



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Carlos Manuel Morgado Braz

## **A manutenção da paz e a sua sustentabilidade: As missões da ONU e a contribuição militar portuguesa em Timor-Leste**

Tese de Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais,  
na especialidade de Estudos da Paz e da Segurança, apresentada à Faculdade de Economia  
da Universidade de Coimbra para a obtenção do grau de Mestre

Orientadora: Professora Doutora Maria Raquel Freire

Coimbra, 2013

Página intencionalmente deixada em branco

*Um testemunho de reconhecimento sobre o esforço e a competência dos militares  
portugueses que contribuíram para a paz do povo de Timor-Leste,  
e à memória dos que morreram na luta pelo maior de todos os bens:  
a liberdade*

Página intencionalmente deixada em branco

## **AGRADECIMENTOS**

*"Aqueles que passam por nós, não vão sós, não nos deixam sós...deixam um pouco de si, levam um pouco de nós."*

Antoine F. de Saint Exupéry

Em primeiro lugar, à minha mulher, que sempre me estimulou a crescer pessoalmente e acima de tudo, pela inestimável paciência e compreensão que soube pautar nas diversas falhas no apoio familiar que fui tendo por força das circunstâncias ao longo destes últimos dois anos.

À minha orientadora, a Professora Doutora Maria Raquel Freire, por me ter transportado para o presente, as memórias da minha passagem por Timor-Leste e por me ter ajudado a transformar esses propósitos numa tese de dissertação de mestrado. Agradeço também, a oportunidade que me deu para integrar o seu Projeto de Investigação que reconheço, com gratidão, a confiança que em mim depositou desde o início deste trajeto académico.

Aos docentes do Mestrado de Relações Internacionais que contribuíram para o meu enriquecimento enquanto pessoa e que esta etapa que agora termino, possa de alguma forma, retribuir o conhecimento e o sentido crítico que me ofereceram.

Página intencionalmente deixada em branco

*Não basta falar de paz. É preciso acreditar nela. E não basta acreditar nela.*

*É preciso trabalhar por ela.*

Eleanor Roosevelt

Página intencionalmente deixada em branco



## RESUMO

O fim da *era* Guerra Fria, a desagregação da soberania nacional pelos efeitos da globalização e o ‘efeito CNN’, contribuíram inequivocamente para alterar a percepção de paz e segurança. O crescimento vertiginoso de conflitos assimétricos com características muito diferenciadas e implicações várias para o quadro geopolítico internacional, configuraram a necessidade de uma abordagem multidisciplinar em torno desta problemática, bem como o engajamento de medidas quantitativas e qualitativas para a (re)construção da paz.

Diante de um quadro fortemente marcado pelo silogismo aristotélico que preconiza a existência de paz se houver segurança e *vice versa*, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem tido um papel, por vezes de uma ambiguidade gritante, mas único. Apesar de colher muitas críticas, os resultados da sua atuação têm variado, verificando-se uma maior apetência para as missões de construção da paz (*peacebuilding*) em detrimento das de manutenção da paz (*peacekeeping*) uma vez que, as suas vulnerabilidades intrínsecas – a componente militar é a mais significativa – têm constituído um obstáculo para se poder tornar num ator mais eficaz. O modelo de *peacebuilding* junta muitas críticas por ser considerado um instrumento único, genericamente aplicado como resposta aos diferentes conflitos e que tem produzido resultados, em geral, frustrantes. Por outro lado, no que se refere ao mecanismo de *peacekeeping*, este é bem sucedido porquanto provoca ou ajuda a consolidar a reconciliação criando, ao mesmo tempo, as condições básicas, tanto no domínio da segurança como no respeito pelos direitos humanos, indispensáveis a uma paz sustentável e duradoura — Timor-Leste foi exemplo disso.

Com a apresentação deste tema propomo-nos abordar o papel da componente militar portuguesa no processo de construção da paz em Timor-Leste, avaliando o seu incontornável contributo para a criação de um ambiente seguro, a par da sua envolvimento com os atores locais e das implicações que tiveram na forma como se articulou ao longo dos sucessivos mandatos da ONU.

**Palavras Chave:** Manutenção de Paz, Consolidação da Paz, Componente Militar e Timor-Leste.

Página intencionalmente deixada em branco

## ABSTRACT

The end of the Cold War era, the break-up of national sovereignty by neo-liberal globalization and the 'CNN effect', contributed unequivocally to change our perception of peace and security. The breakneck growth of asymmetric conflicts with very different characteristics and different implications for international policy crashes into the need for a multidisciplinary approach in this issue, as well as the engagement of quantitative and qualitative measures for the (re) construction of peace.

In face of the Aristotelian syllogism that advocates the existence of peace if there is security and *vice versa*, the United Nations (UN) has had a unique role, even if sometimes quite ambiguous. Despite reaping much criticism, the results of its performance have varied, with a greater appetite for peacebuilding missions at the expense of peacekeeping since its intrinsic vulnerabilities – the military component is the most significant – have been an obstacle in order to become a more effective actor. On the one hand, the model of peacebuilding attracts much criticism for being a unique instrument, generally applied in response to different conflicts with frustrating results. On the other hand, the mechanism of peacekeeping is successful since it causes or helps to consolidate reconciliation, creating at the same time, the basic conditions in the fields of security and respect for human rights, which are essential to a sustainable and lasting peace — Timor-Leste was one example.

With the presentation of this dissertation we will discuss the role of the Portuguese military component in the peacebuilding process in East Timor, evaluating its unavoidable contribution to the creation of a secure environment, alongside its engagement with the local actors and their implications over the successive UN mandates.

**Keywords:** Peacekeeping, Peacebuilding, Military Component and Timor-Leste.

Página intencionalmente deixada em branco

## LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AO	Área de Operações
AOR	Área de Responsabilidade
APODETI	Associação Popular Democrática Timorese
ASDT	Associação Social Democrática Timorese
ASEAN	Associação do Sudeste Asiático
AUSBATT	Batalhão australiano
CA <sub>t</sub>	Companhia de Atiradores
CCS	Companhia de Comando e Serviços
CDH	Comissão de Direitos Humanos
CEE	Comunidade Económica Europeia
CI	Comunidade Internacional
CIVPOL	Polícia Civil das Nações Unidas
CMA	<i>Civil-Military Affairs</i>
CNRT	Conselho Nacional da Resistência Timorese
CNT	Contingente Nacional para Timor
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EASTBATT	Batalhão Leste
ERec	Esquadrão de Reconhecimento
EU	União Europeia
FCR	<i>Force Commander Reserve</i>
F-FDTL	FALINTIL - Forças de Defesa de Timor-Leste
FND	Força Nacional Destacada
FRAP	<i>Falintil Reintegration Association Program</i>
FRETILIN	Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente
GML	Grupo Militar de Ligação
GMP	Grupos de motivação política
IDP	<i>Internally Displaced Person</i>
INFOREP	Relatório de Informações

INTERFET	<i>International Force for East Timor</i>
IOM	<i>International Organization for Migration</i>
JORBATT	Batalhão jordano
KENCET	Companhia queniana
KOTA	União dos Filhos Heroicos da Montanha
LCT	Linha de coordenação tática
MP BRAZIL	Companhia de Policia Militar brasileira
NZBATT	Batalhão neozelandês
OI	Organização Internacional
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PHILLBATT	Batalhão filipino
PKF	<i>Peacekeeping Force</i>
PNTL	Polícia Nacional de Timor-Leste
POR AVN	Destacamento Aviação português
PORBATT	Batalhão português
RDS	<i>Rapid Deployment Service</i>
ROKBATT	Batalhão sul coreano
SFN	Sistema de Forças Nacional
SIC	Sistema Internacional Contemporâneo
SOP	<i>Standard Operations Procedure</i>
TACON	Controlo Tático
THAIBATT	Batalhão tailandês
UDT	União Democrática Timorense
UNAMET	<i>United Nations Administration Mission in East Timor</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNMISSET	<i>United Nations Mission of Support in East Timor</i>
UNMO	Observadores Militares das Nações Unidas
UNOTIL	<i>United Nations Office in Timor-Leste</i>
UNTAET	<i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>
VCP	<i>Vehicle Check Point</i>

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Espetro das missões Artº 5º e os Capítulos VI e VII ao abrigo da Carta da Nações Unidas	10
<b>Figura 2</b>	<i>Core business</i> das operações de paz multidimensionais da ONU	11
<b>Figura 3</b>	Mapa das missões de <i>peacekeeping</i> da ONU em curso	12
<b>Figura 4</b>	Mapa das missões de missões políticas e de <i>peacebuilding</i> em contexto pós-conflito da ONU em curso	13
<b>Figura 5</b>	Mapa geopolítico de Timor-Leste	21
<b>Figura 6</b>	Carta de Timor no espaço da Insulíndia em 1595	23
<b>Figura 7</b>	Dispositivo da PKF em Timor-Leste durante a missão da UNTAET	34
<b>Figura 8</b>	Divisão de Timor-Leste por distritos	35
<b>Figura 9</b>	Dispositivo da PKF por unidades militares de escalão Batalhão durante a missão da UNTAET	38
<b>Figura 10</b>	Organigrama do PORBATT durante a fase da missão da UNTAET nas fases II e III	40
<b>Figura 11</b>	Dispositivo da PKF por unidades militares de escalão Batalhão durante a missão da UNMISET	43
<b>Figura 12</b>	Quadro resumo da participação da componente militar portuguesa em termos de unidades escalão batalhão da UNTAET à UNMISET	46

Página intencionalmente deixada em branco



## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS</b>	xiii
<b>LISTA DE FIGURAS</b>	xv
<b>INTRODUÇÃO</b>	1
<b>CAPITULO 1</b>	
<b>ENQUADRAMENTO TEÓRICO DE <i>PEACEKEEPING</i> E <i>PEACEBUILDING</i>: O MODELO ONUSIANO</b>	5
1.1 - Delimitação dos conceitos de <i>peacekeeping</i> e <i>peacebuilding</i>	6
1.2 - O <i>peacekeeping</i> e <i>peacebuilding</i> : Origens, evolução e desenvolvimento no terreno	8
1.3 - A bibliografia sobre <i>peacekeeping</i> e <i>peacebuilding</i> em Relações Internacionais: da teoria à prática	14
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>CARATERIZAÇÃO GEOPOLÍTICA E HISTÓRICA DE TIMOR-LESTE</b>	21
2.1 - Da descoberta à colonização	22
2.2 - O processo de descolonização (1974-1975)	24
2.3 - O exercício da autodeterminação e o contexto internacional	25
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>A (RE)CONSTRUÇÃO DA PAZ E O CONTRIBUTO MILITAR PORTUGUÊS: DA UNTAET À UNMISSET</b>	31
3.1 - O paradigma do multilateralismo e a participação militar portuguesa: O conceito de força de quadrícula	32
3.2 - A análise dos mandatos e as implicações na articulação da componente militar	46
3.3 - As lições aprendidas num modelo entre a formalidade das SOP e as dinâmicas informais	55

<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>CONCLUSÕES E PERSPETIVAS FUTURAS</b>	59
4.1 - Contribuições	60
4.2 - Perspetivas futuras	64
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	67

## INTRODUÇÃO

O fim da *era* Guerra Fria, a desagregação da soberania pelos efeitos da globalização e o ‘efeito CNN’, contribuíram inequivocamente para alterar a percepção de paz e segurança. O crescimento vertiginoso de conflitos assimétricos com características muito diferenciadas e implicações várias para o quadro geopolítico internacional, configuravam a necessidade de uma abordagem multidisciplinar em torno desta problemática, bem como o engajamento de medidas qualitativas para a (re)construção da paz.

A Organização das Nações Unidas (ONU) é considerada um fórum privilegiado de multilateralismo mas tem sido sistematicamente confrontada com a necessidade de uma renovação pragmática, estratégica e organizativa pelo que a conceção onusiana de edificar uma paz sustentável, prevenindo o ressurgimento da conflitualidade, demonstra uma forte inspiração, tanto no pensamento como na postura, da escola nórdica dos estudos para a paz. Neste contexto, e perante um quadro que gerou profundas mudanças nas dinâmicas e processos sobre segurança internacional, a *Agenda para a Paz* representou o marco dessa mudança. A ONU identificou (novos) riscos à estabilidade global, que estavam muito para além da contenção das hostilidades que envolviam as partes em conflito, como se fazia até então, nas operações de manutenção da paz (*peacekeeping*)<sup>1</sup> de Primeira Geração.

Diante de um quadro fortemente marcado pelo silogismo aristotélico que preconiza a existência de paz se houver segurança e *vice versa*, a ONU tem tido um papel, por vezes dúbio, mas único. O modelo de construção da paz (*peacebuilding*) junta muitas críticas por ser um instrumento único, genericamente aplicado como resposta aos diferentes conflitos cujos resultados têm sido, em geral, frustrantes. Por outro lado, no que se refere ao mecanismo de *peacekeeping*, este tem sido relativamente bem-sucedido porquanto ajuda a consolidar a reconciliação criando, as condições básicas no domínio da segurança e no respeito pelos direitos humanos, indispensáveis a uma paz sustentável e duradoura – Timor-Leste – foi exemplo disso.

Nesse sentido, com a apresentação deste tema propomo-nos abordar o papel da componente militar portuguesa no processo de construção da paz em Timor-Leste, através de uma análise aos sucessivos mandatos e às implicações multifuncionais que tiveram na

---

<sup>1</sup> Durante a apresentação desta dissertação, os conceitos de ‘manutenção de paz’ e ‘construção da paz’ são concetualizados pelos termos de *peacekeeping* e *peacebuilding*. No Capítulo 1, far-se-á a sua análise detalhada.

forma como o estado português foi operacionalizando a presença desta componente no território e que se constituiu, por conseguinte, como o estudo de caso desta dissertação.

A investigação foi preenchida por uma multiplicidade de posicionamentos teóricos, na linha de autores como Bellamy e Williams (2005), Paris e Sisk (2009), Doyle e Sambanis (2006) e Richmond (2004; 2009; 2011), com o intuito de explicar os pressupostos subjacentes a este tipo de intervenções, analisando as relações muitas vezes desajustadas entre o que é assumido ao nível do planeamento e a realidade vivida no terreno.

Ainda que o (re)viver desta avassaladora experiência possa ter potenciado a investigação pelo facto de ter sido participante e observador, não deixou de se revestir de singular importância, pelo desafio imposto à delimitação da abordagem no contributo da componente militar portuguesa em território timorense.

Ao longo da dissertação serão trabalhados os conceitos de *peacekeeping* e *peacebuilding*, sobre os quais é importante perceber *à priori*, a sua delimitação e o nosso posicionamento. No espectro da conflitualidade internacional, o papel primário das operações de paz é prevenir o ressurgimento do conflito armado e garantir a implementação dos acordos políticos (Bercovitch e Jackson, 2012:75). As missões de *peacekeeping* constituem pois, por outras palavras, uma forma (não um método) de intervenção sem recurso ao uso da força de uma ‘terceira parte’, numa disputa ou num conflito normalmente intraestatal, com o objetivo de cessar as hostilidades e criar o diálogo, atuando dentro dos princípios do consentimento e da imparcialidade.

Genericamente, as operações de *peacekeeping* são desenhadas para serem mais uma medida ‘profilática’ do que uma ‘cura’. Este tipo de operações são implementadas depois de se alcançar um cessar fogo e de se chegar a um acordo com as partes envolvidas no conflito, não providenciando uma intervenção mais abrangente e estrutural no processo de resolução do conflito. O outro conceito – *peacebuilding*<sup>2</sup> – apresentado por Boutros Boutros-Ghali em 1992 é certamente mais relevante na análise das dinâmicas estruturais porquanto intervém na reconstrução de todas as funções vitais do Estado, que no fundo, estão no epicentro das múltiplas e complexas causas que originam conflitualidade (Paris e Sisk, 2009:4-7).

---

<sup>2</sup> No léxico das missões apresentadas por Boutros-Ghali, este conceito refere-se ao *peacebuilding pós-conflito* que será analisado mais detalhadamente no Capítulo 1.

A realização desta investigação assentou no *process tracing*<sup>3</sup> dos mandatos das missões de *peacekeeping*, dentro de um período de análise compreendido de 25 de outubro de 1999 a 11 de junho de 2004, data em que cessaram as responsabilidades de Portugal em termos de presença militar no âmbito da *Peacekeeping Force* (PKF).

A pesquisa conduziu a uma minuciosa análise documental de fontes primárias e secundárias e de entrevistas qualitativas semiestruturadas aos comandantes dos contingentes militares, para as quais assentámos em elementos teóricos cruciais para o entendimento da pergunta de partida: *Em que medida a componente militar portuguesa contribuiu para a manutenção da paz em Timor-Leste?*

Como as premissas das operações de paz enformam a atuação da componente militar, o resultado desta investigação exigiu, ainda, a compreensão dos diversos significados de manutenção e consolidação da paz. A primeira frente tomou corpo no Capítulo 1, com o enquadramento teórico do modelo onusiano em que se procurou concetualizar e delimitar os conceitos de *peacekeeping* e *peacebuilding* nas suas bases teóricas. Numa segunda linha de análise, identificámos as principais abordagens na bibliografia de Relações Internacionais visando a sua aplicabilidade no terreno.

No Capítulo 2, de cariz mais geopolítico e histórico, fazemos uma caracterização da história política de Timor-Leste, do seu descobrimento no Século XVI, passando pelo processo de descolonização (1974-1975) até à consulta popular de 30 de agosto de 1999.

O resultado desta consulta foi o ‘grito de independência’, cujo eco se fez ouvir na denúncia das violações aos direitos humanos por parte dos grupos pró integração à Indonésia, antes e durante a *United Nations Administration Mission in East Timor* (UNAMET). A substituição pela Resolução 1272 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que estabeleceu a *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) a 25 de outubro de 1999, serviu de ponto de partida para o capítulo seguinte.

---

<sup>3</sup> Este método incorpora a relação entre a especificidade dos eventos históricos e as generalizações que daí possam ser obtidas. George e Bennett definiram *process tracing* “[...] as the method [that] attempts to identify the intervening causal process - the causal chain and causal mechanism - between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable” (2005: 206). De acordo com estes autores, a principal diferença ontológica entre um método estatístico que tenta definir efeitos causais, o método de *process tracing*, identifica os mecanismos causais que ligam as causas aos efeitos.

No Capítulo 3, analisámos especificamente a participação militar portuguesa nos mandatos da UNTAET e da *United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISET), que além de se distinguir das restantes forças multinacionais, soube operacionalizar a questão da articulação das tarefas decorrentes da sua missão com as dinâmicas informais que contribuíram para a consolidação da paz. Na segunda frente complementar deste capítulo analisámos na prática, a forma como a componente militar se articulou ao longo dos sucessivos mandatos e da importância que teve a adoção do *conceito de quadrícula*<sup>4</sup>. Este conceito sob o ponto de vista do entrosamento com os atores locais e a população, provou ser estruturante na consolidação da paz e na afirmação da presença militar portuguesa.

Antes de se passar ao capítulo seguinte, apresenta-se no final, uma reflexão sobre as lições aprendidas no processo genealógico das missões nesta operação de paz das Nações Unidas, na perspetiva de um modelo de abordagem entre as dinâmicas informais e as formais. Terminamos esta dissertação com as conclusões onde procurámos a materialização dos elementos teóricos assentes na participação da componente militar na operação de paz em Timor-Leste, e no impacto paulatinamente construído que teve na consolidação da paz.

Como o nosso trabalho não surge *ex nihilo*, e por conseguinte deve antes ser encarado como o início de uma nova fase de investigação – a cooperação militar bilateral e o relacionamento com as autoridades de Timor-Leste nas questões da sua implementação no terreno – que acreditamos que permitirá explorar novos instrumentos que sejam um objetivo estratégico para Timor-Leste e que Portugal poderá vir a confrontar no futuro.

---

<sup>4</sup> A organização e a articulação do Exército nos teatros de operações de Angola, Guiné e Moçambique teve de adaptar-se às características da guerra de guerrilhas, que se desenvolvia em superfície, com os adversários espalhados no seio da população e não a frente a frente, como aconteciam na guerra convencional, e cujo objetivo era a conquista das populações e não a posse de uma dada posição no terreno. Surgiu assim a necessidade de dispor de um conjunto de forças dispersas por todo o território de uma forma geral, divididos em setores com as unidades a ocuparem determinadas zonas, destinadas a guarnecê-lo e a estabelecer e manter o contato com a população - as forças de quadrícula. Foi num dispositivo de quadrícula que assentou a organização da componente militar portuguesa durante a missão da ONU em Timor-Leste.

## CAPITULO 1

### ENQUADRAMENTO TEÓRICO DE *PEACEKEEPING* E *PEACEBUILDING*: O MODELO ONUSIANO

A ONU é considerada no meio académico, por vários autores, como um fórum multiforme e multidimensional. Talvez pela recorrente necessidade de dar resposta às limitações da Carta das Nações Unidas, facto é que face às mudanças ocorridas no sistema internacional, onde ocorreram profundas transformações e cujos órgãos principais procuraram adaptar as funções da ONU à nova realidade, não conseguiu, modificar as estruturas existentes nem levar em consideração os seus pontos fortes e as suas limitações, o que se tem traduzido desde a sua criação, num estílar de utopias.

Apesar de colher muitas críticas e como será analisado mais adiante, os resultados da sua atuação têm variado. Verifica-se uma maior apetência para as operações<sup>5</sup> de *peacebuilding*<sup>6</sup> em detrimento das de *peacekeeping* uma vez que as suas vulnerabilidades intrínsecas – a componente militar é a mais significativa – têm constituído um obstáculo para se poder tornar num ator mais eficaz (Branco, 2004a:105).

Podemos ancorar a importância da preservação do ambiente político internacional, mas as opiniões dividem-se sobre os efeitos práticos do modelo onusiano, talvez por na maioria, se não mesmo na totalidade, a bibliografia estar mais focada nos ‘agentes’ do que nos destinatários dessas intervenções. Apesar de o debate ter alcançado a sua ‘maturidade’, parece ainda não ter conseguido dar resposta à mais elementar das questões: *as operações de peacekeeping mantêm a paz?*

Confrontamos essa questão com algumas configurações teóricas que assentam nos princípios liberais e pressupostos democráticos do modelo onusiano, com o registo crítico dos autores Bellamy e Williams (2005), Paris e Sisk (2009), Doyle e Sambanis (2006) e Richmond (2004; 2009; 2011), que aqui vamos analisar.

---

<sup>5</sup> O conceito de “Operações” adotado pela ONU tem a ver, sobretudo, com a condução política das operações. É na sua génese, substancialmente diferente do conceito militar.

<sup>6</sup> Na obstante de se utilizar usualmente a designação de “missão de *peacebuilding*”, formalmente nunca ocorreu nenhuma missão *per se*. Estas operações de “*peacebuilding*” operam em ambientes políticos favoráveis, normalmente após se ter conseguido um acordo político, sempre acompanhados de compromissos tangíveis das partes com o processo de paz onde o emprego da força pode coabitar com práticas das operações de paz tradicionais, razão pela qual são designadas de operações de segunda-geração ou “*peacekeeping*” multidimensionais ou multifuncionais.

## 1.1 - Delimitação dos conceitos de *peacekeeping* e *peacebuilding*

Ao longo da dissertação estão mencionados os conceitos de *peacekeeping* e *peacebuilding* e sobre os quais é importante percebermos *à priori*, a sua delimitação e o nosso posicionamento. A definição de *peacekeeping* tem variado ao longo dos anos bem como a sua prática. Genericamente, as operações de *peacekeeping* são desenhadas para serem mais uma medida ‘profilática’ do que uma ‘cura’. Este tipo de operações são implementadas depois de se alcançar um cessar-fogo e de se chegar a um acordo com as partes envolvidas no conflito. Apresenta-se pois, como uma técnica desenhada para preservar a paz, em zonas de hostilidades, tendente a assegurar uma presença física dos atores e agentes externos, com o consentimento das partes envolvidas, e com o objetivo de controlar a implementação de acordos relativos ao controlo do conflito e/ou a sua resolução. Servem também para assegurar o fornecimento de assistência humanitária, apesar de não providenciar uma ligação mais abrangente e estrutural do processo de resolução do conflito. Assim poderemos definir o *peacekeeping* como:

[...] Field operations established by the United Nations, with the consent of the parties concerned, to help control and resolve conflicts between them, under United Nations command and control, at the expense collectively of the member states, and with the military and other personnel and equipment provided voluntarily by them, acting impartially between the parties and using force to minimum extent necessary (Goulding, 1993:455).

O modelo inicial do *peacekeeping* traduzia-se em dois vetores: de observação do cessar-fogo e colocação de forças militares [armadas] de interposição entre as fações beligerantes. Nos últimos anos verificou-se uma evolução, para um modelo complexo de operações que envolvem diversas componentes – militar, policial e civil – que operam e trabalham em conjunto para criar as fundações de uma paz sustentável e duradoura.

O outro conceito – *peacebuilding* – apresentado por Boutros Boutros-Ghali surgiu, num contexto de intensas mudanças no sistema internacional, representadas especialmente pelo fim da Guerra Fria e pela intensificação do processo de globalização. Desde então, tornou-se num conceito de *catch all*, englobando várias (e por vezes contraditórias) perspetivas e agendas.



O conceito de *peacebuilding* apresentado nesta dissertação é aquele que procura analisar a sua gênese concetual, ou seja,

[an] action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict [...] which can prevent the recurrence of violence among nations and peoples (Boutros-Ghali, 1992: Capítulo VI, § 55).

o que envolve um conjunto de medidas identificadas como críticas para reduzir o risco de conflito, através do reforço e consolidação das capacidades nacionais, a todos os níveis, promovendo a contenção da violência direta e o desenvolvimento da paz (positiva).

Como foi enfatizado pelo antigo Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali, os acordos entre as partes em conflito nestas operações passaram a envolver não apenas os assuntos militares, mas também um largo espectro de matérias do foro civil. Assim, as Nações Unidas foram chamadas a desempenhar uma variedade de tarefas sem precedentes: A verificação dos acordos de cessar-fogo, o reagrupamento e a desmobilização das forças; a reintegração dos combatentes na vida civil e a destruição das suas armas; o planeamento e implementação dos programas de desminagem; o regresso dos refugiados e deslocados; o fornecimento de assistência humanitária; a supervisão das estruturas administrativas existentes; o estabelecimento de novas forças policiais; a verificação do respeito pelos direitos humanos; o planeamento e a supervisão de reformas constitucionais, judiciais e eleitorais; a observação, supervisão e mesmo a organização e condução de eleições; e a coordenação do suporte conducente à reabilitação económica e à reconstrução de Estados.

É um processo complexo e de longo prazo que visa criar as condições para uma paz sustentada, procurando atuar sobre as causas estruturais que estão na fonte da conflitualidade. Com a necessidade de limitar os conceitos enunciados defrontamo-nos com dificuldades teóricas, exacerbadas por interesses políticos e com conotações distintas. Contribuem para essas dificuldades, a persistência de conflitos intra-estatais e civis, em diferentes regiões, e a multiplicidade dos atores envolvidos (multilaterais, bilaterais, governamentais e não governamentais), cada qual com imperativos políticos e burocráticos próprios. Contudo, identificadas as limitações e disfunções, torna-se mais relevante obter-se,

[...] uma resposta mais integrada face à violência estrutural que tem estado associada a muitas intervenções, e à necessidade de desenvolver ações de contenção de violência e/ou prevenção da re-

escalada da mesma, a par de projetos de reconstrução e desenvolvimento, a diferentes níveis, por vezes, estas missões são enviadas para o terreno com mandatos demasiado abrangentes e vagos na delimitação de tarefas (Freire, Raquel, 2013:175).

pelo que o modelo de *peacekeeping* na operação de paz das Nações Unidas em Timor-Leste, tem sido um caso de particular interesse porque tem conseguido manter a paz surpreendentemente bem, apesar das formas diferenciadas de presença que assumiu nos sucessivos mandatos.

## **1.2 - O *peacekeeping* e *peacebuilding*: Origens, evolução e desenvolvimento no terreno**

A década de 1990 marcou a irrupção da teorização política sobre as questões de paz. No pensamento e na *praxis*, insistia-se no resgate dos estudos da paz não só como uma necessidade, como também, uma responsabilidade. Deixava-se então, a marginalidade do pensamento dos anos 1960-70 sobre este tema e assumia-se uma dinâmica classicista, por vezes de uma ambiguidade gritante face às questões da paz entre académicos e *policymakers* nos vários desafios políticos, institucionais e sobretudo de natureza operacional (Pureza e Cravo, 2005:10-11).

Alicerçada nas ideologias políticas e económicas do modelo de intervencionismo neoliberal, a construção da paz era vista como capital de reprodução de *realpolitik* de países ou agentes externos, que inevitavelmente influenciavam a natureza da resposta internacional (Tschirgi, 2004:1).

Diante da proliferação destas construções intelectuais e do ambiente internacional vivido nos anos 1990, Boutros-Ghali apresentou em junho de 1992, um conjunto de propostas inovadoras sobre um modelo de intervenção internacional sistematizadas num relatório intitulado *An Agenda for Peace*. Impondo considerações mais restritivas na concetualização da matriz de *peacebuilding*, conseguiu alcançar os fins traçados durante quase uma década apenas vindo a ser questionado pelas intervenções militares no Afeganistão e no Iraque, na sequência dos dramáticos acontecimentos de 11/9<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> A aplicabilidade do modelo de construção da paz dos anos 1990 para o Afeganistão e o Iraque por exemplo, não é universalmente aceite. Autores como Bellamy e Williams (2005), argumentam que esses países representam o mais difícil dos casos de construção da paz por causa da ação militar anterior.

As mudanças no conceito de segurança internacional, têm orientado o *mainstream* das abordagens mais críticas sobre as intervenções da ONU. Como instrumento de gestão de conflitos de natureza intraestatal, e que envolva o emprego da componente militar, encontra-se, logo à partida, fortemente dependente do consentimento e da cooperação das partes envolvidas. Para além do facto dos conflitos atualmente obedecerem a dinâmicas diferentes, a ONU viu-se muitas vezes envolvida em situações em que não havia paz para manter e as fações beligerantes como aconteceu na Somália por exemplo, preferiam o campo de batalha à mesa das negociações (Branco, 2004a:110).

A conceção do *peacekeeping* está como vimos anteriormente, subordinada aos princípios do consentimento, imparcialidade e autodefesa. Considerada como uma técnica para lidar com as ameaças à paz e segurança internacionais, pode envolver o recurso à força militar sob o comando do Secretário-Geral. No entanto, tudo parece indicar que o *peacekeeping* é o limite permitido pelos membros do CSNU para a utilização da componente militar.

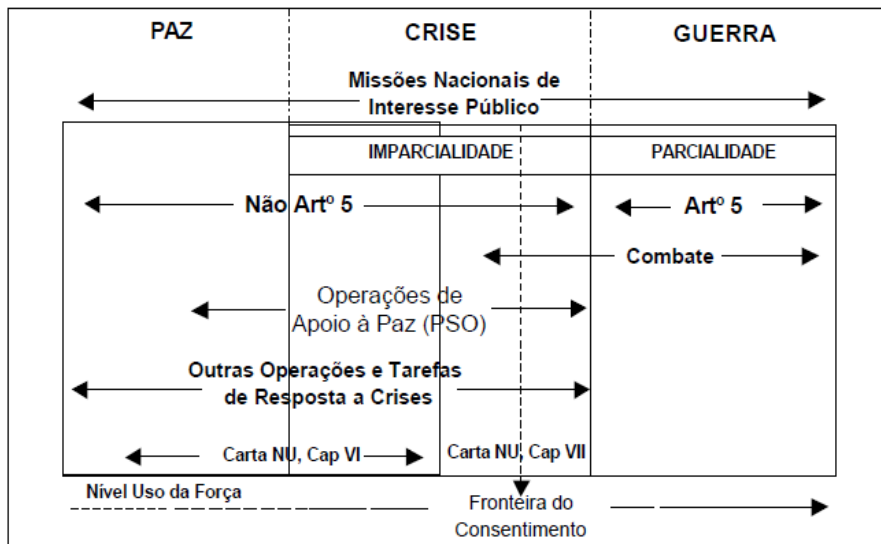
Por mais que as operações de paz tenham evoluído ao longo do tempo e tenham incorporado tarefas multidimensionais e o uso da força de forma mais abrangente e robusta, elas ainda estão refletidas nos princípios fundamentais do consentimento das partes, na imparcialidade e no uso mínimo da força (entendido como o uso da força apenas em legítima defesa e na defesa do mandato).

No entanto, uma operação de imposição da paz normalmente, pode não possuir o consentimento das partes pelo que, na verdade, não se torna imparcial. Pode utilizar a força muito além da legítima defesa e da defesa do seu mandato sendo apenas parcial com a vontade política dos Estados e também da ONU (na maioria das vezes) no imperativo de impor a paz.

Não obstante as dicotomias existentes entre a manutenção e a imposição da paz, foi a partir da divulgação do *Relatório Brahimi* em 2000, que as operações de *peacekeeping* passaram a receber, regularmente, mandatos muito mais robustos para a condução de ações não tipificadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, comparativamente às suas congéneres anteriores.

A figura seguinte representa o espetro das missões de Art.º 5º e não Art.º 5º para os Capítulos VI e VII da Carta da Nações Unidas, de onde se realça a *fronteira do*

*consentimento* para o uso da força armada letal mesmo no âmbito das operações de apoio à paz:



Fonte: IESM (2007) *Manual de Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: IESM

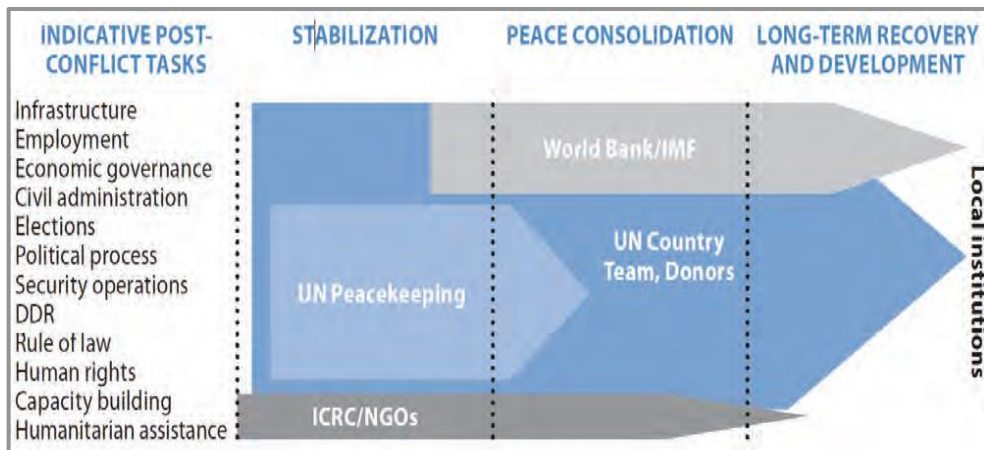
**Figura 1** - Espectro das missões Artº 5º e os Capítulos VI e VII ao abrigo da Carta da Nações Unidas

Estas operações [de *peacekeeping*] podem ser multidimensionais<sup>8</sup> reunindo um conjunto de estratégias para promover uma paz auto-sustentável – ou seja, incluem atividades de *peacebuilding*, tais como reintegração social dos ex-combatentes na vida civil, reconciliação nacional, reconstrução física e económica do país, realização de eleições, transformação das instituições através da reforma do setor da segurança e do sistema judicial – por forma a estabelecer os mecanismos de combate à corrupção e dar garantias de [boa] governabilidade.

Consequentemente na sua abordagem, também é fundamental que exista uma articulação entre a dimensão externa e a interna para que os projetos de reconstrução e

<sup>8</sup> Também conhecidas por operações de paz complexas ou de segunda geração. Boutros-Ghali referiu-se a estas operações de segunda geração como “multifuncionais” por integrarem componentes políticos, humanitários, sociais e económicos. Neste tipo de operações tem-se assistido a uma diminuição do número de militares contrapondo o aumento do pessoal civil e das atividades não militares. polícia civil, a assistência eleitoral, a ajuda humanitária e a monitorização dos direitos humanos, são exemplos claros deste tipo de operações de *peacekeeping*, a missão da UNOTIL, em Timor-Leste.

desenvolvimento, nos diferentes níveis, tenham uma implementação alargada e um esforço combinado na (re)construção da paz. Como se mostra na Figura 2, este esforço consiste em várias fases e pode envolver uma matriz de atores com mandatos e áreas de atuação diferenciadas, mas que no fundo se sobrepõem.



Fonte: www.un.org [28 de fevereiro de 2013]

**Figura 2** – O *core business* das operações de paz multidimensionais da ONU

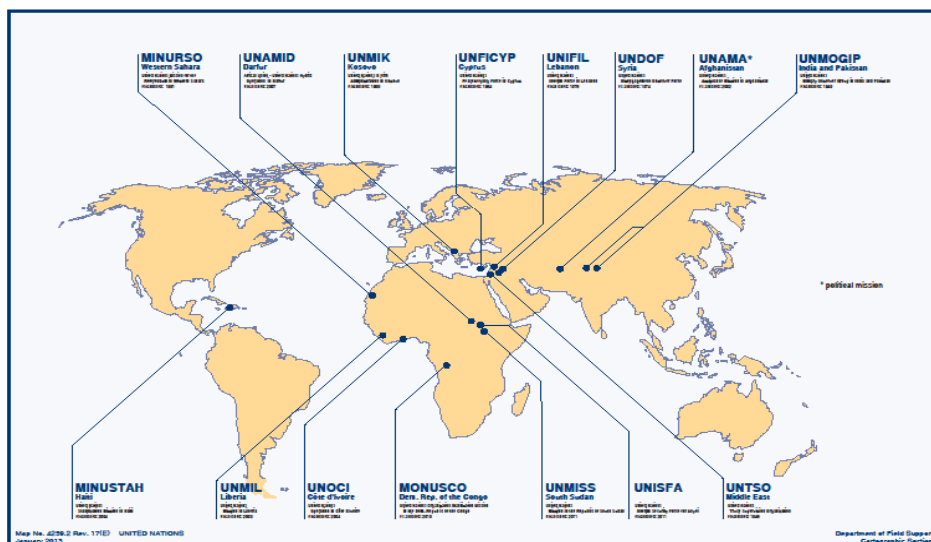
Dentro de um contexto mais amplo, as funções essenciais de uma operação de manutenção da paz multidimensional são: criar um ambiente seguro e estável, além de fortalecer a capacidade do Estado para garantir a segurança, com total respeito direitos humanos; facilitar o processo político, promovendo o diálogo e a reconciliação e apoiando a criação de instituições legítimas e eficazes de governação; fornecer uma estrutura para garantir que a ONU e outros atores internacionais exerçam a sua atividade ao nível local de forma coerente e coordenada.

Pelas razões que evidenciamos e pela sua natureza, que defendemos que o *peacebuilding* encontra-se muito mais próximo da dimensão política do que da componente militar - securitária uma vez que visa apoiar e promover as mudanças políticas, sociais e económicas tão necessárias para se obter uma paz positiva.

A esse propósito, como realça Richmond (2013)<sup>9</sup>,

[...] focuses on external support for liberally oriented, rights-based institutions with a special and legitimating focus on norms, civil society and social contract via representative institutions embedded in a rule of law. [...] however its contemporary neoliberal variations, highlights the importance of free markets and capitalism, liberal property rights, freedom and competition.

Com a exceção da UNTAET, a qual foi estabelecida ao abrigo do Capítulo VII da Carta, todas as restantes operações da ONU foram levadas a cabo ao abrigo do Capítulo VI. A figura seguinte apresenta o mapeamento das missões de *peacekeeping* atualmente em curso sob a égide da ONU:



Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml> [28 de fevereiro de 2013]

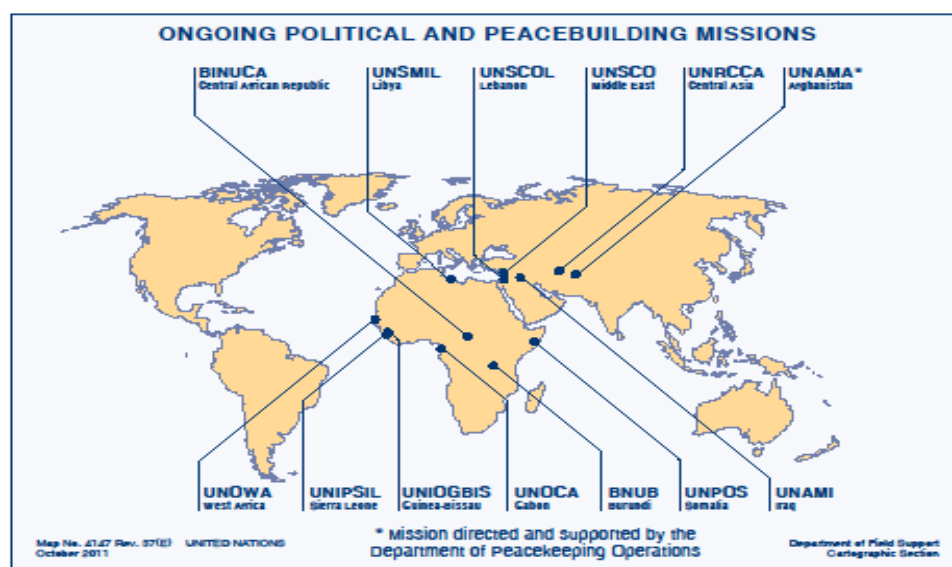
**Figura 3** - Mapa das missões de *peacekeeping* da ONU em curso

Importa também que se tenha presente, e de cordo com o que sublinha Cramer (2009:140-146), um dos obstáculos mais recorrente para que se obtenham resultados ‘consistentes’ na construção da paz, tem sido a incapacidade crónica dos atores internacionais em conseguirem adaptar os seus programas de assistência à dinâmica das

<sup>9</sup> “Failed Statebuilding versus Peace Formation?”. Conferência Aberta no âmbito do Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos. Coimbra:FEUC, 3 de maio de 2013.

sociedades dilaceradas pela guerra que procuram apoiar. Importa, então, notar que as missões de *peacebuilding* se desenvolveram em boa medida num quadro, ora encontrando traços de continuidade, ora procurando pontos de divergência que é necessária a sua estabilização.

Existe um crescente corpo de conhecimento *ad hoc* sobre os princípios básicos e pré-requisitos operacionais das missões, bem como um catálogo impressionante de lições aprendidas (como também lições desprezadas), mas é nos níveis operacionais e institucionais que a desconexão entre as vertentes interna-externa é particularmente notória (Tschirgi, 2004:2). No nosso entendimento, a menos que sejam feitas modificações significativas nos modelos existentes de colaboração entre os atores internos e externos, os esforços internacionais continuarão a ficar aquém dos seus objetivos declarados para se obter o caminho para uma paz sustentável e [holisticamente] perpétua. A figura seguinte apresenta um mapeamento das missões políticas e de *peacebuilding* em contexto pós-conflito, atualmente em curso:



Fonte: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbcmmission.shtml> [28 de fevereiro de 2013]

**Figura 4** - Mapa das missões de missões políticas e de *peacebuilding* em contexto pós-conflito da ONU em curso

Em conclusão, diante do panorama emergente na década de 1990, sobre o aumento de conflitos intraestatais por motivações étnicas, religiosas, nacionalistas ou repressão

política, tornava-se essencial que a prática e as normas internacionais tivessem ganho interpretações mais abrangentes, dando conta da ampliação das novas ameaças à paz e à segurança de forma a conseguir-se responder com [mais]eficiência a essas ameaças.

### **1.3 - A bibliografia sobre *peacekeeping* e *peacebuilding* em Relações Internacionais: da teoria à prática**

Seguindo de perto a bibliografia em Relações Internacionais (RI), verificamos que tem vindo a preencher uma singular galáxia de matrizes, diferenças e clivagens sobre as questões de resolução dos conflitos e dos processos de paz. Identificamos diferentes posicionamentos em autores<sup>10</sup> como Paris e Sisk (2009), Doyle e Sambanis (2006), Ramsbotham et al. (2011) e Richmond (2004), sobre as diferenças estruturais entre *peacekeeping* e *peacebuilding*, e do impacto nos atores locais e na população.

Segundo Paris e Sisk (2009:4-7), se enveredarmos por um trajeto retrospectivo sobre a bibliografia, percebemos o entrelaçamento que existiu com a limitação das operações antes e durante a Guerra Fria. Em primeiro lugar, a proibição, pela Carta das Nações Unidas, da interferência da organização nos assuntos de natureza interna dos seus membros – a questão da soberania. A outra razão prendeu-se com o facto de as duas grandes potências não admitirem interferências nas suas respetivas ‘áreas de influência’ – a questão do veto, e por fim, a própria divergência ideológica em relação aos modelos de democracias liberais *versus* sociedades socialistas.

Após este período, assistiu-se então à explosão de um compósito intelectual e político sobre as missões de paz e que, no fundo, esteve no *mainstream* da proliferação dos conflitos de pequena intensidade, de natureza intraestatal. Podemos resumidamente apresentá-lo em três ‘vagas’ – uma mais pequena e duas maiores (Fortna e Morjé, 2008:284). A primeira vaga decorreu do reduzido número de operações de *peacekeeping* estabelecidas após os últimos anos da década de 1960 -70 em plena era Guerra Fria – período que seria referido por Diehl (2008:47-50), como a “década perdida”. A bibliografia refletia muito evasivamente os aspetos relacionados com a eficácia das operações de

---

<sup>10</sup> Outros identificaram os efeitos (negativos) a longo prazo na democracia e soberania (Bellamy e Williams, 2005), ou como novas formas de colonialismo (Richmond, 2004a).



*peacekeeping*, cingindo-se mais dogmaticamente a dados estatísticos sobre o número de operações que a ONU filiava no campo da paz.

A segunda vaga deu-se no final dos anos 1980, inicialmente catalisada pela proliferação das missões de *peacekeeping*<sup>11</sup>, ficou também marcada pela crescente aproximação entre os Estados Unidos e a União Soviética, “[...] to implement and to strengthen the principles and the system of international peace, security and international cooperation laid down in the Charter” (AGNU, 1990:5).

Na *Agenda para Paz*<sup>12</sup>, como falámos anteriormente, publicada em junho de 1992, Boutros-Ghali apresentou propostas inovadoras procurando uniformizar os conceitos já existentes para a prevenção e a resolução de conflitos (diplomacia preventiva, promoção da paz e manutenção da paz) com o que designou de “[...] critically related concept of post conflict peacebuilding”. Embora seja um conceito fluido, segundo o universo em que se possa aplicar ou os interesses específicos de quem os emprega, os conceitos propostos por Boutros-Ghali ainda permanecem na sua essência válidos.

O Suplemento<sup>13</sup> da *Agenda para a Paz*, documento subsequente publicado em 1995 pelo Secretário-Geral, reformulou a sequência das ações de intervencionismo ao mesmo tempo que estendia a aplicabilidade do *peacebuilding* às ações pré-conflito, durante o conflito e pós-conflito uma vez que existiam quesitos comuns a observar na prevenção de conflitos, nomeadamente

[...] demilitarization, the control of small arms, institutional reform, improved police and judicial systems, the monitoring of human rights, electoral reform and social and economic development can be as valuable in preventing conflict as in healing the wounds after conflict has occurred (Boutros-Ghali, 1995: Capítulo III, § 47).

---

<sup>11</sup> Somente no período de 1988-1993, a ONU projetou vinte missões, o que justificou segundo o Relatório de Brahimi (2000), a tendência de institucionalização a par com uma maior participação de outros atores e organizações para além da ONU. O documento levantou igualmente a importância dos recursos empregues nas operações de paz.

<sup>12</sup> Documento A/47/277-S/24111 da ONU.

<sup>13</sup> O Suplemento analisou em particular dois tipos de construção da paz pós-conflito: A primeira quando estava alicerçada numa operação de paz multifuncional, e a outra quando era realizada sem o apoio de qualquer operação. Segundo Boutros-Ghali, a primeira situação era considerada mais fácil de gerir, uma vez que a ONU era precedida por outra força, normalmente de natureza militar. Para as intervenções em que não existia um mandato prévio, o suplemento norteou o papel de intervenção das Nações Unidas, através dos seus programas e agências económicas, sociais e humanitárias e através da ação política ao nível do CSNU.

o que exigiu “[...] integrated action and delicate dealings between the United Nations and the parties to the conflict in respect of which peacebuilding activities are to be undertaken” (Boutros-Ghali, 1995: Capítulo III, § 48 ).

A este título, a *Agenda para a Paz*, o *Relatório Brahimi* e mais recentemente, a *Doutrina Capstone*<sup>14</sup> foram os documentos centrais da política de intervencionismo e expansão do modelo onusiano no processo de consolidação de princípios e formas de atuação. Reunindo uma panóplia de atividades reformistas que foram “[...] uma dinâmica reativa na resposta a alterações e desenvolvimentos no terreno” (Freire e Lopes, 2009a:15) acabou também, por gerar transformações não só na multidimensionalidade do conceito de *peacebuilding*, como nas abordagens *top-down* e *bottom-up* das missões.

Contudo, esta vaga de bibliografia na sua maioria reflectida em jornais e análises políticas, focava a sua atenção somente no falhanço e disfunções evidenciadas na maioria das missões, e “[...] in addition to the focus on failure, the peacekeeping literature is characterized by its lack of attention to systematic causal arguments” (Fortna e Morjé, 2008:287). Ao modo pessimista da bibliografia ‘politicamente orientada’ no período histórico dos anos 1990, juntou-se-lhe o interesse em explorar os efeitos negativos e as consequências (desejadas e indesejadas) das missões sobre as dinâmicas locais.

A terceira vaga e a mais recente, refletiu a ressurgência das missões de *peacekeeping* num novo conceito sistémica e metodologicamente relacionado com análises qualitativas, sobre os efeitos das missões nos atores locais e nas populações. Embora explore o lado ‘positivo’ das causa-efeito da intervenção dos atores externos, não deixa de levantar questões sobre os impactos das medidas a longo-termo na democracia e na soberania.

Na obstante das suas limitações e até mesmo disfunções identificadas nas duas vagas anteriores, a bibliografia sobre *peacekeeping* e *peacebuilding* permaneceu como uma referência, e uma direção que não pode ser descartada sobre estes modelos de intervencionismo. Por outro lado, provou-se que as missões ao abrigo do Capítulo VII são mais ‘robustas’ e eficazes para manter a paz do que as missões ao abrigo do Capítulo VI –

---

<sup>14</sup> Em 2008, frente à complexificação das missões de paz e a diversificação de atores e práticas envolvidas nessas missões, a ONU lançou a chamada *Doutrina Capstone*, considerado o documento mais abrangente sobre operações de paz da ONU disponível até o momento. Segundo esta doutrina, o *peacebuilding* consistia numa série de medidas cujo objetivo seria a redução do risco de recorrência do conflito por meio do fortalecimento de capacidades nacionais, criando assim condições que permitam a paz sustentável e o desenvolvimento. É, portanto, um processo de longo prazo, que procura olhar para as causas enraizadas dos conflitos violentos. Ao resolver questões que afetam o funcionamento do Estado e da sociedade, a prática do *peacebuilding* então aumentaria a capacidade do Estado de seguir com suas atividades consideradas “normais”.

a UNTAET e a UNMISET foram exemplo disso, como se pode constatar (Doyle e Sambanis, 2006:18-23).

No entanto, a construção da paz internacional expandiu de maneira significativa como consequência das (necessárias e complementares) transformações socioeconômicas e políticas do Sistema Internacional Contemporâneo (SIC). Como vimos, ao longo de duas décadas, a ONU forneceu a lógica e os princípios operacionais para a construção da paz mas tem perdurado uma ênfase particularmente contraditória na bibliografia sobre a atuação dos atores externos sobretudo nos processos de intervenção pós-conflito. Virtualmente unânimes, Bellamy e Williams (2005) e Paris e Sisk (2009), assumem que a Comunidade Internacional (CI) não é o principal ator no processo de reconstrução de sociedades que emergem de cenários de conflitualidade em particular, violenta. Para serem bem-sucedidos (atores externos), os seus esforços devem ser originados juntamente com a intervenção (na reconstrução) dos restantes atores, particularmente os locais e em toda a abrangência do processo, porque

[...] the goal should not be to impose common identities on deeply divided peoples but to organize states that can administer their territories. [...] a coherent plan and clear goals remains difficult but not impossible (Ottaway, 2002:1002).

Estritamente ligada à enunciada ‘limitação’ na atuação da CI, subsiste a tônica depositada no *local ownership*. Como se de uma ‘fórmula sagrada’ se tratasse, ou que devesse ser conduzida em todos os campos da bibliografia sobre *peacekeeping* e *peacebuilding*, facto é que existe muito pouca orientação como exatamente se poderá conduzir no terreno. Esta questão será demonstrada no Capítulo 3, e ajudar-nos-á a perceber essa dinâmica<sup>15</sup>.

No entanto, surge também a questão sobre a capacidade de estimulação do interesse dos locais para as reformas que são necessárias. No caso de Timor-Leste, estas dinâmicas foram desenvolvidas (quase) ao ponto exato que essas elites almejavam, uma vez que foram parte integrante do processo de construção do Estado. Então, em que é que na realidade, a CI pode apoiar o modelo onusiano sem que primeiro seja um processo exógeno e possa ser iniciado numa perspetiva *bottom-up*?

---

<sup>15</sup> Tem existido a tendência para aceitar ‘parcerias’ com as elites locais como indicador de um bom nível de *ownership* e por vezes não é bem assim, porque poderá estar a perpetuar as *rootcauses* do conflito. Embora na realidade seja importante esta envolvência, a restante sociedade deverá participar e integrar o processo de consolidação da paz.

Segundo Doyle e Sambanis (2006:197-199), deve dar-se aos atores externos o papel primário na provisão dos recursos humanos – militar em zonas de conflito – e ao apoio financeiro na reconstrução pós-conflito. Contudo, existe uma contradição: ao impor condicionantes no apoio financeiro, acaba-se por restringir a participação local. Como? Por exemplo, a implementação de programas de requeiram um elevado grau de tecnologia pode não ser preenchido por elementos locais dada a sua especificidade. Por outro lado, analisando a necessidade dos atores externos justificarem o apoio financeiro cedido, é surrealista não esperar que tenha de existir essa formalidade de justificação no que toca à aplicabilidade dos seus investimentos e salvaguarda dos seus interesses.

Com isto, durante a análise das fontes bibliográficas citadas nesta dissertação, deparamo-nos com determinados assuntos que ficaram à margem do debate. Todos os autores defendem, em linhas gerais, a necessidade de se construírem estratégias aplicáveis no terreno, mas uma orientação específica sobre a sua implementação é no entanto vaga.

Vimos também que não existe consenso alargado entre a comunidade académica e os *practitioners* que normalmente estão envolvidos nestes processos. Não obstante a vasta quantidade de bibliografia sobre *peacekeeping* e *peacebuilding*, o debate académico ainda não viajou para muito longe, com a agravante de estar marcado por uma divergência de opiniões muito vasta. No nosso entendimento, esta é a principal razão para a paralisia existente entre as necessidades de pesquisa e as ‘boas práticas’ na implementação da(s) contribuição(ões) teóricas.

Em síntese, durante a revisão da bibliografia, identificaram-se em termos estruturais pela dificuldade que apresentam na sua implementação, duas linhas de intervenção que requerem uma reflexão mais aprofundada:

- As questões alusivas ao *desenvolvimento* pela ambiguidade que assumem. Em que medida o termo ‘desenvolvimento’ é diferente da sua dimensão no *peacebuilding*? Que contribuição específica na lente do ‘desenvolvimento’, se poderá trazer para a análise do processo de *peacebuilding*?
- No *local ownership*, independentemente da ênfase que lhe é auferida para garantir um *role play* ativo e relevante no processo de *peacekeeping* e *peacebuilding*, muito pouco aparece escrito sobre como, na prática, se faz. Contudo, segundo Richmond (2011b:120), o argumento que é apontado para essa

lacuna prende-se com o facto de raramente poder ser traduzido em ações concretas sobre a forma como se deve assegurar o ‘local’ num contexto que possa ser reconhecido pelas fações e/ou partes envolvidas no conflito, elites locais e atores externos não - disruptivos. A questão do envolvimento da(s) elite(s) locais no processo de reconstrução é muito pertinente. Autores como Ramsbotham et al. (2011) dão ênfase à importância de existir nessas elites ligações muito fortes e poderosas que poderão conduzir a uma influência de toda uma sociedade que poderá ser mobilizada em larga escala. Já no caso de autores como Doyle e Sambanis (2006), por outro lado, consideram que este tipo de intervenção oferece de facto uma perspectiva alternativa, mas com a incerteza sempre presente de que os atores externos simplesmente vão recriar sistemas opressivos de hierarquia social ao promoverem essas elites.

Em suma, na ausência de uma estrutura comum de avaliação<sup>16</sup>, a bibliografia tem orientado o debate sobre dois universos de perguntas para explicar o processo de construção da paz: o primeiro relacionado com as políticas, estratégias e abordagens empregues pelos atores externos para determinar se foram adequadas aos desafios da construção pós-conflito; o segundo diz respeito à implementação eficaz das políticas internacionais, estratégias e desafios impostos nas abordagens sobre a construção da paz. Estes são os diferentes universos de questões que precisam de ações corretivas em diferentes níveis.

No Capítulo 3 iremos analisar os mandatos de *peacekeeping*, da UNTAET à UNMISET, tomando como ponto de partida a forma como a componente militar portuguesa se articulou e o impacto que paulatinamente teve na consolidação da paz em Timor-Leste.

---

<sup>16</sup> Os estudos académicos geralmente examinam fatores sistémicos ou políticos mais amplos, enquanto as avaliações operacionais tendem a se concentrar em questões de implementação.

Página intencionalmente deixada em branco

## CAPITULO 2

### CARATERIZAÇÃO GEOPOLÍTICA E HISTÓRICA DE TIMOR-LESTE

A narrativa geopolítica e histórica de Timor-Leste é fundamental para se perceber os alicerces do relacionamento de Portugal com o povo maubere<sup>17</sup>. O presente capítulo começa com uma breve síntese histórica de Timor-Leste, da descoberta à colonização, passando pelos acontecimentos mais marcantes de 1974 a 1975 que estiveram na gênese do processo de descolonização timorense, dentro de um contexto geopolítico regional mais restrito, em particular na perspectiva da Indonésia. Terminaremos com o processo que levou à internacionalização da questão de Timor a partir da invasão e ocupação indonésia e o modo como o problema foi examinado na e pela ONU.

Esta análise é fundamental para se compreenderem as causas do conflito em Timor-Leste e as oportunidades perdidas para a consolidação da paz e de serem encontradas soluções para as lutas de poder entre as elites políticas dominantes. O atual mapa geopolítico de Timor pode ser observado na Figura a seguir:



Fonte: [www.cia.gov/library/publications/cia-maps-publications](http://www.cia.gov/library/publications/cia-maps-publications) [9 de dezembro de 2012]

**Figura 5** – Mapa Geopolítico de Timor-Leste

<sup>17</sup> *Maubere* é a designação para os 16 grupos étnicos que está na gênese do mosaico linguístico e cultural do povo timorense.

## 2.1 – Da descoberta à colonização

A presença portuguesa nos mares da Insulíndia<sup>18</sup> remonta a princípios do século XVI. Com a conquista de Malaca em 1511, Portugal passou a controlar as expedições comerciais, e apesar da escassez de documentação sobre a descoberta de Timor, justificada pela controvérsia luso-espanhola quanto às Molucas, apenas a partir de meados do século é que se tornaram regulares os desembarques de portugueses na ilha para obter sândalo (Peres, 1992:423). Mas dessa época não subsiste nenhum vestígio de uma presença permanente de portugueses na ilha e,

[...] a iniciativa do enraizamento da cultura portuguesa em Timor coube à Igreja Católica, a partir de 1561, ano em que os dominicanos chegam à ilha de Solor. Os missionários, na prática, exerceram o governo e a administração da ilha até 1701, ano em que é nomeado o primeiro Governador de Solor e Timor (Rocha, 1999:94).

A partir de 1595, os holandeses entram em Timor, forçando a deslocação dos portugueses de Solor para Larantuca (1637) nas ilhas Flores. Posteriormente, os portugueses deslocaram-se para Cupão (1646) tendo sido, também, conquistada pelos holandeses em 1652, passando Lifau, a ser a primeira capital de Timor em 1666. A presença portuguesa em Timor foi condicionada em vários momentos, pelos holandeses que dominavam as rotas comerciais na Insulíndia. A 20 de abril de 1859, Portugal, ratificou um acordo com a Holanda, cedendo as ilhas de Solor e das Flores em troca do enclave de Maubara<sup>19</sup>, o enclave de Oecussi-Ambeno<sup>20</sup> e a parte leste de Timor.

Nesse acordo, as duas potências, comprometiam-se a dar direito de opção à outra no caso de abandono dos territórios ocupados (Rocha, 1999:95).

---

<sup>18</sup> Também conhecido como arquipélago malaio e Sudeste Asiático marítimo localizado entre os oceanos Índico e Pacífico.

<sup>19</sup> Maubara era um enclave holandês numa pequena vila costeira situada a oeste da cidade de Liquiçá.

<sup>20</sup> Foi o primeiro ponto da ilha de Timor que os portugueses se fixaram, pelo que foi usualmente considerado o berço de Timor-Leste. Em 1702, Lifau tornou-se capital da ex-colónia ao receber o primeiro governador enviado por Lisboa, estatuto que manteve até 1767, data em que os portugueses decidiram transferir a capital para Díli, como resultado das frequentes incursões das forças holandesas. Somente em 1859, com o Tratado de Lisboa, que Portugal e Holanda, dividiram a ilha entre si, reconhecendo Oecussi-Ambeno como um enclave português no espaço holandês.



A carta de 1595 do Extremo Oriente e Insulíndia no *itinerarium* de Jan Huygen Van Linschoten<sup>21</sup>, pode ser observada na Figura seguinte:



Fonte: [www.instituto-camoes.pt](http://www.instituto-camoes.pt) [9 de dezembro de 2012]

**Figura 6** - Carta de Timor no espaço da Insulíndia em 1595

Na II Guerra Mundial, após o ataque a Pearl Harbor, entre 1942 e 1945, a ilha foi ocupada por tropas holandesas e australianas, violando a neutralidade da então colónia portuguesa a pretexto de prevenir uma invasão japonesa. Mediante os protestos da diplomacia portuguesa, e o compromisso de respeito aos direitos de Portugal, foram enviadas para Timor tropas portuguesas estacionadas em Moçambique. Com o fim da guerra, sem que Portugal tivesse tido intervenção direta, em 1951 readquiriu o domínio sobre Timor, ao qual se seguiu um período de cerca de duas décadas “[...] de braço dado com o isolamento e o esquecimento” (Pires, 1994:27), marcado pela postura política e diplomática de Portugal num quadro de aceitação bem diferente daquele que foi conduzido em África.

---

<sup>21</sup> Jan Huygen Van Linschoten, foi um mercador e explorador holandês que viajou pelas zonas de influência portuguesa na Ásia e que terá copiado mapas e obtido informações relevantes sobre a navegação e as nossas práticas mercantis, o que veio a permitir a entrada dos seus compatriotas nas então denominadas Índias Orientais.

## 2.2 - O processo de descolonização (1974-1975)

Em Portugal, quando se dá a queda do regime salazarista em 1974, é a mudança política que coloca na agenda a questão da autodeterminação dado que já não era possível credibilizar a ideia de que se poderia continuar a assumir a responsabilidade pela administração de Timor-Leste, a menos que isso fosse o desejo claro e incontestado da grande maioria da população timorense.

Nesse período, surgiram em Timor-Leste três principais posições políticas corporizadas, no essencial, em três partidos: a União Democrática Timorense (UDT) que defendia a continuação da ligação a Portugal, pelo menos durante alguns anos; a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN) que defendia a independência; e a Associação Popular Democrática Timorense (APODETI) que defendia a integração na Indonésia (Pires, 1994:37-44). Estas posições vão evoluir consideravelmente no decurso do processo de descolonização, entre o 25 de abril de 1974 e a invasão indonésia a 7 de dezembro de 1975.

O estado português durante este período manteve sempre um diálogo privilegiado com a Indonésia nas questões relacionadas com o futuro de Timor e embora não o tenha defendido oficialmente, apoiava a integração. À fragilidade da posição portuguesa, juntou-se a radicalização das divergências entre as principais forças políticas timorenses que inviabilizaram a formulação de uma posição consensual que Portugal pudesse apoiar. A Lei 7/75 de 17 de julho marcou, formalmente, o processo de descolonização de Timor-Leste, e determinava a eleição de uma Assembleia Popular para outubro de 1976, a quem caberia decidir o futuro político do território (Pires, 1994:174-177).

A posição portuguesa retirou à UDT a sua credibilidade perante os outros partidos, uma vez que preconizava a continuação de uma ligação estreita com Portugal. Esta terá sido uma das causas da mudança de atitude dos líderes da UDT, que passaram a defender a independência, tendo mesmo estabelecido, em janeiro de 1975, uma aliança com a FRETILIN. Mais tarde, temendo o domínio da FRETILIN, o Movimento da UDT, tenta obter o poder através do fracassado golpe de 10 de agosto<sup>22</sup>, com o argumento que só uma independência controlada pela UDT seria aceite pela Indonésia. Consumado o golpe armado, punha-se a hipótese de deter os líderes da FRETILIN e alcançar o reconhecimento

---

<sup>22</sup> Líderes timorenses da UDT lançam um golpe armado depois de regressar de um encontro em Jakarta com o General indonésio Ali Murtopo (Pires, 1994:189).

da UDT como partido privilegiado nas negociações com a Indonésia. Segundo Pires (1994), na realidade este movimento não conseguiu consolidar uma grande parte dos objetivos a que se propusera e o seu desgaste foi inevitável. A FRETILIN exigia o desarme da UDT como uma das condições para a negociação, que nunca chegou a viabilizar, por causa das posições radicais de alguns dos seus líderes e

[...] acoçada pelo anticomunismo apregoado pelo Movimento da UDT, de orientado eco indonésio e de onda crescente e negativa da opinião pública, reagiu com empenhamento desmesurado quando viu posta em causa não só a sua sobrevivência, mas a sobrevivência da sua elite radical dirigente, assumindo o controlo do contramovimento (Pires, 1994:258).

A 28 de novembro na sequência da ocupação de Atabai pelas forças militares indonésias e dos sucessivos falhanços das negociações diplomáticas entre Portugal e a Indonésia, a FRETILIN declara a independência de Timor-Leste. Em resposta, a 29 de novembro, representantes dos restantes quatro partidos políticos timorenses proclamam a integração de Timor-Leste na Indonésia ao assinar a Declaração de Balibó<sup>23</sup>.

A 7 de dezembro, no pico da crispação causada pela derrota dos Estados Unidos na guerra do Vietname, no Laos e no Camboja, a Indonésia – baluarte anticomunista na região – com argumentação básica assente na declaração unilateral da FRETILIN e de que um (novo) Estado independente, para sobreviver, se tornaria inevitavelmente numa ‘quinta-coluna’ da União Soviética ou da China comunista, invade Timor-Leste.

### **2.3 - O exercício da autodeterminação e o contexto internacional**

Podemos situar a questão da internacionalização de Timor-Leste em vários momentos da sua história mas foi durante o período da Guerra Fria que se ganhou uma atenção importante sobre o regime indonésio que havia resultado de um golpe sangrento, realizado em 1965, contra o Partido Comunista Indonésio.

A Indonésia era reconhecida no Ocidente como um reduto anticomunista e podia, portanto, contar com o apoio da comunidade internacional contra a FRETILIN que era conotada como sendo um movimento de inspiração comunista. Segundo Gomes (2010:70),

---

<sup>23</sup> Esta declaração faz parte dos documentos cuja assinatura dos representantes da UDT, APODETI, KOTA e Movimento Trabalhista, foi extorquida por coação, intimidação e terror em território indonésio (Bali) e no momento em que Timor-Leste já estava invadido militarmente (Gomes, 2010:70)

naquele momento, Portugal tinha sérias dificuldades em formular uma política ‘coerente’ para Timor-Leste e muito menos de a pôr em prática, porque “[...] vivia em 1975, uma crise política grave mas [...] após a invasão, o assunto foi apresentado ao CSNU, dando origem ao que se chamou a internacionalização formal da questão de Timor-Leste”.

Colocado o assunto ao CSNU este adota, quinze dias depois por unanimidade, a Resolução 384 de 1975, que responde, na sua formulação, às necessidades do momento: condena a intervenção da Indonésia; exige a retirada das suas forças e o respeito pelo direito à autodeterminação do povo timorense e reafirma a condição de Portugal como potência administrante (Martin, 2001:42).

A 31 de maio de 1976, o Parlamento indonésio aprova por unanimidade a Lei 7/76, que incorpora Timor-Leste como a 27.<sup>a</sup> província indonésia. Em dezembro de 1976, a Assembleia Geral da ONU, pela Resolução 31/53, rejeita essa integração considerando que o povo timorense não terá tido a oportunidade de exercer livremente o seu direito à autodeterminação. A inação de Portugal manifestou-se, curiosa mas sintomática, por ter sido a primeira participação no CSNU, de 1979 a 1980, bem como a primeira participação efetiva na Comissão dos Direitos Humanos (CDH) em 1979.

Com a entrada na então Comunidade Económica Europeia (CEE), Portugal passou a poder utilizar com mais impacto a sua voz nas intervenções para defender Timor-Leste. Não foi um processo fácil, nem linear, dada a falta de convicção da generalidade dos nossos parceiros, mas foi possível ir introduzindo o tema de Timor na agenda da União Europeia (UE), nomeadamente nas suas relações com a Associação do Sudeste Asiático (ASEAN), o que veio a revelar à Indonésia, progressivamente, os inconvenientes da sua posição.

A 10 de julho, uma nova resolução do CSNU sobre Timor-Leste acolhe a posição do Governo português sobre o tema — a questão da violação dos direitos humanos — como denúncia da política indonésia, que como se sabe é um aspeto central da política externa da UE.

Esta frente de combate, se assim nos podemos exprimir, foi aberta não só por Portugal, mas também por algumas Organizações Não-Governamentais (ONG) e por peritos internacionais e ativistas de direitos humanos. A Indonésia reage e mobiliza-se com o objetivo de retirar o assunto da agenda, o que vem de facto a conseguir. A CDH só voltou a adotar uma posição pública sobre a questão em 1992, após o massacre de Santa Cruz, marcando uma mudança de paradigma no tratamento da questão de Timor-Leste.

Na execução do mandato da Assembleia Geral, resultante da Resolução 37/30 de 1982, o Secretário-Geral vai promover a partir de 1983, encontros com os ministros dos Negócios Estrangeiros de Portugal e da Indonésia, o que permitiu dar alguma visibilidade ao problema. É no contexto destas conversações que se acordou o estabelecimento de um diálogo intratimorense, que colocou frente a frente timorenses favoráveis à integração e à independência que

[...] apesar do alcance limitado que estes encontros tiveram, durante muitos anos, eles foram – à medida que as condições internacionais o permitiram – o fio condutor e o palco central do processo político de negociação internacional que levou à independência de Timor-Leste (Gomes, 2010:79).

A influência da igreja Católica timorense, resistente às tentativas de silenciamento da Indonésia e do Vaticano, veio a desempenhar um papel de grande importância, não só no apoio espiritual, humano e material que deu ao povo (e aos membros da resistência) mas também, na legitimação e credibilização internacional da autodeterminação (Gomes, 2010:77).

A 31 de março de 1986 é assinado, em Lisboa, o acordo de Convergência Nacionalista<sup>24</sup> que marca a unidade entre as várias componentes da resistência política no exterior, que deu depois um salto qualitativo com a criação do Conselho Nacional da Resistência Timorense (CNRT), vindo formalmente a ser apresentado na Convenção de Peniche de 23 a 28 de abril de 1998 (Ramos-Horta, 1998:273-279).

O reconhecimento de que Timor-Leste estava subjugado e em violação dos seus direitos fundamentais – o massacre no cemitério de Santa Cruz<sup>25</sup> foi exemplo disso – ficou também reforçado em 1996, com a atribuição do Prémio Nobel da Paz ao Bispo D. Ximenes Belo, a José Ramos-Horta e a Xanana Gusmão. A partir desse momento, a imagem da Indonésia começou a estar seriamente fragilizada e Timor-Leste tinha-se tornado uma “pedra no sapato”, como então terá afirmado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros indonésio, Ali Alatas (Gomes, 2010:82).

---

<sup>24</sup> Um dos objetivos foi, precisamente, o de contribuir para uma aproximação entre timorenses com políticas diferentes, ainda marcados pela curta guerra civil que de agosto a setembro de 1975, e que tinham protagonizado sob influência e por instigação do regime indonésio.

<sup>25</sup> O massacre ocorreu a 12 de novembro no cemitério de Santa Cruz em Díli na sequência da romagem à campa de um jovem membro da resistência timorense. Os jovens motivados pela indignação desse assassinato, manifestaram-se contra os militares da Indonésia. A câmara do jornalista australiano Steve Cox testemunhou a barbárie da repressão indonésia, “internacionalizando” definitivamente a questão timorense.

A Indonésia começou a revelar alguns sinais de desconforto e alguma abertura para procurar novas vias para a solução do conflito. O processo político, no âmbito da ONU, entrou numa nova fase e as conversações entre Portugal e a Indonésia passam a ter por objetivo, “ [...] explorar possíveis arranjos políticos para Timor-Leste sem que [no momento], se possa determinar se esses arranjos conduzirão a uma solução transitória ou a uma solução definitiva da questão” (Marker, 2009:339).

Na Resolução 37/30 de 23 de novembro de 1982, a Assembleia-Geral tinha solicitado ao Secretário-Geral que iniciasse “[...] conversações com todas as partes diretamente interessadas, com vista a explorar caminhos para alcançar uma solução global para o problema”. É neste contexto que Kofi Annan aproveitando plenamente as potencialidades do novo ambiente internacional e o início, em janeiro de 1997, do mandato de Secretário-Geral das Nações Unidas, que se vai empenhar de forma ativa em relançar as conversações entre Portugal e a Indonésia. A resolução da questão de Timor-Leste viria a demorar 17 anos a ser alcançada. (Martin, 2001:44).

O regime vigente na Indonésia não mostrava ‘vontade’ para abrir o caminho à efetiva solução do problema de Timor-Leste e a crise financeira asiática de 1997 teve um profundo impacto na unidade do país exigindo reformas políticas e económicas. A 10 de março de 1998, já em plena crise, o Presidente Suharto é reeleito para um sétimo mandato que a 21 de maio, dois meses depois, veio a declinar, sucedendo-lhe o seu Vice-Presidente, B. J. Habibie, que traz para a governação uma agenda reformadora em sintonia, aliás, com o movimento político em curso na Indonésia. A 18 de junho de 1998, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Ali Alatas, vai a Nova Iorque ‘oferecer’ ao Secretário-Geral da ONU a concessão de um estatuto de autonomia especial para o território, dentro da Indonésia, guardando para o governo central as competências relativas à defesa e às relações externas (Martin, 2001:44).

A 27 de janeiro de 1999<sup>26</sup>, a Indonésia admitiu a possibilidade da integração caso isso fosse a vontade expressa do povo timorense. Curiosamente, a Austrália, através do seu primeiro-ministro John Howard, elogiou a proposta de autonomia dentro da Indonésia alegando que era a melhor opção para Timor uma vez que

---

<sup>26</sup> Até então, as delegações dos dois países negociavam um amplo estatuto de autonomia para Timor-Leste que deveria vigorar por um período fixo, antes de haver uma decisão definitiva quanto ao estatuto final do território.

[...] as negociações, conduzidas pela ONU, não estavam a produzir os resultados desejados, por não incluírem os próprios timorenses e [...] por isso, a Indonésia deveria conduzir a negociação diretamente com os líderes timorenses (Tradução livre do autor).

Assiste-se então a uma grande aceleração do processo negocial que muda, de facto, de natureza. Como resultado das negociações, Portugal e a Indonésia assinam em Nova Iorque, a 5 de maio de 1999, três acordos: um Acordo regendo o enquadramento constitucional para uma autonomia especial para Timor-Leste; um Acordo sobre as modalidades da consulta popular através duma votação direta; e um Acordo sobre segurança para a consulta popular. Estes acordos no fundo determinariam, através de uma consulta popular baseada no voto secreto, universal e direto, se o povo timorense aceitaria ou rejeitaria uma autonomia especial dentro da República Unitária da Indonésia.

Decorrente da assinatura do acordo, às Nações Unidas foi atribuída a responsabilidade de organizar e conduzir a consulta. A ONU teve, assim, ao abrigo da Resolução 1246 de 11 junho, de constituir num prazo muito curto uma missão – a UNAMET – para realizar as operações de recenseamento, a campanha eleitoral e, por fim, a consulta popular que deveria ocorrer a 8 de agosto. Dado o clima de insegurança e intimidação a que foi sujeita a população, não tinha sido possível até àquela data a conclusão do processo de recenseamento, razão pela qual só foi possível a realização da consulta a 30 de agosto de 1999. Nesse dia, cerca de 98 por cento dos timorenses recenseados vão às urnas e rejeitam a autonomia dando uma vitória clara à independência: com *78,5 por cento* contra os *21,5 por cento* a favor da proposta de autonomia especial (Martin, 2001:79-83).

As campanhas de violência das milícias pró indonésia são lançadas por todo o território de Timor-Leste dando espaço a assassínios e violações em que,

[...] a Indonésia, ao mesmo tempo que aceitava a consulta, criava e apoiava grupos de milícias armadas com o pretexto da necessidade de autodefesa dos partidários da integração desencadeando uma onda de violência com o aparente propósito de colocar em causa os resultados ou para, pura e simplesmente, satisfazer um desejo de vingança contra a humilhação que acabava de sofrer nas urnas (Gomes, 2010:86).

Sem argumentos válidos, a Indonésia teve de aceitar a Resolução 1264 de 15 de setembro do CSNU, que invocava o Capítulo VII da Carta e constituía uma força militar de

intervenção com o objetivo de restabelecer a paz e a segurança – a *International Force for East Timor* (INTERFET)<sup>27</sup> (Martin, 2001:234-239).

O parlamento indonésio revogou por unanimidade, a 19 de outubro, a lei de 17 de julho de 1976 que tinha anexado Timor-Leste como a 27.<sup>a</sup> província indonésia Timor-Leste entrou assim numa fase de transição, em que foi administrado pelas Nações Unidas de 25 de outubro de 1999 até 20 de maio de 2002, data da sua proclamação como República Democrática de Timor-Leste.

---

<sup>27</sup> Inicialmente foi decidido a não participação de forças portuguesas. Contudo, Portugal acabaria por integrar a componente naval da força internacional com a participação da fragata *Vasco da Gama*, totalizando um efetivo de 201 militares.



### **CAPÍTULO 3**

#### **A (RE) CONSTRUÇÃO DA PAZ E O CONTRIBUTO MILITAR PORTUGUÊS: DA UNTAET À UNMISSET**

Depois de um longo período de quase total esquecimento por parte da comunidade internacional sobre a ocupação indonésia em Timor-Leste, e em que a posição da diplomacia portuguesa foi progressivamente obtendo maior audiência e apoio, conseguiu-se segundo Gomes (2010:78), uma mudança de percepção do problema timorense no plano internacional, assente em três acontecimentos ocorridos nos anos de 1990: a reportagem do jornalista australiano Steve Cox, que deu a conhecer ao mundo imagens dramáticas obtidas no cemitério de Santa Cruz; a prisão e julgamento de Xanana Gusmão, e a atribuição do Prémio Nobel da Paz a D. Ximenes Belo e a Ramos-Horta.

Para além da posição oficial portuguesa, a opinião pública internacional era nitidamente favorável a uma intervenção militar. Esta posição, entrosada até com algumas pulsões belicosas nacionais e regionais, era no nosso entender e como vimos no Capítulo 2, resultante da consciência existente sobre a forma trágica como decorrera o processo de descolonização<sup>28</sup>.

De facto, não tendo Portugal na altura, força e vontade para dar voz às populações dos territórios ultramarinos, no verão de 1999 acabou por ser invadido por uma onda de emoção perante os dramáticos acontecimentos vividos em Timor-Leste. Diante do enorme custo e dificuldade que foi apoiar logisticamente uma força militar a tão longa distância, Portugal esteve presente, com um importante efetivo na componente militar da missão de paz que procurou contribuir para a criação de um ambiente seguro do território e permitir que se chegasse à independência.

Como sabemos, a intervenção internacional sob a tutela das Nações Unidas teve sucesso, mas a necessidade precipitada, em transferir a governação do país para os timorenses, não foi adequada à implementação das estratégias de saída e fez emergir as cisões, os descontentamentos, as ambições, as [velhas] tensões e por fim, o ressurgimento da violência. Apesar de existir atualmente alguma acalmia em relação à exaltação

---

<sup>28</sup> Com a aprovação oficial dos decisores políticos da Austrália e dos EUA, a Indonésia precipitou uma campanha de destabilização de Timor-Leste, a partir de agosto de 1974, que culminou na invasão da antiga colónia portuguesa, em 7 de dezembro de 1975. Inexoravelmente, tinha terminado o projeto português de descolonização do território que estava previsto ocorrer no dia 15 de outubro de 1978, de acordo com 1.ª alínea do artigo 5.º da lei n.º 7/75, de 17 de julho (Pires, 1994: 212).

ideológica, aos antagonismos, e às tensões sociais, a propensão cultural para a violência continuam a existir e deverão manter-se no futuro se não forem ‘atacados’ os [crónicos] problemas socioeconómicos e as [sempre existentes] lutas de poder.

### **3.1 - O paradigma do multilateralismo e a participação militar portuguesa:**

#### **O conceito de força de quadrícula**

A entrada da componente militar portuguesa em Timor-Leste decorreu durante a Fase III<sup>29</sup> da missão proclamada pela Resolução n.º 1272/99 do CSNU. Esta fase destinava-se à manutenção da paz imposta nas fases anteriores durante a INTERFET, para garantia da segurança, estabilidade e condições materiais necessárias à transição para a independência, tendo sido definidos como principais objetivos: o estabelecimento de uma administração efetiva; o apoio ao desenvolvimento de uma função pública garantindo os serviços públicos básicos; a prestação de assistência humanitária de emergência, garantindo a sua coordenação; o apoio na construção de capacidades locais para governo próprio (onde estavam incluídas a realização de eleições livres e justas para essas capacidades e a construção de uma sociedade civil forte); a assistência no estabelecimento das condições essenciais a um desenvolvimento sustentável (que também passava pela reconstrução económica); e o estabelecimento e manutenção da lei e da segurança interna.

Portugal contribuiu para a componente militar da UNTAET com um contingente (CNT) do Sistema de Forças Nacional (SFN), de composição conjunta<sup>30</sup>. Inicialmente com um efetivo de 766 militares, a projeção da FND iniciou-se a 29 de janeiro de 2000<sup>31</sup> com o deslocamento de um grupo avançado constituído por cinco militares. Para além das tarefas

---

<sup>29</sup> Esta fase materializou a transição do comando das operações da INTERFET para a UNTAET e decorreu até 28 de fevereiro de 1999. A Marinha participou com navios na missão de imposição (INTERFET), e com forças de fuzileiros integradas em batalhões do Exército (Branco, 2009b:89).

<sup>30</sup> Este comando que integrava elementos dos três ramos das forças armadas destinava-se a potenciar a presença militar portuguesa, atendendo à especificidade das operações conduzidas pela ONU, cujos procedimentos e cadeia de comando eram diferentes das operações sob a tutela da OTAN. Este comando tinha como principais tarefas, coordenar o emprego das forças portuguesas, assegurando a sua ligação com o comando da PKF, efetuar o acompanhamento das operações militares e humanitárias, reportando os assuntos de “interesse nacional” a Portugal. Recebeu ainda, a responsabilidade de relacionamento com a imprensa local, e os aspetos de natureza legal e financeira de âmbito nacional e ainda, o planeamento de evacuação de cidadãos nacionais presentes em território timorense.

<sup>31</sup> Por curiosidade, o primeiro meio aéreo transportando material saiu de Lisboa a 30 de janeiro tendo o primeiro transporte de pessoal acontecido a 7 de fevereiro. Os materiais pesados foram transportados em navio fretado pelas Nações Unidas, tendo chegado a Timor-Leste no início do mês de março.

de índole operacional, este grupo tinha como objetivo estabelecer as linhas gerais do futuro apoio logístico à força militar e planejar a sua integração, em coordenação com o comando da INTERFET e da UNTAET.

A componente militar da UNTAET – a PKF, tinha cerca de 8000 militares, dos quais 1700 australianos, 900 tailandeses, 715 jordanos, 680 neozelandeses, 609 filipinos, 546 bengalis e 444 sul coreanos. O Brasil, Canadá, Chile, Dinamarca, Egípto, República das Fiji, França, Irlanda, Quênia, Nepal, Noruega, Paquistão e Singapura tinham também forças militares mas em menor representatividade. O contingente português que analisaremos detalhadamente mais à frente, representou sempre uma fração muito significativa do número total de efetivos da operação de manutenção de paz, tendo o seu peso relativo no total da força aumentado 15% no início de 2001 durante a UNTAET, para cerca de 31% em abril de 2004, posteriormente na UNMISSET envolvendo nesta data, 522 de um total de 1744 efetivos, o que correspondia ao maior contingente militar presente e curiosamente, superior ao australiano que totalizava 314 efetivos.

A PKF encontrou uma situação em Timor-Leste que lhe exigiu não apenas um papel ativo no campo da segurança, mas também um esforço no apoio à reconstrução<sup>32</sup>. As principais ameaças vinham da parte de grupos de jovens radicais que se deslocam nas áreas urbanas com grande facilidade e também, de antigos membros das milícias pró-indonésias, que se infiltravam a partir da parte ocidental da ilha onde muitos se refugiaram.

Para poder dar uma resposta mais abrangente perante este cenário, o dispositivo territorial da PKF durante a missão da UNTAET assentou em quatro setores: Este, Central, Oeste e outro no enclave de Oecussi-Ambeno<sup>33</sup>. O comando do setor Oeste<sup>34</sup> foi atribuído à Austrália e tinha uma área de responsabilidade definida pelos distritos de Cova Lima e de Bobonaro. Era constituído por duas unidades de escalão Batalhão, uma sob comando neozelandês (NZBATT), com tropas das Fiji, Singapura e Irlanda, e outra, um Batalhão australiano (AUSBATT) respetivamente.

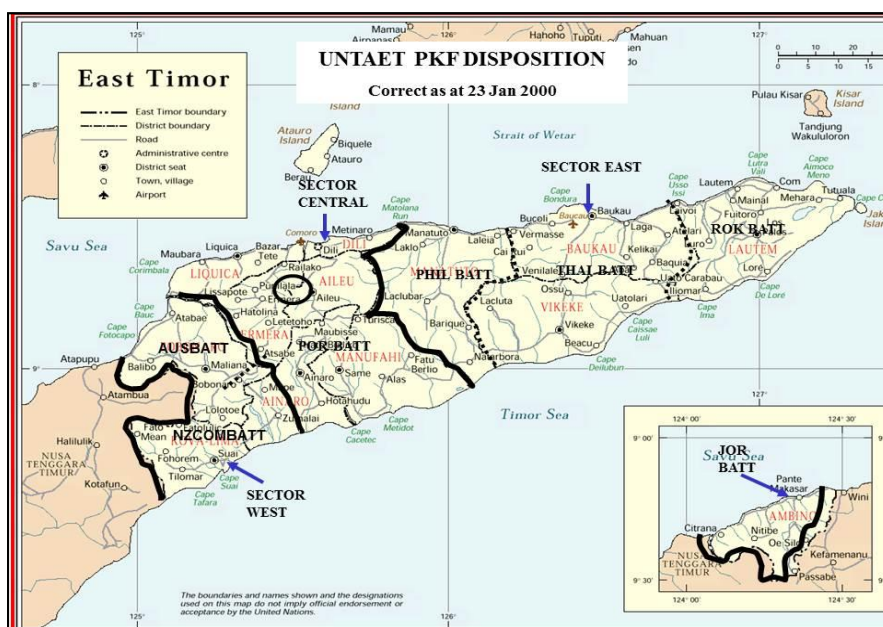
---

<sup>32</sup> Trinta dias depois da sua entrada, a PKF declarou que a situação estava “normalizada” e que as suas unidades se encontravam aquarteladas num maior número de localidades do que anteriormente a INTERFET o tinha feito. Na realidade esta força internacional tinha feito algumas operações helitransportadas para o interior mas manteve-se sobretudo em Díli.

<sup>33</sup> A invasão indonésia do até então Timor português ocorreu em Oecússi-Ambeno uma semana antes do resto do território. Contudo, mesmo sob ocupação indonésia, continuou a ser administrado como parte da 27.ª província. Por conseguinte, aquando a independência do novo Estado, em 2002, Oecussi-Ambeno permaneceu naturalmente parte integrante da nação timorense.

<sup>34</sup> Estes dois batalhões eram os mesmos que tinham integrado a INTERFET.

A Figura seguinte representa a implementação no terreno do dispositivo da PKF, com os setores atribuídos aos contingentes militares de maior representatividade presentes na missão da UNTAET:



Fonte: Entrevista com Proença Garcia, 2013

**Figura 7** – Dispositivo da PKF em Timor-Leste durante a missão da UNTAET

O setor Central foi atribuído a Portugal e compreendia seis distritos: Díli, incluindo a ilha de Ataúro, Liquiçá, Ermera, Aileu, Ainaro e Manufahi. A responsabilidade pelo distrito de Ermera coube à Companhia queniana (KENCET) e os restantes ao Batalhão português (PORBATT). Neste setor habitavam cerca de 359021 habitantes, num total de 737811<sup>35</sup> dos registados em todo o território. O setor Este ficou sob o comando tailandês e integrava um Batalhão filipino (PHILLBATT), um Batalhão tailandês (THAIBATT) e um Batalhão sul coreano (ROKBATT), tendo a seu cargo a responsabilidade dos distritos de Manatuto, Baucau, Viqueque, e o de Lautém, respetivamente. O enclave de Oecussi-Ambeno ficou à responsabilidade de um contingente jordano de escalão Batalhão

<sup>35</sup> Dados do recenseamento durante a UNAMET.

(JORBATT). A Figura seguinte representa a divisão administrativa de Timor-Leste por distritos<sup>36</sup>:



Fonte: <http://timor-leste.gov.tl> [7 de junho 2013]

**Figura 8 - Divisão de Timor-Leste por distritos**

No início de 2001, a participação portuguesa na missão da UNTAET fez-se com um contingente de aproximadamente 911 militares que integraram as estruturas do Quartel-General da PKF com 11 elementos, do comando do setor Central com 52 elementos, da unidade de escalão Batalhão com 823 elementos e do Destacamento de helicópteros da Força Aérea (PORAVN) com 25 elementos tinha como responsabilidade do transporte VIP, transporte tático, evacuação médica, evacuação aérea em zona de combate, transporte geral, busca e salvamento e observação de fogos.

No setor Central contava-se como vimos, com o PORBATT, a KENCET e uma Companhia de Polícia Militar brasileira (MP BRAZIL)<sup>37</sup>, com um efetivo global de 1219 homens.

---

<sup>36</sup> Em 1908, Portugal dividiu o território timorense em 15 comandos militares, encarregues também da sua administração civil. Em meados da década de 60, a administração portuguesa assentava em 11 concelhos, Bobonaro, Cova Lima, Liquiçá, Ermera, Díli, Ainaro, Same, Manatuto, Baucau, Viqueque e Lautém; e numa circunscrição, o enclave de Oecussi-Ambeno. As fronteiras destas divisões são quase idênticas às dos atuais distritos, com três diferenças: o concelho de Aileu foi, nos últimos anos da administração portuguesa desanexado de Díli; e, sob a administração indonésia, o subdistrito de Turiscai passou do distrito de Ainaro para o de Manufahi, em troca do de Hato Udo, que passou a pertencer a Ainaro. De entre todos os distritos de Timor-Leste, Viqueque apresenta uma área maior (884 km<sup>2</sup>) e o de Díli (364 km<sup>2</sup>), de menor dimensão territorial.

À KENCET, no âmbito da segurança, foram atribuídas as mesmas tarefas que o PORBATT, tendo ficado o distrito de Ermera como a sua área de atribuição de missão. A Polícia Militar brasileira, ficou com a responsabilidade de garantir a segurança do aquartelamento do comando do setor Central, conduzir escoltas de segurança, executar postos de controlo de viaturas (VCP), garantir a segurança pessoal a *Taur Matan Ruak*<sup>38</sup>, conduzir investigações policiais e de manter uma estreita ligação com a Polícia Civil das Nações Unidas (CIVPOL) nas questões alusivas com a prevenção de criminalidade (Entrevista com Proença Garcia, 2013).

Com base neste dispositivo, focamos a nossa investigação no PORBATT, uma vez que era o elemento de manobra fundamental da componente militar portuguesa. Nesse sentido, teve também de realizar operações militares em apoio das autoridades administrativas, e desenvolver uma intensa atividade de pesquisa de informações, factor chave para o sucesso da missão de paz e de importância vital em ambiente pós-conflito, dada a fluidez das milícias e a sua forma de atuação.

A melhor forma que a componente militar encontrou para mitigar os resquícios da influência das milícias foi basear o seu *modus operandi* numa intensa ação de presença militar, assente num dispositivo de quadrícula, em que o PORBATT dividiu o setor Central em áreas de atribuição de missão de escalão companhia, criando assim uma malha que cobria todo o setor que estava à sua responsabilidade. Este sistema de forças compreendeu as unidades de intervenção – as companhias de atiradores, companhia de fuzileiros e esquadrão de reconhecimento, e unidades de apoio<sup>39</sup> (Entrevista com Proença Garcia, 2013).

Este sucesso adveio, conseqüentemente, da capacidade de transformação das suas subunidades, uma vez que permitiram que no campo da segurança, a situação se mantivesse controlada, garantindo assim à UNTAET as condições necessárias para a sua resolução no campo político. Também importa referir que com este conceito garantia-se

---

<sup>37</sup> Na missão também participaram militares da República Popular de Moçambique, que pela sua especificidade operacional (Polícia Militar), integraram esta subunidade.

<sup>38</sup> José Maria de Vasconcelos, conhecido por nome de guerra *Taur Matan Ruak* ("dois olhos vivos" em *tétum*) foi o líder da ala militar da FALINTIL durante a fase final da ocupação indonésia. Depois da independência de Timor-Leste tornou-se chefe do Estado-Maior até setembro de 2011, altura em que se demitiu, vindo a candidatar-se à eleição presidencial de 16 de abril de 2012.

<sup>39</sup> Este dispositivo era complementado com um sistema de informações integrado e coordenado, obtido à custa de unidades de *Human Intelligence* (HUMINT). As fontes de HUMINT não são necessariamente apenas agentes envolvidos em ações clandestinas ou secretas, normalmente são pessoas que fornecem as informações e que podem ser neutras, amigas ou hostis.

uma presença efetiva, permitindo também materializar um conjunto de ações de ajuda humanitária e de apoio às populações. Ao nível destas atividades, o contingente militar procurou a par da sua missão principal (segurança), concretizar os pedidos das Organizações Internacionais (OI) e das ONG, com quem realizou projetos comuns em áreas como saúde, reconstrução de infraestruturas (escolas, postos de saúde, estradas, etc) e que analisaremos com mais detalhe, no decurso deste capítulo (Entrevista com Fonseca e Sousa, 2013).

Genericamente, as tarefas então desenvolvidas pela componente militar portuguesa, essencialmente operacionalizadas pelo PORBATT, foram-lhes atribuídas pelo comando da PKF, de que faziam parte

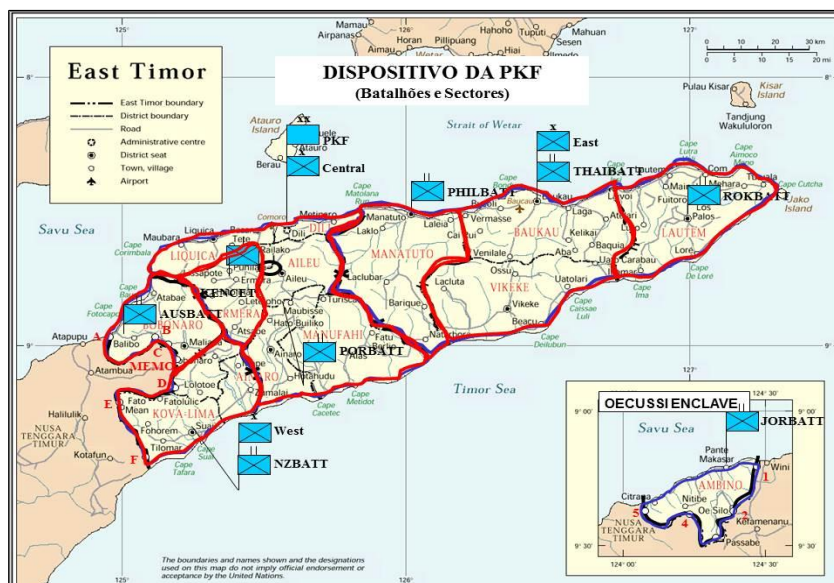
[...] o patrulhamento de reconhecimento e segurança em áreas remotas em conjugação com atividades CMA, utilizando infiltração e exfiltração aérea; na monitorização das atividades políticas desenvolvidas; no providenciar assistência médica à população local; na realização de operações conjuntas com unidades de outros setores, CIVPOL e serviço de fronteiras, para detetar a posse ilegal de armamento; e na realização de patrulhas marítimas na costa sul da área de responsabilidade do setor (Entrevista com Proença Garcia, 2013).

Neste sentido, a componente militar portuguesa não só conduziu operações de segurança nos distritos de Díli (incluindo a ilha de Ataúro), Liquiçá, Ermera, Aileu, Manufahi e Ainaro, o que permitiu à UNTAET conduzir eleições pacíficas e democráticas, como também colaborou com a ETTA<sup>40</sup>, no desenvolvimento sustentado das organizações e infra-estruturas de Timor-Leste.

A Figura seguinte mostra o dispositivo da PKF no terreno, por unidades escalão Batalhão durante a missão da UNTAET:

---

<sup>40</sup> A abordagem inicial da UNTAET com vista à participação direta dos timorenses, conhecida como a “timorização”, foi a de estabelecer um Conselho Consultivo Nacional não eleito (NCC), constituído por representantes da UNTAET e de Timor-Leste. Na sequência do grau de insatisfação pelo facto de os funcionários estrangeiros continuarem a dominar, embora houvesse pastas ministeriais, bem como funções administrativas, sob a responsabilidade política de elementos timorenses, em dezembro de 2000, os membros timorenses do governo transitório ameaçaram demitir-se caso a UNTAET não lhes concedesse um maior grau de autoridade. Contrariando marcadamente a abordagem inicial, a UNTAET decidiu reorganizar-se de modo a aumentar a participação da elite timorense. O pilar de governação e administração pública da UNTAET deu lugar à ETTA, administrada pelos membros do novo governo transitório com quatro ministérios confiados a timorenses e os outros quatro a altos funcionários da UNTAET.



Fonte: Entrevista com Fonseca e Sousa, 2013

**Figura 9** – Dispositivo da PKF por unidades militares de escalão Batalhão durante a missão da UNTAET

O PORBATT foi inicialmente constituído por um Comando e Estado-Maior, duas Companhias de Atiradores (CA), uma Companhia de Comando e Serviços (CCS), um Esquadrão de Reconhecimento (ERec) e um Destacamento de Engenharia (DestEng). Mais tarde foi reforçado com uma Companhia de Fuzileiros da Armada (CFuz). Entre os seus objetivos encontravam-se a prestação de apoio em atividades humanitárias e aqui o destacamento de engenharia teve um papel muito significativo ajudando à recuperação de escolas, casas e estradas, assunto que retomaremos no decurso deste capítulo.

De realçar, por exemplo na área da saúde, a componente militar prestou cuidados médicos ambulatoriais à população através da realização de consultas médicas e ações de rastreio diverso. Mesmo com meios económicos muito limitados para estas ações, os militares portugueses procuravam no seu setor, colmatar parte das enormes carências com que se deparavam. No setor Central os postos de saúde eram muito escassos e os poucos que existiam ou não estavam guarnecidos por pessoal qualificado ou tinham sido destruídos.

Em Timor-Leste, dadas as condições climatéricas naturais e o mau estado de conservação das habitações, dos esgotos, das águas pluviais entre tantas outras carências, proliferavam muitas doenças, com destaque para a malária, o paludismo, a tuberculose, o



dengue e as doenças das vias respiratórias. Assim, uma das prioridades das atividades CMA que as Nações Unidas incumbiram à componente militar, foi a assistência médica às populações. Os médicos das unidades militares participavam ativamente nas patrulhas CMA deslocando-se a zonas remotas para prestarem cuidados de saúde primários à população, dando consultas em diversas ONG e nos próprios aquartelamentos.

De realçar ainda que os militares portugueses fizeram o acompanhamento nas campanhas de vacinação, nos vários distritos da sua AO, em estreita coordenação com a atividade operacional. Nas atividades de ajuda humanitária, colaboraram com as OI e ONG, e marcaram presença em iniciativas únicas, comparado com as restantes forças militares, na distribuição de alimentos e outros bens considerados de primeira necessidade; apoiaram ações de formação profissional na área da informática, eventos desportivos, medicina preventiva de doenças tropicais e outras. Foi-lhes também atribuída a monitorização do movimento dos refugiados, pois o seu regresso tinha implicações não só na segurança, mas também na sua reintegração social. Este processo foi coordenado pela *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) e pela *International Organization for Migration* (IOM) (Entrevista com Fonseca e Sousa, 2013).

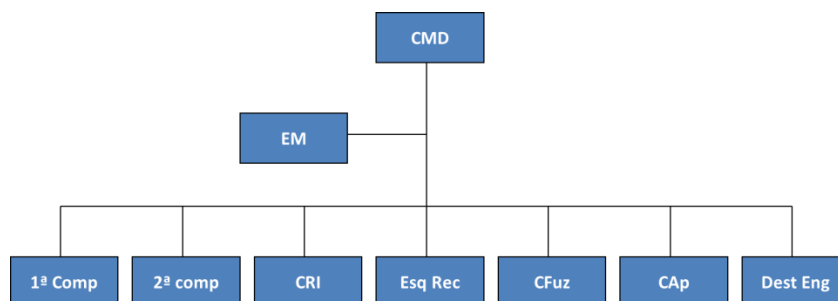
O PORBATT, para além das responsabilidades operacionais, ainda tinha que manter uma estreita ligação com a CIVPOL no reforço da Lei e da Ordem, com a ETTA e a administração local tendo além dessas tarefas, de garantir uma segurança aos pontos sensíveis de Díli (local de reabastecimento de água; heliporto; aeroporto de Comoro; hospital militar e o centro de trânsito de retornados). Era responsável ainda, por ter em *standby*, um efetivo de um pelotão de reserva, uma força de reação rápida, uma unidade de escalão Companhia, como reservas operacionais do comandante da PKF.

A missão da UNTAET tinha sido inicialmente estabelecida por um período de um ano, contudo a ONU, para assegurar a consolidação das medidas que se propunha implementar, acabou por prorrogar o mandato por três anos consecutivos<sup>41</sup>. No contexto da atuação da UNTAET, apesar de focos pontuais de instabilidade, muitos deles exacerbados pelas dificuldades de vivência diária e das prioridades de construção do estado ao invés da sociedade, a 20 de maio de 2002, Timor-Leste formalmente celebra a sua independência como país. A estrutura da componente militar portuguesa sofreu alterações significativas,

---

<sup>41</sup> Na altura da extensão da missão da UNTAET I, não foi possível obter uma consensualização entre os membros do CSNU em virtude de vários fatores, de onde os problemas relacionados com a reinserção dos antigos combatentes e as incursões das milícias indonésias, acabaram por ditar essa decisão.

tendo o PORBATT a partir da UNTAET II, sido reforçado na sua presença com mais 140 elementos aos seus efetivos<sup>42</sup>, distribuídos pelos distritos da sua AO, conforme o organigrama que podemos observar na Figura seguinte:



Becora	Caicoli	Liquiá	Gleno	Manatuto	R-1	R-2	Maubisse	Aileu	Ainaro	Same
245	48	114	31	34	11	11	121	70	37	126

Fonte: Entrevista com Fonseca e Sousa, 2013

**Figura 10** - Organigrama do PORBATT durante a fase da missão da UNTAET nas fases II e III

A UNMISSET ficou aprovada pela Resolução 1410 de 17 de maio de 2002, e estava mandatada para acentuar a construção institucional, sobretudo ao nível do quadro legislativo e securitário. Para isso, tinha uma componente militar inicialmente de 5000 efetivos, uma policial de 1250 e uma componente civil, formada por cem funcionários<sup>43</sup> que atuava em áreas fulcrais como a das questões de género e HIV/SIDA, a de crimes graves e a de direitos humanos. A missão teve início a 20 de maio de 2002, e foi projetada para ter uma duração de 12 meses mas, acabaria por ser prorrogada até 20 de maio de 2005, tendo mantido a figura do Representante Especial do Secretário-Geral.

<sup>42</sup> A diminuição da componente militar da UNMISSET, foi aprovada pela Resolução 1473 de 4 de abril de 2003 onde “[...] the schedule for the downsizing of the military component of UNMISSET for the period up until December 2003 [...] will reduce to 1,750 more gradually than was foreseen in resolution 1410 (2002)”. Com a retração do contingente sul coreano, Portugal teve de assumir a segurança dos pontos sensíveis da cidade de Díli que estavam à responsabilidade daquele país, fato que marcou a necessidade o aumento do seu efetivo.

<sup>43</sup> O Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, reportou ao Conselho de Segurança que, com base nas avaliações feitas por peritos, os funcionários da ONU deveriam terminar “[...] a maior parte das suas atividades nas áreas de serviços essenciais e sistemas jurídicos até novembro de 2003”, altura em que o seu número será reduzido em trinta por cento” (Tradução livre do autor).

Consoante a duração da missão ia sendo prolongada, o mandato ia também sofrendo alterações. Por exemplo, não tendo estado concentrada em particular no desenvolvimento contínuo da capacidade dos serviços de polícia (segurança pública e manutenção da lei e da ordem pública), um dos pilares fundamentais da reconstrução do Estado, viu-se “pressionada” pelas elites locais, no sentido transferir “[...] o controlo efectivo das decisões, o que causou algum mal-estar, apesar de o mandato da missão prever a entrega progressiva dos poderes às autoridades locais” (Pureza et al., 2007:21-22).

O desempenho de funções institucionais em áreas onde a falta de especialização timorense poderia ter tido impactos negativos sobre a paz e a estabilidade do país, a administração transitória apesar dos vários limites que enfrentou, foi transferindo as competências face à capacitação local adquirida ao longo do processo de timorização.<sup>44</sup>

Na fase de consolidação do mandato da UNMISSET, que durou nove meses, a missão estava focada em apoiar o governo na construção da capacidade institucional e a garantir a transição [suave] de manutenção da paz para um quadro de assistência a um desenvolvimento sustentável. Havia grandes esperanças da comunidade internacional nos timorenses no caminho da paz e do desenvolvimento, mas o processo de transferência de competências nas questões de segurança veio a revelar-se mais complexo do que seria expetável em parte por culpa do falhanço dos programas de reinserção social dos antigos combatentes da FALINTIL (FRAP).

Uma das críticas mais incisivas proferidas por vários líderes timorenses, foi a forma com se conduziu o processo de reintegração dos antigos combatentes, que justamente lhe era reconhecido por direito, um lugar na estrutura do estado. Esta situação aliás, ficou pautada por alguns incidentes de natureza disciplinar, quando em dezembro de 2000, os membros timorenses do governo transitório ameaçaram demitir-se caso a UNTAET não lhes concedesse um maior grau de autoridade. Mais do que qualquer outro, este episódio demonstrou a insatisfação dos timorenses perante um processo [de timorização] que era principalmente uma questão de cosmética.

A 23 de abril decorreu a cerimónia de encerramento da formação do primeiro Batalhão das F-FDTL. Por outro lado, a rivalidade e tensão existente entre PNTL e F-FDTL continuam a constituir uma séria ameaça à estabilidade interna, pois são duas instituições fundamentais para a autoridade do Estado e defesa da sua integridade.

---

<sup>44</sup> No âmbito desta dissertação não foi abordada a questão do levantamento da estrutura das FALINTIL - Forças de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL) e da Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL).

A tensão [ainda existente] entre os principais intervenientes no processo político, tem sido [mais] um fator de instabilidade e que incorre no risco de tentativa de manipulação. Esta questão não deve ser ignorada pelo poder político, pois é vital para a estabilidade de Timor-Leste.

Por exemplo, o processo de formação e treino da unidade especial da PNTL, a *Rapid Deployment Service* (RDS), estava sediada no Suai (Cova Lima) mas só teve início em janeiro de 2004, devido a atraso na seleção de pessoal, e cuja missão era precisamente combater incursões de grupos armados junto à fronteira. Recorda-se que a polémica ligada à sua criação estava relacionada com o facto da missão que foi atribuída a esta força da PNTL ser claramente da responsabilidade das F-FDTL, o que se constituía num forte indício de que o governo não confia nas suas Forças Armadas (Entrevista com Carabau Brás, 2013).

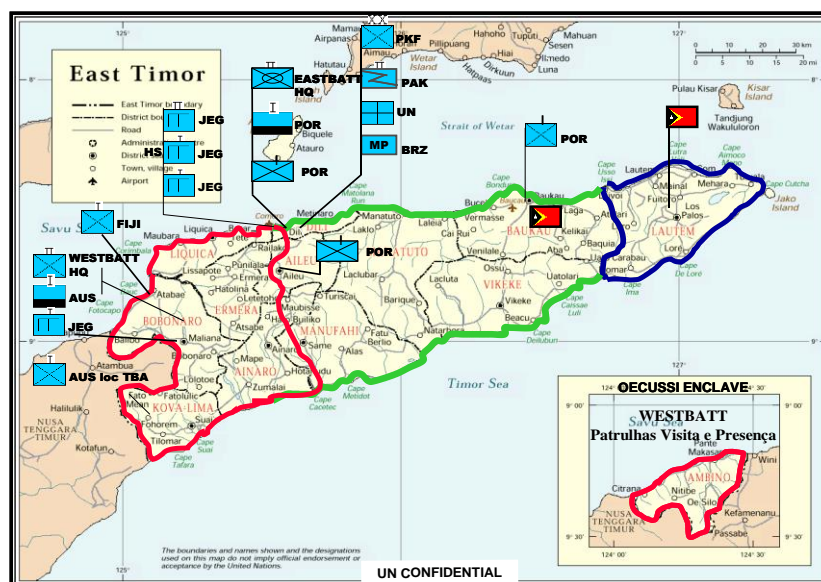
À data, o dispositivo da PKF já tinha sofrido diversas alterações, entre as quais a supressão dos setores, passando no caso do PORBATT, este a depender diretamente do comandante da PKF. A [nova] estrutura da PKF, confrontava-se no final de 2002 e início de 2003, com o grave problema das incursões de grupos de milícias indonésias que aterrorizavam as aldeias sobretudo na zona de fronteira, causando grande preocupação entre os líderes timorenses e na própria UNMISSET. Entre estas forças mereceram uma atenção especial de monitorização os Grupos de Motivação Política (PMG), os grupos de atividade criminal, os grupos de artes marciais, os ex-milícias, os ex-FALINTIL, o movimento estudantil e a comunidade muçulmana. A análise do comportamento de cada um deles e as inter-relações e cumplicidades existentes entre eles constituía um puzzle de alguma complexidade (Entrevista com Carabau Brás, 2013).

A PKF lidou decisivamente com essa ameaça e, desde março de 2003, não ocorreram mais incidentes de grupos armados, próximos de Timor Ocidental. Isto levou o CSNU, a aprovar a Resolução 1473 a 4 de abril de 2003, em que

[...] decide que o cronograma para a redução da componente militar da UNMISSET no período até dezembro de 2003 será ajustado em conformidade com a carta de 28 de março de 2003 do subsecretário-geral para operações de manutenção da paz para os membros do CSNU; e, assim, que dois batalhões serão mantidos dentro das regiões adjacentes à linha de coordenação tática (LCT) durante este período e que o número de militares reduzirá para 1750 de forma mais gradual do que foi previsto na Resolução 1410 de 17 de maio de 2002.

No entanto, importa referir que no âmbito da redução do dispositivo da PKF, foram também, alteradas as designações de SECWEST para WESTBATT e PORBATT/EASTBATT para EASTBATT. Note-se que o conceito de atuação da componente militar portuguesa na sua génese manteve-se, apenas em termos operacionais é que teve de se reorganizar num conceito de patrulhas de presença e visita em conjugação, sempre que possível, com meios aéreos, o que exigiu um esforço acrescido. Esta reorganização operacional será apresentada mais à frente no decurso deste capítulo.

O enclave de Oecussi-Ambeno ficou, desde 22 de outubro, sem presença permanente de forças militares. Apenas se mantiveram naquele distrito, os UNMO e a PNTL. O patrulhamento, no conceito de “visita e presença”, ficou garantido por elementos da Companhia das Fiji que estavam integradas no WESTBATT, junto à fronteira com Timor Ocidental. A UNMISSET procurou avançar tão rapidamente quanto foi possível, com a transferência das responsabilidades operacionais para os timorenses. Sem comprometer a estabilidade, as F-FDTL ficaram com a responsabilidade direta, em termos de presença militar<sup>45</sup>, sobre o distrito de Lautém. A estrutura da componente militar, ficou assim implementada no terreno conforme podemos observar na Figura seguinte:



Fonte: Entrevista com Carabau Brás, 2013

**Figura 11 - Dispositivo da PKF por unidades militares de escalão Batalhão durante a missão da UNMISSET**

<sup>45</sup> O 1.º Batalhão das F-FDTL, integrou a PKF, com a responsabilidade do distrito de Lautém. O comando em Baucau ficou colocalizado com uma companhia do Batalhão português.

Tal como referido nos documentos das Nações Unidas enquadrantes da UNMISSET e expresso no conceito de operação do comandante da PKF, a população timorense constituiu sempre o centro de gravidade do PORBATT. Do nosso ponto de vista, a concretização deste objetivo foi conseguida através da operacionalização de um conjunto de tarefas que assentaram em dois pilares fundamentais: O primeiro, no âmbito da missão operacional que, compreendia as tarefas diretamente ligadas à manutenção de um ambiente estável e seguro no território, fator essencial para permitir um desenvolvimento económico e social do país. O segundo pilar, do âmbito dos assuntos civil-militar (CMA), materializou-se através de um conjunto de ações de ajuda humanitária e de apoio à população.

Assim, a missão da componente militar portuguesa que no âmbito da UNMISSET ainda se designou por PORBATT ficou, posteriormente conhecida como EASTBATT, na sequência da extinção do setor Central, e que era a seguinte:

[...] O PORBATT/EASTBATT conduzia operações de segurança na sua área de operações, e apoiava a UNMISSET e outras agências das Nações Unidas na consolidação de um Timor-Leste independente. Garantia uma Reserva Móvel do Comandante da PKF, de escalão Companhia pronta a atuar em qualquer ponto do TO de Timor-Leste. Preparava-se para receber o TACON de uma força de Polícia Militar brasileira que constituiu uma força de intervenção para reforço da UNPOL em ações de controlo de tumultos (Entrevista com Carabau Brás, 2013).

A missão decorreu em duas fases: A Fase I entre julho 2003 e novembro 2003 e a Fase II entre dezembro 2003 e janeiro 2004 coincidindo, esta última, com o *downsizing* da UNMISSET, de um efetivo de 3500 para 1750 militares. Em termos de conceito de operação para a Fase I consistia em contribuir para a criação de um clima de segurança na AO através de uma presença permanente e credível, materializada através da ocupação física de instalações e da execução de um programa de patrulhamentos de segurança motorizados e apeados. Este conceito evoluiu na Fase II para um conceito de patrulhas de presença e visita com utilização, sempre que possível, de meios aéreos. Esta [nova] metodologia de patrulhamentos essencialmente diferenciava das anteriores no tempo de duração. Enquanto as patrulhas da Fase I se caracterizavam por serem de longa duração, podendo ir até três dias, as patrulhas de presença e visita duravam no máximo 24 horas, ou seja, diminuam em tempo mas aumentavam em frequência.

A AO onde a componente militar portuguesa desenvolveu a sua ação, era constituída pela parte central de Timor-Leste numa extensão de 7400 Km<sup>2</sup> e uma população estimada de 450000 habitantes, englobando os Distritos de Dili, Aileu, Manatuto, Manufahi, Baucau e Viqueque. Esta área de responsabilidade correspondia a 40% da área total do território e a cerca de 50% da sua população. Com o início da Fase II da missão, o enclave de Oecussi-Ambeno, e o distrito de Cova Lima deixaram de ter forças permanentes da PKF, o que se traduziu numa preocupação acrescida. Por esse facto eram áreas prioritárias de possível emprego da Reserva Móvel do Comandante da PKF.

Durante a missão da UNMISET e, sob o ponto de vista da *intelligence*, o território de Timor-Leste apresentava um conceito de ameaça<sup>46</sup> que, por não ter estado bem definida e caracterizada, se tornava difusa tendo sido, por isso, descrita “[...] como um conjunto de forças em presença que interferem ou podem vir a interferir com a situação de segurança no território” (Entrevista com Carabau Brás, 2013).

Durante a UNMISET, Portugal ainda assumiu a chefia dos observadores militares do grupo de Observadores Militares das Nações Unidas (UNMO), até maio de 2004; integrou militares no Grupo Militar de Ligação (GML) às F-FDTL, e participou com uma equipa de operações de terminal, inserida na célula de controlo de movimentos da PKF. A participação da componente militar portuguesa em termos de unidades escalão batalhão, ficou assim resumida conforme podemos observar no quadro da Figura seguinte:

---

<sup>46</sup> Da análise dos relatórios de informações (INFOREP) produzidos pelo PORBATT/EASTBATT durante a missão, conclui-se que o maior esforço de pesquisa foi centrado no âmbito das atividades dos PMG (36.8%), da Lei e Ordem (28.1%), e de Eventos Importantes (22.9%). Sendo estes os fatores que mais diretamente interferiam com a situação de segurança, facilmente constatamos que estas seriam áreas de atuação preferencial da forças de segurança, caso elas tivessem essa capacidade, o que não era manifestamente o caso da PNTL nem das F-FDTL. Assim sendo, foi em torno destes aspetos que decorreu uma parte substancial da atividade operacional do Batalhão, materializada nas ações de patrulhamento levadas a efeito na área de responsabilidade (Entrevista com Carabau Brás, 2013).

DESIGNAÇÃO		MISSÃO	EFETIVOS
1º BIPARA	PORBATT 1	09-02-2000/14-08-2000	707
2º BIPARA	PORBATT 2	14-08-2000/16-02-2001	707
2º BI/BLI	PORBATT 3	16-02-2001/12-10-2001	852
1º BI/BLI	PORBATT 4	12-10-2001/08-06-2002	848
2º BIPARA	PORBATT 5	08-06-2002/24-01-2003	645
1º BIMEC/BMI	PORBATT 6	24-01-2003/25-07-2003	645
AGR FOXTROT	PORBATT 7	25-07-2003/24-01-2004	645
AGR HOTEL	PORBATT 8	24-01-2004/10-06-2004	505

**Fonte:** Entrevista com Fonseca e Sousa, 2013

**Figura 12** - A participação da componente militar portuguesa em termos de unidades escalão batalhão da UNTAET à UNMISSET

Resumindo, esta missão foi alvo de alterações estruturantes, embora os objetivos principais se tenham mantido. Foram definidos os níveis de prioridades: estabilidade, democracia e justiça; segurança pública e a aplicação da lei; e, segurança externa e o controlo das fronteiras. Importa também aqui reforçar que com envolvimento de Portugal na missão de paz, estiveram os países da CPLP – Brasil e Moçambique – como tendo sido os únicos países a prestarem ajuda na valência militar e policial. Em maio de 2005, após ser dado por terminado o mandato da UNMISSET, foi criada a *United Nations Office in Timor-Leste* (UNOTIL). Nesta missão, organizada em duas componentes, uma de natureza policial e outra militar, o Exército português participou nesta última apenas com conselheiros para a formação militar dos quadros das F-FDTL.

### **3.2 - A análise dos mandatos e as implicações na articulação da componente militar**

Em Timor-Leste, a ONU interveio numa (re)dimensionação ética e normativa do modelo de intervencionismo neoliberal quando verificamos que exerceu, através da UNTAET, toda a autoridade judicial, legislativa e executiva. Previamente, a UNAMET, foi estabelecida pela Resolução 1246 do CSNU em 11 de junho de 1999, na origem dos



acordos entre a Indonésia e Portugal, celebrados no dia 5 de maio de 1999, em Nova Iorque e que consistiu em

[...] organize and conduct a popular consolidation on the basis of the direct, secret and universal ballot, in order to ascertain whether the East Timorese people accept the proposed the constitutional framework providing for a special autonomy for East Timor within the unitary Republic of Indonesia or reject the proposed special autonomy for East Timor, leading to East Timor's separation from Indonesia, in accordance with the General Agreement and to enable the Secretary-General to discharge his responsibility under paragraph 3 of the Security agreement (CSNU, 1999).

A missão teve uma duração que foi manifestamente curta, tendo em consideração que estava em causa a potencial independência do país. Por outro lado, não tinha legitimidade nem os meios necessários para fazer face a acontecimentos como aqueles que decorreram logo a seguir à divulgação dos resultados<sup>47</sup>. Importa referir que as autoridades indonésias jamais reconheceram as atrocidades em Timor-Leste, tendo adotado uma posição evasiva, numa tentativa diríamos mal sucedida, de responsabilizar a ONU de parcialidade, alegando<sup>48</sup>

[...] should be clearly understood that incidents are the symptoms of a much deeper nature. In the period before as well [...] following the popular consultation, some east timorese had expressed their disappointment, anxiety and even misgivings with the lack of impartiality and objectivity of some United Nations personnel in undertaking their duty in East Timor. [...] The Indonesian government is committed to bring the situation under control; however, this requires the need for self-restraint on both sides (Smith, 2001:35).

Foi num contexto de destruição maciça de infra-estruturas, mais de 250000 refugiados, elevado número de mortos e um vazio de poder político, que a UNTAET iniciou as suas operações por todo o território de Timor-Leste. Infelizmente, contudo, a operação começou mal. O mandato da ONU em Timor-Leste, seguiu o *mainstream* da intervenção em Estados falhados, o que aumentou a tendência de controlo social e territorial.

---

<sup>47</sup> A participação eleitoral foi de aproximadamente 98% dos quais, 78.5% optaram pela separação da Indonésia. Como já foi referido, com a divulgação dos resultados eleitorais, as forças Indonésias espalharam uma onda de terror que apenas terminou com a chegada a 19 de setembro de 1999 da INTERFET.

<sup>48</sup> Declaração proferida por Makarim Wibisono na qualidade de Embaixador indonésio na ONU.

De facto, “[...] a missão sofreu sempre de uma contradição inerente entre a sua estrutura [...] e o seu mandato” (Suhrke, 2001:1). Para além disso, a UNTAET sofria de uma subjacente “[...] tensão entre o seu mandato de curto prazo para governar Timor-Leste e o objetivo estratégico de longo prazo de preparar os timorenses para o autogoverno democrático” (Chopra, 2000:32).

Tendo presente as anteriores resoluções sobre a situação em Timor-Leste, em particular as resoluções 384 de 22 de dezembro de 1975, 389 de 22 de abril de 1976, 1236 de 7 de maio de 1999, 1246 de 11 de junho de 1999, 1262 de 27 de agosto de 1999 e 1264 de 15 de setembro de 1999, o CSNU decide estabelecer, em conformidade com o relatório do Secretário-Geral, a administração transitória da ONU em Timor-Leste – a UNTAET, que tinha como tivemos oportunidade de constatar as principais competências:

- Garantir a segurança e manter a lei e a ordem em todo o território de Timor-Leste;
- Estabelecer uma administração;
- Auxiliar no desenvolvimento da sociedade civil e dos serviços sociais;
- Assegurar a coordenação e a entrega de ajuda humanitária, a reabilitação e a ajuda ao desenvolvimento;
- Apoiar a capacitação de autonomia e a auto-governança;
- E, auxiliar na criação de condições para um desenvolvimento sustentável a curto prazo.

A UNTAET foi implementada de acordo com os *Standard Operational Procedures* (SOP) das operações de manutenção da paz, derivando de um planeamento integrado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO). Segundo Suhrke (2001:1), “[...] tinha muito pouca experiência governativa” e embora se tivesse guiado pela necessidade de manter um controlo centralizado, minimizando os riscos de fracasso e maximizando os ganhos [visíveis] de curto prazo, facto é que, ao mesmo tempo, era “pressionada” para completar a operação o mais rapidamente possível e impedir o esgotamento do *budget* orçamental disponibilizado pelas Nações Unidas (Gorjão, 2004:1046).

Em termos operacionais, a atividade internacional abrangeu por quatro grandes categorias operacionais - assistência, parceria, controlo e governação. Ficou assim assumido pelas Nações Unidas, uma estrutura com uma componente de administração pública, incluindo o elemento de polícia internacional; uma componente de assistência humanitária e de reabilitação de emergência; e uma componente militar, como foi referido anteriormente.

Nesta operação, a ONU desempenhou todas as competências de um estado soberano. Por exemplo, autorizava a UNTAET a tomar todas as medidas necessárias, no desenvolvimento e desempenho das suas funções sob seu mandato, enquanto “cooperava” com os líderes políticos e elementos da sociedade civil locais na edificação do estado e da sua governabilidade no campo dos valores ocidentais de democracia e desenvolvimento. Note-se que a nomeação de um Representante-Especial, que, como administrador de um governo transitório, tinha o poder de promulgar novas leis e regulamentos e alterar, suspender ou revogar os já existentes, o que mostrava ser um indicador forte da influência da CI nos destinos do emergente país. O foco na construção *top-down* de um Estado democrático refletia a especificidade do modelo de intervenção onusiano. Segundo Richmond e Franks (2009:83-85),

[...] if the international community is to engage in the process at all it must be done appropriately and at a measured pace in order to produce effective, lasting and stable results. [...] This means long-term commitments to the rebuilding of civil society, using strategies which are properly assessed for their relevance to local conditions and acceptance by local actors. Programs need to be guided by practicality of application and genuine ability to contribute lasting skills to the local population.

Isso significava uma verdadeira capacitação a longo prazo, apoiando todos os setores da sociedade civil e implementado logo ao nível dos *sucos*<sup>49</sup>, em oposição à rápida instituição de um governo. Em suma, a UNTAET ficou, assim, responsável pela administração de Timor-Leste, com os poderes executivos, legislativos e judiciais, até sua independência.

No entanto, ao fim de mais de um ano desde o início da sua atividade, a taxa de desemprego ainda atingia os 80% e os únicos empregos disponíveis para os timorenses eram na UNTAET, com um salário diário de 5 USD. Gradualmente, a elite timorense

---

<sup>49</sup> A menor divisão administrativa de Timor-Leste é o suco, que pode ser composto por uma ou mais aldeias.

chegou a um crescente consenso de que era necessário instituir a independência tão depressa quanto política e tecnicamente fosse possível<sup>50</sup> (Gorjão, 2004:1052).

Mas por outro lado, nos primeiros meses e apesar das significativas dificuldades logísticas, a UNTAET garantiu com êxito a coordenação e prestação de ajuda humanitária, muito em boa verdade com o apoio da componente militar da PKF. Importante também constatar perante a questão do futuro dos ex-FALINTIL, que não era uma vertente da PKF no âmbito da implementação das suas SOP, foi neste caso particular, a componente militar portuguesa que interveio no processo. Só em março de 2000, num momento em que começavam a constituir um potencial risco de segurança pelo surgimento de alguns atos isolados de indisciplina, derivado também das péssimas condições de alojamento, é que a missão “acordou” para esta realidade.

Foi necessário esperar até junho de 2000 para que a UNTAET tivesse avaliado as necessidades dos timorenses em termos de segurança e defesa, e só em setembro de 2000 é que foi formalmente decidido estabelecer a Força de Defesa de Timor Leste (FDTL) (Entrevista com Martins Ferreira, 2013).

A 31 de janeiro de 2001, a UNTAET emitiu um despacho autorizando o estabelecimento da componente terrestre das futuras FDTL. O facto é particularmente significativo, também porque não existe registo que ONU se tivesse envolvido em missões anteriores no levantamento de uma força de defesa de um país ressurgente de uma situação pós-conflito. Contudo, a Austrália e Portugal assumiram apenas a responsabilidade de instruir e equipar uma unidade de escalão Batalhão até à independência do território<sup>51</sup>.

A criação das Forças de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL), pretendia garantir uma capacidade mínima de defesa envolvendo 1500 efetivos de forças regulares e 1500 reservistas, cujo treino só estaria concluído em finais de 2003. Apesar do efeito potencial de dissuasão que poderia ter, teria sido fundamental reconhecer as limitações das FDTL, sendo certo que esta força não teria capacidade de resposta em caso de “crise grave” que

---

<sup>50</sup> O sentimento geral era o de que a UNTAET não conseguira proporcionar uma governação aceitável e assim, a 22 de fevereiro de 2001, o CNRT deliberou um conjunto de recomendações sobre a transição política que foi apresentado pela Comissão Permanente para os Assuntos Políticos do Conselho. As recomendações exigiam a eleição de uma Assembleia Constituinte de 88 membros, cujo principal objectivo era a redação de uma nova constituição.

<sup>51</sup> Esta atividade, aprovada pela ONU e pela liderança timorense, na qual estiveram empenhados duas equipas de Cooperação Técnico-Militar portuguesas, teve contudo, um forte impacto em Timor-Leste, na direção de uma tranquila evolução para o futuro estado independente. A esta atividade chamou-se formação “não militar” porque a enorme sensibilidade da situação, aconselhava a que assim se procedesse, uma vez que, ainda se discutia se Timor-Leste deveria ter Forças Armadas ou tão-somente uma reduzida força de segurança (Entrevista com Martins Ferreira, 2013).

envolvesse um ataque militar convencional, cenário em que Timor-Leste não teria outra opção senão a de solicitar a assistência a terceiros.

Uma questão central deste processo foi, segundo Carabau Brás,

“[...] a necessidade de assegurar a credibilidade das F-FDTL, a qual dependia da existência de forças profissionais submetidas ao controlo do poder civil, bem como de um nível de financiamento adequado para garantir os investimentos necessários à sua plena operacionalidade, nomeadamente em termos de equipamento. Este financiamento [...] dependia inteiramente do apoio internacional. Parece igualmente essencial que as forças tivessem ser preparadas para responder às ameaças de baixa intensidade e para desempenhar outras missões, incluindo a participação ativa na cooperação regional em matéria de segurança” (Entrevista com Carabau Brás, 2013).

Não obstante ter sido alcançada uma segurança estável no território, continuou a pensar-se que as milícias mais radicais pudessem continuar a constituir no futuro, uma ameaça ao novo Estado soberano<sup>52</sup>. Se bem que tenha de facto imposto o primado da lei, não proporcionou a perceção de fazer justiça relativamente aos acontecimentos ocorridos durante 1999. A justiça é sempre uma questão proeminente na agenda política das transições para a democracia, especialmente se as violações dos direitos humanos estão ainda frescas na memória, como foi o caso em Timor-Leste. No pilar da justiça, a reconciliação intratimorense foi outra importante questão não resolvida que a UNTAET deixou como legado à futura agenda política do território. Usando como modelo a *Comissão para a Verdade e Reconciliação do Apartheid na África do Sul*, Timor-Leste estabeleceu uma CAVR, que segundo Gorjão (2004:1056-1057),

“[...] revelar-se-á, no final, um fracasso por Timor-Leste [...] não possuir uma sociedade civil desenvolvida e meios de comunicação fortes e independentes [...] todos fundamentais para o sucesso de qualquer comissão para a verdade e reconciliação. Além disso, depois da inequívoca vitória dos apoiantes da independência na consulta popular de 1999, o equilíbrio de poder que emergiu no território deixou pouco espaço para o compromisso no que diz respeito aos responsáveis pelos crimes graves”.

---

<sup>52</sup> As ameaças à segurança não estão apenas na linha das milícias pró-indonésia. A *Associação de Antigos Combatentes de 1975 (CA 75)* integrava diversos grupos de ex-FALINTIL que não tiveram lugar na estrutura das F-FDTL. De forte conotação ao ASDT, o CA 75 não é restrito a apoiantes/ simpatizantes deste partido, acolhendo membros com outras orientações políticas, nomeadamente membros do CPD-RDTL (fação dissidente / radical da FRETILIN). Nos nossos dias está aberta a todos os que pretendam aderir, normalmente jovens desempregados ou de fracos recursos.

Acresce que Timor-Leste tinha também, de concluir o processo do regresso dos refugiados de Timor-Ocidental. Em dois anos e meio, a UNTAET mostrou-se incapaz de o completar e existiam ainda muitos refugiados no outro lado da fronteira, na obstante das autoridades políticas de Timor-Leste terem encorajado e monitorizado o regresso desses grupos a par dos esforços necessários para convencerem a população a deixar de hostilizar os suspeitos de envolvimento nos antigos grupos políticos e milícias pró-autonomia.

A transição pacífica para a democracia de Timor-Leste foi entendida como um grande feito. De facto, foi um notável sucesso. Sob a supervisão da UNTAET, os timorenses elegeram uma Assembleia Constituinte em 2001, redigiram uma Constituição<sup>53</sup> e elegeram um presidente em abril de 2002. Em 20 de Maio de 2002, tornou-se um país independente e a UNTAET terminou a sua missão de administração transitória. Foi substituída, a partir de então pela UNMISET, especialmente encarregue de providenciar assistência às estruturas administrativas centrais críticas para a viabilidade e estabilidade política de Timor-Leste.

Esta missão foi marcada pela persistência das autoridades locais em assumirem o controlo efetivo das decisões que eram tomadas na condução dos destinos do país, tendo sido igualmente mandatada para:

- Garantir a segurança pública através de uma polícia interina e contribuir para o desenvolvimento de um serviço de polícia de Timor-Leste;
- Contribuir para a manutenção da segurança interna e externa de Timor-Leste.

Tratava-se, portanto, de uma missão cujo registo se situava mais ao nível da segurança externa e da integridade territorial já em *on job* com a F-FDTL. No que se reportava à segurança territorial, e sobre a tutela do *Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade* (JSCFADT), estabeleceram-se as fronteiras entre os dois países e regulavam-se os mercados em ambos os lados da fronteira bem como os serviços de emigração. A responsabilidade pelo controlo de fronteira foi transferida para as agências do Governo da República Democrática de Timor-Leste (G-RDTL). A implementação de medidas ao nível tático contribuiu para manter alguma estabilidade ao longo da fronteira com Timor-Ocidental, mas o terreno, os limitados recursos do governo timorense e a falta

---

<sup>53</sup> A Constituição foi redigida apenas pela FRETILIN, o que poderá significar que a legitimidade do documento possa ser posta em causa.

de uma componente naval devidamente dimensionada, limitavam o controlo efetivo das fronteiras terrestres e marítimas que continuavam bastante vulneráveis.

No âmbito deste processo de normalização de fronteiras realizaram-se periodicamente várias reuniões bilaterais junto à fronteira, continuando também os esforços diplomáticos entre os dois países para acordar assuntos de interesse mútuo, como o estabelecimento definitivo do traçado das fronteiras terrestre e marítima, o combate à imigração ilegal e contrabando e não menos crítica, a resolução da situação dos deslocados que a UNTAET não conseguiu concluir.

Já no decurso da UNMISSET, a situação no território continuou a evoluir no sentido da estabilização, não obstante o aumento da criminalidade que continuou a suscitar preocupação à PKF. As permanentes tensões políticas, a elevada taxa de desemprego e o lento progresso económico, não tinham permitido ainda, garantir a estabilidade social e a segurança necessária no território. Por esse motivo, a UNMISSET considerou a segurança e estabilidade da população como “centro de gravidade” das operações desenvolvidas (Entrevista com Carabau Brás, 2013).

No entanto, a perceção de que o governo timorense não estava a fazer progressos significativos na resolução de alguns problemas do povo timorense, como a questão dos veteranos e o desenvolvimento de um sistema judicial credível, no respeito pelos direitos humanos, constituiu um factor de instabilidade que poderia levar à agitação social com consequências imprevisíveis e com possível fragilização do governo<sup>54</sup>.

A agravar esta situação, com a redução do efetivo da PKF temia-se o aproveitamento por ex-milícias ou grupos armados com motivações políticas ou de carácter criminal para conduzirem atividades em Timor-Leste tendo em vista a destabilização do país através de ações intimidatórias e criminosas.

Por outro lado, à medida que a população se ia apercebendo do processo de retração do dispositivo em curso, com conseqüente redução da presença de militares internacionais, o número de relatos (muitas vezes não fundamentados) também aumentou. Esta atitude de manipulação das autoridades timorenses teve a sua explicação num sentimento generalizado de insegurança nas populações, em particular as mais isoladas na região da

---

<sup>54</sup> Podemos encarar os acontecimentos de 2006 como tendo sido o resultado do que já se temia nesta fase da missão que, como se sabe, iniciou-se como um conflito entre elementos das F-FDTL contra discriminações no seio militar, e que facilmente se expandiu para uma violência generalizada por todo o território. A crise desencadeou uma nova intervenção militar e levou à demissão do primeiro-ministro Mari Alkatiri.

fronteira, como forma de forçar à presença de forças de segurança na região (Entrevista com Carabau Brás, 2013).

No nosso entendimento, à data, a situação no território continuava a depender em muito boa parte de fatores relacionados com o processo de reconciliação e reintegração (CAVR), que não ficou consolidado na missão da UNTAET, como já tivemos oportunidade de referir. De notar igualmente o contributo do factor “multinacionalidade”, próprio de uma missão da ONU, que resultou em alguma(s) dificuldade(s) de coordenação e entendimento na difusão oportuna das informações devido à falta de procedimentos doutrinários comuns, nomeadamente na utilização de algumas ferramentas relacionadas com o ciclo de produção de informações na área da *intelligence*.

Mas o nível de cooperação conseguido nesse ambiente multinacional com o QG da PKF, WESTBATT, e as diversas agências da UNMISSET, nomeadamente a UNPOL, UNMOG, e a UNHCR, é que permitiram a troca de informação de que resultou um trabalho integrado e constituiu uma experiência consolidada sobre a participação militar portuguesa.

Concluindo, a participação de Portugal nesta operação de paz teve um impacto não apenas ao nível multilateral e da imagem do país no seio das Nações Unidas mas também ao nível regional. No momento em que se concretiza a retirada das forças militares portuguesas que estiveram envolvidas na UNMISSET e se refletia sobre a relação futura com Timor-Leste no domínio da segurança, foi necessário que se tivesse tido em conta a interação entre três factores essenciais: o teor da resolução do CSNU sobre a continuidade da missão da ONU em Timor-Leste num quadro multilateral; a perceção regional sobre a presença e o papel de Portugal; e as mudanças no quadro de segurança regional e a natureza das ameaças de segurança para Timor-Leste.

A continuidade da presença de militares portugueses em Timor-Leste estaria sempre fortemente dependente da decisão que o Conselho de Segurança viesse a tomar sobre a extensão da missão da UNMISSET em Timor, questão que já tinha sido objeto de apreciação e decisão em Nova Iorque. Neste cenário, apesar de ter conseguido o objetivo de manutenção de uma componente militar, a margem de manobra de Portugal para manter a presença de militares portugueses no quadro da missão da ONU acabou por ser eliminada, pelo que se verificou a retirada dos efetivos do Agrupamento HOTEL, última unidade do Exército na missão de paz em Timor-Leste.



### 3.3 - As lições aprendidas num modelo entre a formalidade das SOP e as dinâmicas informais

Desde a sua génese que a intervenção em Timor-Leste foi considerada de “inadequada” para a realidade local, e que as lições que se possam retirar dela [ainda] podem ser de facto bastante limitadas, embora, mesmo assim, seja possível chegarmos a algumas conclusões preliminares.

É plausível defender que as missões da ONU e em particular a UNTAET, enfrentaram vários tipos de dificuldades que interagiram durante o seu período de governação e no momento da independência, Timor-Leste [ainda] não estava completamente pronta para assumir todas as responsabilidades de governação<sup>55</sup>. Os mandatos também impuseram de forma irrealista, um prazo muito curto para a conclusão da missão, pelo que teve de ser revisto várias vezes, particularmente por causa das várias crises de insegurança de que foi alvo. Para além disso,

[...] the economic development should be based on the reconciliation of the main political factions and egalitarian principles to avoid widening the gap between the poor and the rich, young people and elderly, rural population and the elite in Dili. This reconciliation will help to diminish the role of the UN, Australia and Portugal and give more confidence to the East Timor (Chopra, 2000:38).

Contudo, depois de realizadas algumas correções, a profundidade e a extensão desta missão acabou por criar as bases do estado timorense, mas também estruturalmente influenciou todas as missões posteriores, onde o rumo foi como sabemos, na direção das missões integradas<sup>56</sup>. Podem ser várias as lições que se possam tirar da sucessão de mandatos das missões da ONU, a mais marcante, no nosso entendimento, foi a sua clarificação e definição dos objetivos de curto e médio prazo.

Dado este consenso [quase] generalizado, importa aqui fazer uma reflexão sobre o modelo de intervenção internacional que foi adotado para Timor-Leste. Segundo Richmond (2011b), a paz institucional repousa sobre os pressupostos do idealismo, do internacionalismo liberal e do institucionalismo liberal dos Estados, dentro de um contexto

---

<sup>55</sup> Existem opiniões divergentes sobre a democratização política das elites do poder local. Na prática, uma das opiniões é a de apenas servirem grupos ou interesses pessoais, muitas vezes colocados à frente dos interesses comuns da sociedade timorense como um todo.

<sup>56</sup> Suhrke (2001), por exemplo, sugere que as [futuras] missões de construção de Estados deverão ser divididas em duas estruturas: uma de ajuda humanitária e manutenção da paz e outra de governação.

normativo e jurídico e que se conjugam num quadro multilateral. Por outro lado, a paz constitucional, repousa sobre os ideais do liberalismo kantiano, cujo argumento baseia-se na democracia, no livre comércio e num conjunto de valores cosmopolitas, *op. cit.*, os direitos do cidadão, a defesa dos direitos humanos, entre outros e que resultam da noção de que os indivíduos são um fim em si mesmos, ao invés de serem um “meio” para uma determinada finalidade.

Estas abordagens, em operações de construção da paz, conduzem necessariamente a três modelos de intervenção. O modelo conservador, principalmente associado a abordagens *top-down* para a construção da paz e do desenvolvimento, está completamente dependente da ajuda externa e é muitas vezes visto como uma expressão de hegemonia e dominação, porque atuam através do uso de força e logo proporcionam a condicionalidade.

O segundo, o modelo ortodoxo, é aquele onde a atuação dos intervenientes internacionais é cautelosa e sensível à apropriação local e à cultura, mas continua estruturado para transferir as suas metodologias, os seus objetivos e normas para a nova estrutura de governação institucional. Este quadro é dominado pela negociação entre os atores locais e a CI para um equilíbrio multilateral, embora ainda continue centralizado no estado.

O modelo mais crítico – o modelo emancipatório – está centrado na justiça social e na apropriação local e tende a recair sobre uma abordagem *bottom-up*, resistindo à condicionalidade e a dependência internacional.

O tipo de paz construído em Timor-Leste caiu precisamente entre o modelo conservador e ortodoxo. Tem uma vertente conservadora porque requereu a intervenção militar, e uma vertente ortodoxa porque os doadores e organizações, sob a égide da missão da ONU, impuseram métodos de construção da paz numa abordagem *top-down*, enquanto também por outro lado manifestavam um interesse na sociedade civil e nas questões de abordagem *bottom-up*.

Daqui resultou que a aplicação de normas internacionais a uma sociedade sujeita a muito pouca consulta local, para a realização de tarefas multifuncionais de consolidação de uma paz abrangente, resultou inevitavelmente numa diferença de expectativas, entre os agentes externos e os timorenses. Isto também aconteceu porque os agentes externos também têm subestimado as complexidades locais e têm sido muito céleres em rotular a democratização e o processo de construção em “sucesso ou fracasso” sem uma avaliação

mais diferenciada da situação. Para além disso existiu [sempre] uma enorme discrepância entre os estilos de vida dos *malai*<sup>57</sup> e os timorenses, o que levou inclusivamente a violentos protestos anti-Nações Unidas, em dezembro de 2002, durante a UNMISSET.

Concomitantemente, Suhrke (2001) também considerou que a missão da ONU também criou poucas oportunidades para um envolvimento mais abrangente da população no processo, porque não permitiu a capacitação da participação local, tendo recorrido ao recrutamento de internacionais em particular para o desempenho de instituições locais. Estes factores [e muitos outros] combinaram-se e contribuíram para a erosão de muitos dos ganhos obtidos durante o período da UNTAET (Alldén e Amer, 2007:8).

No entanto, a uma lição importante que podemos aprender com esta experiência é a subestimação da força das tradições locais e estratégias de abordagem do povo timorense. Isto criou um conflito entre a tentativa de construir um governo democrático [liberal de estilo ocidental] sob a tutela da UNTAET e as estruturas políticas existentes ao nível dos sucos que [ainda] retêm um enorme peso e uma grande de legitimidade no seio da cultura timorense.

Foi precisamente neste facto irrevogável, de uma estratégia de abordagem informal, que o conceito de operação da componente militar portuguesa alicerçou a sua atenção, em particular na fase final da UNTAET e posteriormente na UNMISSET. Esta dinâmica de informalidade consistia em desenvolver, através da cadeia de comando, um conjunto de projetos e atividades que contribuíssem para a melhoria das condições de vida do povo timorense visando desenvolver e manter a sua confiança na PKF, em geral, e no contingente português em particular.

As operações de nomadização possibilitaram um clima de estabilidade e de segurança, que teve como consequência o incremento destas dinâmicas, especialmente na área sanitária e na distribuição de bens de primeira necessidade. O desenvolvimento das ações CMA possibilitou a criação de um clima de confiança e facilitaram a interação com o povo *maubere*, permitindo o estabelecimento de um ambiente propício ao prosseguimento da missão do PORBATT/EASTBATT.

Para levar a efeito estas atividades foi fundamental o estabelecimento de uma estreita ligação com as autoridades locais, designadamente os chefes de *suco*, as entidades

---

<sup>57</sup> Em tétum “ pessoas que vêm de fora”, referindo-se a pessoas originárias de outro país.

religiosas, as OI e as ONG<sup>58</sup> presentes na AO à responsabilidade das unidades militares portuguesas. Foi através de ações de apoio à dimensão humanitária que se conquistou a confiança e conseguiu a cooperação da população. A colaboração com estas entidades revelou-se de grande importância para o estabelecimento das nossas prioridades, por serem elas que conheciam mais de perto a realidade do território. Bem elucidativo do que foi esse “grau de cumplicidade”, conforme colhemos em entrevista com um dos comandantes do PORBATT,

[...] devo confessar que, em termos pessoais, foi esta a área mais marcante da missão. Constatar as condições de vida em que a esmagadora maioria da população timorense vivia, é uma experiência absolutamente arrasadora e que nos marca negativamente. Em contrapartida e pela positiva destacaria a generosidade, o empenho, a dedicação e o entusiasmo de um vasto conjunto de pessoas de boa vontade que tudo fez para tentar minorar as carências deste povo (Entrevista com Carabau Brás, 2013).

Em jeito de conclusão diríamos que a componente militar portuguesa e em particular o PORBATT fez muito e fez bem. Disponham de capacidades, materializadas num conjunto significativo de meios materiais, tinham vontade e sabiam fazer, e tinham, acima de tudo, um bem preciosíssimo apenas disponível nas forças armadas portuguesas: o soldado português, com a sua imensa generosidade, grande espírito de sacrifício e uma invulgar capacidade de relacionamento com o povo *maubere*. Por maioria de razão foi assim que o Exército português esteve em Timor-Leste não só pela razão mas também e, acima de tudo, pelo coração.

---

<sup>58</sup> Infelizmente no relacionamento com as ONG portuguesas, o que se verificou foi um “distanciamento”, e “indisponibilidade” para cooperar com a componente militar.

## CAPÍTULO 4

### CONCLUSÕES E PERSPETIVAS FUTURAS

As missões de manutenção da paz evoluíram consideravelmente ao longo do tempo especialmente com o fim da matriz bipolar, onde a natureza das ações da ONU e as dinâmicas da sua atuação têm vindo a sugerir um aumento do seu potencial no contributo para uma cultura de segurança internacional mais coerente e estável. Mas o poder de agir implica também responsabilidades a vários níveis, na ação diplomática, no controlo e inquérito, na ação coercitiva, na assistência e na administração.

As operações da ONU e como foi o caso em Timor-Leste, associadas ao exercício de autodeterminação dos povos e à tónica depositada na grave(s) crise(s) humanitária(s) têm condicionado o debate internacional e têm até provocado uma mutação nos próprios conceitos de autodeterminação e de integridade territorial dos estados. O convencional princípio da *não intervenção* nos assuntos internos dos estados, tem sido gradualmente mitigado pelo direito de ingerência.

O imperativo marcadamente humanitário que está na sua génese e que atualmente o justifica, transforma-o em dever tácito de intervenção. Sempre que uma coligação de grandes potências, ou como foi no caso a Austrália, se encontre consenso necessário sobre a inconveniência geoestratégica de um determinado interesse político regional, a CI é “forçada” a desenvolver operações que podem ser consideradas intrusivas para passarem a ser consideradas como norma.

Em termos operacionais, segundo Mónica Ferro, “[...] a atividade de administração internacional estende-se por quatro grandes categorias operacionais: assistência, parceria, controlo e governação” (Mónica Ferro, 2006:73). Em Timor-Leste foi aplicada a mais intrusiva – a governação – uma vez que a administração transitória, desempenhou na sua fase inicial todas as competências soberanas. No entanto, foram diversas as dificuldades enfrentadas pela UNTAET que sublinhou a falta de um enquadramento teórico-operacional e a inexistência de uma memória institucional de procedimentos de missões anteriores. Para além disso, à controversa questão da falta de enquadramento específico na Carta das Nações Unidas, juntou-se-lhe o facto de que as missões onusianas de construção de Estados não se submeterem ao teste das eleições democráticas de modo a obterem a necessária legitimidade política.

Neste caso, na obstante da necessidade de cumprimento deste quesito, a experiência da UNTAET permitiu que a governação inicial de Timor-Leste não tivesse sido alvo da questão da legitimidade uma vez que foi precedida pela INTERFET. Esta abordagem, na obstante do sucesso obtido, negligencia o papel central da legitimidade, porque

[...] the legitimacy of a peace operation is crucial for reasons related to its impact on international peace and security and the norms relating to the use of force, and the likelihood of successfully accomplishing its mandate. An operation deemed illegitimate by international society is less likely to enhance international peace and security because the outcomes of that operation will not receive international validation (Bellamy e Williams, 2005:172).

De facto, pelas razões e as condições únicas,

[...] the UN presence in Timor-Leste accompanied the process of popular consultation that led to independence and state consolidation in the past ten years. This presence assumed different formats and mandates according to the identified needs, revealing flexibility and capacity of adaptation, but also the challenges involved in responding adequately to extreme situations. (Raquel e Lopes, 2013b:214).

Por isso é muito provável que Timor-Leste seja mais do que um modelo para futuras operações de construção de Estados da ONU e venha a constituir um *case study* relativo ao desempenho de um papel crescente tanto na segurança regional asiática como no palco político internacional. Em todo o caso, e mesmo sendo ainda relativamente cedo para medir e quantificar este sucesso, é inegável que foi o ator “ONU” que legitimou o desígnio de independência timorense.

#### **4.1 – Contribuições**

A participação portuguesa na operação de paz em Timor-Leste representou um desafio e um esforço considerável para o país, em várias áreas – política, diplomática, económica – mas muito em particular na militar. O balanço da participação portuguesa é francamente positivo, tendo sem dúvida, as suas Forças Armadas e muito em particular o Exército, contribuído, para que Portugal reafirmasse a sua imagem na cena internacional, nomeadamente no seio das principais organizações de que é membro.

Neste projeto de construção, ao analisarmos os depoimentos dos comandantes dos contingentes militares portugueses, constatamos que foram diversos os cenários em que os

militares tiveram de envolver e que no fundo estiveram no alinhamento das expectativas criadas em torno da missão. Começando por uma preparação cuidada que só foi possível pela conjugação de determinados fatores, nomeadamente, o estudo de situação elaborado sobre Timor (através da informação recolhida nas mais variadas fontes), a preparação militar geral e específica em território nacional pelo que, a entrada em Timor-Leste acabou por acontecer durante a transição do comando das operações da INTERFET para a UNTAET.

Tal como referido nos documentos enquadrantes das Nações Unidas e expresso no conceito de operação dos comandantes, a população timorense constituiu sempre o centro de gravidade da presença portuguesa na missão. Do nosso ponto de vista, a concretização deste objetivo foi conseguida através da operacionalização de um conjunto de tarefas que assentaram em dois pilares fundamentais: O primeiro, no âmbito das Operações, que compreendeu as tarefas diretamente ligadas à manutenção de um ambiente estável e seguro no território, fator essencial para permitir um desenvolvimento económico e social do país. O segundo pilar, do âmbito das atividades *não militares* e que, se materializou através de um conjunto de ações de ajuda humanitária e de apoio à carenciada população timorense.

Por entendermos que se tratou de uma das áreas mais relevantes da atuação da componente militar (as atividades *não militares*) é sobre elas que iremos elencar algumas das muitas tarefas por eles desenvolvidas e onde se destacam:

- A colaboração com as ONG nas atividades de ajuda humanitária e incrementação da distribuição de alimentos e outros bens de primeira necessidade à população;
- O apoio em ações de formação nas áreas da informática, medicina de prevenção de doenças tropicais, proteção civil, e na implementação de programas educacionais na área do desporto e língua portuguesa, com vista a sensibilizar as populações para estas vertentes;
- Recuperação do edifício da Biblioteca Distrital de Aileu;
- Reparação de buracos nas estradas de Díli ensinando elementos dos Ministérios dos Transportes, Comunicações e Obras Públicas;
- Remodelação do edifício (Ludoteca) para as crianças de Bali de Díli, dos Leigos para o desenvolvimento;

- A reconstrução do Mausoléu aos Massacrados da II Guerra Mundial em Aileu, e do Monumento da Independência em Díli financiado pela Missão Portuguesa em Timor-Leste;
- A reconstrução do Centro Juvenil de S. Tarcísio, em Díli;
- A reconstrução do edifício do Tribunal de Gleno;
- A reconstrução do edifício do Centro de Saúde de Manatuto;
- Reconstrução da Escola Alto do Hospital, em Díli;
- Reconstrução da escola de Ainaro, de Turiscaí, de Same, de Balide, de Maubisse, e do Bairro Pité e de Comoro em Dili;
- Reparação de móveis na escola de Pala.
- Reparação do orfanato de Maubara;
- Apoio em materiais na instalação e desenvolvimento dos dois centros de viveiros de café, em Maubisse e Same em estreita coordenação com a Missão Agrícola Portuguesa;
- Ações de formação profissional na área dos primeiros socorros, da mecânica, carpintaria, eletricidade, canalização e de empregados de mesa;
- Prestação de cuidados de saúde e acompanhamento nas campanhas de vacinação, nos distritos de Dili, Liquiçá, Ermera, Manatuto, Aileu, Ainaro e Same.

Note-se que a AO onde a componente militar portuguesa desenvolveu a sua ação, como vimos anteriormente, era constituída essencialmente pela parte central de Timor-Leste, que ocupava 40% da área total do território com cerca de 50% da sua população.

O contingente militar português, começou a ser reduzido no fim da UNTAET III com o fim da missão do PORAVN. Com o final da atividade operacional da UNMISSET em 19 de maio de 2004 (no dia anterior à sua data oficial de independência) teve lugar a cerimónia de transferência de autoridade da ONU para o governo de Timor-Leste. A PKF foi substancialmente reduzida (de 1550 para 477 militares) e o Agrupamento Hotel, regressou a Portugal em duas levas, em 04 e 11 de junho. Foi a última unidade de escalão Batalhão que integrou esta missão.

A participação de Portugal nesta operação de paz teve um impacto não apenas ao nível multilateral e da imagem do país no seio das Nações Unidas mas também ao nível regional e facto de, na fase final após dezembro de 2003, o contingente português ter sido o



maior contingente militar, superior ao australiano, pode ser interpretado como um sinal do reconhecimento desta situação.

Afigura-se fundamental reforçar no final desta dissertação, que a presença militar portuguesa em Timor-Leste surgiu para dar resposta à solicitação da comunidade internacional com o objetivo de estabilizar a segurança, conter as campanhas de violência das milícias pró indonésia e minimizar as carências humanitárias no território, resultante dos resultados da consulta popular.

Concluiu-se que a missão da componente militar portuguesa sob a égide das Nações Unidas, teve indiscutivelmente um papel incontornável, em território timorense o que permitiu criar uma perceção positiva sobre o papel de Portugal e a sua mais-valia e eficácia na criação de condições de segurança. Para tal contribuiu indubitavelmente, a boa imagem deixada pelos militares portugueses, quer em termos de profissionalismo e disciplina quer de relações humanas, bem como os canais cultivados com os militares de outras nacionalidades presentes na missão.

Concluiu-se ainda que os aspetos mais valorizados da presença dos militares portugueses podem consubstanciar-se em três planos essenciais: a formação e disciplina; o profissionalismo e capacidade operacional e a boa articulação com o comando da PKF; o bom relacionamento com a população local e a [total] disponibilidade para execução de algumas atividades [não militares] de apoio ao desenvolvimento.

Concomitantemente, de realçar nesse âmbito que os militares portugueses prestaram cuidados médicos ambulatoriais à população com a realização de consultas médicas e ações de rastreio diverso e acompanhamento nas campanhas de vacinação, nos vários distritos da sua AO, sempre em estreita coordenação com a atividade operacional.

Nas atividades de ajuda humanitária, colaboraram com as OI e ONG, e marcaram presença em iniciativas únicas comparado com as restantes forças militares, nomeadamente na distribuição de alimentos e outros bens considerados de primeira necessidade; apoiaram ações de formação profissional na área da informática, reconstrução de escolas, eventos desportivos, medicina preventiva de doenças tropicais e outras. Foi-lhes também solicitada a monitorização do movimento dos refugiados, pois o seu regresso tinha implicações não só na segurança, mas também na sua reintegração social.

Em suma, analisámos o processo de construção e garantia da paz num Estado embrionário e em construção, e o incontornável contributo da componente militar

portuguesa para a criação e manutenção de um ambiente de segurança, que permitiu a estabilização e o desenvolvimento do mesmo.

Através de uma análise aos sucessivos mandatos constatamos as implicações multifuncionais que tiveram na forma como foi operacionalizando a sua presença no território, e procuramos ainda referenciar, através de excertos de depoimentos colhidos através de entrevistas realizadas aos comandantes dos contingentes militares, os principais problemas e desafios que se colocaram ao cumprimento da missão, contribuindo desta forma para novas abordagens sobre a consolidação da paz e sua sustentabilidade em Timor-Leste, de onde esperamos ter conseguido dar resposta uma das questões levantadas: as operações de *peacekeeping* da UNTAET e da UNMISSET conseguiram manter a paz surpreendentemente bem em Timor-Leste.

#### **4.2 – Perspetivas futuras**

Timor-Leste tornou-se num país soberano a 20 de maio de 2002, mas a situação real do país nos dias de hoje aponta para ser uma das nações mais pobres do mundo porque, [ainda] a fome e a má nutrição são endémicas, as desigualdades são evidentes e a instabilidade é uma constante. Por esta e tantas outras razões, no nosso entendimento, a segurança futura de Timor-Leste é um dos desafios mais complexos que se lhe colocam, porque condiciona o sucesso dos esforços de desenvolvimento e conseqüentemente o combate à pobreza.

Para além do impacto negativo sobre os fluxos de investimento estrangeiro e de ajuda, a insegurança acarreta ainda conseqüências nefastas, quer ao nível político, facilitando a emergência de autoritarismo pouco compatível com a consolidação de uma jovem democracia, quer em termos do desvio de recursos escassos para reforçar o orçamento da defesa.

A segurança de Timor-Leste deverá de ser pensada no contexto regional do Sudeste Asiático, na medida em que depende da evolução do ambiente regional e da capacidade de inserção do país num contexto de comunidade de segurança regional. No curto e médio prazo, no nosso entendimento, as ameaças mais sérias com que Timor-Leste se irá defrontar são as do domínio da *soft security* ou seja, de natureza transnacional e não-militar

onde a pirataria marítima, o crime organizado, o tráfico de droga, o contrabando, o branqueamento de capitais e a pesca ilegal são alguns exemplos, e não o risco de ataque convencional por parte de outro Estado, que em princípio deve ser considerado mínimo.

Tratam-se, pois, de ameaças difusas e voláteis que se têm vindo a intensificar na região em resultado das características geográficas e da falta do progresso da cooperação regional no domínio da segurança. Neste quadro, a resposta de Timor-Leste, exigirá uma estratégia multidimensional que envolverá três linhas de atuação: A primeira no plano doméstico, com a manutenção da estabilidade interna e da criação de uma capacidade mínima de defesa própria. A estabilidade interna depende, em boa medida, da consolidação das instituições democráticas e da sua capacidade de promover a reconciliação nacional a para da criação de uma burocracia não corrupta que garanta eficácia na governação. Neste âmbito é importante a capacidade de resposta às ameaças sem que se torne “num problema regional”, o que contribuiria certamente para o seu isolamento.

A criação das F-FDTL, iniciada em 2000, pretendeu que fosse garantida uma capacidade mínima de defesa. Apesar do efeito potencial de dissuasão que poderá ter, é fundamental reconhecer as suas limitações, sendo certo que esta força não terá capacidade de resposta em caso de crise grave que envolvesse um ataque militar convencional, cenário em que Timor-Leste não teria outra opção senão a de solicitar a assistência de terceiros. A questão central deste processo é a necessidade de assegurar a credibilidade das F-FDTL, a qual depende da existência de forças profissionais submetidas ao controlo do poder civil, bem como de um nível de financiamento adequado para garantir os investimentos necessários à sua plena operacionalidade, nomeadamente em termos de equipamento.

A segunda linha de atuação relaciona-se com a vertente multilateral. Neste domínio, a opção fundamental para Timor-Leste será a integração na ASEAN, o que lhe conferiria uma importante garantia de segurança, com mais eficácia do que qualquer acordo de segurança celebrado com a Indonésia ou com a Austrália. A adesão teria vantagens também a nível económico e diplomático, uma vez que permitiria a Timor-Leste regular, num quadro mais favorável, as relações económicas com os principais parceiros comerciais e estimular um fluxo externo de investimento regional, para além de poder contribuir para reforçar a sua posição no plano internacional.

A terceira linha de atuação desta estratégia, relaciona-se com a construção de uma rede de relações bilaterais prioritárias, envolvendo três níveis distintos mas

complementares e assentes numa lógica de diversificação. O primeiro círculo, incluiria então, as relações de Timor-Leste com cada um dos seus dois grandes vizinhos, a Austrália e a Indonésia. A manutenção de uma relação estável com a Indonésia deverá ser um objetivo vital, na medida de se reduzir o risco de renovação do apoio às milícias por parte de alguns setores das Forças Armadas. Os motivos de preocupação permanecerão, pois até que a situação política indonésia estabilize continuará a existir o potencial para que este grande vizinho, e antiga potência ocupante, seja fonte de preocupações de segurança para Timor-Leste, se bem que qualquer ameaça seja, mais provavelmente, de natureza indireta. Parece improvável, a curto prazo, qualquer recuperação da crise multidimensional que a Indonésia atravessa.

Por seu turno, as relações com Camberra embora francamente mais consolidadas e expressas em interesse(s) claro(s) não deverão permitir uma excessiva dependência ou domínio por parte desse país, pelo que deverá ser uma preocupação permanente da diplomacia timorense.

O segundo círculo inclui as relações bilaterais com os países da região, nomeadamente aqueles que têm relações mais próximas com Timor-Leste: Filipinas, Tailândia, Singapura e Malásia. O apoio destes países será importante importante no contexto da permanência nas forças da ONU, mas também, como fator de moderação e até de sublimação de tensões que surjam do primeiro círculo, em particular com a Indonésia. Por outro lado, estas relações bilaterais são fundamentais para a inserção de Timor na comunidade de segurança regional e no apoio à integração em instituições multilaterais regionais.

O terceiro círculo, envolverá as relações com países exteriores à região, em particular com Portugal, alguns países da União Europeia e com os Estados Unidos. O envolvimento destes países no capítulo da cooperação militar é de grande relevância, o que irá permitir “diluir” o envolvimento australiano nesta matéria, ganhado credibilidade e afirmação em termos regionais. É por conseguinte neste contexto, que encaramos o início de uma nova fase de investigação – a cooperação militar bilateral e o relacionamento com as autoridades de Timor-Leste nas questões alusivas à sua implementação no terreno – que permitirá explorar novos instrumentos que sejam um objetivo estratégico para Timor e que Portugal poderá vir a ser confrontado no futuro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Fontes impressas

Bercovitch, Jacob; Jackson, Richard (2012) *Conflict Resolution in the 21<sup>st</sup> century: Principles, methods and approaches*. Michigan: The University Press.

Branco, Martins (2004a) “A ONU e o processo de resolução de conflitos: potencialidades e limitações”. *Revista de Relações Internacionais*. 4:105-125.

Branco, Martins (2009b) “A participação de Portugal em operações de paz. êxitos, problemas e desafios”. *Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra*. 6:86-141.

Chopra, Jarat (2000) “The UN’s Kingdom of East Timor”. *The International Institute for Strategic Studies. Survival* . (42)11:27-39.

Cramer, Christopher (2009) “Trajectories of accumulation through war and peace” in Paris, R.; Sisk, T. et al. (eds) (2009) *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. London: Routledge, 140-146.

Diehl, Paul F. (2008) *Peace operations: War and conflict in the modern world*. Cambridge: Polity Press.

Doyle, M.; Sambanis, N. (2006) *Making war and building peace*. UK: Princeton University Press.

Ferro, M. (2005) *Construção de Estados – As administrações internacionais das Nações Unidas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais.

Fortna, V.; Morjé H. (2008) “Pitfalls and prospects in peacekeeping literature”. *Annual Review of Political Science*, 11:283 – 301.

Freire, Raquel (2013) “As Nações Unidas e a consolidação da paz em Timor-Leste: Uma nova roupagem para velhos procedimentos?”. *Instituto Português da Conjuntura Estratégica*. XII:173-189.

Freire, Raquel; Lopes, Paula (2009a) “A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: Riscos e expectativas”. *Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra*. 6:6-23.

Gomes, José Pereira (2010) “A internacionalização da questão de Timor-Leste”. *Revista de Relações Internacionais*. 25:67-89.

Gorjão, Paulo (2004) “O legado e as lições da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste”. *Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Análise Social*. 38(169):1043-1067.

Goulding, Marrach (1993) “The evolution of United Nations Peacekeeping”. *Royal Institute of International Affairs. Blackwell Publishing* .69(3): 451-459.

Marker, Jamshed (2009) *Timor-Leste – Relato das negociações para a independência*. Lisboa: Instituto Diplomático.

Martin, Ian (2001) *Autodeterminação em Timor-Leste: As Nações Unidas, o voto e a intervenção internacional*. Lisboa: Quetzal Editores.

Ottaway, Marina (2002) “Rebuilding state institutions in collapsed states”. *Carnegie Endowment for International Peace: Washington DC*. 33(5):1001-1023.

Paris, R.; Sisk, T. et al (eds) (2009) *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. London: Routledge, 1-20.

Peres, Damião (1992) *História dos descobrimentos portugueses*. Porto: Vértice, 4.<sup>a</sup> ed.

Pires, Lemos (1994) *Descolonização de Timor – Missão impossível?* Lisboa: Publicações D. Quixote, 3.<sup>a</sup> Ed.

Pureza, José M. et al. (2007) “As novas operações de paz das Nações Unidas. Os casos de Angola, Timor-Leste e Moçambique”. *Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra*. 290:17-24.

Pureza, José M.; Cravo, Teresa (2005) “Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 71:5-19.

Ramos-Horta, José (1998) *Timor-Leste, amanhã em Díli*. Lisboa: Publicações D. Quixote.

Ramsbotham, Oliver et al. (2011) *Contemporary conflict resolution*. Cambridge: Polity Press, 3. rd Ed.

Richmond, O. (2004a) “UN Peace Operations and the Dilemmas of Peacebuilding Consensus”. *International Peacekeeping*, 11(1): 83-101.

Richmond, O. , Franks, J. (2009) “ Liberal Peace Transitions – Between Statebuilding and Peacebuilding”. *Edinburgh University Press*. 83-108.

Rocha, Nuno (1999) *Timor – O fim do império*. Lisboa: Obipress

Smith, Anthony (2001) “The role of the United Nations in East Timor path to independence”. *Asian Journal of Political Science*, 9(2): 25-53.

### **Recursos electrónicos – fontes de internet**

Alldén, S.; Amer, R. (2007) “The United Nations and Peacekeeping: Lessons learned from the Cambodja and East Timor”. *Umeå University, Working papers in Peace and Conflict Studies*. 4, <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:140573> [26 de agosto de 2013].

Bellamy; Williams (2005) “Who’s keeping the peace? Regionalization and contemporary peace operations and international security”. *International Security*, 29(4):157-195, <http://www.jstor.org/stable/4137500> [19 de fevereiro de 2013].

Boutros, Boutros-Ghali (1992) “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping”. *Report of the Secretary – General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html> [16 de junho de 2013].

\_\_\_\_\_. (1995) “Supplement To An Agenda for Peace”. *Position Paper on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, <http://www.un.org/docs/SG> [16 de junho de 2013].

Freire, Raquel; Lopes, Paula (2013b) “Peacebuilding in Timor-Leste: Finding a Way between External Intervention and Local Dynamics”. *International Peacekeeping*, 20(2):204-218, <http://www.tandonline.com/loi/finp20> [ 30 de agosto de 2013 ].

George, A.; Bennett, A. (2005) “Case Studies and Theory Development in the Social Sciences”. *Cambridge University Press, The Journal of Politics*. 70(1):276-278, <http://www.jstor.org/stable/30218877> [23 de maio de 2013].

Richmond, O. (2011b) “De-Romanticising the Local, De-Mystifying the Internacional: Hybridity in Timor Leste and Solomon Islands”. *The Pacific Review*, 24(1):115-136, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080> [20 de junho de 2013].

Suhrke, A. (2001) “Peacekeepers as nation-builders: dilemmas of the UN in East Timor”. *International Peacekeeping*.(8)4:1-20, <http://www.tandfonline.com/toc/finp20/8/4> [26 de agosto de 2013].

S/RES 1264 (1999) Resolução 1264 do CSNU, <http://www.un.org/documents/scres.htm> [16 de novembro de 2012].



S/RES 1272 (1999) Resolução 1272 do CSNU, <http://www.un.org/documents/scres.htm>  
[16 de novembro de 2012].

S/RES 1338 (2001) Resolução 1338 do CSNU, <http://www.un.org/documents/scres.htm>  
[16 de novembro de 2012].

S/RES 1392 (2002) Resolução 1392 do CSNU, <http://www.un.org/documents/scres.htm>  
[16 de novembro de 2012].

S/RES 1410 (2002) Resolução 1410 do CSNU, <http://www.un.org/documents/scres.htm>  
[16 de novembro de 2012].

S/RES 1473 (2003) Resolução 1473 do CSNU, <http://www.un.org/documents/scres.htm>  
[16 de novembro de 2012].

S/RES 1480 (2003) Resolução 1480 do CSNU, <http://www.un.org/documents/scres.htm>  
[16 de novembro de 2012].

S/RES 1543 (2004) Resolução 1543 do CSNU, <http://www.un.org/documents/scres.htm>  
[16 de novembro de 2012].

S/RES 1573 (2004) Resolução 1573 do CSNU, <http://www.un.org/documents/scres.htm>  
[16 de novembro de 2012].

S/1999/595 (1999) “Question of East Timor – Report of the Secretary-General”,  
<http://www.un.org/documents/scres.htm> [16 de novembro de 2012].

S/1999/1024 (1999) “Report of the Secretary-General on the situation in East Timor” ,  
<http://www.un.org/documents/scres.htm> [16 de novembro de 2012].

Tschirgi, N. (2004) “Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations and Challenges”. *WSP International/IPA Peacebuilding Forum Conference*, [http://pksoi.army.mil/doctrine\\_concepts/documents](http://pksoi.army.mil/doctrine_concepts/documents) [18 de abril de 2013].

## **Entrevistas**

Brás, Carabau (2013), Coronel do Exército Português. Coimbra:4 de junho.

Ferreira, José M. (2013), Major-General do Exército Português. Coimbra: 30 maio.

Garcia, Francisco P. (2013), Tenente Coronel do Exército Português. Coimbra:30 maio.

Sousa, Fonseca (2013), Coronel do Exército Português. Coimbra: 30 maio.