

# **(Re)Formação do Sector de Segurança em Timor-Leste**

Mestre  
Mónica Ferro



Major  
Reinaldo Saraiva Hermenegildo



“A verdade é que desenvolvimento sem segurança não é possível; e segurança sem desenvolvimento é apenas temporária.”

Hilary Benn,  
Secretária de Estado para o Desenvolvimento Internacional,  
Reino Unido.

## **1. Introdução**

A Reforma do Sector de Segurança em Timor-Leste é uma das prioridades definidas pela comunidade internacional para a construção de uma sociedade estável e segura, com uma agenda forte de direitos humanos e um projecto de desenvolvimento humano sustentável. Uma ideia que fez o seu caminho e é, hoje, reconhecida como uma área fundamental de acção no Programa de Governo<sup>[1]</sup>, pelo Parlamento Nacional, Presidente da República, órgãos de soberania, organizações da sociedade civil e pelas próprias forças de segurança timorenses.

Nas palavras do actual Secretário de Estado da Defesa, pretende-se com a Reforma do Sector de Segurança, o desenvolvimento e consolidação das instituições existentes, no

sentido de as mesmas poderem vir a desenvolver efectivamente o seu trabalho, com legitimidade e responsabilidade, constitutivas da garantia da segurança de todos os cidadãos”<sup>[2]</sup>.

“A Reforma do Sector de Segurança (RSS) é um esforço sistematizado, holístico de, abordando segurança e desenvolvimento como se dois gémeos virtuosos se tratassem, construir, reconstruir, reformar ou transformar sectores de segurança (onde se incluem todos os actores envolvidos no mesmo desde o Parlamento que faz as leis, aos Ministérios que as executam, aos agentes que a aplicam e aos organismos que supervisionam a democraticidade e transparência deste processo e, ainda, às forças de segurança que operam à margem deste quadro de referência) tornando-os mais adequados aos desafios que os países têm que enfrentar: o desenvolvimento humano sustentável e a consolidação da paz”<sup>[3]</sup>.

*A governação do sector de segurança*, de todas as entidades com um mandato legítimo para o exercício da força e de todas as outras estruturas que a exercem à margem da lei ou mesmo competindo com o poder legítimo, é, por conseguinte, o fim último destes processos.

Uma agenda clássica de RSS inclui a realização de actividades como a reforma da Defesa, da Polícia, dos Serviços de Informações, dos Sistemas Judiciário e Prisional. Mas numa situação de reconstrução pós-conflito, e na maioria das situações de fragilidade do estado (como o é Timor-Leste), os instrumentos adicionais de RSS são: a Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR) de antigos combatentes, incluindo crianças e mulheres soldado; o combate ao tráfico de armas ligeiras; a Justiça Transitória; o reforço do Estado de Direito; a desminagem; o combate ao tráfico de seres humanos, armas e drogas; e a definição de boas práticas para o sector de segurança<sup>[4]</sup>. Timor-Leste, para efeitos de RSS, está mais próximo deste cenário do que de um país em transição (com uma agenda de reforma) ou um país desenvolvido (com uma agenda de transformação ou optimização).

Uma elação resulta desta perspectiva programática: a RSS tem a ver com muito mais do que a estrutura interna das forças armadas (como era percebida antes do fim da Guerra Fria); tem mesmo a ver com muito mais do que a estrutura de todas as forças de segurança. A RSS promove a boa governação de todo o sector de segurança e na sua relação com a sociedade no seu todo<sup>[5]</sup>.

Nos estados onde estão a ser levados a cabo programas de RSS, são várias as combinações destes instrumentos, feitas à medida de cada caso, e, de preferência, com o contributo proactivo dos actores locais.

## **2. Contexto geral: a preparação da crise**

Timor-Leste é um estado desenvolvido em potência. A abundância de petróleo, gás

natural e outros recursos fazem com que Timor-Leste seja alvo da atenção de várias políticas externas de grandes vizinhos, mais ou menos afastados. E embora o país não constitua um caso de *maldição dos recursos*, a verdade é que parte da situação económica e social, a instabilidade política e a insegurança (mais ou menos percebida pelas populações) é atribuível a pressões e influência externas, em disputa actual ou futura pelos recursos naturais. Mas a esta acresce o desempenho do próprio estado timorense que não tem sabido forjar um clima de paz e estabilidade, que leve ao desenvolvimento das suas potencialidades. É uma combinação destes factores que faz com que Timor-Leste apareça nas tentativas de medição da fragilidade do estado: Timor-Leste surge em vigésimo lugar no Índice de Estados Falhados do Fund for Peace<sup>[6]</sup> - uma posição que o coloca entre os estados mais frágeis do mundo.

Este fenómeno de fragilidade do estado<sup>[7]</sup> traduz-se, frequentemente, por uma situação de instabilidade controlada e de baixo nível; este cenário justifica, com frequência, a presença militar de forças internacionais nesse mesmo território visando ajudar à reconstrução/reabilitação das instituições do estado. Em alguns casos há mesmo uma troca de segurança por recursos, de, por exemplo, «*segurança por petróleo*». Não dizemos que seja esse o caso de Timor-Leste, mas abre espaço para especulação.

A recente crise em Timor-Leste é uma crise multidimensional nas causas e nos efeitos. A mesma resulta de um conflito, igualmente *multinível*, em que uma situação instável e problemática vem adensar a crise anterior e ambas se vão reforçando e agravando gradualmente. Tudo se passa como se de uma cadeia ou rede se tratasse, em que as crises se acumulam e potenciam. Paralelamente, estes tipos de conflitos influenciam-se mutuamente e tornam a sua resolução ainda mais difícil. A despeito de todos os mecanismos de resolução de conflitos presentes no terreno, nacionais e internacionais, o ponto de entrada para o fim da crise parece ser constantemente afastado, adiando a sua resolução, perpetuando a instabilidade, tornando-a perigosamente normal. Em Timor-Leste a crise de 2006 parece ter sido apenas uma manifestação à superfície de uma instabilidade muito mais profunda.

### **3. A origem da crise e os reflexos na Reforma do Sector da Segurança**

Como já referimos, a crise recente de Timor-Leste é multidimensional nas causas e nos efeitos<sup>[8]</sup>. Não podemos, por isso, minimizar ou reduzir as suas causas a uma única dimensão; e a interligação entre as múltiplas causas contribui, em maior ou menor grau, para a *desconstrução* política do estado timorense.

Timor-Leste tornou-se um estado independente, em 20 de Maio de 2002; a construção do estado timorense, levada a cabo por uma missão das Nações Unidas com poderes sem precedentes e coadjuvada pelos vários actores internacionais no terreno, entre os quais Portugal, é um processo ainda em curso.

Mas, não obstante o optimismo inicial, a situação política interna em Timor-Leste tem

sofrido uma degradação pautina<sup>[9]</sup>, graças a divisões internas, falta de maturidade e cultura política das elites timorenses, e da apetência, por parte de diversos actores externos, pelos recursos naturais do país.

Ao longo dos anos, esses factores foram-se adensando e contribuindo para uma *desconstrução* do estado. O Governo da Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN), chefiado por Mari Alkatiri, teve uma relação *tensa* com as autoridades de Camberra, devido, sobretudo, à sua posição firme e intransigente ao longo das negociações relativas aos recursos do *Mar de Timor*. Por outro lado, as suas relações com o Presidente da República Xanana Gusmão não primaram por um relacionamento cooperante, mas outrossim de confronto. As acusações e suspeitas contra algumas actividades de alguns dos ministros<sup>[10]</sup> do I Governo Constitucional, também contribuíram para uma desestabilização do sistema político interno, no seio do Governo, e entre estes e o Presidente da República, e ainda entre estes e a população em geral. Posteriormente, em Abril de 2005, Alkatiri foi alvo da oposição da Igreja Católica a uma experiência pedagógica de ensino religioso facultativo, que veio a culminar em manifestações, tendo estes factos encetado uma crise político-religiosa em Timor-Leste.

Em Março de 2006, cerca de 591 militares das F-FDTL (Forças de Defesa de Timor-Leste) desertaram<sup>[11]</sup>, em protesto contra alegadas discriminações étnicas no seio das F-FDTL. Do interior dos quartéis o protesto militar alargou-se às ruas de Díli e à população em geral.

Embora o problema dos peticionários tivesse começado antes<sup>[12]</sup>, em 24 de Abril de 2006, os mesmos iniciam uma manifestação em frente ao Palácio do Governo. No último dia autorizado para a realização da manifestação, a 28 de Abril, sucederam-se vários actos de violência, tendo como consequência a morte de alguns civis e vários feridos graves. Por conseguinte, as F-FDTL são destacadas pelo Governo para ajudar a Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL) a restabelecer a ordem e conter os peticionários.

A 3 de Maio, o Major Alfredo Reinado abandona a Polícia Militar das F-FDTL e leva com ele outros elementos da Polícia Militar, membros da PNTL e armas. Nos dias seguintes os actos de violência continuam. Os confrontos passam, então, a ser entre «loromonus» e «lorosaes»<sup>[13]</sup> - mais uma camada de tensão a acrescentar aos problemas que o frágil estado de Timor-Leste já vivia. A instabilidade provocada por 591 militares, que ficariam conhecidos como os «peticionários», incentivou a divisão nas F-FDTL entre «loromonus» e «lorosaes», uma cisão da qual havia poucos relatos até à altura.

A diferença salarial entre os elementos da PNTL e das F-FDTL foi um foco de tensões entre as duas instituições<sup>[14]</sup>. Acresce a esta, as diferenças qualitativas e quantitativas em termos de meios (armamento e viaturas) entre ambas as forças. Timor-Leste tinha a sua Polícia mais bem equipada (ou em vias de o ser), em termos de armamento e viaturas, do que as suas Forças Armadas. Ao dotar a Polícia de melhores meios, esta constituía-se como uma espécie de *contrapoder* relativamente às F-FDTL, e como instrumento de *disputas* entre ministérios e órgãos de soberania, nomeadamente entre o Ministério do

Interior e o Ministério da Defesa (e F-FDTL), e, em especial, entre o Ministério do Interior e o Presidente da República (Comandante Supremo das F-FDTL).

A falta de maturidade política das várias estruturas de segurança (Polícia e Forças Armadas) foi também evidente na escalada para a crise, na sua gestão ineficaz e na posterior responsabilização (ou ausência dela) dos envolvidos. A adopção de medidas para a resolução das causas da crise e para a prevenção de futuras explosões revela, também, essa mesma falta de maturidade.

Em plena crise, a 1 de Junho de 2006, o Ministro do Interior, Rogério Lobato, e o Ministro da Defesa, Roque Rodrigues, demitem-se. No dia seguinte, José Ramos Horta é nomeado Ministro da Defesa. Cargo que passa a acumular com o de Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Já depois de o 1º contingente da GNR<sup>[15]</sup> ter chegado a Timor-Leste, a 4 de Junho de 2006, cerca de 2.000 pessoas manifestaram-se em Díli a exigir a demissão do Primeiro-Ministro. Ramos Horta pede a demissão a 25 de Junho de 2006, e Mari Alkatiri demite-se no dia seguinte. Porém, a 10 de Julho, Ramos Horta assume as funções de Primeiro-Ministro, em acumulação com a pasta da Defesa, do II Governo Constitucional. Nos dias subsequentes, o Embaixador de Timor-Leste nas Nações Unidas é nomeado Ministro dos Negócios Estrangeiros.

A adensar todas estas circunstâncias, temos o contexto regional onde Timor-Leste está inserido, que não favoreceu (nem favorece) a consolidação democrática de Timor-Leste, pois na região tem vindo a aumentar, gradualmente, o número de estados autoritários<sup>[16]</sup>.

Como podemos verificar, parte dos problemas e causas que estiveram na origem da crise eram questões de segurança e/ou ligadas às suas estruturas.

Depois de o deflagrar e adensar da crise as autoridades timorenses solicitam apoio internacional sob a forma do envio de Forças de Segurança. Como uma intervenção no plano multilateral se afigurava muito demorada, Timor-Leste solicitou que, na fase inicial, a cooperação fosse desenvolvida no plano bilateral com quatro países, mantendo a ONU o apoio internacional para essa intervenção.

Embora se trate de uma questão quase colateral, abre-se aqui espaço para uma reflexão sobre o facto de a solução ter sido o recurso a acordos bilaterais para o fornecimento de segurança. Timor-Leste estava, e está, na agenda das Nações Unidas, e em 2006 estava destacada no terreno uma missão de paz, bem como uma forte equipa de apoio ao desenvolvimento e consolidação política/democrática do estado. A necessidade de realizar acordos bilaterais para fazer face à necessidade de apoio urgente à reposição da ordem e segurança pública demonstra que as organizações internacionais, mormente a ONU, estão mal equipadas para dar respostas em tempo célere às emergências que vão surgindo. O carácter negociado e político do mecanismo de segurança colectiva onusiano torna as decisões nestas matérias demoradas, burocráticas e desajustadas para a acção

rápida necessária, desde logo para reduzir a intensidade dos conflitos. As reformas nesta matéria são urgentes e há muito reivindicadas<sup>[17]</sup>.

Timor-Leste optou pela solução bilateral e isso é, simultaneamente, causa e efeito da crise de credibilidade das Nações Unidas no país - o que afecta a eficácia dos programas da ONU (Organização das Nações Unidas) no terreno, e, em especial, o de Reforma do Sector de Segurança.

#### **4. Reforma de que Sector em Timor-Leste?**

O actual sector de segurança de Timor-Leste é directamente tributário dos anos de ocupação indonésia, por um lado, dos esforços e processos encetados pela Administração Transitória das Nações Unidas para Timor-Leste (UNTAET), pelo outro, e ainda das políticas para o sector dos brevíssimos anos de independência. A estes condicionalismos há que acrescentar as tensões entre os grandes protagonistas da vida política timorense, alguns manifestados logo em 1975, que sobreviveram à ocupação, arrastaram-se ao longo dos anos de administração internacional e emergem ainda hoje.

De facto, embora a história do território seja mais antiga do que o nosso ponto de partida, a ocupação indonésia marca o início do nosso estudo. As Forças Armadas de Libertação de Timor-Leste (FALINTIL), o braço armado da FRETILIN, revelaram-se um inimigo mais difícil do que aquilo que os estrategas militares indonésios haviam previsto; e, o que se esperava ter sido uma incursão militar vitoriosa e célere, revelou-se uma luta dura contra as forças de resistência timorenses, que, a partir dos seus refúgios nas montanhas, combatiam o controlo indonésio. Estes combatentes são, pelo seu papel, uma peça fundamental do jogo de segurança em Timor-Leste.

O período de ocupação indonésia foi marcado por sérias violações dos direitos humanos dos timorenses. São inúmeros e documentados os relatos de tortura, violações, tratamentos desumanos, cruéis e degradantes, e homicídios de timorenses, que as forças indonésias justificavam com argumentos de segurança: era necessário extrair informações sobre as FALINTIL para as poder combater e garantir a segurança interna do território.

Durante este período é também de assinalar que alguns timorenses ingressaram nos quadros da polícia indonésia no território.

Quando, em Agosto de 1999, os timorenses, em consulta popular organizada pela Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (UNAMET), votam optando pela independência em detrimento da manutenção na República da Indonésia como região autónoma especial, a violência grassou pelo território, destruindo todas as infra-estruturas do estado, provocando cerca de 1.400 mortos, deslocando milhares de pessoas e conduzindo ao colapso das instituições. Uma força multinacional (INTERFET) repõe a ordem no território e começa imediatamente o planeamento de uma missão que irá construir o estado de Timor-Leste: a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste,

chefiada por Sérgio Vieira de Mello.

Vieira de Mello, Administrador Transitório e Representante Especial do Secretário Geral, um monarca absolutista como alguns o caricaturaram em referência aos amplos poderes de que estava investido, tinha como tarefas, no sector da segurança, estabelecer um sistema judicial eficiente e forças de segurança eficientes, eficazes e que obedecessem aos mais elevados padrões internacionais de responsabilização, controlo democrático, e respeito pelo estado de direito<sup>[18]</sup>.

O planeamento da UNTAET foi feito assente em duas premissas: a de que não havia tempo, nem havia nada no território; aquilo que poderíamos chamar “de planeamento de base zero: partia-se do princípio que Timor-Leste era uma terra vazia, uma terra sem gente e sem recursos”<sup>[19]</sup>. Porém, o Relatório da Missão Conjunta de Avaliação do Banco Mundial desmente esta situação, afirmando que cerca de ¼ dos funcionários públicos haviam permanecido no território, sobretudo os de origem indonésia e os dos escalões mais elevados<sup>[20]</sup>. Não obstante estas perspectivas distintas, a verdade foi que a missão da UNTAET, em sede de justiça e segurança, foi dificultada pela ausência de advogados, juízes e mão-de-obra qualificada.

Em Timor-Leste, nesta matéria, foi necessário mais do que reformar; foi necessário formar! Mas uma criação que não pode esquecer o legado do passado. Assim, consideramos que foram três os grandes desafios da UNTAET:

- A desmobilização e reintegração dos combatentes das FALINTIL;
- A criação de umas Forças de Defesa de Timor-Leste;
- A constituição de uma força de polícia timorense.

Parte da agenda clássica da Reforma do Sector de Segurança, a Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR) dos antigos combatentes é condição *sine qua non* para a paz e ordem no país. Em Timor-Leste o próprio carácter das FALINTIL (organização pouco rígida, flexível e secreta) tornou difícil identificar quem tinha feito o quê e durante quanto tempo na estrutura militar da resistência. A solução encontrada foi integrar muitos deles no novo exército de Timor-Leste: as FDTL. “Enquanto muitos destes homens tinham experiência de combate, a sua história de força de guerrilha significava que lhes faltava a disciplina e a coesão de um exército treinado. Também significava que alguns não puderam ser integrados no novo exército, deixando-os ressentidos por terem sido deixados de fora e a sentirem-se desprezados”<sup>[21]</sup>.

A criação de forças armadas para Timor-Leste também conheceu hesitações. Antes de Setembro de 1999 havia um espaço de negociação em que a opção por um regime tipo Costa Rica era favorecida<sup>[22]</sup>. E, quando a violência de Setembro eclode, essa opção é afastada sem que a equipa que planeava a missão sucessória das Nações Unidas para Timor-Leste estivesse preparada para decidir o que fazer com as forças de guerrilha das FALINTIL, e para sequer pensar como criar um aparelho militar para um pequeno pobre país vizinho de um gigante<sup>[23]</sup>.

A constituição de uma força policial timorense, que desempenharia o papel interinamente levado a cabo pela Polícia das Nações Unidas (UNPOL), fazia parte do mandato da UNTAET e foi encarada como uma prioridade central. A criação em Díli de uma Academia de Polícia de Timor-Leste, em Março de 2000, para formar oficiais de polícia timorenses visava dar corpo a essa aspiração, o mais cedo possível<sup>[24]</sup>. Mas como diz o relatório da Initiative for Peace recentemente publicado (Junho 2009), criar uma força policial com indivíduos sem experiência relevante e com elementos que tinham sido membros da força de polícia indonésia acusados de corrupção e violações de direitos humanos não foi tarefa fácil para a UNTAET. A PNTL acabou por incluir antigos membros da polícia indonésia ao lado de recrutas sem qualquer experiência e alguns postos elevados, incluindo o de comandante, foram ocupados por timorenses que tinham pertencido à polícia indonésia<sup>[25]</sup>.

Depois da independência, as divisões e tensões dentro da nova Polícia e das novas forças armadas manifestaram-se rapidamente. Alegadas acusações contra os antigos colaboradores indonésios na Polícia foram alimentados por rumores e descontentamento generalizado pelos salários baixos. Nas forças armadas, a tensão entre antigos combatentes originários do leste e do oeste do país aumentou: as acusações de discriminação foram apenas o rastilho para a crise que se seguiria.

## **5. A Formação do Governo e o Sector de Segurança**

Entre Abril e Junho de 2007, tiveram lugar as eleições Presidenciais e Parlamentares<sup>[26]</sup>; José Ramos Horta foi eleito Presidente da República, e nas eleições Parlamentares a FRETILIN foi o partido mais votado, embora não tenha formado Governo. O Governo foi formado por uma coligação liderada pelo segundo partido mais votado (Congresso Nacional para a Reconstrução de Timor-Leste - CNRT) de Xanana Gusmão - isto abriu uma discussão profunda no país e no resto do mundo que acompanha estas questões e que veio colocar em causa legitimidade do então futuro executivo.

O IV Governo Constitucional<sup>[27]</sup> de Timor-Leste tomou posse a 28 de Agosto de 2007. O Governo tem como origem uma coligação constituída por quatro partidos, assente numa organização governativa *sui generis*<sup>[28]</sup>. O Governo é constituído por um Primeiro-Ministro e um Vice-Primeiro-Ministro, por onze Ministros (mais Xanana Gusmão no Ministério da Defesa e Segurança), três Vice-Ministros, e vinte e cinco Secretários de Estado.

Uma consequência imediata é que um mesmo ministro que, além de ser primeiro-ministro, tem sob a sua tutela as áreas da Defesa e da Segurança, fica com um poder acrescido já que passa a tutelar politicamente, entre outros serviços e forças, as F-FDTL, - a PNTL e as restantes Polícias. Como é comumente aceite e compreensível, em períodos pré-crise, de crise, e pós-crise, o controlo deste tipo de forças é fundamental e justifica concentrações de poder, que, noutras circunstâncias, não seriam aceitáveis. Xanana Gusmão fica, assim, não com poderes plenipotenciários e absolutos, mas com um

poder muito atípico e sobre-acrescido para uma única pessoa num estado de direito democrático, ainda *instável* e em situação de notória *fragilidade*. No final do processo, sob a tutela de Xanana Gusmão ficam os Ministérios que tratam dos temas percebidos como mais sensíveis para a soberania dos estados, que se têm revelado mais problemáticos e estado na origem as crises multidimensionais que têm assolado o estado<sup>[29]</sup>.

Dentro das prioridades do Governo, nas prioridades a curto prazo, encontram-se as questões de segurança, designadamente o regresso das populações às suas casas; e o solucionar o problema dos peticionários, analisando e implementando as recomendações da Comissão dos Notáveis, promovendo o diálogo com as F-FDTL e aplicando medidas de justiça social.

Do ponto de vista puramente conceptual, a criação de um Ministério da Segurança e Defesa é uma inovação positiva dado que coloca debaixo da mesma alçada ministerial a pasta das Forças Armadas e das Polícias, ou seja, a componente de segurança, na sua vertente externa (classicamente associada à Defesa), e na sua vertente de segurança interna, isto é, as polícias.

Todavia, no exercício do poder as criações nunca são puras, nem neutras, e as acções/decisões dos agentes envolvidos não são sempre tomadas tendo em conta uma linha de acção estratégica e racional, especialmente do ponto de vista da política pública. Em políticas públicas as decisões são amiúde tomadas tendo em vista satisfazer determinado grupo político, económico, cultural ou social, ou fortalecer o poder/influência de determinada estrutura, instituição ou indivíduo. Nessa medida, se olharmos para o caso em análise, um dos cenários ou mesmo ambos, podem-se verificar na situação timorense, no cômputo da reforma do sector da segurança.

## **6. A Polícia, as Forças Armadas e as Empresas de Segurança Privada**

A mudança de regime político, de um regime autoritário para um democrático, ou de um estado que ascendeu à democracia pela via da luta armada e/ou pela actividade de determinado grupo, implica, entre outros aspectos, preocupações de primeira ordem nas áreas da segurança e defesa. Nestes cenários quando um estado se torna democrático torna-se necessário a «desmilitarização da segurança interna»<sup>[30]/[31]</sup>, ou seja, providenciar pela salvaguarda, desmobilização e reintegração de antigos combatentes no ambiente de um estado democrático.

A criação de uma Polícia *ad initio* e de um sistema de segurança é um dos problemas e desafios mais complexos que se colocam aos estados. Nessa medida, nem sempre esses processos são pacíficos, pois estes tocam no núcleo duro da soberania, e são um instrumento de poder<sup>[32]</sup>.

Acontece que alguns dos estados recém-criados têm experiência de terem vivido sob

regimes militares ou de policiamento repressivo, o que torna ainda mais difícil proceder a reestruturações neste sector da segurança interna. Nessa medida, a reestruturação deste sector implica cada vez mais uma participação activa de especialistas, onde se envolva a academia e a sociedade civil, nas matérias de segurança pública e nos modelos alternativos de governação.

As transições políticas e a construção de estados dedicam grande atenção à reforma da segurança pública, sem, por vezes, terem preocupações de fundo com o modelo final de segurança, deixando-se influenciar por interesses de natureza interna e/ou externa. Com efeito, o que acontece é que, anos mais tarde, esses modelos definidos sem um objectivo estratégico e sem estarem adequados ao contexto local, colapsam e colocam em causa a sobrevivência e manutenção do próprio estado. Timor-Leste foi um exemplo paradigmático deste caso.

Quando se implementa um sistema de segurança interna e se institucionalizam as polícias devem estabelecer-se os seus poderes, bem como os seus limites de actuação e penalizações concretas em caso de violação das regras.

Por outro lado, a responsabilidade e a disciplina tem de ser uma pedra basilar na formação das polícias, seja dos agentes, seja dos responsáveis pela implementação técnica e política.

A segurança de facto em qualquer estado só funciona se estiver articulada ao nível das várias estruturas responsáveis pelos serviços e forças de segurança. A necessidade de haver articulação entre forças armadas, polícias e serviços de segurança privada, é uma necessidade tão premente como fundamental para a existência de um ambiente de segurança, como para a criação de um sentimento de segurança.

Em Timor-Leste urge criar as estruturas adequadas das entidades envolvidas no sistema de segurança, enquadrar legalmente cada uma, atribuir-lhe missões bem definidas, mas articuladas e complementares entre si, responsabilizar cada estrutura e os dirigentes das mesmas, e definir um conceito estratégico de segurança, que contemple áreas como a defesa, segurança interna, saúde, economia, educação, tendo como vector transversal o conceito de segurança humana<sup>[33]</sup>.

## **7. *Segurança Privada: Uma Força de Segurança Privada?***

A segurança privada em Timor-Leste tem vindo a florescer e a aumentar o número de actividades e locais a assegurar.

Tentando, por vezes, assumir-se como uma resposta privada ao crime, sobretudo a nível preventivo, as empresas de segurança privada têm desempenhado um papel cada vez mais intenso, podendo vir a constituir-se como uma *força de segurança* privada. Esta é, no nosso entendimento, uma questão que requer uma atenção especial, sobretudo em

estados com pouca cultura democrática e de governação de segurança. Estas empresas devem ter o seu papel bem definido para não se substituírem ou constituírem como uma *força de segurança* privada, o que constituiria mais um perigo para a segurança do estado.

Em alguns estados pós-crise assistimos a uma *explosão* da segurança privada, feita por guardas privados que, muitas vezes, substituem a polícia. Por outro lado, nem sempre estas actividades estão reguladas, o que levanta uma série de problemas. Além disso, muitas destas empresas pertencem a ex-líderes políticos e/ou militares ou mesmo a políticos no activo, o que se afigura perigoso, sobretudo quando conjugado com a eventual falta de critérios de selecção, recrutamento e formação dos agentes das empresas de segurança privada.

Ainda dentro desta matéria, mas noutro âmbito, temos a chamada “justiça popular”, sendo uma segurança privada, por vezes controversa, que complementa a inadequação das instituições formais de segurança pública, ligada a companhias ou grupos que protegem os interesses dos *clientes*, e que podem estar à margem dos interesses públicos.

A privatização da segurança exacerbou ou pode vir a exacerbar a desigualdade social entre as comunidades e grupos que podem recorrer a ela, e aqueles que não podem, além de poderem representar uma classe potencialmente perigosa e um policiamento por conveniência. Este tipo de serviços de segurança em países pós-crise pode constituir-se como uma força de segurança privada de um determinado grupo ou indivíduo, colocando assim em causa a segurança do próprio estado. Por outro lado, o incremento da “justiça popular” é uma outra forma de privatização da segurança nos estados frágeis o que aumenta a instabilidade e mina a capacidade das instituições nacionais.

Os governos têm de fazer opções políticas acerca da reforma da polícia, que em casos como o de Timor-Leste mais do que uma escolha relativa à reforma, é uma opção no que toca à institucionalização do modelo de segurança e da criação da Polícia.

Atendendo às características e particularidades do território, Timor-Leste deveria possuir um conceito estratégico de segurança que previsse a articulação e coordenação efectiva de todas as estruturas de segurança. No que diz respeito à criação de Forças de Segurança, sem prejuízo de existirem serviços públicos de segurança específicos, a PNTL devia ser uma força de segurança de natureza militar, tipo Gendarmerie<sup>[34]</sup>, dada a formação específica dos elementos que a constituem, o leque mais abrangente de missões que pode desempenhar e as potencialidades que possuem estas forças na mudança de intensidade de um cenário, ou seja, de uma situação de crise ou mesmo guerra para uma situação de paz e ordem, ou vice-versa. Este tipo de forças está preparado para ambos os contextos e para actuarem em cenários distintos e com graus de intensidade diferenciados.

Também o Presidente da República, José Ramos-Horta, defendeu este modelo, segundo o

qual “a reforma (da polícia) é crucial para a estabilidade desta nação, e nós gostaríamos de reforçar a nossa cooperação com Portugal neste sector. Acreditamos que um modelo como o da GNR é o melhor para Timor-Leste”<sup>[35]</sup>.

A criação de reformas responsáveis que foquem a redução dos abusos policiais e a participação das autoridades locais no processo do «policy-making» é também importante. As iniciativas das reformas devem possuir dinâmicas de responsabilidade eficientes, baseadas na compreensão das realidades locais.

## **8. Estado da Arte da RSS em Timor-Leste: Doadores Internacionais, Coordenação Internacional e Apropriação Nacional**<sup>[36]</sup>

Não obstante todos os esforços em curso, a falta de coordenação no terreno entre os doadores internacionais, e mesmo alguma competição, não tem facilitado a criação de um sector de segurança coeso e unificado.

Das áreas que têm sido alvo de programação específica destacaremos a reforma da polícia, a reforma das forças armadas, a inclusão de uma dimensão de género na polícia, a justiça transitória e a reforma do sistema judiciário. Depois de abordarmos a falta de coordenação no terreno e o hiato de credibilidade que a mesma está a provocar entre os timorenses em relação aos esforços internacionais e às suas agendas particulares, trataremos do empenho do próprio Governo timorense no processo, com ênfase no processo legislativo em curso.

### **8.1. Reforma da Polícia**

A criação de um serviço de polícia timorense, a PNTL, foi uma prioridade da UNTAET. Uma questão cuja centralidade foi sendo reiterada em documentos como o “Acordo relativo à Restauração e Manutenção da Segurança Pública em Timor-Leste e à Assistência à Reforma, Reestruturação e Reconstrução da PNTL e do Ministério do Interior”, concluído entre o Governo de Timor-Leste e a UNMIT a 1 de Dezembro de 2006. Assim, e ao lado de Portugal, é a UNMIT e a sua unidade de Polícia (UNPOL) quem mais apoia o processo de Reforma da Polícia.

À UNPOL foi-lhe atribuído um mandato de restaurar a paz e a ordem pública; apoiar o processo eleitoral; e auxiliar à reabilitação, reconstrução e reforma da polícia nacional. E é dentro deste mandato, que alguns consideram mal concebido<sup>[37]</sup>, que a UNPOL tem actuado.

A UNMIT e o Governo de Timor assinaram um acordo no qual se estipulam os papéis e responsabilidades de cada polícia bem como a forma como a transferência de responsabilidades se iria processar<sup>[38]</sup>. Essa transferência tem decorrido lentamente e não isenta de críticas.

Desde a crise de 2006 (que, reiteramos, demonstra a urgência da RSS em Timor-Leste) que a PNTL tem sido a entidade que mais atenção e recursos tem recebido. Os principais actores internacionais envolvidos na reforma policial são a UNMIT, Portugal, Austrália e Nova Zelândia.

A UNPOL, chefiada pelo português Intendente Luís Carrilho, está mandatada para levar a cabo formação, aconselhamento, monitorização, e um programa de registo e certificação para selecção de oficiais de polícia. Como não há oficiais da UNPOL em todos os sub-districtos, o desígnio da co-colocação e aconselhamento ainda não foi plenamente atingido. Contudo, há dois oficiais da UNPOL destacados para a Secretaria de Estado da Segurança. Um facto que o Secretário de Estado da Defesa responsável denuncia como uma decisão unilateral da missão da ONU...

Além dos oficiais da UNPOL, a Polícia das Nações Unidas conta com as Unidades de Polícia Constituída (FPU) de Portugal, Malásia, Bangladesh e Paquistão para levar a cabo tarefas e formações especializadas, tais como o controlo de motins.

A falta de uma doutrina policial forte *onusiana* e a incapacidade de ministrar formação básica uniforme a todos os seus elementos faz com que os sucessos da UNPOL, na construção de capacidades locais, na reforma da PNTL, sejam tributários das doutrinas, estilos e estratégias nacionais de cada formador.

“Existem mesmo relatos de que polícias das Nações Unidas oriundos de países em conflito têm, por vezes, aconselhado os seus congéneres da PNTL de que é permitido o uso excessivo de força, uma prática que não está de acordo com as normas internacionais”<sup>[39]</sup>.

Das palavras do Secretário de Estado da Defesa, e do depoimento de vários timorenses, podemos deduzir que há na própria PNTL muitos oficiais que estão descontentes com o resultado dos trabalhos da UNMIT nesta matéria e que estão ansiosos por uma transferência de responsabilidades acelerada.

Bilateralmente, os grandes parceiros são Portugal, Austrália e Nova Zelândia. Em 2007, Portugal levou a cabo uma extensiva revisão da PNTL; as recomendações que daí resultaram, bem como um modelo de polícia português, semelhante à GNR, têm sido acolhidos pela liderança política timorense como os mais adequados aos desígnios do povo de Timor-Leste. Timor-Leste pediu a Portugal, através da GNR, assistência para o processo de recrutamento de novos agentes, para a concepção dos novos currícula de formação e para a formação em si. Os líderes timorenses também pediram a Portugal que prestasse aconselhamento na formulação de uma Política de Segurança Nacional e dos vários regulamentos para a polícia.

A Austrália revela-se nestas matérias um actor muito interessado. De facto, a Austrália tem destacado para Timor-Leste um número significativo de conselheiros e proporcionado apoio à formação e assistência de uma forma geral. A maior parte dos

conselheiros é oriunda da Polícia Federal Australiana; trata-se de oficiais que receberam uma extensiva formação antes de serem destacados e que inclusive frequentaram um curso de língua tétum. Os programas australianos estão centrados, sobretudo, em formação de lideranças e são complementados por uma iniciativa conjunta entre a Austrália e a Indonésia que irá permitir aos quadros médios altos da PNTL obterem formação superior em Jacarta.

## **8.2. Reforma das Forças Armadas**

O apoio à reforma das forças armadas tem sido levado a cabo no âmbito da cooperação bilateral e tem obedecido mais às agendas dos doadores do que a um plano concebido pelos destinatários.

Portugal e Austrália são, mais uma vez, os grandes doadores nesta matéria. Portugal, a pedido de Timor-Leste, tem disponibilizado consultores, facilitando o recrutamento, e levando a cabo formação de base para vários graus e patentes. “(O) comando das F-FDTL decidiu que a actual formação militar básica entretanto ministrada se baseie no sistema português, o qual se rege pelos padrões da NATO, podendo a formação especializada basear-se no sistema de outros países”<sup>[40]</sup>. Nesta perspectiva, a Austrália tem enviado consultores da Força de Defesa Australiana para o Ministério da Defesa e para as F-FDTL, e, ainda, ministrando formações especializadas.

O Brasil tem levado a cabo acções de formação para um pequeno número de oficiais, em especial da Polícia Militar. A China<sup>[41]</sup>, para além dos programas de formação, está envolvida na componente da logística, veículos e a construção do novo quartel-general para o exército. A Índia estará envolvida na formação de oficiais de marinha.

A Unidade de Direitos Humanos e Justiça Transitória da UNMIT também levou a cabo *workshops* sobre direitos humanos, formação e construção de capacidades para os militares. “Contudo estas actividades têm sido minadas pela falta de apoio da liderança militar, que, apesar do seu apoio retórico aos direitos humanos, ainda não acolheram inteiramente a importância fundamental da responsabilização e das preocupações com os direitos humanos”<sup>[42]</sup>.

## **8.3. Inclusão de uma dimensão de género na Polícia**

A necessidade de rever a estrutura da PNTL, de forma a fazer com que a igualdade de género seja mais do que pura retórica, é uma preocupação acolhida nos programas de RSS geridos pela UNMIT e reconhecida pelo próprio Governo timorense.

A Unidade de Reforma do Sector de Segurança da UNMIT encomendou um estudo sobre género e RSS que pretende lançar as bases para um entendimento mais completo das implicações de género em cada uma das iniciativas de reforma.

Os problemas de credibilidade de ambos os actores resultam do facto de a UNPOL ter apenas 5% de oficiais de polícia mulheres e de a cultura patriarcal da própria UNPOL

pouco fazer para dar o exemplo. Do lado da PNTL, a criação de uma Unidade para Pessoas Vulneráveis em 2001 e que se ocupa de casos de violação, agressões sexuais, violência doméstica e abuso infantil é um passo auspicioso. Porém, a falta de recursos e de pessoal faz com que não possa exercer as competências para as quais foi criada. Mais um desencontro entre a retórica e a prática.

#### **8.4. Justiça Transitória**

Embora os programas de RSS tenham componentes de Justiça Transitória, a verdade é que não se têm verificado resultados que ponham fim ao sentimento de impunidade e de injustiça que muitos timorenses continuam a sentir. Os mecanismos de justiça transitória, as estratégias que permitem às sociedades ultrapassar violações de direitos humanos mais ou menos recentes (no caso de Timor-Leste as relativas aos crimes durante a ocupação e durante Setembro de 1999), fundamentais para Timor-Leste (fundamentais enquanto instrumentos capazes de forjar um efectiva reconciliação nacional e comunitária) são o julgamento e prisão dos autores dos crimes, os mecanismos criados para o apuramento da verdade, a atribuição de indemnizações e esforços efectivos de reconciliação. O processo de certificação dos candidatos à polícia, por exemplo, é também um contributo eficaz para a justiça transitória.

Em Timor-Leste a justiça transitória é uma promessa por cumprir; as conclusões finais da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) continuam sem produzir efeitos e há um sentimento de impunidade que em nada favorece a construção de uma sociedade mais justa e legítima.

#### **8.5. Apuramento da verdade e Responsabilização Judicial**

Os processos de apuramento da verdade relativos aos crimes cometidos em Timor-Leste levaram à criação de inúmeras instituições que têm feito o levantamento dos abusos perpetrados por vários actores do sector de segurança. Os relatórios da CARV e da Comissão de Verdade e Amizade (CVA) não tiveram ainda qualquer seguimento e as suas recomendações permanecem letra morta; acresce a isto as limitações do sistema penal timorense, o que resulta na falta de responsabilização por estes crimes.

O sistema judicial em Timor-Leste continua incapaz de dar resposta ao elevado número de processos em atraso, minado por uma complexa mistura de diferentes regimes jurídicos, pela utilização do português como língua oficial, por uma falta crónica de recursos, pela falta de pessoal qualificado<sup>[43]</sup> e por uma persistente tentativa de influência política no seu funcionamento “que tem reforçado a impunidade e minado o estado de direito, especialmente no que diz respeito ao Governo e ao sector de segurança”<sup>[44]</sup>.

As várias amnistias e reduções de penas (entre as quais as relativas aos acontecimentos de Abril de 2006), embora tenham o principal objectivo de forjar a reconciliação nacional e focar o projecto nacional no futuro, têm tido o efeito perverso de alimentar um certo sentimento de impunidade que pouco ou nada ajudará a consolidar os ganhos de estabilidade já obtidos.

Existem ainda outros temas que têm conquistado a atenção dos doadores internacionais, entre os quais a adopção de uma efectiva agenda de segurança humana nos processos de RSS e o processo de certificação da polícia.

Todas estas áreas estão inseridas na estratégia global de RSS que tem sido desenvolvida, não sem críticas, pela Unidade de Apoio à RSS da UNMIT e pelos programas executados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A RSS é parte integrante do mandato da UNMIT, tem sido constantemente reiterada nas resoluções do Conselho de Segurança sobre a missão e nos Relatórios do Secretário Geral das Nações Unidas sobre Timor-Leste.

Por exemplo, na Resolução que estende o mandato da UNMIT até 2010, o Conselho de Segurança da ONU, reafirma a importância continuada da revisão e reforma do sector da segurança em Timor-Leste, particularmente a necessidade de delinear entre os papéis e responsabilidades das FALINTIL - FDTL e da PNTL, de modo a fortalecer os quadros legais e melhorar os mecanismos civis de fiscalização e responsabilização de ambas as instituições de segurança, e solicita à UNMIT que continue a apoiar o Governo de Timor-Leste nestes esforços<sup>[45]</sup>.

Para o PNUD, uma das áreas prioritárias do seu trabalho em sede de prevenção de crises e reconstrução em Timor-Leste é o Desenvolvimento do Sector de Segurança. Este trabalho inclui a revisão e um levantamento das necessidades do sector de segurança<sup>[46]</sup>, que servirá para melhorar o conhecimento sobre a RSS e para apoiar o desenvolvimento de uma capacidade nacional para uma boa governação do sector de segurança<sup>[47]</sup>. Como a RSS implica uma visão holística de todos os agentes do sector de segurança, aqui há que assinalar o Projecto de Justiça também do PNUD<sup>[48]</sup>.

Com tantos parceiros no terreno, coloca-se a questão da coordenação entre os doadores e da harmonização das agendas e, ainda, da sua conciliação com os actores nacionais.

A falta de articulação entre os vários intervenientes na RSS de Timor-Leste é, de acordo com um oficial de polícia da UNPOL, uma das principais razões para a estagnação do processo<sup>[49]</sup>. A regra é até que os actores no terreno saibam muito pouco do que cada um está a fazer. Dentro do sistema das Nações Unidas a presença de múltiplas agências, embora sob o chapéu de uma equipa nacional das Nações Unidas liderada pelo PNUD, torna difícil a harmonização de vários programas, prioridades e funcionários.

## **9. Uma Reforma Timorense do Sector de Segurança**

Em paralelo, e talvez não por coincidência, o Governo de Timor-Leste tem gradualmente exercido um maior controlo sobre o processo de reforma do sector de segurança<sup>[50]</sup>.

Na tentativas anteriores de assumir a liderança dos esforços de RSS, como os de 2004,

quando as F-FDTL tentaram encabeçar o processo de reforma e desenvolvimento militar, revela-se já o reconhecimento, por parte de Timor-Leste, que o processo de RSS implica apropriação nacional. Os acontecimentos de 2006 e os atentados de 2008 tornaram essa percepção ainda mais evidente.

Como já referimos, o Governo consagra uma parte substantiva do seu Programa à Reforma do Sector de Segurança. Nesse ponto encontramos as seguintes medidas: reformulação da Lei de Segurança Interna, activação do Gabinete Coordenador de Segurança, revisão da Lei Orgânica do Ministério da Segurança, reforma legislativa da PNTL, e ainda a realização de um estudo sobre as pensões.

E em 2008, por iniciativa do Presidente da República, do Presidente do Parlamento Nacional, e do Primeiro-Ministro foi criado um *Grupo para a Reforma e Desenvolvimento do Sector de Segurança*. Trata-se de um grupo totalmente timorense que visa desenvolver uma estratégia própria de reforma do sector de segurança. Como diz o Secretário de Estado da Defesa, um dos coordenadores do Grupo em conjunto com o Secretário de Estado da Segurança, trata-se de os timorenses fazerem aquilo que os timorenses querem e não o que os outros querem<sup>[51]</sup>. A interacção com o Programa de Revisão do Sector de Segurança - implementado no terreno pelas Nações Unidas - tem sido remodelada; o que, de qualquer modo, está dentro do âmbito do projecto *onusiano* que visa construir e consolidar a capacidade do Governo para rever, reformar e gerir o seu sector de segurança.

A equipa tem desenvolvido o seu trabalho através de Encontros de Alto Nível para a Reforma do Sector de Segurança e faz um balanço muito positivo do seu próprio trabalho e do trabalho levado a cabo pelo Governo, no seu conjunto.

Das reformas efectuadas, há um trabalho legislativo a registar. Dando resposta às críticas de que Timor-Leste não tinha uma Lei de Segurança Nacional, nem leis sectoriais que regessem cada um dos actores do sistema de segurança<sup>[52]</sup>, destacamos: o Decreto-Lei que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Defesa e da Segurança, a Proposta de Lei de Segurança Nacional (que regulamenta a cooperação entre a PNTL, as F-FDTL e a Protecção Civil), a Revisão da Lei do Serviço Militar (e respectiva regulamentação), a Proposta de Lei de Defesa Nacional. Em fase de aprovação encontram-se diplomas relevantes tais como a Lei da Programação Militar e o Código de Justiça Militar.

Do ponto de vista estrutural, e face às acusações de politização das forças de segurança, a Lei orgânica do Ministério da Defesa e Segurança “permite distinguir claramente o nível político da defesa e segurança, enquanto estrutura constituída pelo MDS, do nível militar das F-FDTL, assim como da estrutura dotada de autonomia que é o Instituto de Defesa Nacional (IDN)<sup>[53]</sup>.”

Há, ainda, que ressaltar a formação, nomeadamente com a definição de um Conceito e Sistema de Formação e de um novo Conceito de Emprego para as F-FDTL; as inovações administrativas, a que a produção legislativa tem dado corpo, em acções como o fim do

recrutamento militar obrigatório e a sua substituição por um serviço voluntário; e a importância dada pelo Governo às infra-estruturas e ao equipamento da F-FDTL. Para quem acompanhou a crise de 2006, os debates que a mesma originou e as recomendações feitas por *think tanks* como o International Crisis Group, e os relatórios de Comissões como a Comissão de Inquérito das Nações Unidas aos acontecimentos de Abril de 2006, poderá reconhecer nestas mudanças a aplicação do que muitos já haviam anunciado como premissas para a estabilidade do país.

## **Conclusão**

Timor-Leste é um estado frágil, de independência recente, que experimenta muitos dos problemas que tipicamente afectam os estados com este perfil: uma cultura democrática insuficiente, uma memória forte da ocupação, uma personalização do poder e uma quase deificação dos heróis da resistência e da libertação, e um processo de desenvolvimento humano ainda pouco sustentável. Timor-Leste tem tudo isto e muitos outros condicionantes que se não forem tratados poderão por em causa a estabilidade do país, dos seus sucessos e, *in extremis*, a sua manutenção como estado soberano.

Os processos de Reforma do Sector de Segurança em execução em Timor-Leste pretendem abordar de uma forma holística a questão da segurança e da sua governação, da responsabilização das forças de segurança e de todos os mecanismos envolvidos na formulação de políticas, implementação e monitorização das mesmas no sector da segurança. Desta forma, dar-se-á resposta a várias inseguranças do povo timorense.

O contexto em que estes processos decorrem é moldado quer pelas várias influências externas, que frequentemente se sobrepõem e não raramente competem entre si, mas também por fenómenos internos como a personalização da política de segurança do estado, o tardar no cumprimento de algumas promessas eleitorais, a forte oposição ao Governo pela FRETILIN, e a aparente impunidade que reina para os que cometeram graves crimes.

Alguns progressos têm sido verificados mas com métodos e processos cuja eficácia a longo prazo parece questionável. Os peticionários foram *indemnizados* e mandados para casa; porém, a questão não está resolvida pois alguns destes homens pretendem ser reintegrados nas FDTL - o que gerará tensões dentro das forças armadas e na sociedade no seu todo.

Mas outros resultados parecem frágeis: na PNTL persistem problemas estruturais grandes, produtos, em larga medida, da instrumentalização de que tem sido alvo por parte de alguns líderes políticos nacionais e de alguns actores internacionais.

O facto de a GNR estar a dar formação à PNTL e a estrutura da organização estar a ser moldada à semelhança da GNR tem gerado uma forte oposição australiana e indonésia, bem como de alguns timorenses e portugueses que, fazendo *lobby* pelo modelo que defendem, têm desencadeado algumas hostilidades internas e entre a própria PNTL e os

seus formadores. Não alheio a esta competição está o facto de a PNTL estar a assumir lentamente as responsabilidades de policiamento pelo território, pois ainda não possui capacidade para reassumir a responsabilidade global (permanecendo esta sob a alçada da UNPOL).

A formação das F-FDTL é outro ponto de discórdia: a Austrália tem-se mostrado disponível para assegurar, em exclusividade, a formação das forças armadas; porém, os próprios timorenses, como o afirma o Secretário de Estado da Defesa, preferem que seja Portugal a desempenhar esse papel, pela proximidade cultural, histórica, mas também por Portugal ser um estado-membro da NATO.

O papel das Nações Unidas em todos estes processos, como o fomos referindo, tem sido progressivamente marginalizado. As críticas mais frequentes falam de falta de credibilidade, de debilidade conceptual e programática da RSS patrocinada pela ONU e de um sentimento geral de que a organização não é capaz de implementar os standards internacionais ao mesmo tempo que timoriza as escolhas. De facto, as Nações Unidas, embora estejam desde há muito envolvidas em itens variados da agenda de RSS, não têm uma doutrina forte sobre a mesma e estão, neste momento, a constituir e reforçar as capacidades próprias quer de programação, quer de implementação de reformas no sector de segurança.

Contudo, as Nações Unidas desempenham um papel demasiado importante nesta e noutras matérias para que reivindicações por uma retirada célere não possam ser encaradas senão como sinais de alguma frustração. As retiradas extemporâneas já provocaram danos em Timor-Leste e não há necessidade de se voltarem a repetir.

De tudo o que já foi dito, fica que a RSS é um processo longo, holístico que deve, obedecendo a padrões internacionalmente debatidos e aceites, ser apropriado pelas elites e sociedade civil locais. Uma agenda de direitos humanos, responsabilização, eficácia, eficiência e transparência dos processos de tomada de decisão e da actuação das forças de segurança e dos agentes envolvidos neste sector, são o fim último destes processos.

Em Timor não faltam dificuldades ao sucesso destes processos: a difícil relação entre a elite política timorense e desta com alguns doadores internacionais; a memória dos ataques de 2006 e as suas consequências; a aparente impunidade para os que cometeram os crimes de 1999 e de 2006 e a política de amnistias que parece ser favorecida pelo Governo e presidente da república; a deficiente articulação entre os doadores internacionais e até alguma competição entre diversos actores internacionais, no sentido de cada um impor os seus modelos; e a articulação das desejáveis iniciativas nacionais com as Nações Unidas para que se evitem sobreposições, repetições e perdas de eficácia, são apenas alguns cuja resolução é urgente.

E essa resolução passa por encontrar uma maneira timorense de criar um sector de segurança. E, não obstante a multiplicidade de fórmulas disponíveis, o objectivo é sempre o mesmo: ter forças de segurança que sejam capazes de garantir a segurança de uma

forma profissional; um sector de segurança que represente a população no seu todo - inclusivo, reflectindo adequadamente as várias comunidades nacionais e garantindo igualdade de oportunidades para ambos os géneros; em que as forças de segurança funcionam de uma forma transparente, com os objectivos e políticas de segurança nacional explícitos numa estratégia nacional de segurança; em que haja um controlo efectivo pelas autoridades democraticamente constituídas, e em que os actores não-governamentais da sociedade civil com um papel na monitorização da governação do sector de segurança estão activos e podem funcionar de forma independente.

## **Bibliografia**

AAVV, *Delivering Human Security through Multilevel Governance*, United Nations Development Programme, University of United Nations - Centre for Regional Integration, Março 2009, disponível in: <http://www.undp.org/eu/documents/hsbooklet.pdf>

BRYDEN, Alain e Heiner Hanggi, *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Yearbook 3, Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2005.

COHEN, D., *Indifference and accountability: The United Nations and the politics of international justice in East Timor*, East-West Center Special Reports, Nº 9, Honolulu, Hawaii, 2006, p. 2.

DOBBINS, James et al, *The Begginer's Guide to Nation-Building*, RAND Coorporation, Santa Mónica, 2007.

FERRO, Mónica, "Assegurando Paz e Desenvolvimento - reforma do sector de segurança", Boletim do Centro de Informação regional das Nações Unidas, disponível in [http://www.unric.org/html/portuguese/newsletter/newsletter\\_portugal47.pdf](http://www.unric.org/html/portuguese/newsletter/newsletter_portugal47.pdf)

FERRO, Mónica, "Chasing Failure Away in Timor-Leste", in *DAXIYANGGUO*, Revista Portuguesa de Estudos Asiáticos, n.º 12, 2.º Semestre de 2007, Lisboa, Instituto do Oriente, disponível in [http://ioriente.iscsp.utl.pt/revista\\_12.pdf](http://ioriente.iscsp.utl.pt/revista_12.pdf)

FERRO, Mónica, "O que falha quando falham os Estados?", in Adriano Moreira e Pinto Ramalho, *Estratégia*, Volume XVII, Lisboa, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2008, pp. 389-409.

FERRO, Mónica, *Construção de Estados, As Administrações Transitórias das Nações Unidas*, Lisboa, ISCSP, 2006.

FUNAKI, Yoshino, *The UN and Security Sector Reform in Timor-Leste: A Widening Credibility Gap*, Center on International Cooperation, Maio 2009, disponível in <http://fundasaunmahein.files.wordpress.com/2009/07/funaki-timor-ssr-final.pdf>

GORJÃO, Paulo e André Monteiro, "A Consolidação do Regime Democrático Timorense: Desafios e Oportunidades", *Segurança e Defesa*, N.º 6, Abril/Junho 2008, pp. 80-83.

GOVERNO TIMOR-LESTE, *Programa do IV Governo Constitucional da República Democrática de Timor-Leste*, 2007-2012.

HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva, "O papel da GNR em Timor-Leste: um contributo para a política externa nacional", *Revista Militar*, N.º 2477, Junho/Julho 2008.

HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva "Timor-Leste: As eleições de 2007 e a nova configuração política", *Negócios Estrangeiros*. No prelo.

HORTA, Loro, "Timor-Leste: The Dragon's Newest Friend", *Discussion Paper n.º 4*, 2009.

INITIATIVE FOR PEACEBUILDING, *Country Case Study: Timor-Leste, Security Sector*

*Reform in Timor-Leste*, Junho 2009, p. 8.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Timor-Leste: No time for complacency*, p. 6, Update Briefing, Asia briefing n.º 87, Díli/Brussels, 9 de Fevereiro de 2009.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Timor-Leste: Security Sector Reform*, Asia Report N.º 143, 17 de Janeiro de 2008.

LEMAY-HÉBERT, Nicolas, "UNPOL and Police Reform in Timor-Leste: Accomplishments and Setbacks", *International Peacekeeping*, 16:3, pp. 393-406.

MELLO, Sérgio Vieira, *UNTAET: Lessons to learn for future United Nations Peace Operations*, Presentation to the Oxford University European Affairs Society, Oxford, 26 de Outubro de 2001.

MENDES, Nuno Canas, "The Dragon and the Crocodile: Chinese in East Timor", *Portuguese Journal of International Affairs*, Primavera 2009.

NEILD, Rachel, "Crime, Public Order and Human Rights Policy Implications", *The International Council on Human Rights Policy*, Focus Meeting, Genebra, 18 Novembro 2001, p. 1.

PINTO, Júlio Tomás, (Secretário de Estado da Defesa de Timor-Leste), "A Reforma do Sector de Segurança, Enfrentado desafios, alcançando o progresso de Timor-Leste", 20 de Agosto de 2009, disponível in <http://forum-haksesuk.blogspot.com/2009/08/reforma-do-sector-da-seguranca.html>

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) "Enhancing the Democratic Rule of Law through Strengthening the Justice System in Timor-Leste" programme, Dezembro de 2008.

PNUD, *Security Sector Review in Timor-Leste - Capacity Development Facility*, assinado em Dezembro de 2008.

PNUD, *Security Sector Review in Timor-Leste*, Disponível in <http://unmit.unmissions.org/Portals/UNMIT/SSR/Project%20document%20for%20SSR%20signed%2013June2008.pdf>

PNUD, Strengthening the Justice System in Timor-Leste Program: Independent/External Mid-term Evaluation Report, Setembro 2007, disponível in [http://www.niaslinc.dk/gateway\\_to\\_asia/nordic\\_webpublications/x506053090.pdf](http://www.niaslinc.dk/gateway_to_asia/nordic_webpublications/x506053090.pdf).

RIBEIRO, Manuel Almeida e Mónica Ferro, *A Organização das Nações Unidas*, 2ª ed., Lisboa, Almedina, 2004.

WORLD BANK, *Report of the Joint Assessment Mission to East Timor*, Dezembro de 1999.

---

\* Docente do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e Doutoranda em Relações Internacionais, com uma tese sobre Reforma do Sector de Segurança nos estados frágeis, o caso de Timor-Leste.

\*\* Capitão de Infantaria da GNR, Docente da Academia Militar e Doutorando em Relações Internacionais, pela FCSH-UNL. São ambos investigadores do projecto "O debate sobre State-building e State-failure nas relações internacionais: análise do caso de Timor-Leste" (PTDC/CPO/71659/2006)", financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, sediado no Instituto do Oriente.

[1] O título “Reforma do Sector de Segurança” aparece na Linha Programática VI: Promoção da Igualdade e da Tolerância, da Segurança Interna e Reforço da Democracia, do *Programa do IV Governo Constitucional da República Democrática de Timor-Leste*, 2007-2012.

[2] Júlio Tomás Pinto (Secretário de Estado da Defesa de Timor-Leste), “A Reforma do Sector de Segurança, Enfrentado desafios, alcançando o progresso de Timor-Leste”, 20 de Agosto de 2009, disponível in <http://forum-haksasuk.blogspot.com/2009/08/reforma-do-sector-da-seguranca.html>.

[3] Mónica Ferro, “Assegurando Paz e Desenvolvimento - reforma do sector de segurança,” Boletim do Centro de Informação regional das Nações Unidas, disponível in [http://www.unric.org/html/portuguese/newsletter/newsletter\\_portugal47.pdf](http://www.unric.org/html/portuguese/newsletter/newsletter_portugal47.pdf), p. 19.

[4] Alain Bryden, Heiner Hanggi, *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Yearbook 3, Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2005.

[5] Mónica Ferro, “NATO’s role in Security System Reform - setting the agenda”, in 14<sup>th</sup> Portuguese Atlantic Youth Seminar, 3 de Agosto de 2009, Alfeite.

[6]

[http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=391&Itemid=549](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=391&Itemid=549)

[7] Ver Mónica Ferro, “O que falha quando falham os Estados?”, in Adriano Moreira e Pinto Ramalho, *Estratégia*, Volume XVII, Lisboa, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2008, pp. 389-409.

[8] Reinaldo Saraiva Hermenegildo, “O papel da GNR em Timor-Leste: um contributo para a política externa nacional”, *Revista Militar*, N.º 2477, Junho/Julho 2008.

[9] Mónica Ferro, “Chasing Failure Away in Timor-Leste”, in *DAXIYANGGUO*, Revista Portuguesa de Estudos Asiáticos, n.º 12, 2.º Semestre de 2007, Lisboa, Instituto do Oriente, p. 94, disponível in [http://ioriente.iscsp.utl.pt/revista\\_12.pdf](http://ioriente.iscsp.utl.pt/revista_12.pdf)

[10] Sobretudo o Ministro do Interior, Rogério Lobato, mas, também, o Ministro da Defesa Nacional, Roque Rodrigues - os dois ministérios principais no que toca a matérias de segurança, pois congregam na sua estrutura a Polícia e as Forças Armadas.

[11] Neste período também desertaram cerca de 36 elementos da PNTL.

[12] Reinaldo Saraiva Hermenegildo, *op. cit.*.

[13] Esta divisão tem a ver com as tensões dentro das F-FDTL entre os dois grupos étnicos: os “firaku” ou “lorosae”, da região oriental da ilha, e os “kaladi” ou “loromonu”, da região ocidental da ilha. Esta tensão estava directamente ligada às chefias. O Comandante das FDTL, Brigadeiro-General Taur Matan Ruak (lorosae), o número dois, o Coronel Lere Annan Timor (lorosae), e o Coronel Falur Rate Laik (loromono). Mas estão, também, ligadas às supostas discriminações contra os “loromonu” em matéria de promoções. Convém realçar que as pretendidas promoções não foram efectuadas por questões disciplinares, embora os “loromonu” denunciasses motivos de discriminação. Todavia, nos casos em apreço, o respectivo processo disciplinar estava já concluído ou, noutros casos, ainda a decorrer. O relevante, contudo, é que a questão disciplinar era a causa que impedia que fossem promovidos.

[14] Nicolas Lemay-Hébert, “UNPOL and Police Reform in Timor-Leste: Accomplishments and Setbacks”, *International Peacekeeping*, 16:3, pp. 393-406.

[15] Ver sobre o papel da GNR em Timor-Leste, Reinaldo Saraiva Hermenegildo, *op. cit.*.

[16] Ver Paulo Gorjão e André Monteiro, “A Consolidação do Regime Democrático Timorense: Desafios e Oportunidades”, *Segurança e Defesa*, N.º 6, Abril/Junho 2008, pp. 80-83.

[17] Manuel Almeida Ribeiro e Mónica Ferro, *A Organização das Nações Unidas*, 2ª ed., Lisboa, Almedina, 2004.

[18] Para mais detalhes sobre a consulta popular, os acontecimentos que se seguiram ao anúncio dos resultados e sobre o mandato da UNTAET ver, entre outros, Mónica Ferro, *Construção de Estados*, As Administrações Transitórias das Nações Unidas, Lisboa, ISCSP, 2006.

[19] Mónica Ferro, *Construção de Estados*, *op. cit.*, p. 222.

[20] World Bank, *Report of the Joint Assessment Mission to East Timor*, Dezembro de 1999, p. 15.

[21] Initiative for Peacebuilding, *Country Case Study: Timor-Leste, Security Sector Reform in Timor-Leste*, Junho 2009, p. 8.

[22] Mónica Ferro, “Chasing Failure Away in Timor-Leste”, *op. cit.*, p. 94.

[23] Sérgio Vieira de Mello, *UNTAET: Lessons to learn for future United Nations Peace Operations*, Presentation to the Oxford University European Affairs Society, Oxford, 26 de Outubro de 2001.

[24] Cfr. UNTAET Press Office, Fact Sheet 6 - Law and Order, Abril 2002.

[25] Initiative for Peacebuilding, *SSR in Timor-Leste*, *op. cit.*, p. 9.

[26] Ver Reinaldo Saraiva Hermenegildo, “Timor-Leste: As eleições de 2007 e a nova configuração política”, *Negócios Estrangeiros*. No prelo.

[27] Os dados relativos às funções ministeriais e respectivos responsáveis tiveram por base o seguinte documento: Gabinete do Primeiro-Ministro, *Lista dos Membros do Governo*, Díli, 2007, e Gabinete do Primeiro-Ministro, *Organigrama do IV Governo Constitucional*, Díli, 2007.

[28] Ver Organigrama do IV Governo Constitucional de Timor-Leste.

[29] Nunca é demais recordar que, parte dos problemas da crise de 2006 foram gerados no interior das F-FDTL e da PNTL, e na diferenciação entre estes dois corpos.

[30] Rachel Neild, “Crime, Public Order and Human Rights Policy Implications”, *The International Council on Human Rights Policy*, Focus Meeting, Genebra, 18 Novembro 2001, p. 1.

[31] Quando falamos em *desmilitarização* referimo-nos à não interferência e não acção dos militares das Forças Armadas em actividades puramente policiais e de segurança interna, e não à existência de forças de segurança de natureza militar, tipo Gendarmerie, pois estas são usuais e essenciais em países democráticos, dado desempenharem o papel de polícias, embora com estatuto/condição militar.

[32] Sobre esta matéria ver: James Dobbins et al, *The Beginner’s Guide to Nation-Building*, RAND Corporation, Santa Mónica, 2007.

[33] AAVV, *Delivering Human Security through Multilevel Governance*, United Nations Development Programme, University of United Nations - Centre for Regional Integration, Março 2009, disponível in: <http://www.undp.org/eu/documents/hsbooklet.pdf>.

[34] James Dobbins *et. al.*, *op. cit.*, pp. 47 e ss.

[35] International Crisis Group, *Timor-Leste: Security Sector Reform*, Crisis Group Asia Report N.º 143, 17 January 2008, p. 12.

[36] O relatório da Initiative for Peacebuilding faz um levantamento detalhado destes processos, parceiros, sucessos e críticas. Nesta parte usaremos as informações disponibilizadas naquele estudo.

[37] Para uma análise e crítica da actuação da UNPOL na reabilitação, reconstrução e reforma (RRR) da PNTL ver, entre outros, Nicolas Lemay-Hébert, "UNPOL and Police Reform in Timor-Leste: Accomplishments and Setbacks", *International Peacekeeping*, 16:3, pp. 393-406.

[38] A S/2009/72, para. 21., estabelece como critérios para essa transferência a capacidade de a polícia nacional responder adequadamente ao ambiente de segurança num determinado distrito; a certificação final de pelo menos 80% dos oficiais de polícia nacional elegíveis num determinado distrito ou unidade; a existência de certos requisitos iniciais operacionais e logísticos; e estabilidade institucional que inclui, entre outros, a capacidade para exercer o comando, controlo e a sua aceitação pela comunidade.

[39] Initiative for Peacebuilding, *op. cit.*, p. 12.

[40] Júlio Tomás Pinto, "A Reforma do Sector de Segurança, Enfrentado desafios, alcançando o progresso de Timor-Leste", *op. cit.*.

[41] Sobre os investimentos chineses em Timor-Leste ver, entre outros, Loro Horta, "Timor-Leste: The Dragon's Newest Friend", *Discussion Paper n.º 4*, 2009; e Nuno Canas Mendes, "The Dragon and the Crocodile: Chinese in East Timor", *Portuguese Journal of International Affairs*, Primavera 2009.

[42] Initiative for Peacebuilding, *op. cit.*, p. 11.

[43] UNDP, Strengthening the Justice System in Timor-Leste Program: Independent/External Mid-term Evaluation Report, Setembro 2007, disponível in [http://www.niaslinc.dk/gateway\\_to\\_asia/nordic\\_webpublications/x506053090.pdf](http://www.niaslinc.dk/gateway_to_asia/nordic_webpublications/x506053090.pdf).

[44] D. Cohen, *Indifference and accountability: The United Nations and the politics of international justice in East Timor*, East-West Center Special Reports, Nº 9, Honolulu, Hawaii, 2006, p. 2.

[45] S/RES/1867 (2009), 26 de Fevereiro de 2009.

[46] O Projecto assinado em Junho de 2008 tem o título: *Security Sector Review in Timor-Leste*, Disponível in <http://unmit.unmissions.org/Portals/UNMIT/SSR/Project%20document%20for%20SSR%20signed%2013June2008.pdf>.

[47] Projecto coordenado pela União Europeia e pelo PNUD, executado pelo PNUD em Timor-Leste, intitulado: *Security Sector Review in Timor-Leste - Capacity Development Facility*, assinado em Dezembro de 2008.

[48] PNUD "Enhancing the Democratic Rule of Law through Strengthening the Justice System in Timor-Leste" programme," assinado em Dezembro de 2008.

[49] International Crisis Group, *Timor-Leste: No time for complacency*, p. 6, Update Briefing, Asia briefing n.º 87, Díli/Bruxelas, 9 de Fevereiro de 2009.

[50] Yoshino Funaki, *The UN and Security Sector Reform in Timor-Leste: A Widening Credibility Gap*, Center on International Cooperation, Maio 2009, disponível in <http://fundasaunmahein.files.wordpress.com/2009/07/funaki-timor-ssr-final.pdf>.

[51] Júlio Tomás Pinto, "A Reforma do Sector de Segurança", *op. cit.*

[52] International Crisis Group, *Timor-Leste: Security Sector Reform*, *op. cit.*

[53] Júlio Tomás Pinto, "A Reforma do Sector de Segurança", *op. cit.*.