

# A dimensão institucional do modelo de Peacebuilding: o caso de Timor Leste\*

Ramon Blanco<sup>1</sup>

## Resumo

Este pequeno ensaio tem por objetivo analisar de forma crítica o modelo de construção da paz das Nações Unidas no Timor Leste. Para tal, inicialmente aborda a teorização acerca do principal pilar deste modelo, o *state-building*. Em um segundo momento, serão observadas e problematizadas a materialização desta dimensão político-constitucional no caso concreto do Timor Leste. O ensaio termina com algumas notas finais e evidenciando o este modelo não resultou em uma paz sustentável no Timor Leste.

Palavras-chave: Peacebuilding. State-building. Timor-Leste.

## Introdução

É notório o crescente aprofundamento do envolvimento das Nações Unidas (ONU) no tocante aos conflitos ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI<sup>2</sup>. O modelo de reconstrução pós-bélica e de construção da paz (*peacebuilding*) onusiano é atualmente central, existindo inclusive um comum entendimento entre os diversos atores envolvidos em tal empreitada no tocan-

---

\* Recebido em 01.10.10.

Aprovado em 22.11.10.

<sup>1</sup> Ramon Blanco é atualmente Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra, em parceria com o Centro de Estudos Sociais (CES). Obteve seu Diploma de Estudos Avançados em Relações Internacionais com especialização em Estudos para a Paz e Segurança Internacional na Universidade de Coimbra (2008). Enquanto Doutorando é financiado pela Fundação para Ciência e Tecnologia (FCT) - SFRH / BD / 43498 / 2008. O autor recebe comentário e pode ser contactado pelo email: ramon@ces.uc.pt.

<sup>2</sup> Para uma visão do panorama das operações da ONU ver (PARIS, 2004, cap. 1; PARIS; SISK, 2009, p. 2).

te aos métodos, instrumentos empregados e no tipo de paz visualizada<sup>3</sup> (RICHMOND, 2004).

Esta resposta aos diferentes conflitos espalhados pelo globo é nada mais do que um mecanismo uniforme de resolução dos mesmos (CLAPHAM, 1998), um instrumento único genericamente aplicado às diversas conflitualidades presentes pelo mundo, sendo inclusive apelidado por Ramsbotham (2000, p. 170) de “procedimento operacional padrão”. Dentro desse modelo, este pequeno ensaio se concentrará na dimensão político-constitucional<sup>4</sup>. Primeiramente, será abordada a teorização sobre o alicerce dessa esfera institucional, nomeadamente o *state-building*. Posteriormente, será jogada luz sobre a materialização dessa dimensão do modelo no caso do Timor-Leste e como esta não resultou em uma paz sustentável.

Este enquadramento faz-se necessário para justamente mostrar que se por um lado os conflitos possuem cariz diferenciados, a resposta a estes passa pelo oposto, pela uniformidade. Assim, explicitar teoricamente o modelo, é evidenciar também a sua aplicação prática. Com isso, abre-se caminho tanto para a discussão de sua aplicação no terreno, mas principalmente para o seu debate no plano das ideias, para que assim novas práticas possam emergir.

## 2 Esfera institucional – O *state-building*

O processo de *state-building* trata-se de uma fase de construção de instituições políticas (BICKERTON, 2007), da criação de instituições governamentais eficientes e legítimas (Paris and Sisk, 2007), para que estas sejam dotadas de instrumentos de governação capazes de prover segurança física e econômica à população em questão (CHANDLER, 2006). Portanto, o *state-building* tem um papel central em qualquer operação de paz da ONU (BRAHIMI, 2007), sendo inclusive muitas vezes o próprio *peacebuilding* medido em termos de *state-building* (MANNING, 2003).

---

<sup>3</sup> Para uma visão mais profunda no tocante à ideia de paz subjacente ao modelo de *peacebuilding* da ONU ver (RICHMOND, 2007).

<sup>4</sup> As outras dimensões são: económico-social; militar-securitária; psico-social (RAMSBOTHAM, 2000, p. 182).

Nisto, ressalta-se o estabelecimento de instituições e regimes democrático-liberais. Política esta, contemplada primeiramente por Boutros-Ghali em sua Agenda para Paz (1992). Neste ponto, percebemos não somente a forma de governação como alicerce da paz<sup>5</sup> e o estado-centrismo do modelo, mas também a transposição das lógicas estruturantes de um tipo específico de governação política/econômica do centro para a periferia do sistema internacional (RICHMOND, 2004). Assim, esse processo pode ser interpretado como uma engenharia social baseada na transferência de valores e ideias de mundo ocidentais para locais em conflitos, uma “pacificação por meio da liberalização política e econômica” (PARIS, 1997, p. 56).

Neste contexto, destaca-se a imensa despolitização desse processo. Apesar da profunda dimensão ideológica subliminar aos pressupostos do modelo, este é apresentado como uma resposta administrativa/burocrática (BENDAÑA, 2004), como se este pudesse passar, sem problemas, ao lado da sustentação popular (CHANDLER, 2005). Assim, um problema essencialmente político é transformado em um problema meramente técnico, sendo resolvido portanto por soluções técnicas (BICKERTON, 2007).

Passando ao lado da esfera pública, o *state-building* acaba criando instituições com fraca sustentação política e social (BICKERTON, 2007), além de pouco legítimas. Desse modo, são criados “Estados fantasmas”, onde pela falta de auto-governo, os mesmos não são vistos como incorporadores da vontade coletiva da sociedade. Sendo estes, portanto, consequência direta da abordagem tecnicista, burocrática e administrativa do *state-building* (CHANDLER, 2006, p. 44-46). Ao criar Estados altamente dependentes do suporte externo para sobreviverem, o *state-building* passa a ser um processo de *state failure* (BICKERTON, 2007, p. 100).

Esta dinâmica para ser justificada e legitimada aos olhos da comunidade internacional necessita do suporte, fundamentalmente, de dois outros conceitos. O primeiro passa pela construção conceitual e atuando no âmbito justificativa da

---

<sup>5</sup> Tradição com raízes por exemplo em Kant, quando este atribui como premissa primeira para a Paz Perpétua o republicanismo dos Estados.

dinâmica, e o segundo passa por uma desconstrução, ou adaptação, conceitual e atuando no tocante a legitimação da dinâmica. São eles os conceitos de Estados Falidos e soberania<sup>6</sup>.

É cada vez mais evidente a narrativa de que Estados com fraca governação interna<sup>7</sup> são colocados como fonte de ameaças à segurança internacional<sup>8</sup>, ao contrário do que ocorria no passado, quando as maiores turbulências à paz internacional eram esperadas de Estados fortes e agressivos (BICKERTON, 2007). Nesse contexto, o *state-building* é visto como central no tocante à respostas à insegurança internacional (CHANDLER, 2006).

Para ter sentido e legitimidade, o *state-building* não pode ser reconhecido como uma intervenção externa direta e para tal um novo suporte teórico de soberania faz-se necessário. Esta passa cada vez mais pela funcionalidade e capacidade estatal do que pela independência política<sup>9</sup> (CHANDLER, 2006), enfatizando assim a governação interna. Tal mudança, abre espaço para que *state-building* seja visto não só como algo que aumenta a capacidade e independência do Estado receptor, mas que também não se choque com a soberania Vestifaliana deste. Assim, não somente a intervenção está legitimada, mas principalmente é vista como um fortalecimento dos Estados periféricos (CHANDLER, 2006).

Após essa pequena elucidação e enquadramento do processo de *state-building* pode-se observar a realidade timorense neste aspecto com um olhar mais crítico. Assim, é possível não somente melhor observar a sua implementação mas principalmente entender melhor o porquê de suas falhas.

---

<sup>6</sup> Dada a limitação de escopo e objetivo do ensaio, este não entrará em detalhe nas discussões de ambos os conceitos, para tal, ver notas seguintes.

<sup>7</sup> Para algumas formulações teóricas de Estados falhados, ver por exemplo (JACKSON, 1990; ZARTMAN, 1995). Para um olhar crítico ver (PUREZA et al., 2006).

<sup>8</sup> Para enquadramento teórico do fraca governação como fonte de insegurança internacional ver por exemplo (FUKUYAMA, 2004; ROTBERG, 2004; KRASNER; PASCUAL, 2005). Para respostas políticas ver por exemplo (NSS, 2002, p. 1; UKSU, 2005, sessões 1-2).

<sup>9</sup> Para tal ver por exemplo: (KEOHANE, 2002, 2003; FEARON; LAITIN, 2004; KRASNER, 2004).

### 3 O Statebuilding no Timor Leste

Abordar a dimensão institucional do modelo de peacebuilding no Timor Leste é mostrar que o processo de *state-building* evidenciado anteriormente peca justamente pela uniformidade da sua aplicação e depolitização do mesmo. O modelo fracassa precisamente por tentar transpor um modelo de organização política negligenciando não somente a realidade local, mas principalmente a população local do processo. Erra assim, ao tentar implementar ideias e visões de uma maneira *top-down*, com pouca legitimidade local e portanto fundando alicerces nada sólidos para a emergência de uma paz sustentável.

Parte oriental de uma ilha no Sudeste Asiático, o Timor Leste permanece sob o domínio português por mais de quatrocentos anos, sendo valioso por seu sândalo e café (BARBEDO DE MAGALHÃES, 1999 apud SIMÕES, 2002, p. 78), até meados de 1974 quando seguindo a Revolução dos Cravos, e consequente término do regime colonialista, ensaia pensar politicamente seu futuro. Após uma curta guerra civil, é invadido por tropas indonésias que permanecem sob território timorense por 24 anos (1975-1999) (SIMÕES, 2002). Fato que observado dentro da lógica da Guerra-Fria e contenção do comunismo obtém apoio dos Estados Unidos (PUREZA et al., 2007, p. 18).

O Timor Leste já foi alvo de inúmeras missões da ONU sendo elas: UNAMET (1999), UNTAET (1999-2002), UNMISSET (2002-2005), UNOTIL (2005-2006) e UNMIT (2006). Tais missões têm por objetivo a criação de um Estado democrático-liberal no Timor (Richmond; Franks, 2007), sendo que a participação da ONU no Timor, trata-se de missões de governação e *nation-building* sem precedentes (SUHRKE, 2001).

Em 1999, após referendo organizado pela missão UNAMET, os independentistas obtém uma grande vitória<sup>10</sup>, fato que leva à uma violência brutal por parte de milícias pro-autonomia, com total apoio de militares indonésios (GORJÃO, 2002), acontecimento abrandado somente com a intervenção das forças da

---

<sup>10</sup> 78,5% dos Timorenses votam a favor da independência e contra uma autonomia supervisionada pela Indonésia (UN, 1999).

INTERFET (PUREZA et al., 2007). Aqui já percebe-se claramente um pressuposto básico do modelo, a implementação de um regime democrático o mais rápido possível. Fato que levado à cabo sem uma análise mais cuidadosa da realidade no terreno pode justamente levar ao conflito ao invés de transformá-lo (PARIS, 2004).

Após a secessão, a UNTAET tem por objetivo preparar os timorenses para a independência, contudo já é criada contraditoriamente, quando seus instrumentos são de uma missão de *peacekeeping* (SUHRKE, 2001). Ressalta-se também, o caráter soberano desta quando à esta é delegada o poder de “exercise all legislative and executive authority, including the administration of justice” e tem como um dos mandatos “[t]o establish an effective administration”<sup>11</sup> (UNSC, 1999, p. 2). Tem assim, soberania de fato sobre o território (GORJÃO, 2002), algo simplesmente sem precedentes (GOLDSTONE, 2004). Percebe-se aqui, a relatividade assim como a tecnicidade da questão da soberania apontada anteriormente. Esta passa a ser um assunto gerencial e administrativo, quando na verdade é político, onde a palavra final está no exterior, quando deveria estar na população timorense.

O restante das operações tem o intuito de auxiliar no desenvolvimento do Estado timorense pós-independência (2002), nomeadamente a construção de instituições<sup>12</sup> (PUREZA et al., 2007). Contudo a exclusão timorense tanto da concepção, quanto da participação no processo político permanece uma constante do envolvimento onusiano (GOLDSTONE, 2004). A construção destas fica a cabo da técnica dos especialistas internacionais. Desde o princípio, o processo falha ao ter uma mentalidade estado-centrica e de *terra nullis*, desperdiçando assim estruturas sociais locais e que tinham muito mais alcance e legitimidade junto à população (CHOPRA, 2002). Assim, paradoxalmente, um modelo que objetiva a constituição de um Estado timorense necessita de tempo para confiar e incluir os timorenses na condução de sua vida política (RICHMOND; FRANKS, 2007). Dessa forma, para Richmond e Franks, é criado um Estado existente somente no papel, sendo sua substância uma fantasia, ao passo que os interventores têm inte-

---

<sup>11</sup> Tradução livre do autor: “exercer toda autoridade legislativa e executiva, incluindo a administração da justiça” e “estabelecer uma administração efetiva” (UNSC, 1999, p. 2).

<sup>12</sup> Para uma visão do etapismo das missões da ONU no Timor ver (PUREZA et al., 2007, p. 17-24).

resse justamente de mostrar o Timor como um caso bem sucedido (RICHMOND; FRANKS, 2007, p. 8).

O erro da abordagem *top-down*, sem a consideração de realidades, dinâmicas e principalmente estruturas sociais locais assim como a imposição de um modelo genérico pode ser visto no surgimento dos conflitos violentos em 2006 (RICHMOND; FRANKS, 2007) e, mais recentemente, em 2008. A não consideração de divisões dentro dos grupos locais<sup>13</sup>, assim como a exclusão da população no processo, leva à uma paz frágil, um simples cessar temporário das hostilidades, ao invés de uma verdadeira superação das violências diretas, estruturais e culturais.

#### 4 Conclusão

Percebe-se aqui, claramente as dinâmicas e consequências expostas na primeira seção do ensaio. Nota-se a atenuação da questão da soberania como auto-governo para algo relativo à capacidade estatal para a consequente harmonia da intervenção internacional e a soberania Vestifaliana timorense. É notória também, a clara despolitização e tecnicidade do modelo quando a esfera política passa ao lado da discussão pública timorense para entrar na tecnicidade da gestão por internacionais. Pode-se inclusive dizer que o Estado timorense quando existia somente em termos jurídicos, no papel, era por um tempo um “Estado fantasma”. Por mais que possuísse assento na ONU, bandeira nacional e moeda própria, não representava um corpo político de sua sociedade (CHANDLER, 2006), sendo portanto pouco legítimo perante a mesma.

Sendo assim, o processo de *state-building* no Timor Leste acaba sendo um processo de *state failure* (PUREZA et al., 2007) uma vez que os timorenses herdaram na verdade um Estado Falido (GOLDSTONE, 2004, p. 95). Resta saber, se continuaremos assistindo à implementação desse “procedimento operacional padrão” indiscriminadamente, que por tratar-se de “um modelo único genericamente apli-

---

<sup>13</sup> Para uma visão das divisões internas dos grupos timorenses, ver: (CURTAIN, 2006; ICG, 2006).

cado, peca por não deixar grande respiração às singularidades locais nem ao surgimento de soluções alternativas mais consentâneas com as diferentes realidades” (PUREZA; CRAVO, 2005, p. 12) excluindo justamente os maiores interessados/responsáveis pelo destino político de suas sociedades, a população. Deixando assim, alicerces frágeis para a transformação dos conflitos e emergência de uma paz sustentável.

## **The institutional dimension of the peacebuilding: the case of East Timor**

### **Abstract**

This short essay aims at critically analyzing the United Nation’s peacebuilding model in East Timor. As such, it will initially delineate the theorization around the key pillar of this model, the state-building. In a second moment, it will be observed and problematized the materialization of this political-constitutional dimension in the case of East Timor. The essay ends with some final notes and evincing that this model did not result in a sustainable peace in East Timor.

**Keywords:** Peacebuilding. State-building. East-Timor.

### **Referências**

BENDAÑA, Alejandro. From peace-building to state-building: one step forward and two backwards. In: NATION-BUILDING, STATE-BUILDING AND INTERNATIONAL INTERVENTION: BETWEEN “LIBERATION” AND SYMPTOM RELIEF CERJ, Paris, 15 out. 2004. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.ceinicaragua.org.ni/documento/statebuildingpeace.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2008.

BICKERTON, Christopher. State-Building: exporting State-Failure. In: BICKERTON; CUNLIFFE; GOUREVITCH (Ed.). *Politics without sovereignty: a critique of contemporary international relations*. London: University College London, 2007. p. 93-111.



- BOUTROS-GHALI, Boutros. *An agenda for peace*. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 10. nov. 2008.
- BRAHIMI, Lakhadar. *State building in crisis and post-conflict countries, presented at global forum on reinventing government, building trust in government*. Viena, 2007. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026305.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2008.
- CHANDLER, David. Introduction: peace without politics? *International Peacekeeping*. [S.l.], v. 12, n. 3, p. 307-321, 2005.
- CHANDLER, David. *The empire in denial: the politics of state-building*. London: Pluto, 2006.
- CHOPRA, Jarat. Building state failure in East Timor. *Development and Change*, [S.l.], v. 33, n. 5, p. 979-1000, 2002.
- CLAPHAM, Chistopher. Rwanda: the perils of peacemaking. *Journal of Peace Research*, [S.l.], v. 35, n. 2, p. 307-321, 1998.
- CURTAIN, Richard. Crisis in Timor Leste: looking beyond the surface of reality for causes and solutions. In: STATE, SOCIETY AND GOVERNANCE IN MELANESIA PROJECT, Sidney, 27 Jul. 2006. Disponível em: <[http://rspas.anu.edu.au/papers/melanesia/working\\_papers/06\\_01wp\\_Curtaipdf](http://rspas.anu.edu.au/papers/melanesia/working_papers/06_01wp_Curtaipdf)>. Acesso em: 15 maio 2008.
- FEARON, James; LAITIN, David. Neotrusteeship and the Problem of Weak States. *International Security*, [S.l.], v. 28, n. 4, p. 5-43, 2004.
- FUKUYAMA, Francis. *State-building: governance and world order in the twenty-first century*. London: Profile Book, 2004.
- GOLDSTONE, Anthony. UNTAET with hindsight: the peculiarities of politics in an incomplete state. *Global Governance*. [S.l.], n. 10, p. 83-98, 2004.
- GORJÃO, Paulo. The legacy and lessons of the United Nations transitional administration in East Timor. *Contemporary Southeast Asia*, [S.l.], v. 24, n. 2, p. 313-336, 2002.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Resolving Timor-Leste's crisis. *Asia Report*, [S.l.], 2006. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/timor-leste/120-resolving-timor-lestes-crisis.aspx>>. Acesso em: 20 set. 2008.

JACKSON, Robert. *Quasi-States: sovereignty, international relations, and the third world*. Cambridge: Cambridge University, 1990.

KEOHANE, Robert. The ironies of sovereignty: the European Union and the United States. *Journal of Common Market Studies*, [S.l.], v. 40, n. 4, p. 743-765, 2002.

KEOHANE, Robert. Political authority after intervention: gradations in sovereignty. In: HOLZGREFE, J.; KEOHANE, R. (Ed.). *Humanitarian interventions: ethical, legal and political dilemmas*. Cambridge: Cambridge University, 2003.

KRASNER, Stephen. Sharing sovereignty: new institutions for collapsing and failing states. *International Security*, [S.l.], v. 29, n. 2, p. 5-53, 2004.

KRASNER, Stephen D.; PASCUAL, Carlos. Addressing state failure. *Foreign Affairs*, [S.l.], v. 84, n. 4, p. 153-163, 2005.

MANNING, Carrie. Local level challenges to post-conflict peacebuilding. *International Peacekeeping*, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 25-43, 2003.

NSS. *The national security strategy of the United States of America*. [S.l.], 2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2008.

PARIS, Roland. Peacebuilding and the limits of liberal internationalism. *International Security*, [S.l.], v. 22, n. 2, p. 54-89, 1997.

PARIS, Roland. *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University, 2004.

PARIS, Roland; SISK, Timothy. *Managing contradictions: the inherent dilemmas of postwar statebuilding*. [S.l.], 2007. Disponível em: <<http://www.ipacademy.org/asset/file/211/iparpps.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2008.

PARIS, Roland; SISK, Timothy (Ed.). *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. New York: Routledge, 2009.

PUREZA, José Manuel; CRAVO, Teresa. Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, [S.l.], v. 71, p. 5-19, jun. 2005.

PUREZA, José Manuel et al. Peacebuilding and failed states: some theoretical notes. *Oficina do CES*, [S.l.], n. 256, p. 1-36, jul. 2006.

PUREZA, José Manuel et al. As novas operações de paz das Nações Unidas: os casos de Angola, Timor-Leste e Moçambique. *Oficina do CES*, [S.l.], n. 290, p. 1-34. nov. 2007.

RAMSBOTHAM, Oliver. Reflections on UN post-settlement peacebuilding. *International Peacekeeping*, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 169-189, 2000.

RICHMOND, Oliver. The globalization of responses to conflict and the peacebuilding consensus. *Cooperation and Conflict*, [S.l.], v. 39, n. 2, p. 129-150, 2004.

RICHMOND, Oliver. *The transformation of peace*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

RICHMOND, Oliver; FRANKS, Jason. *The emperors' new clothes? Liberal peace in East Timor*. [S.l.], 2007. Disponível em: <[http://www.st-andrews.ac.uk/intrel/media/Richmond\\_Franks\\_East\\_Timor\\_and\\_the\\_liberal\\_peace.pdf](http://www.st-andrews.ac.uk/intrel/media/Richmond_Franks_East_Timor_and_the_liberal_peace.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2008.

ROTBERG, Robert. The failure and collapse of nation-states: breakdown, prevention and repair. In: ROTBERG, Robert (Ed.). *When states fail: causes and consequences*. Princeton: Princeton University, 2004. p. 1-50.

SIMÕES, Mônica. *A agenda perdida da reconstrução pós-bélica: O caso de Timor Leste*. Coimbra: Quarteto, 2002.

SUHRKE, Astri. Peacekeepers as nation-builders: dilemmas of the UN in East Timor. *International Peacekeeping*, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 1-20, 2001.

UKSU. *UK prime minister's strategy unit report, investing in prevention: an international strategy to manage risks on instability and improve crisis response*. [S.l.], 2005. Disponível em: <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/~media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/investing%20pdf.ashx>>. Acesso em: 1 nov. 2008.

UN. *Press Release SG/SM/7119 SC/6722*. [S.l.], 3 set. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990903.sgsm7119.html>>. Acesso em: 20 set. 2008.

UNSC. *UN Security Council Resolution 1272 - S/RES/1272*. [S.l.], 25 out. 1999. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/312/77/PDF/N9931277.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 23 abr. 2010.

ZARTMAN, William. Introduction: posing the problem of state collapse. In: \_\_\_\_\_. *Collapsed states: the disintegration and the restoration of legitimate authority*. London and Boulder: Lynne Rienner, 1995.