912629.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. **Regulamento NO. 2000/17 (UNTAET/REG/2000/17), “Sobre a Proibição da Exploração e exportação de madeira do Timor-Leste”**, 10 de maio de 2000. Disponível em: <<http://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/UNTAET-Law/Regulations%20English/Reg2000-17.pdf>>. Acesso em: 20 de abr. 2016.

_____. **Regulamento NO. 2001/2 (UNTAET/REG/2001/2), “Sobre a Eleição de uma Assembleia Constituinte para Preparar uma Constituição para um Timor-Leste Independente e Democrático**, 16 de março de 2001. Disponível em: <<http://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/UNTAET-Law/Regulations%20English/Reg2001-02.pdf>>. Acessado em: 25 abril. 2016.

_____. **Regulation NO. 2001/1 (UNTAET/REG/2001/1), On the Establishment of a Defense Force for East Timor**, de 31 de janeiro de 2001. Disponível em: <<http://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/UNTAET-Law/Regulations%20English/Reg2001-01.pdf>> . Acesso em: 20 maio. 2016.

_____. **Regulation NO. 2001/10 (UNTAET/REG/2001/10), On The Establishment of a Commision for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor**, de 13 de julho de 2001. Disponível em: <<http://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/UNTAET-Law/Regulations%20English/Reg2001-10.pdf>>. Acesso em: 14 maio. 2016.

_____. **Relatório da Comissão Especial Independente de Inquérito para Timor-Leste**, de 2 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://static.publico.pt/docs/internacional/Onutimorrelatoriocompleto.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. **Report of the Secretary General - An Agenda for Development – Doc A/48/935**. 1994. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PBC%20A48935.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General - “In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all” - Doc A/59/2005**. 2005. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005>. Acesso em: 05 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2000/53**, de 26 de janeiro de 2000. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2000/53>>. Acesso em: 07 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2000/53/Add.1**, de 8 de fevereiro de 2000. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2000/53/Add.1>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2000/738**, de 26 de julho de 2000. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2000/738>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2001/42**, de 16 de janeiro de 2001. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2001/42>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2001/436**, de 2 de maio de 2001. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2001/436>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2001/419**, de 24 de julho de 2001. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2001/419>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2001/983**, de 18 de outubro de 2001. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2001/983>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2002/80**, de 17 de janeiro de 2002. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2002/80>>. Acesso em: 20 ago.

2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2002/80/Coor.1**, de 23 de janeiro de 2002. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2002/80/Coor.1>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2002/432**, de 17 de abril de 2002. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2002/432>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2002/432/Add.1**, de 24 de abril de 2002. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2002/432/Add.1>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2002/1223**, de 6 de novembro de 2002. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2002/1223>>. Acesso em: 26 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2003/243**, de 3 de março de 2003. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2003/243>>. Acesso em: 26 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2003/449**, de 21 de abril de 2003. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2003/449>>. Acesso em: 26 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2003/944**, de 6 de outubro de 2003. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2003/944>>. Acesso em: 26 ago. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2004/117**, de 13 de fevereiro de 2004. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/117>>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2004/333**, de 29 de abril de 2004. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/333>>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2004/669**, de 13 de agosto de 2004. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/669>>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2004/888**, de 9 de novembro de 2004. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/888>>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2005/99**, de 18 de fevereiro de 2005. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2005/99>>. Acesso em: 23 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2005/310**, de 12 de maio de 2005.
Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2005/310>>. Acesso em: 23 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2005/533**, de 18 de agosto de 2005.
Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2005/533>>. Acesso em: 23 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2006/24**, de 17 de janeiro de 2006.
Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2006/24>>. Acesso em: 30 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2006/251**, de 20 de abril de 2006.
Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2006/251>>. Acesso em: 30 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2006/580**, de 26 de julho de 2006.
Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2006/580>>. Acesso em: 30 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2006/628**, de 8 de agosto de 2006.
Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2006/628>>. Acesso em: 30 set. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2007/50**, de 1º de fevereiro de 2007.
Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2007/50>>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2007/513**, de 28 de agosto de 2007.
Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2007/513>>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2008/26**, de 17 de janeiro de 2008.
Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2008/26>>. Acesso em: 13 out. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2008/501**, de 29 de julho de 2008.
Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2008/501>>. Acesso em: 13 out. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2009/72**, de 4 de fevereiro de 2009.
Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2009/72>>. Acesso em: 27 out. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2009/504**, de 2 de outubro de 2009.
Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2009/504>>. Acesso em: 27 out. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2010/85**, de 12 de fevereiro de 2010. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/2010/85>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2010/522**, de 13 de outubro de 2010. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/2010/522>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2011/32**, de 25 de janeiro de 2011. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/2011/32>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2011/641**, de 14 de outubro de 2011. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/2011/641>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2012/43**, de 18 de janeiro de 2012. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/2012/43>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. **Report of the Secretary General – Doc S/2012/765**, de 15 de outubro de 2012. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/2012/765>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. **Resolução 1272 (S/RES/1272)**, de 25 de outubro de 1999. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/312/77/PDF/N9931277.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Resolução 1704 (S/RES/1704)**, de 25 de agosto de 2006. Disponível em: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1704%20\(2006\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1704%20(2006))>. Acesso em: 22 ago. 2016.

_____. **Resolução 1802 (S/RES/1802)**, de 25 de fevereiro de 2008. Disponível em: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1802%20\(2008\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1802%20(2008))>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Resolution 1645 (Establishment of the Peacebuilding Commission)**. 2005. Disponível em: <<http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/S.RES.1645.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. **Um Programa de Paz, Diplomacia Preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz (Uma Agenda para a Paz)**. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 08 out. 2005.

_____. **UN Peacekeeping Facts and Sheet**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

_____. **UNHCR 2002 Global Appeal (Addendum)**, 2002. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/3e1a9fc00.pdf> >. Acesso em: 2 de fev. 2016.

_____. **We The Peoples The Role of the United Nations in the 21st Century (Millennium Report of the Secretary-General)**, março de 2000. Disponível em: < http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf >. Acesso em: 13 mai. 2016.

_____. **2005 World Summit Outcome**. Disponível em: < <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf> >. Acesso em: 22 ago. 2015.

_____. **What is Peacebuilding?** Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml> >. Acesso em: 20 out. 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding Contribution by Timor-Leste**, março de 2010. Disponível em: < https://www.pbsdialogue.org/media/filer_public/f8/9b/f89b72d1-053e-4dd6-9f3d-9dbb8e00c2f4/timor-leste_country-level_consultation_en.pdf >. Acesso em: 20 jul. 2015.

PARLAMENTO NACIONAL DO TIMOR-LESTE. **Regime Especial para a Definição da Titularidade dos Bens Imóveis (Lei N.º 13/2017)**, 5 de junho de 2017. Disponível em: < http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2017/serie_1/SERIE_I_NO_21.pdf >. Acesso em: 8 de ago. 2017.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança Após a Guerra do Golfo**. Brasília, FUNAG, 1998. 226 p.

PENNA, Rodrigo. **Option 3 Revited: A critical assessment of how the choices made in the build up of Timor-Leste's Security Sector contributed to the country's political crisis in 2006**. [2009]. Disponível em < <https://fundasaunmahein.files.wordpress.com/2009/11/timor-leste-ssr-kcl-rodri-go-penna.pdf> >. Acesso em: 3 mai. 2016.

PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. **Artigo à Folha de São Paulo intitulado “Haiti: um grande desafio”**, 11 de setembro de 2005. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1109200508.htm> >. Acesso em: 12 nov. 2013.

POGODDA, Sandra. As culturas de desenvolvimento e o local em Timor- Leste », **Revista Crítica de Ciências Sociais [Online]**, 104 | 2014, colocado online no dia 23 Setembro 2014, criado a 02 Outubro 2016. URL : <http://rccs.revues.org/5733> ; DOI : 10.4000/rccs.5733

PORTAL DE NOTÍCIAS G1. **Entenda a Crise em Timor Leste**, 11 de fevereiro de 2008. Disponível em: < <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL294353-5602,00-ENTENDA+A+CRISE+EM+TIMOR+LESTE.html> >. Acesso em: 11 de fev. 2016.

PORTAL DE NOTÍCIAS RTP. **2006 foi o ano de retrocesso em Timor Leste**, 25 de dezembro de 2006: Disponível em: < https://www.rtp.pt/noticias/mundo/2006-foi-o-ano-de-retrocesso-em-timor-leste_n133604 >. Acesso em: 3 fev. 2016.

POWER, Samantha. **Chasing the Flame: Sérgio Vieira de Mello and the Fight to Save the world**. London, Allen Lane/Penguin Press, 2008. 622 p

THAKUR, Ramesh; SCHNABEL, Albrecht. Cascading generations of peacekeeping: across to Mogadishu Line to Kosovo and Timor. In SCHNABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh (ed). **United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement**, Tokyo, The United Nations University Press, 2001. p. 03 – 25.

THE COMMISSION OF TRUTH AND FRIENDSHIP (CTF) INDONESIA – TIMOR LESTE. **Final Report of The Comission of Truth and Friendship (CTF) Indonesia – Timor-Leste**, 31 de março de 2008. Disponível em: < <http://www.cja.org/downloads/Per-Memorial-Ad-Spem-Final-Report-of-the-Commission-of-Truth-and-Friendship-IndonesiaTimor-Leste.pdf> >. Acesso em: 3 fev. 2016.

THE HERITAGE FOUNDATION. **Timor-Leste**. Disponível em <<http://www.heritage.org/index/country/timorleste>. Acesso em: 23 jan. 15.

THE LA'O HAMUTUK BULLETIN. **Funding East Timor's Reconstruction: an Overview**, abril de 2001. Disponível em < <http://www.etan.org/lh/bulletinv2n1.html> >. Acessado em 2 de abril de 2016.

_____. **A Review of the First Year of the Transition Support Program**, maio de 2003. Disponível em: < <http://www.laohamutuk.org/Bulletin/2003/May/lhbl4n2e.pdf> >. Acesso em: 1º mai. 2016.

THE WORLD BANK. **Report No. 36590 - Timor Leste - Project Performance - Assessment Report**, 27 de junho de 2006. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/766831468340312739/pdf/36590.pdf> >. Acesso em: 22 fev. 2016.

_____. **Background Paper Prepared For The Information Meeting On East Timor**, de 29 de setembro de 1999. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/310611493730461810/pdf/114498-WP-AGENDA-R-OUO-9.pdf>> . Acesso em: 14 out. 2015.

_____. **Projects and Operations**. Disponível em: < <http://projects.worldbank.org/search?lang=en&searchTerm=timor-leste> >. Acesso em: 14 fev. 2016.

_____. **The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems and Tradeoffs**, novembro de 2002. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/pt/449181468761984862/pdf/263610PAPER0Co1on0wp0no20East0Timor.pdf> > . Acesso em: 2 out. 2016.

_____. **Timor Leste Desafios Para Uma Nação Nova**, de 01 de maio de 2002. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/457991468761964969/pdf/232850TP0CEM0Portuguese.pdf> >. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. **Timor-Leste Country Program Evaluation, 2000–2010**, 29 de abril de 2011. Disponível em: < <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22736> >. Acesso em: 22 ago. 2016.

_____. **Timor-Leste Education Since Independence From Reconstruction to Sustainable Improvement**, dezembro de 2004. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/511861468761067305/pdf/297840PAPER0TP11NEPENDENCE01public1.pdf>> . Acesso: 7 mai. 2016.

_____. **Timor-Leste: Environmental Analysis**, julho de 2009. Disponível em: < <https://www.laohamutuk.org/econ/SDP/WBEnvironmentTLJuly09.pdf> >. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. **Trust Fund for East Timor. Update 10**, 17 de julho de 2001. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/122681468120242138/text/392730TFET1Update1001PUBLIC1.txt>> . Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. **Trust Fund for East Timor. Update. 1**, 7 de agosto de 2000. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/660021468761109882/pdf/392480ENGLISH0TP0TFETUpdate101PUBLIC1.pdf> >. Acesso em: 14 fev. 2016.

UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF). **At a glance: Timor-Leste**.

Disponível em: <http://www.unicef.org/infobycountry/Timorleste_statistics.html. Acesso em: 27 jan. 15.

UNITED NATION’S EXECUTIVE COMMITTEE ON HUMANITARIAN AFFAIRS.

Report on Integrated Missions, 16 de julho de 2006. Disponível em: < <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/missions/missions.pdf>> . Acesso em: 25 jul. 2016.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Reflections on the State Institutions Building Support in Timor-Leste. Capacity development, integrating mission, and financial challenges**, novembro de 2004. Disponível em:

<http://www.albacharia.ma/xmlui/bitstream/handle/123456789/30539/0286Reflections_on_the_State_Institution-Building_Support_in_Timor.pdf?sequence=1 >. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. **Timor-Leste, Human Development Report 2006**, janeiro de 2006 . Disponível em: < http://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/timor-leste_hdr_2006.pdf> . Acessado em: 30 abr. 2015.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 429 p

ANEXO A – DECLARAÇÃO CONJUNTA UDT/FRETILIN SOBRE OS PRIMÓRDIOS DO CONSELHO NACIONAL DA RESISTÊNCIA TIMORENSE. 1986.

18/3/86

(Central Timorese Party)
Secretariat

JOINT COMMUNIQUE

Following earlier meetings under the auspices of CDS (Democratic Social Centre), Fretilin and UDT delegations met on Friday 14th March 1986 at the CATIMOR (Cabinet For Timorese Affairs), in Lisbon, where important matters on the question of East Timor have been discussed with the aim of joint action being taken on the defence of the interests of all East Timorese people.

To inform public opinion about this momentous historical period being actually lived by these two political organizations, with unbending responsibility over the East Timor question, the two delegations wish to inform that:

1 - FRETILIN and UDT through their organizations in Lisbon have decided to start bilateral meetings, conscious of their responsibility towards their people and to correspond to all expectations manifested in that way by several opinion bodies;

2 - These meetings started on December 16th 1985, under the important mediation role of CDS and both parties wish that such role continue and be extended to other Portuguese political forces;

3 - Thanks to earlier contacts, other joint decisions have already been taken such as:

- meeting with Mr. Lucas Pires as MEP;
- meetings with the presidential candidates Drs. Maria Soares, Salgado Zenha e Prof. Freitas do Amaral.

It has not been possible to have a meeting with Ms. Maria de Lurdes Pintassilgo as she was away from Lisbon at that time.

4 - The two delegations reaffirmed Portugal's important role on the responsibilities which she is vested by the Portuguese Constitution and by the International Law. That is why they point towards the necessity of a larger effort not only in terms of the media but also a political and diplomatic action amongst the representatives of the Portuguese State and the true representatives of the East Timorese people;

5 - They manifest their concern on the current important diplomatic offensive being taken by Indonesia, both within the EEC and with the Non Aligned Countries and the absence of an adequate response by Portugal amongst its allies in spite of the existing large understanding by the Portuguese public opinion through their support and defence on the fight of the East Timorese people on their self determination and independence;

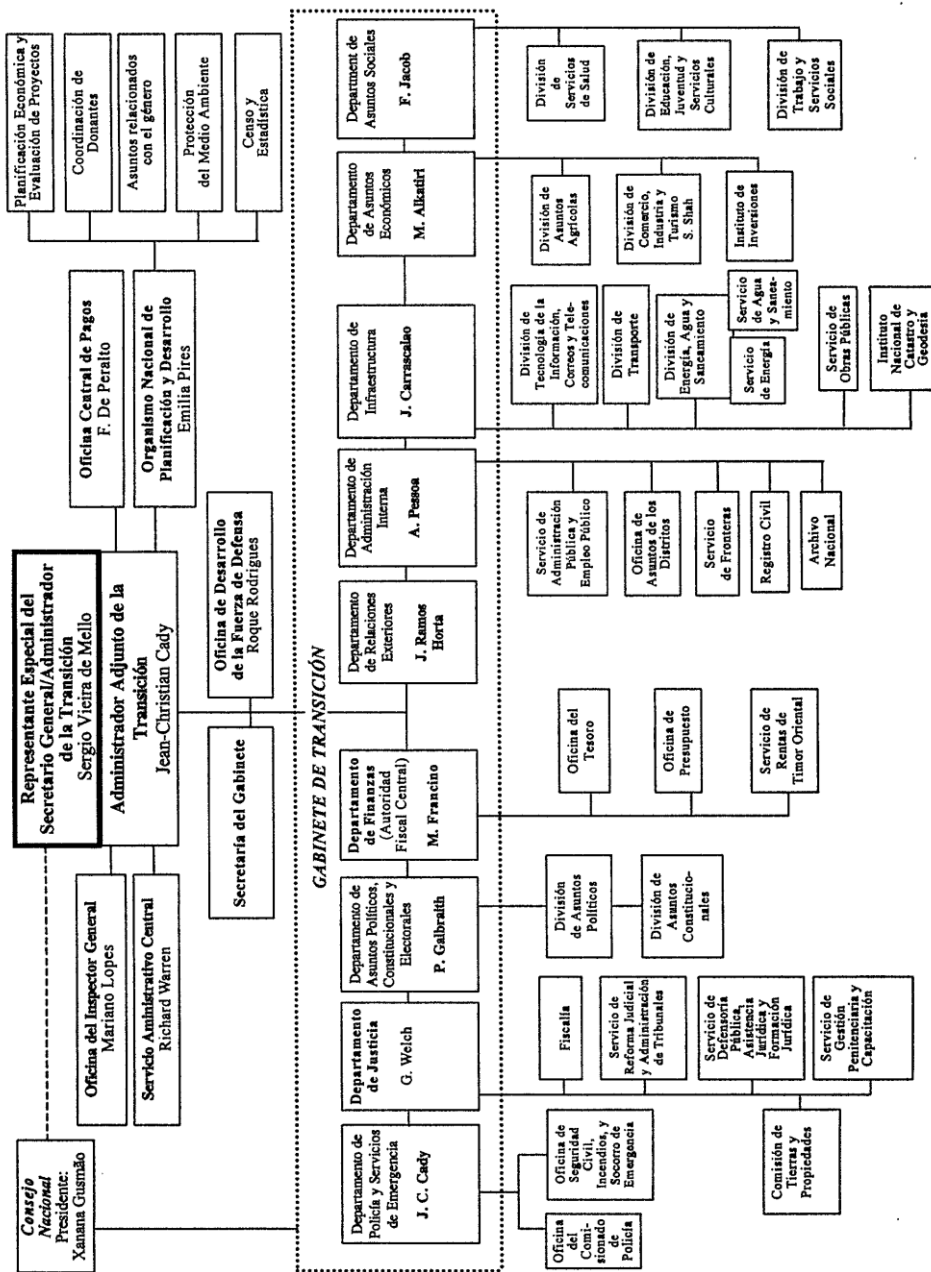
6 - In order to give a wider coverage to the joint actions already undertaken and to correspond all the expectations already generated the two delegations have agreed to have a joint press conference on the next 24/3/86 which is the 3rd year when the Preliminar Talks between the Indonesian High Commander in East Timor and the Chief of Staff of the Timorese National Resistance, Commander Xanana Gusmao took place in 23rd of March 1983;

ANEXO B – 1º ESBOÇO DA ADMINISTRAÇÃO DE TRANSIÇÃO.

S/2001/42

Organigrama

Administración de Transición para Timor Oriental



Fonte: Extrato do relatório da ONU S/2001/42, de 16 de janeiro de 2001

ANEXO C – THE JOINT ASSESSMENT MISSION (JAM) TO EAST TIMOR (OCTOBER/NOVEMBER 1999)

Box 1: The Joint Assessment Mission (JAM) to East Timor (October/November 1999)

The JAM to East Timor was endorsed at the Friends of East Timor Meeting organized by the World Bank with donors, UN agencies and East Timorese representatives on September 29th. Early deployment of the mission was deemed essential, to avoid the risk of delays in the transition from emergency relief to more sustainable development support.

The mission was “joint” first and foremost in its efforts to develop an equal partnership between its 25 international and 25 Timorese participants. The involvement of Timorese coordinators and technical specialists was critical in orienting the mission to the Timorese context. It also helped the various international partners and their Timorese counterparts to come up with a coherent plan endorsed by all sides. To foster compatibility with longer-term development objectives, the JAM used a comprehensive development framework approach, covering eight sectors and incorporating international technical expertise from five donor countries, four UN agencies, the European Commission, the Asian Development Bank and the World Bank. A concurrent mission of the IMF accompanied the JAM.

Substantial investment in planning was made prior to the launch of the mission, with Timorese leadership carefully selecting their technical representatives from both internal and exiled communities and differing political backgrounds, the Bank and other donors coordinating on terms of reference and selection of representatives with compatible skills, and the Bank and UNAMET dedicating staff to resolve logistical problems.

The first mission members arrived in East Timor on October 20, 1999, where they were organized in eight field teams made up of an equal number of East Timorese and international experts. Teams covered health, education, agriculture, infrastructure, private sector development, justice, public administration requirements, and macroeconomic issues. A coordination team made up of East Timorese, World Bank and UNAMET representatives monitored the overall process and results. The public administration and macroeconomic/fiscal teams synthesized the results of the sector teams in order to make recommendations on civil service structures, size, wages, and development of a one-year recurrent and three-year reconstruction budget, with associated external financing requirements. The teams were housed in tents in the abandoned parliament building for three weeks and conducted intensive field assessments.

The JAM made several recommendations, which were critical for East Timor’s reconstruction in the medium term. During the JAM, Timorese leadership took the decision to keep re-recruitment into the civil service below 12,200 civilian staff (as opposed to 28,000 prior to the ballot), both to remove unproductive functions and to allow space in the budget for more competitive wage levels. The decision on the source of applicable law, the program for recovery in the health sector and the emphasis in the education sector on a gradual (rather than big bang) language transition were initially laid out during the JAM. The JAM recommendations also placed strong emphasis on community driven reconstruction and private sector recovery, which resulted in a strong bottom-up and society-wide emphasis within the reconstruction program.

The JAM had gaps. For example, no costing was produced for the police. With hindsight the JAM would have benefited from the inclusion of experts on policing and security matters. Inadequate attention was given to the impact of wage-setting by the UN and other international institutions (including the World Bank) on the local labor market and civil service recruitment. This is an adverse impact of international aid flows that dogs many post-conflict recovery efforts, and would have benefited from a strong drive for a coordinated policy linked to market conditions early on.

The JAM took place in parallel to other planning and budgeting exercises, notably DPKO mission planning and development of the assessed contribution budget for UNTAET, and the consolidated appeal for humanitarian assistance. There was initial concern that the activities of the joint assessment mission would detract attention from the humanitarian appeal. These concerns were largely allayed through cooperation between the JAM and OCHA. Staff from the two institutions compared the preliminary needs

ANEXO D – PLANEJAMENTO DA FASE DE CONSOLIDAÇÃO DA UNMISET

S/2004/333

Anexo I Programa I. Apoyo a la administración pública y el sistema de justicia en Timor-Leste

Proyecto	Situación al mes de mayo de 2004	Apoyo de las Naciones Unidas en la etapa de consolidación Timor-Leste	Medidas que debe adoptar Timor-Leste	Apoyo que deben prestar los Estados Miembros	Logros previstos para mayo de 2005 – Necesidades restantes
Ayuda a la administración pública de Timor-Leste para que franquee un umbral crítico de autosuficiencia y desempeñe debidamente funciones clave.	El Parlamento Nacional ha aprobado la Ley de administración pública y la Ley orgánica sobre la presidencia. Otras leyes y políticas críticas, en particular leyes orgánicas de diversas instituciones estatales, se hallan en una fase inicial de formulación. Se han cubierto en la actualidad 11.352 (87%) del total de 13.082 puestos presupuestados. Se ha cubierto actualmente el 77,5% de todos los puestos de nivel medio.	El grupo de 58 asesores civiles seguirá fortaleciendo la administración pública y el sistema judicial e impartiendo formación mediante: Asistencia en la formulación de políticas y reglamentos. Preparación de manuales e instrucciones operacionales y reglamentarias. Capacitación de instructores de Timor.	Aprobación oportuna de las disposiciones administrativas necesarias para garantizar la plena contribución de todos los asesores civiles, e identificación de todos los homólogos timorenses. Progresos significativos en la aprobación de los marcos jurídicos y leyes orgánicas pertinentes, códigos de conducta y normas, reglamentos y procedimientos operativos en materia de gestión de los recursos humanos.	A apoyo a los 99 puestos determinados para prestar asistencia a través del PNUD, adicionales al apoyo bilateral. Otras iniciativas bilaterales de capacitación, incluso programas en ultramar de corta y larga duración. Asistencia técnica y de otro tipo de donantes bilaterales en las esferas determinadas por la Misión de evaluación de las necesidades en el sector judicial.	La administración timorense deberá superar un umbral crítico de autosuficiencia, con leyes básicas y marcos reglamentarios en vigor y una administración pública que posea las competencias necesarias para desempeñar las tareas básicas de administración y de gobierno. <i>Seguirá habiendo algunas necesidades de asistencia bilateral, en particular capacitación o apoyo constantes en ámbitos que requieren conocimientos técnicos o muy especializados.</i>
La administración pública ha adquirido las competencias profesionales básicas, aunque sigue siendo necesaria la asistencia internacional en ámbitos determinantes como las finanzas, la administración estatal y la justicia.	El sector judicial sigue adoleciendo de una escasez de personal cualificado y una infraestructura limitada, lo que provoca retrasos y detenciones ilegales.	Capacitación en el servicio. Programas oficiales de capacitación en el país en esferas generales y especializadas. Apoyo a la Oficina del Proveedor cuando se establezca.	Aprobación de la legislación relativa a la Oficina del Proveedor de Derechos Humanos y Justicia, y pleno establecimiento de ésta. Elaboración del código de conducta para el personal penitenciario, mecanismo de supervisión de prisiones, establecimiento de la Comisión Nacional Penitenciaria y de instalaciones para delincuentes juveniles.	A apoyo a la Oficina del Proveedor cuando se establezca.	

Proyecto	Situación al mes de mayo de 2004	Apoyo de las Naciones Unidas en la etapa de consolidación	Medidas que debe adoptar Timor-Leste	Apoyo que deben prestar los Estados Miembros	Logros previstos para mayo de 2005 - Necesidades restantes
Asistencia para hacer comparecer ante la justicia a los responsables de delitos graves cometidos en 1999, de conformidad con las prioridades enunciadas por el Consejo de Seguridad en sus resoluciones 12.72 (1999), 1319 (2000) y 1338 (2001).	Se ha dictado un total de 82 actos de acusación contra 369 personas, incluidas 10 causas prioritarias y 5 casos de violencia generalizada. Hasta la fecha, se han fallado 52 sentencias (50 condenas por algún cargo y 2 absoluciones totales); los procedimientos de apelación han concluido en 47 de los casos y 5 sentencias están en fase de apelación. Hay 15 casos pendientes en las salas especiales y 23 casos suspendidos por encontrarse los acusados (281) fuera de la jurisdicción.	Funciones operativas y de capacitación de los investigadores, fiscales, jueces y abogados defensores internacionales. Apoyo al proceso complementario de la Comisión de la Verdad, la Acogida y la Reconciliación.	Consideración oportuna de nuevos jueces internacionales para garantizar la eficacia y agilidad de las actuaciones judiciales. Apoyo al proceso complementario de la Comisión de la Verdad, la Acogida y la Reconciliación.	Asistencia técnica y de otro tipo de donantes bilaterales. Extradición de las personas acusadas para responder ante la justicia. Apoyo al proceso complementario de la Comisión de la Verdad, la Acogida y la Reconciliación.	Conclusión de la investigación de los asesinatos del personal de las Naciones Unidas y de una serie de delitos de la máxima gravedad. Conclusión de todos los procesos de las personas acusadas presentes en Timor-Leste. Conclusión de la gran mayoría de las causas que se hallen en fase de apelación. Cabe la posibilidad de tener que adoptar medidas adicionales para responder plenamente al deseo de justicia de los afectados por la violencia en 1999.

Anexo II Programa II. Apoyo para fortalecer el mantenimiento del orden en Timor-Leste

Proyecto	Situación al mes de mayo de 2004	Apoyo de las Naciones Unidas en la etapa de consolidación	Medidas que debe adoptar Timor-Leste	Apoyo que debe prestar los Estados Miembros	Logros previstos para mayo de 2005 - Necesidades restantes
Ayuda a la PNTL para que alcance los niveles necesarios de capacidad profesional y técnica de conformidad con las normas internacionales.	Timor-Leste asumirá la autoridad ejecutiva de la policía el 20 de mayo de 2004. De la dotación prevista de 3 607 efectivos, han sido capacitados y desplegados 3 020 oficiales de la PNTL; han sido capacitados y desplegados los grupos especializados en medidas antidisturbios y patrullaje fronterizo.	Facilitar la expansión de la PNTL mediante el apoyo, la capacitación y el asesoramiento por parte de 157 asesores policiales; de la composición se revisará a finales de 2004, teniendo en cuenta la asistencia bilateral.	Aprobación de la legislación destinada a fortalecer la PNTL, en particular la ley orgánica de la policía, y medidas conexas tales como la aplicación del código de conducta y el establecimiento de mecanismos disciplinarios y de supervisión. Aprovo constante al desarrollo de la PNTL como servicio apolítico profesional. Adquisición del equipo necesario para que los organismos timorenses puedan desempeñar la función que se les ha asignado.	Iniciativas bilaterales de apoyo al fortalecimiento institucional de la PNTL. Suministro de equipo y capacitación para la PNTL y sus unidades especiales. Asistencia de los coparticipes en el desarrollo en ámbitos especializados clave, como medicina forense, a fin de que la PNTL pueda desempeñar las funciones propias de una fuerza policial viable y eficaz.	La PNTL superará el umbral crítico de autosuficiencia en calidad de servicio policial eficaz que opera en consonancia con las normas internacionales. <i>Para que la PNTL alcance un avanzado grado de desarrollo, será necesaria una asistencia bilateral permanente en forma de suministro de capacitación, apoyo técnico y equipo.</i>
Se han adquirido los conocimientos básicos, aunque es preciso un fortalecimiento institucional, en particular garantizar una actuación efectiva y profesional e impartir conocimientos especializados.	Se han suspendido las actividades de capacitación del Servicio de Despliegue Rápido debido a la falta de equipo.				
La PNTL se hace cargo plenamente del Comité de Fortalecimiento de la Policía Nacional, con progresos en las cuestiones administrativas y de procedimiento.					

ANEXO E – FUNDO PETROLÍFERO DE TIMOR-LESTE

Fundo Petrolífero de Timor-Leste

Muitas Nações, ricas em recursos petrolíferos, enfrentam problemas económicos e sociais consideráveis, apesar do seu potencial para gerar riqueza significativa destes recursos. Para evitar que Timor-Leste enfrente os mesmos problemas, a nossa Constituição exige que os recursos petrolíferos sejam propriedade do Estado e usados de uma forma justa e igualitária, de acordo com os interesses nacionais, e que os rendimentos obtidos, a partir desses recursos, levem ao estabelecimento de reservas financeiras obrigatórias.

O Fundo Petrolífero de Timor-Leste foi criado, em 2005, de acordo com a Constituição e de forma a fornecer um mecanismo para assegurar que os nossos recursos, de petróleo e gás, são geridos com prudência para o benefício das gerações actuais e futuras.

O Fundo é um fundo de riqueza soberano, onde Timor-Leste deposita a receita, proveniente do rendimento do petróleo e gás da Nação. O Fundo providencia um meio para construir uma fonte consistente e estável de rendimento, que pode ser usado para construir a nossa Nação.

Todas as receitas do petróleo, incluindo royalties e impostos, são depositadas directamente no Fundo Petrolífero. Anualmente, o Parlamento Nacional retira dinheiro do Fundo para compensar as necessidades/carências do Orçamento do Estado e investir no desenvolvimento de Timor-Leste. Todos os anos é calculado o montante Rendimento Sustentável Estimado (ESI), que é o montante que Timor-Leste pode gastar do Fundo, sem esgotar o seu saldo a longo prazo.

O Governo define a gestão global e estratégia de investimento do Fundo, com um conselho consultivo independente a providenciar aconselhamento e assistência. O Fundo Petrolífero adoptou uma estratégia de investimento conservadora, que anteriormente consistia principalmente em investimentos em títulos do Tesouro dos Estados Unidos.

Esta estratégia provou ser muito eficaz durante a crise financeira global onde o Fundo preservou a sua riqueza e foi um dos Fundos Soberanos de Riqueza com melhor desempenho no mundo. A estratégia de investimento actual é adoptar um portfolio mais equilibrado e diversificado, incluindo uma variedade de títulos e acções internacionais, para assegurar a protecção da riqueza e permitir o crescimento.

O Fundo Petrolífero de Timor-Leste é um passo essencial para se assumir o controlo do nosso próprio futuro e tomar as nossas próprias decisões sobre a melhor maneira de gerir os nossos recursos naturais.

ANEXO F – MAPAS DO TIMOR LESTE

Fonte: GOVERNO DE TIMOR-LESTE, TIMOR-LESTE, PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO 2011 – 2030.