

## A ONU NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: O CASO DE TIMOR-LESTE

**Francisco Proença Garcia**

[franciscoproencagarcia@iep.lisboa.ucp.pt](mailto:franciscoproencagarcia@iep.lisboa.ucp.pt)

Tenente-Coronel na Reserva. Professor Associado com Agregação, Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica Portuguesa (Portugal), Professor Convidado da Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa e Instituto Universitário Militar. Foi Oficial de Planeamento do Quartel-General do Setor Central da PKF/UNTAET, Timor-Leste. É Diretor da Sociedade de Geografia.

**Mónica Dias**

[moni@iep.lisboa.ucp.pt](mailto:moni@iep.lisboa.ucp.pt)

Coordenadora do Programa de Doutoramento no Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica Portuguesa (Portugal). Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais. Desenvolve investigação em Estudos de Conflitos e da Paz, Estudos da Democracia, Política Internacional Contemporânea e Direitos Humanos. Lecionou na Universidade de Colónia e no Curso de Verão da United States Information Agency.

**Raquel Duque**

[raquelsantosduque@gmail.com](mailto:raquelsantosduque@gmail.com)

Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais: Segurança e Defesa; Mestre em Segurança Internacional e Terrorismo. Professora auxiliar convidada no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (Portugal) e no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Investigadora do ICPOL, Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos e Centro de Administração e Políticas Públicas, ISCSP.

### Resumo

O envolvimento das Nações Unidas em Timor-Leste pode ser dividido em quatro períodos, entre os quais o período anti-colonial (1955-1974), o período de reação (1975-1982), o período de atenuação (1983-1998) e o período de empenhamento (a partir de 1999). É sobre este último que incidirá este texto, com vista a analisar os passos decisivos da ONU enquanto organização multilateral com mandato de segurança, na resolução do conflito timorense e na construção da paz daquele território. Esta análise será guiada através das propostas do documento *Uma Agenda para a Paz* apresentado em 1992 por Boutros Boutros-Ghali, na altura Secretário-Geral das Nações Unidas, e as expectativas que criou no campo das operações de paz. Interessa-nos, particularmente, olhar para a conceção das missões *post-conflict peace building* e avaliar em que medida as mais valias (esperadas) destas operações em relação às convencionais missões *peacekeeping* se viriam a concretizar ou não. Importa examinar como decorreram as principais missões realizadas, com especial enfoque nos diferentes atores e proceder a um balanço crítico com algum distanciamento histórico. Neste contexto, parece-nos que o caso de Timor-Leste será um bom exemplo para entendermos a necessidade de uma nova abordagem para a construção da paz, defendida já neste Relatório, mas que à distância de mais do que 25 anos se torna ainda mais evidente. A perceção da paz como um processo contínuo que envolve toda uma rede de sustentabilidade, e que depende sobretudo do fomento e do desenvolvimento de competências para a paz (envolvendo múltiplos e distintos atores em constante desafio de coordenação e negociação) permite então exigir um maior empenho por parte do Conselho de Segurança, mas também da Assembleia-Geral na concretização desta difícil tarefa num contexto da nova (des-)ordem mundial.

### Palavras-chave

Estudos de Paz, Organizações Internacionais, Operações de Manutenção da Paz, Governação e Construção do Estado, Timor-Leste

### Como citar este artigo

Garcia, Francisco Proença; Dias, Mónica; Duque, Raquel (2019). "A ONU na resolução de conflitos: o caso de Timor-Leste". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, Nº. 2, Novembro 2019-Abril 2020. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.1>

Artigo recebido em 29 de Novembro de 2018 e aceite para publicação em 28 de Junho de 2019





## **A ONU NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: O CASO DE TIMOR-LESTE <sup>1</sup>**

**Francisco Proença Garcia**

**Mónica Dias**

**Raquel Duque**

### **I. A ONU na resolução de conflitos**

A última década do século XX testemunhou mudanças assinaláveis no campo da geopolítica que alteraram a paz artificial entre o bloco de leste e o bloco ocidental para um globo fragmentado num número crescente de Estados soberanos e de actores não-estatais com elevado protagonismo transnacional (destacando-se, por exemplo, grupos económicos e financeiros, organizações não-governamentais com as mais diversas reivindicações, redes de crime organizado ou grupos terroristas). Estas transformações foram acompanhadas de avanços tecnológicos de grande impacto em sectores vários como o das comunicações, da informação, e militar, onde se assistiu à evolução dos conflitos armados e não-armados, designadamente, na guerra do ciberespaço. A prevenção de conflitos entre Estados figurou como objectivo central das Nações Unidas. Porém, a Carta norteadora desta organização não especifica sobre conflitos no interior dos Estados que, no ambiente pós-Guerra Fria, têm sido predominantes, com situações complexas como a guerra dos Balcãs ou o genocídio no Ruanda, e têm exigido uma resposta dos principais atores no espaço internacional.

Perante uma dinâmica internacional acelerada e complexa nas teias de interdependências que se vão gerando entre os múltiplos actores da nova (e incerta) ordem mundial, o então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, compreendeu a necessidade de dar uma resposta que se ajustasse ao novo contexto, exigindo o compromisso de todos os Estados para com o objectivo de alcançar a paz. O relatório *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping* (United Nations, 1992)<sup>2</sup> corporiza a visão de Boutros-Ghali e propõe-se transformar os caminhos que conduzem à paz – de uma forma complementar à Carta das Nações Unidas que já previa *peacekeeping operations* no Capítulo VI e *peace enforcement operations* no Capítulo VII.

---

<sup>1</sup> Dossiê temático de artigos apresentados na 1ª Conferência Internacional de Resolução de Conflitos e Estudos da Paz realizada na UAL a 29 e 30 de Novembro de 2018.

<sup>2</sup> Doravante designado de *Uma Agenda para a Paz* ou, simplesmente, *Agenda*.



Volvidos 26 anos, a ONU permanece como o fórum internacional mais abrangente e reconhecido da prossecução da paz e o legado de Boutros-Ghali perdura no estímulo a novas concepções de resolução de conflitos. Um elemento que, porventura, sustenta a durabilidade da *Agenda* ainda em 2018 consiste na fórmula inovadora da *construção da paz pós-conflito* (*post-conflict peace building*), que anima o desenvolvimento da investigação ao nível dos estudos para a paz e apresenta resultados efectivos no terreno. Por um lado, este documento veio declarar uma premissa crucial para qualquer debate sobre a paz no novo sistema internacional, a de que os meios tradicionais de acabar as guerras seriam desadequados às configurações dos conflitos modernos. Desta forma, a *Agenda para a Paz* procura estabelecer um ponto de partida sólido para a conservação da paz e, além disso, introduz um novo paradigma de paz: a paz enquanto missão que não pode ser feita, mas antes desenvolvida, através do empenho de todos aqueles que foram afectados pelo conflito, ou seja, num compromisso alargado a toda a sociedade. Na esteira de Immanuel Kant, a uma *pactum pacis* sobrepõe-se uma, mais complexa, *foedus pacificum* (1795) e, assim, a solução de paz preconizada pela *Agenda* ultrapassa a mera trégua política e avança para a inclusão i) da reforma das instituições políticas, ii) da segurança, iii) da reconstrução de infra-estruturas, bem como das capacidades económicas, sociais e culturais que empoderam as pessoas, estimulam a sociedade civil, fomentam a cooperação no seio da comunidade e na região e eliminam as causas de pobreza extrema, medo, opressão, ódio e ressentimento. Por outro lado, a *Agenda para a Paz* actuou como um alarme que soou nas instâncias mais elevadas da própria ONU, em concreto, o Conselho de Segurança e a Assembleia-Geral, para demonstrar que as Missões de Paz da ONU convencionais – mais positivas em conflitos inter-Estados do que intra-Estados (Branco, 2004: 108-109) – não conseguirão responder às novas ameaças à paz e terão de se ajustar aos conflitos contemporâneos.

Aqui temos obviamente de assinalar que a noção de conflitualidade se transformou de forma decisiva colocando novos desafios a quem procura o apaziguamento das tensões. Emergiram zonas de conflito violento em regiões fronteiriças e a um nível intra-estadual ou sub-estadual, criando verdadeiros “enclaves” de guerra (urbana ou regional) em espaços de paz (Manwaring, 2005). Mas é sobretudo em regiões onde o Estado já não (ou ainda não) detém o monopólio do uso legítimo da força, nem é capaz de cumprir as mais básicas tarefas de governação que este tipo de conflito eclode. Estas regiões encontram-se, frequentemente, numa fase de reconstrução após longos períodos de guerra em que os esforços de (re-)conciliação ainda não superaram a cultura de violência, mas também durante processos de independência após a queda de regimes ditatoriais em que a transferência de poder ainda não foi nem consolidada, nem regulada. Contudo é importante referir que estas “novas guerras” (Creveld, 1991; Duffield, 2001; Kaldor, 2001; Kalyvas et al., 2008; Münkler, 2003) também podem ser perspectivadas como regresso a velhas formas de conflito violento que marcaram as sociedades durante milhares de anos e que, na verdade, só muito recentemente se alteraram, em grande medida a partir de uma cultura de guerra que o “euromundo” impôs (Keegan, 1993; Münkler, 2003).<sup>3</sup>

Em todo o caso, a ideia de um *post-conflict peace building* reflete já esse “contexto novo” (Boutros-Ghali, 1992) no sentido em que aponta para toda uma abordagem diferente na construção da paz, que requer um maior envolvimento não só durante o conflito, mas também nos momentos que precedem e sucedem a escalada da violência, integrando,

---

<sup>3</sup> A discussão do conceito “novas guerras”, por muito interessante que seja, ultrapassa o âmbito deste artigo.



nesta fase posterior ao conflito, a reconstrução de áreas essenciais com vista a uma paz sustentável e apropriada por toda a sociedade.

Podemos observar duas orientações desta viragem de paradigma, uma respeitante ao conceito de paz, outra concernente à prática das missões de paz; ambas interligadas e preocupadas com a paz como a *missão possível* que pode ser atingida numa estratégia de médio-prazo. De acordo com a primeira orientação, na declaração de Boutros-Ghali, a paz é entendida como (um) valor composto ou abrangente. Baseando-se em estudos inovadores e críticos dos estudos da paz, desenvolvidos por especialistas como Johan Galtung (1969) ou Dieter Senghaas (1971), a paz não é concebida apenas como ausência de violência directa ou de guerra, mas sobretudo como a possibilidade de vida sem violência indirecta (como, por exemplo, repressão política e social) e com plena participação em instituições livres e justas (incluindo formas de educação) que geram capacidades civis para a tolerância, a construção de consenso através de debate pluralista e competitivo e de resolução de conflitos. A proposta de gestão de conflitos de Senghaas denominada de *Zivilisierung* – que é hoje uma pedra basilar nos estudos para paz – parece-nos aqui particularmente relevante, pois implica uma visão integrada do apaziguamento que se reflete no convívio político e social das comunidades a reconstruir no pós-guerra. Valerá a pena recordar, sinteticamente, o modelo do “hexágono civilizacional” (Senghaas, 1971) elaborado por este autor no âmbito das suas ideias sobre a consolidação da paz. Assim, a paz é essencialmente observada como um projecto de civilização que corresponde a um percurso de apaziguamento individual e colectivo<sup>4</sup>. No debate teórico, o hexágono civilizacional representa, de modo figurativo, a interdependência entre seis factores considerados essenciais à possibilidade da paz. O primeiro factor seria o *monopólio da violência*. Só este monopólio legítimo (isto é: segundo leis precisas) da violência por parte do Estado, que exigiria o desarmamento da população e a proibição geral de grupos armados não dependentes do Estado, poderia garantir a gestão discursiva de conflitos no espaço público, eliminando gradualmente a utilização da força como padrão de combate e estimulando formas argumentativas na defesa de interesses particulares em confronto. O segundo factor realçaria o *imperativo do Estado de Direito*, na medida em que dizer que o monopólio da violência por parte do Estado pressupõe mecanismos transparentes, regulados e controlados não seria suficiente. Para Senghaas, toda a arquitectura política de um Estado empenhado na paz fundamenta-se no respeito por uma Constituição que consagra a divisão do poder, a igualdade perante a lei e todos os outros princípios que caracterizam o que entendemos hoje por um Estado de Direito Democrático. O terceiro factor chama a atenção para o *controlo das paixões*. Numa sociedade aberta, a moderação é, enquanto domesticação dos impulsos, uma forma de gerir conflitos de modo pacífico e de substituir a violência pela tolerância. A paz social e política pressupõe, assim, competências individuais de autocontrolo e de moderação das paixões. A *participação democrática* surge como quarto factor, evidenciando-se não só a importância da participação política, mas ainda toda uma aprendizagem das regras democráticas que exigem capacidade de compromisso, de cooperação e de responsabilidade. No contexto das sociedades modernas fortemente marcadas por permanentes mudanças e re-adaptações, a colaboração crítica e activa é tanto mais importante. A *justiça social* constitui o quinto factor do modelo de Senghaas. A partir de vários exemplos de Estados nos quais surgiram graves conflitos violentos, o

---

<sup>4</sup> Note-se porém, desde já, que na aplicação do conceito de “civilização” aos estudos para a paz, Senghaas foi muito influenciado pelo conceito do “processo civilizacional” cunhado por Norbert Elias (1994).



autor destaca a importância da justiça social entendida como *fair-play* político que garante a igualdade de oportunidades e a solidariedade, permitindo a confiança e a esperança no Estado – valores estes que dão origem à disponibilidade de cooperação e de gestão de conflitos pacífica. Por fim, esboça-se a *gestão de conflitos construtiva* como sexto factor. Na sequência dos factores anteriores, a capacidade de optar por formas não violentas para confrontar e trabalhar conflitos, Senghaas aponta para toda uma cultura de regulação pacífica de conflitos que é já um resultado de condições ou de aprendizagens anteriores. Pressupõe hábitos e bons exemplos, como provavelmente ainda certas características consideradas como “virtudes” (a tolerância, a moderação, a empatia, a capacidade de compromisso, o respeito pelas regras sociais e políticas, a disponibilidade de confiar, etc.) que facilitam um convívio pacífico em sociedades plurais e multiculturais. Este último factor aponta em si já para a sinergia de todos os factores que constituem o “hexágono” que permitiria, assim, uma cultura da paz enquanto acto de moralização, humanização ou “civilização”.

Regressando à segunda orientação relativa à viragem de paradigma, referida anteriormente e relacionada com a prática das missões de paz, cumpre dizer que a construção da paz pós-conflito deve aumentar e aprofundar a manutenção da paz tradicional no terreno. Não é concebida como substituta ou *upgrade* para missões de manutenção da paz, mas como um complemento natural que pode fornecer um alcance mais forte para o trabalho cada vez mais complexo (e em rede) da ONU.

Graças ao impacto de *Uma Agenda para a Paz*, que antecipou muitas tendências na arena política internacional, as missões de manutenção da paz expandiram-se muito desde 1992. Uma análise simples do número e da natureza das missões, mas também dos recursos envolvidos (incluindo financiamento, materiais, estruturas e mão de obra) constata a sua força crescente. Isto é particularmente verdadeiro quando consideramos a capacidade da ONU de envolver organizações não-governamentais em operações de paz e de promover a cooperação de militares, paramilitares e civis no terreno. Para uma visão de conjunto deste trabalho destacamos o universo de missões de *peacekeeping* da ONU reveladoras do esforço desenvolvido pela paz: um total de 71 missões, com 14 missões activas em todo o mundo<sup>5</sup>.

Não deixa ainda de ser importante mencionar a disponibilidade da ONU em integrar diferentes conceitos da construção da paz – que derivam não apenas de uma ideia geral e universal da paz (que está em consonância com a cultura ocidental) e que se pretende impor “de cima para baixo” – mas que partem precisamente das tradições locais das comunidades por reconstruir (“de baixo para cima”), como explicam, por exemplo, os trabalhos de John Paul Lederach e Janice Jenner (2002) ou de Wolfgang Dietrich (2005). Os autores entendem a paz como conceito plural, de variadíssimas materializações, mas que integra sempre uma forte noção de participação cívica da população afectada. Neste sentido alertam também para a necessidade de cada operação de paz ter de ser diferente, dependendo das condições anteriores e posteriores do conflito, da intensidade do conflito e das partes envolvidas, dos recursos remanescentes e infra-estruturas no final da escalada da violência e da cultura e organização política anterior.

---

<sup>5</sup> No momento em que este artigo é escrito, as missões no terreno são as seguintes: Haiti (MINUJUSTH), Mali (MINUSMA), Golã (UNDOF), Abyei (UNISFA), Índia e Paquistão (UNMOGIP), Saara Ocidental (MINURSO), República Democrática do Congo (MONUSCO), Chipre (UNFICYP), Kosovo (UNMIK), Médio Oriente (UNTSO), República Centro Africana (MINUSCA), Darfur (UNAMID), Líbano (UNIFIL) e Sudão do Sul (UNMISS).



Todas estas aceções alimentaram (e vieram depois alimentar-se) da *Agenda para a Paz* de Boutros-Ghali. Do ponto de vista conceptual, este documento que aqui debatemos abriu portas para uma nova reflexão sobre a paz, e formas e instrumentos para implementá-la no terreno. Mencionamos aqui, a este propósito, a *comprehensive approach* desenvolvida nas operações da NATO ou, já anteriormente, as inovações introduzidas pela resolução 1325 do Conselho de Segurança sobre Mulheres, Paz e Segurança, de 31 de Outubro de 2000.

Se seguirmos as ideias de Michael Doyle e de Nicholas Sambanis na sua tentativa de avaliar as operações de paz das Nações Unidas em 2006 – e também suas preocupações críticas, mas ainda assim construtivas –, as conclusões gerais são encorajadoras (Doyle e Sambanis, 2006). Assim, apesar das suas muitas imperfeições, os resultados positivos alcançados num período de apenas uma geração, chegando a milhões de vidas e povos, revelam estas operações como um reduto mundial de esperança. Nesse sentido, podemos concluir que, mais do que responder ao pedido do Conselho de Segurança de fazer recomendações para fortalecer a construção da paz e a manutenção da paz na era pós-Guerra Fria, *Uma Agenda para a Paz* revitalizou todo o trabalho de paz da ONU, trazendo as operações de paz para um nível mais abrangente e com grande impacto e retorno a longo-prazo.

Na senda da Agenda outros documentos e ideias sucederam e contribuíram para a atualização da ação da ONU em territórios em conflito e das suas missões, designadamente o *Brahimi Report* (2000), a *Capstone Doctrine* (2008), ou o processo *New Horizon* (2009).

Num esforço de realizar um balanço das, então, seis décadas de missões e de apresentar orientações escritas para a ação em crises complexas, foi publicado, em 2008, o documento *United Nation Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, também denominado como Doutrina Capstone<sup>6</sup>. Em 100 páginas, ficam patenteados os maiores desafios para as operações da ONU, assim como a relevância do diálogo continuado entre as várias partes envolvidas nos cenários das missões para ajustamentos sempre que as situações exigirem. Assim, a Doutrina Capstone sistematiza elementos, aparentemente óbvios, como o quadro normativo no qual as operações de *peacekeeping* da ONU se sustentam, ao mesmo tempo que expõe elementos de ordem estratégica e operacional, de que são exemplo as fases de destacamento e implantação, ou os períodos de passagem de testemunho e de retirada.

O processo *New Horizon*, iniciado em 2009 e com o objetivo de desenvolver uma agenda com perspetivas de futuro para as operações de manutenção de paz da ONU, baseadas em parcerias e em diálogo alargado, beneficiou do lançamento de um documento interno, intitulado *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*<sup>7</sup>, que foi partilhado com os Estados-membros e outros parceiros.

Será ainda relevante, neste conjunto de iniciativas orientadoras e conducentes missões de paz o mais eficazes possível, referir o Painel Independente de Alto-Nível sobre Operações de Paz da ONU, criado em Outubro de 2014 durante o mandato de Ban Ki-moon e composto por 16 individualidades (entre as quais José Ramos Horta, de Timor-

<sup>6</sup> United Nations (2008). *United Nation Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York.

<sup>7</sup> United Nations (2009). *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York.



Leste, que presidiu aos trabalhos). Este Painel teve como objectivo realizar não só uma avaliação abrangente das operações de paz, mas também uma aferição das necessidades futuras e do papel da ONU, acompanhando as alterações e evoluções dos próprios conflitos. O relatório<sup>8</sup> ficou concluído em Junho de 2015 e foi entregue tanto à Assembleia-Geral como ao Conselho de Segurança, que têm tentado assimilar e acomodar as 166 recomendações a abarcar nove áreas estratégicas.

Com o objectivo de demonstrar o contributo das Missões da ONU e os passos para se efectivar um processo de construção da paz, que estava já implícito nas *peacekeeping operations* (agora alargadas) gostaríamos de apresentar o estudo de caso de Timor-Leste.

## II. O caso de Timor-Leste

A ONU tem um envolvimento de longas décadas em Timor-Leste, todavia, cingiremos a análise deste trabalho ao período posterior a 1999 e abarcaremos um excursão inicial sobre a Indonésia, uma vez que a situação interna neste país teve repercussões significativas em Timor-Leste. Convém, por isso, lembrar a crise financeira asiática de 1997 que afectou, precisamente e entre outros países, a Indonésia. Esta crise foi de tal modo séria que implicou a intervenção do Fundo Monetário Internacional com um pacote de ajuda no valor de 11.4 mil milhões de dólares para um período de três anos (International Monetary Fund, 2000). A situação interna agudizou-se e o General Shuarto saiu de cena depois de três décadas no poder, dando lugar, em 1998, a um novo Presidente, o General Habibie, que inicia um conjunto de reformas políticas, incluindo uma inflexão relativamente a Timor. Na verdade, em 5 de Maio de 1999 é celebrado um acordo em Nova Iorque entre Portugal e a Indonésia com vista *i)* à realização de uma consulta popular ao povo timorense sob a égide da ONU, bem como *ii)* à responsabilização da Indonésia pela paz e segurança em Timor-Leste, de modo a garantir uma consulta em ambiente pacífico e livre de pressões ou intimidações. Contudo, e antes mesmo da realização da consulta popular registaram-se episódios de grande violência, que tinham o nome de código de *Operasi Sapu Jagad*, conduzidos deliberadamente por milícias que integravam timorenses e militares indonésios das TNI (*Tentarra Nasional Indonesia*/Forças Armadas da Indonésia).

A ONU manteve-se atenta ao desenrolar dos acontecimentos e com vista a que essa consulta decorresse sem interferências o Conselho de Segurança aprova a constituição de uma missão para organizar e conduzir o processo de consulta à população em Timor-Leste, a UNAMET (United Nations Mission in East Timor) através da Resolução 1246, de 11 de Junho de 1999 e com um mandato de Junho a Outubro de 1999. A realização da consulta popular ocorreu a 30 de Agosto desse mesmo ano e teve resultados expressivos favoráveis à independência (78,5% dos votos), que surpreenderam o poder indonésio (que considerava que a opção de uma autonomia especial no seio da Indonésia seria a mais votada) e que originaram uma onda de violência sem precedentes por parte das milícias integracionistas.

Como a UNAMET consistia numa missão política e as ocorrências de violência se multiplicavam, o Conselho de Segurança, através da Resolução 1264 de 15 de Setembro

---

<sup>8</sup> United Nations (2015). *Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/70/95-S/2015/446, 17 June, 2015.



de 1999, constituiu uma força internacional, a INTERFET (*International Force in East Timor*), para restaurar a lei e a ordem no país, proteger e apoiar a UNAMET e facilitar a assistência humanitária. No dia 20 de Setembro, a INTERFET, sob comando australiano e com o consentimento indonésio, inicia o seu mandato em Díli, dispondo de um efectivo militar de aproximadamente 7.500 homens provenientes de 12 países.

Um passo importante na construção deste novo país foi dado pela Indonésia quando revogou a anexação da 27ª Província, Timor-Leste, a 19 de Outubro de 1999. Poucos dias depois, a 25 de Outubro, o Conselho de Segurança estabelece, pela Resolução 1272, a UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*), enquanto operação multidimensional de *peacekeeping*, cujo mandato compreendeu o período de Outubro de 1999 a Maio de 2002. O objectivo central das operações de *peacekeeping* residia na criação de condições para a estabilidade de um país, de tal forma que fosse possível, num ambiente de paz, apostar na capacitação de recursos humanos e no desenvolvimento institucional, contribuindo assim para a legitimidade do (novo) Estado. Na verdade, a UNTAET constituía-se como uma figura actuante em três frentes: uma administração transitória da ONU do território timorense, detendo poderes para exercer todas as funções legislativas e executivas, incluindo a administração da justiça e ordem pública com as forças policiais; funções de segurança e manutenção da ordem de componente militar; e a coordenação da assistência humanitária.

Timor-Leste tornou-se um país independente em 20 de Maio de 2002, momento em que a UNTAET foi substituída pela UNMISSET (*The United Nations Mission of Support in East Timor*) através da Resolução 1410, de 17 de Maio de 2002. Esta nova missão, também de *peacekeeping*, tinha um mandato inicial de um ano e estava investida da garantia da segurança e da estabilidade de Timor-Leste, nomeadamente, na assistência às estruturas administrativas críticas para a viabilidade e a estabilidade políticas do país; no apoio à segurança pública e ao desenvolvimento da Polícia; e na manutenção da segurança externa de Timor. A UNMISSET viu o seu mandato renovado até 20 de Maio de 2005 como forma de assegurar e consolidar os resultados alcançados pela UNTAET e até as autoridades timorenses assumirem as responsabilidades de forma autónoma.

Em Maio de 2005, com o fim de mandato da UNMISSET foi criada uma missão política, designada de *United Nations Office in Timor-Leste* (UNOTIL), para prestar auxílio no desenvolvimento das instituições básicas do Estado timorense, incluindo as forças policiais, e dar formação em governação democrática e direitos humanos. Com uma duração prevista de um ano (até Maio de 2006), a delegação da UNOTIL esteve no terreno até Agosto desse ano devido ao agravamento da situação política, humanitária e de segurança. A situação agudizou-se ao ponto de, a 11 de Junho de 2006, as mais elevadas autoridades políticas do país, designadamente, Presidente da República, Presidente do Parlamento e Primeiro-Ministro, terem dirigido uma carta ao Secretário-Geral da ONU a solicitar que este propusesse ao Conselho de Segurança a criação de uma força policial das Nações Unidas em Timor-Leste para a manutenção da ordem até à reorganização da polícia nacional. O Secretário-Geral recomendou, efectivamente, uma missão multidimensional e integrada da ONU, com o objectivo de apoiar o governo timorense em diversas vertentes, concretamente na reconciliação nacional, nos processos eleitorais para presidente e para o parlamento, na segurança e na capacitação institucional na monitorização, promoção e protecção dos direitos humanos.

A última missão de *peacekeeping* das Nações Unidas em Timor-Leste, a UNMIT (*United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*), foi estabelecida pela Resolução 1704 de 25





de Agosto de 2006 e viu o seu mandato prolongado até 31 de Dezembro de 2012. Neste período importava consolidar o que fora alcançado e zelar pela estabilidade, governação democrática e diálogo político entre os vários parceiros da sociedade timorense para um processo de reconciliação nacional e uma sólida coesão nacional. Esta missão revestiu-se de um aspecto inovador que consistiu na elaboração de um plano conjunto entre Governo e UNMIT (Joint Transition Plan) que delineava 129 actividades que correspondiam às prioridades e aos objectivos para o período de transição entre Setembro de 2011 e o fim do mandato da UNMIT, em Dezembro de 2012.

No quadro 1 podemos ver sintetizadas as missões referidas nos parágrafos acima, bem como os seus mandatos.

**Quadro 1. As Missões da ONU em Timor-Leste**

<b>Missão</b>	<b>Mandato</b>
<b>UNAMET</b> United Nations Mission in East Timor	A resolução 1246 de 11 de Junho de 1999 do Conselho de Segurança estabeleceu a UNAMET até 31 de Agosto de 1999 com o objectivo de organizar e conduzir a consulta popular agendada para 8 de Agosto do mesmo ano. A resolução 1257 alargou a missão até 30 de Setembro de 1999.
<b>UNTAET</b> United Nations Transitional Administration in East Timor	A resolução 1271 de 25 de Outubro de 1999 do Conselho de Segurança estabeleceu a UNTAET com a responsabilidade de administrar Timor-Leste, tendo para tal autoridade executiva e legislativa, incluindo a administração da justiça. A UNTAET teve a sua vigência entre 25 de Outubro de 1999 e 20 de Maio de 2002. O total de recursos humanos somou: 9.150 militares; 1.640 polícias; e mais de 2.000 elementos civis (internacionais e locais). Registou-se um total de 17 vítimas mortais de entre os recursos humanos (15 militares, um polícia e um observador militar)
<b>UNMISSET</b> The United Nations Mission of Support in East Timor	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A resolução 1410 de 17 de Maio de 2002 do Conselho de Segurança estabeleceu a UNMISSET com a missão de garantir assistência em áreas administrativas vitais à viabilidade e estabilidade políticas de Timor-Leste, bem como segurança.</li> <li>▪ O mandato da UNMISSET vigorou de 20 de Maio de 2002 a 20 de Maio de 2005.</li> <li>▪ Inicialmente a dimensão dos recursos humanos previa cerca de 5.000 militares; 1.250 polícias; cerca de 1800 civis (entre pessoal internacional, local e voluntários).</li> <li>▪ Em termos de vítimas mortais destes recursos humanos registaram-se 21 baixas.</li> </ul>
<b>UNOTIL</b> United Nations Office in Timor-Leste	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A resolução 1599 de 28 de Abril de 2005 do Conselho de Segurança estabelece a UNOTIL com um mandato de um ano (até 20 de Maio de 2006). Consistiu numa missão política especial de acompanhamento e apoio ao desenvolvimento de instituições estatais nas áreas da capacitação policial, patrulhamento fronteiriço, aconselhamento militar, direitos humanos e governação democrática.</li> </ul>
<b>UNMIT</b> United Nations Integrated Mission in Timor-Leste	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A resolução 1704 de 25 de Agosto de 2006 do Conselho de Segurança estabeleceu a UNMIT com um mandato inicial de seis meses, renovável por períodos iguais, com uma esfera de actuação ao nível do apoio ao governo e instituições relevantes para a consolidação da estabilidade, reforço da cultura de governação democrática e a facilitação do diálogo político entre os intervenientes timorenses nos seu esforço de reconciliação nacional e de coesão social, além de apoiar nos processos eleitorais de 2007 (presidencial e parlamentar).</li> <li>▪ A força autorizada compreendia 1.608 polícias, 34 militares oficiais de ligação e civis. Desde 2006 assumiram a missão 5.119 polícias, 262 militares e cerca de 3.000 civis e voluntários.</li> <li>▪ Registou-se um total de 17 vítimas mortais (9 polícias, quatro civis locais e quatro civis internacionais).</li> </ul>

Fonte: elaboração dos autores com dados das resoluções consultadas.



Os esforços empreendidos pela ONU e que ficaram aqui sintetizados constituiram em nosso entender um fator importantíssimo não só para a pacificação de Timor, mas também para o seu desenvolvimento e a sua gradual, mas ainda assim crescente, prosperidade. Diferentes relatórios e rankings internacionais comprovam a melhoria das condições de vida, bem como um aumento da liberdade. Global Peace Index situa Timor em 2018 no lugar 53 (de 163)<sup>9</sup>. Segundo a avaliação feita pela Freedom House relativamente ao “estado de liberdade” em cada país, Timor melhorou no passado ano a sua posição de “parcialmente livre” para “livre”, o que nos parece uma evolução muito positiva.

## Conclusão

A presença da ONU em Timor-Leste revestiu-se de um conjunto de elementos imprescindíveis para a condução do país a um ambiente de paz, nomeadamente empenho, compromisso e acompanhamento das situações. Este pequeno país que se afirmava na comunidade internacional foi uma prova de sucesso para as Nações Unidas que contribuíram substancialmente para a reabilitação de infra-estrutura públicas, a restauração da harmonia social, das estruturas administrativas e comunitárias, bem como para o estabelecimento de uma governação democrática. Acresce que o caso timorense integra praticamente todas as tipologias de operações da *Agenda para a Paz*, na medida em que se inicia a intervenção com uma *peace-enforcement*, ao abrigo do capítulo VII, com a INTERFET; segue-se uma operação de *peacekeeping/peacebuilding*<sup>10</sup> multidimensional; e culmina-se na apropriação por parte do próprio país das competências para o seu desenvolvimento normal e expectável. Com efeito, registou-se a transformação do conflito, típico das operações de paz, num produto estruturado de várias intervenções levadas a cabo por actores oficiais e não oficiais que trabalharam a todos os níveis da sociedade – e com a sociedade. Durante as missões das NU, a componente militar integrada contribuiu decisivamente para a estabilidade global e o ambiente seguro dentro do território, particularmente nas áreas de fronteira. Contudo, para além da presença imprescindível dos militares, que garantem o ambiente de segurança, e que é fundamental para o desenvolvimento e o bem-estar das populações, as operações *post-conflict peace building* permitiram *pensar e encontrar* respostas mais abrangentes (e mais eficazes) para os desafios que os novos conflitos colocam não só a uma comunidade, mas a toda uma região. Será por isso na capacidade de a ONU se ajustar às conflitualidades em transformação num mundo globalizado, e na sua coragem em continuar e alargar as suas missões, que está a chave para, sempre de novo e dia após dia, ganhar a paz.

---

<sup>9</sup> Em primeiro lugar está a Islândia e em último a Síria.

<sup>10</sup> *Peacebuilding*, seja no pós-violência, pós-Acordo (*comprehensive settlement*) ou como esforço de impedimento de reemergir do conflito, depende da capacidade para transformar a situação conflituosa de uma potencial/actual violência em massa, numa relação pacífica e cooperativa, capaz de promover a reconciliação e a reconstrução e um desenvolvimento sustentado no tempo. O *Peacekeeping* é uma ferramenta de gestão de conflitos, para conter a violência, enquanto *peacebuilding* são os meios para estabelecer uma governação democrática viável e inclusiva numa sociedade de pós-conflito, por norma através de eleições livres e justas, função legislativa e judicial independentes, transparência e administração responsáveis, acesso a oportunidades políticas e económicas, e partilha equitativa da riqueza.



## Referências bibliográficas

- Boutros-Ghali, Boutros (1996). "Challenges of Preventive Diplomacy: The Role of the ONU and Its Secretary-General", in Cahill, Kevin M. (ed.), *Stopping Wars before they Start: Preventive Diplomacy*, New York: Basic Books.
- Branco, Carlos M. (2004). "A ONU e o processo de resolução de conflitos: Potencialidades e limitações", *Relações Internacionais*, N.º 4: 105-125.
- Conselho de Segurança, Resolução 1704 (2006). Organização das Nações Unidas. [8 de Outubro de 2018]. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1704\(2006\)](https://undocs.org/S/RES/1704(2006))
- Conselho de Segurança, Resolução 1599 (2005). Organização das Nações Unidas. [8 de Outubro de 2018]. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1599\(2005\)](https://undocs.org/S/RES/1599(2005))
- Conselho de Segurança, Resolução 1257 (1999). Organização das Nações Unidas. [8 de Outubro de 2018]. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1257\(1999\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1257(1999))
- Conselho de Segurança, Resolução 1246 (1999). Organização das Nações Unidas. [8 de Outubro de 2018]. Disponível em: <http://unscr.com/files/1999/01246.pdf>
- Creveld, Martin Van (1991). *The Transformation of War*, New York: Simon & Schuster.
- Dietrich, Wolfgang (1997). *A Call for Many Peaces*, Peace Center Burg Schlaining.
- Doyle, Michael e Sambanis, Nicholas. (2006). *Making War & Building Peace. United Nations Peace Operations*. Princeton: Princeton University Press.
- Duffield, Mark (2001). *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books.
- Elias, Norbert (1994). *The Civilizing Process*. Malden: Blackwell
- International Monetary Fund (2000). Recovery from the Asian Crisis and the Role of the IMF. [12 de Outubro de 2018]. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/062300.htm#box3>
- Kaldor, Mary (2001). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford: Stanford University Press.
- Kalyvas, Stathis N., Ian Saphiro et. al. (ed.) (2008). *Order, Conflict & Violence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Keegan, John (1993). *A History of Warfare*, Vintage.
- Manwaring, Max G. (2005). "Street Gangs: The New Urban Insurgency", Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, (<http://www.carlisle.army.mil/ssi/pdf/PUB597.pdf>)
- Münkler, Herfried (2005). *The New Wars*, London: Polity.
- Lederach, John Paul e Jenner, Janice Moomaw (2002). *A Handbook of International Peacebuilding: Into The Eye Of The Storm*, San Francisco: Jossey-Bass.
- United Nations (2015). *Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/70/95-S/2015/446, 17 June, 2015.



United Nations (2009). *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York.

United Nations (2008). *United Nation Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York.

United Nations (1992). *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*. [8 de Outubro de 2018]. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>

United Nations Peacekeeping, United Nations Integrated Mission in Timor-Leste. [9 de Outubro de 2018]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmit/index.shtml>

United Nations Peacekeeping, United Nations Integrated Mission in Timor-Leste completes its mandate – Fact Sheet. [9 de Outubro de 2018]. Disponível em: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unmit/documents/unmit\\_fact\\_sheet\\_11dec2012\\_2.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unmit/documents/unmit_fact_sheet_11dec2012_2.pdf)

United Nations Peacekeeping, United Nations Mission of Support in East Timor. [10 de Outubro de 2018]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmiset/>

United Nations Peacekeeping, United Nations Transitional Administration in East Timor. [10 de Outubro de 2018]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/etimor/etimor.htm>

United Nations Peacekeeping, East Timor – UNTAET Fact and figures. [9 de Outubro de 2018]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/etimor/UntaetF.htm>