

RELATÓRIO

A SEGURANÇA DE TIMOR-LESTE NO CONTEXTO REGIONAL

Coordenação: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais

IEEI

Junho de 2002

Membros do Grupo de Peritos

- **Alan Dupont**, Austrália, Director, Asia-Pacific Security Program, Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University.
- **Álvaro de Vasconcelos**, Portugal, Director, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais
- **Carolina Hernandez**, Filipinas, Directora, Institute for Strategic and Development Studies.
- **Dato Hassan**, Malásia, Director Geral, Institute of Strategic and International Studies.
- **François Godement**, França, Investigador, Institut Français de Relations Internationales.
- **José Amorim Dias**, Timor-Leste
- **Kusnanto Angorro**, Indonésia, Investigador, Centre of Strategic and International Studies.
- **Kusuma Snitwongse**, Tailândia, Presidente do Conselho Consultivo, Institute of Security and International Studies.
- **Leonard Sebastian**, Singapura, Senior Fellow, Institute of Defence and Strategic Studies.
- **Miguel Santos Neves**, Portugal, Director do Programa Asiático, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais
- **Riefqi Muna**, Indonésia, Sub-director, Research Institute for Democracy and Peace.
- **Roque Rodrigues**, Timor-Leste, Director do Gabinete de Desenvolvimento da Força de Defesa.
- **Tim Huxley**, Reino Unido, Director, Centre for South-East Asian Studies, University of Hull.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

A emergência de Timor-Leste como nação independente, em Maio de 2002, após 400 anos de domínio colonial, ocupação militar e anexação, representa um enorme desafio, não somente pelas tarefas de construção do Estado e da nação, mas também pela acomodação e integração na comunidade regional. Timor-Leste independente emerge numa situação global e regional indubitavelmente desfavorável. Uma situação económica largamente desfavorável, a atenção global concentrada nos ataques terroristas de 11 de Setembro e nos consequentes bombardeamentos do Afeganistão, a problemática situação interna da vizinha Indonésia e a indiferença da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático), são elementos que estão a contribuir para que o contexto regional do nascimento de Timor-Leste como Estado independente seja muito exigente.

1.1. O Desafio da Construção da Nação

Os desafios internos do país são imensos e vastos. Em muitos aspectos, as infraestruturas de Timor-Leste – políticas, económicas, sociais e de segurança – ainda são muito frágeis, apesar da atempada acção de reabilitação levada a cabo pela Administração Transitória de Timor-Leste das Nações Unidas (UNTAET). É necessário um esforço maciço e sustentado em todas as frentes, a nível nacional, regional e internacional, para assegurar a segurança do recém independente país.

A nível político, as instituições e práticas democráticas ainda são rudimentares, datando, essencialmente, do período da UNTAET. A Constituição só recentemente foi elaborada e o país não tem qualquer experiência de funcionamento da democracia.

Muito dependerá do desempenho do novo Parlamento. Os primeiros anos serão críticos e o desenvolvimento de uma cultura política geradora de uma democracia saudável será tão importante como instituições efectivas e que funcionem. Crucial para a estabilidade política será a reconciliação entre os diferentes grupos políticos, bem como uma efectiva incorporação dos antigos pro-integracionistas na nova entidade.

Igualmente essencial para o futuro de Timor-Leste será o desenvolvimento dos recursos humanos necessários para o funcionamento de uma burocracia eficiente e de um sistema judicial baseado no Estado de direito, pois são escassos os recursos humanos qualificados locais e será difícil conseguir o regresso do pequeno número de advogados timorenses que praticam fora do território. Uma cultura burocrática que realce a vertente de serviço para os cidadãos, a aversão à corrupção e uma forte adesão à transparência e à *accountability* será central para este esforço.

A nível económico, os principais desafios são a reabilitação, a reconstrução e o desenvolvimento. Mais uma vez, os desafios são primários, e alguns são mesmo sistémicos. A violência das milícias destruiu virtualmente qualquer semelhança de uma economia em funcionamento no país, uma destruição a que os programas de reabilitação e reconstrução da UNTAET só agora começam a responder. Com um rendimento *per capita* de cerca de 400 dólares, Timor-Leste é também uma das mais pobres economias do mundo. Uma vez que mais de metade dos 740 mil timorenses vivem abaixo do limiar de pobreza, a diminuição da pobreza deve estar no topo da agenda económica. Alguns problemas associados incluem um vasto desemprego, o colapso dos sistemas de pagamentos e bancário e o sistema educativo.

Timor-Leste também terá que olhar para lá do café e da madeira de sândalo para alcançar uma economia saudável. A este propósito, deve garantir que a promessa de petróleo e gás, bem como a do turismo e da agricultura, se concretize. Para tal, será absolutamente vital o investimento directo externo, tal como para o desenvolvimento geral do país.

A paz e a estabilidade internas serão fundamentais para o sucesso do processo de construção da nação e para o crescimento económico. Como já foi referido, crucial é a existência de instituições e de pessoal com formação, seguindo o quadro que a UNTAET criou. Essencial será a existência de uma força policial disciplinada e bem organizada, sustentada em leis efectivas e justas, que garantam a paz e a segurança. As ameaças à segurança interna, à lei e à ordem passam pela ocorrência de incidentes e potenciais conflitos entre antigos grupos pró-integração e nacionalistas, violência política, e crimes ordinários, incluindo os cometidos por refugiados em Timor Ocidental.

1.2. Timor-Leste e a Região

As perspectivas de Timor-Leste enquanto nação independente dependem em larga medida da forma como se inserir na região e da sua capacidade para enfrentar quaisquer desafios regionais que possam surgir. Aqui, destacam-se as relações de Timor-Leste com os seus vizinhos mais próximos, a Indonésia e a Austrália.

Espera-se que as relações de Timor-Leste com a Indonésia, pelo menos inicialmente, sejam incómodas, enquanto as respectivas lideranças procuram ultrapassar as amargas heranças do passado recente. As actividades dos refugiados em Timor Ocidental e as divergências não resolvidas entre os antigos pró-integracionistas e os nacionalistas são questões que poderão perturbar a relação. A posição perspicaz, moderada e conciliadora que a liderança timorense, especialmente Xanana Gusmão e Ramos Horta, adoptou em relação à Indonésia, imediatamente após a crise de 1999, tem sido um factor crucial para o desenvolvimento da reconciliação bilateral. Timor-Leste deve igualmente precaver-se para que não se transforme num peão da geopolítica indonésia-australiana, e para que não ofenda involuntariamente um dos lados em favor do outro, o que complicaria as relações entre aqueles dois países.

É provável que as relações com a Austrália sejam melhores do que com a Indonésia. Timor-Leste pode esperar um apoio significativo e a assistência económica da Austrália, pelo menos nos primeiros cinco anos, enquanto o entusiasmo em Camberra não esmorecer. A Austrália também terá um forte interesse económico em Timor. O apoio australiano a Timor-Leste deverá ser equilibrado com uma avaliação da importância estratégica da Indonésia.

Timor-Leste terá igualmente que desenvolver relações boas e produtivas com outros países do Sudeste asiático, tanto dentro como fora do contexto da ASEAN. As relações bilaterais com membros mais antigos da ASEAN, nomeadamente com Singapura, a Malásia, as Filipinas e a Tailândia, serão particularmente importantes em termos de auxílio, investimento e comércio. O legado cultural comum do colonialismo ibérico e o catolicismo tornará a relação com as Filipinas particularmente importante.

Timor-Leste terá que escolher se quer ser membro da ASEAN ou do Fórum das Ilhas do Pacífico (FIP). Os seus interesses serão talvez melhor servidos com a ASEAN. Apesar dos seus problemas recentes, a ASEAN ainda é uma organização mais produtiva e vibrante e pode, possivelmente, produzir mais benefícios para Timor. As suas políticas de inclusão, boa vizinhança e relações pacíficas, o seu enfoque no desenvolvimento económico, auxílio mútuo e ajuda aos novos membros, e as redes estabelecidas com

outros agrupamentos regionais e com países relevantes, serão certamente úteis para o interesse nacional de Timor-Leste.

Existem outras razões relevantes para que a ASEAN solicite a adesão de Timor-Leste. Os seus membros têm boa vontade para com Timor-Leste. O território esteve na ASEAN enquanto parte da Indonésia, e esta, e outros Estados membros, podem gerir melhor a sua relação com Timor-Leste se o país estiver dentro da ASEAN.

1.3. Timor-Leste e o Mundo

A política externa de Timor-Leste deverá ser benigna, não representando uma ameaça ou uma fonte de preocupação para ninguém. Como país pequeno, os seus interesses políticos e de segurança serão melhor preservados se não tiver uma posição parcial em nenhuma rivalidade ou maquinação entre potências maiores. O país também necessitará de toda a ajuda possível para se reconstruir, reabilitar e desenvolver. É, assim, do interesse nacional de Timor-Leste promover a melhor das relações com todos os países e organizações relevantes para as suas necessidades de desenvolvimento, imediatas e de longo prazo.

Portugal, juntamente com o Japão, é um dos países mais importantes para Timor-Leste, existindo uma relação especial. Os dois países, bem como a Austrália, forneceram auxílio financeiro durante o período de transição, e podem ser importantes benfeitores e investidores nos críticos primeiros anos. A União Europeia é também uma importante fonte de investimento e de auxílio. Para além destes doadores, Timor-Leste continuará muito dependente do auxílio de instituições como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), e da ajuda de emergência do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Finalmente, o país continuará a precisar do apoio moral e político das Nações Unidas. A este respeito, a ONU aprendeu uma importante lição no Camboja: para que haja um efeito duradouro, o seu envolvimento na construção da paz não pode terminar com a formação de um novo governo.

Timor-Leste suportou muita agonia e privações no passado e só lhe faltou ser dizimado. No presente, continua a enfrentar desvantagens tremendas mas com uma liderança sensata, que já deu provas da sua maestria na construção de boas relações com os países vizinhos, particularmente no que diz respeito à reconciliação com a Indonésia, políticas sólidas e a boa vontade e a ajuda da comunidade regional e internacional, pode transformar-se na nação pacífica e próspera que os timorenses merecem. Garantir a

segurança do novo Estado é um objectivo chave e uma condição para o desenvolvimento e prosperidade interna. Para tal, é importante entender a natureza das maiores ameaças de segurança que Timor-Leste terá que enfrentar e analisar as resposta políticas adequadas a essas ameaças. Os capítulos seguintes analisarão essas duas questões fundamentais.

CAPÍTULO 2

DESAFIOS INTERNOS

No processo de construção do Estado democrático, Timor-Leste terá que responder a diversos desafios internos – políticos, económicos, sociais e de segurança interna. A estabilidade interna e a estabilidade regional estão muito ligadas. A paz e a estabilidade na região são condições necessárias para que Timor-Leste possa consolidar o Estado e promova o desenvolvimento interno. Apesar do seu tamanho, por outro lado, a estabilidade interna de Timor-Leste também é importante para a estabilidade regional, na medida em que qualquer agitação e instabilidade internas podem ter um potencial efeito *spillover* na região. Para além disso, dada a visibilidade internacional de Timor-Leste e o activo envolvimento da comunidade internacional na recuperação pós-crise, a capacidade de resposta aos desafios constitui um importante teste à qualidade e eficácia da acção das Nações Unidas e da comunidade internacional que, em função dos resultados, pode enfraquecer ou fortalecer a sua credibilidade.

2.1. Desafios Políticos

A estabilidade futura de Timor-Leste depende de forma crítica da consolidação das instituições democráticas e do desenvolvimento de uma cultura democrática que vá para lá do mero respeito por regras processuais. Se o referendo de 1999 foi a primeira manifestação de democracia em Timor-Leste, o acto eleitoral de 30 de Agosto de 2001, para a eleição dos 88 membros da Assembleia Constituinte – para elaborar e aprovar uma Constituição – foi o primeiro passo do processo de transição democrática. Um total de 16 partidos (sete dos quais de formação muito recente) concorreram às eleições, demonstrando o pluralismo e a vitalidade do sistema partidário. A consolidação da capacidade institucional dos partidos políticos – em termos de organização interna, financiamento, identidade ideológica e relações internacionais – é uma condição crucial para a consolidação da democracia e a emergência de um sistema político mais maduro. Ao estabelecerem bom laços internacionais com partidos políticos dos países vizinhos, por outro lado, os partidos timorenses podem contribuir para aumentar a confiança e esbater tensões.

A elaboração da nova constituição está agora completa, sendo o quadro básico para a organização do Estado, a salvaguarda e a protecção dos direitos humanos e para as relações Estado-sociedade. A constituição inclui os elementos fundamentais de um sistema democrático, nomeadamente o princípio da separação de poderes e um sistema de freios e contrapesos, a eleição directa por sufrágio universal dos principais órgãos de poder (Presidente e Parlamento), um sistema partidário pluralista e o Estado do direito. Algumas das questões mais controversas foram a escolha da língua oficial, dos símbolos nacionais e o princípio da separação entre o Estado e a Igreja.

A questão mais complexa diz respeito à implementação deste último princípio. A Igreja Católica tem uma forte influência em Timor-Leste e expressou algumas reservas a um sistema de separação que não preserve a sua posição especial na sociedade timorense. Esta é uma questão muito sensível que, se não for cuidadosamente gerida, pode ser uma fonte de tensão política interna. Outro aspecto crucial deste processo constitucional passou por ver até que ponto o partido maioritário resistiria à tentação de adoptar uma estratégia de *winner takes all* e estaria disposto a fazer cedências a partidos minoritários em prol de uma constituição mais consensual. A capacidade do partido maioritário para o compromisso, para incluir as preocupações de outros partidos e para construir um sistema em que a oposição não se sinta excluída é particularmente importante nesta primeira fase da transição democrática, tendo em vista alcançar um sistema saudável, que reconheça e respeite os direitos e o estatuto da oposição.

A separação de poderes é fundamental para a democracia, na medida em que previne abusos de poder. Uma das suas dimensões cruciais é a existência de um sistema judicial independente, capaz de resistir às pressões governamentais e de controlar de forma efectiva a legalidade dos seus actos. O maior desafio para Timor-Leste será a implementação prática deste princípio, tendo em consideração a fraqueza do sistema judicial que deriva do défice de juizes e advogados. Actualmente, existem apenas 40 juizes, procuradores públicos e advogados em todo o país, estimando-se que sejam necessários perto de 200. A limitada experiência que actualmente têm estes juristas é outro problema, bem como a complexidade de tradução de textos jurídicos e a escassez de tradutores qualificados para garantir a operacionalidade dos tribunais e da produção legislativa. É, assim, incerto até que ponto o poder judicial será capaz de resistir a uma eventual interferência política ilegítima e de desempenhar as restantes funções de resolução pacífica de conflitos sociais e de protecção dos direitos e liberdades individuais. Igualmente de salientar é que, para além da importância de um sistema

judicial efectivo para a estabilidade política e social e a normal operacionalidade de uma economia de mercado, há também um forte laço com a segurança, na medida em que o sistema judicial desempenha um papel central no combate ao crime organizado, que será, provavelmente, uma das mais importantes ameaças não-militares à segurança do novo Estado.

A relação entre as novas instituições democráticas e as estruturas tradicionais de poder é outra questão complexa que pode condicionar a estabilidade. Os líderes e as estruturas de poder tradicionais ainda detêm uma considerável influência social e prestígio em Timor-Leste, existindo, assim, nalgumas áreas, uma potencial sobreposição de estruturas modernas e tradicionais. O novo Estado tem que resistir à tendência de encarar as estruturas tradicionais como concorrentes e ameaças à afirmação das instituições democráticas e deve evitar o confronto, ou a marginalização, com essas estruturas. Pelo contrário, trazê-las para o sistema democrático, com regras claramente definidas, pode esvaziar qualquer tentativa de usar a legitimidade tradicional como alternativa à legitimidade democrática; simultaneamente, as instituições democráticas poderiam beneficiar de contribuições específicas das estruturas tradicionais. Reforçar as estruturas tradicionais, nomeadamente pela introdução de elementos democráticos, será mais um reforço do que um enfraquecimento das novas instituições democráticas.

A área da justiça é um exemplo claro de como a potencial contribuição das estruturas e líderes tradicionais poderia ajudar na manutenção da estabilidade social e na resolução de conflitos na comunidade, auxiliando o sistema judicial na resolução de disputas privadas como a violência doméstica, direitos de terra e de propriedade, heranças, etc. Para tal, parece essencial o reconhecimento legal deste mecanismo de resolução de disputas e a natureza vinculativa das suas decisões.

A questão da reconciliação nacional é particularmente importante para a estabilidade política futura e para sarar as feridas abertas pela violência de 1999. O processo de criação de uma Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação está quase terminado, após a designação dos comissários nacionais, em Dezembro de 2001. A iniciativa política de Xanana Gusmão deu um importante estímulo político ao progresso da reconciliação. Em Novembro de 2001, participou na reunião de reconciliação de Batugade entre os líderes de Manatuto e Aileu e refugiados dessas áreas e visitou Timor Ocidental, onde se encontrou com representantes das milícias, refugiados e líderes pró-autonomia. No entanto, ainda resta um enorme desafio: como equilibrar Reconciliação e Justiça. Está muito presente na sociedade timorense a ideia de que os autores dos crimes

mais sérios, nomeadamente de crimes contra a humanidade, devem ser indiciados. Este dilema também afecta as relações com a Indonésia, e a reconciliação entre os dois países pode ser afectada pelo fracasso de Jacarta em garantir que oficiais de alta patente das TNI e outros cidadãos indonésios, envolvidos nas graves violações de direitos humanos que ocorreram em 1999, sejam levados a julgamento.

O sucesso dos esforços de reconciliação está directamente ligado à segurança, pois é visto como sendo crucial para criar as condições e a confiança para o regresso da maioria dos 56 mil refugiados que ainda se encontram em Timor Ocidental e o encerramento dos campos, terreno fértil para as actividades das milícias. Para conseguir o equilíbrio entre a justiça e a segurança, reduzir a incerteza e aumentar a confiança, uma amnistia com regras claras e garantias legais e que, nomeadamente, estabelecesse uma distinção nítida entre os crimes que não serão julgados e aqueles, mais graves, que o serão, poderia ser um mecanismo útil.

Para um Estado cujas origens estão tão estreitamente ligadas às maciças violações dos direitos humanos perpetradas pela potência ocupante e a uma campanha internacional para proteger esses direitos, será politicamente crucial para a credibilidade e imagem internacional que Timor-Leste tenha um excelente registo em termos de defesa dos direitos humanos e que cumpra os *standards* internacionais. Por outro lado, Timor-Leste será certamente um forte defensor dos direitos humanos e da sua universalidade no Sudeste Asiático, reagindo a violações e pressionando para que a situação na região melhore, bem como um membro activo da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em Genebra. Esta poderá muito bem ser uma das características distintivas da sua política externa, mesmo que possa gerar tensões potenciais com outros países do Sudeste Asiático, criando dificuldades à integração regional de Timor-Leste.

A adequada formação das forças policiais, educação cívica e a consolidação do papel das ONGs como órgãos independentes de fiscalização dos direitos humanos, são medidas centrais para a futura prevenção de violações dos direitos humanos. Mais, a protecção efectiva também requer um sistema judicial funcional, capaz de garantir a protecção dos direitos individuais contra quaisquer excessos ou intervenções arbitrárias do Estado. Mas o desafio também inclui a necessidade de dar resposta a situações menos visíveis e socialmente toleradas de violação de direitos em duas questões particularmente sensíveis: os direitos das mulheres e os direitos das minorias.

A construção de uma cultura democrática, baseada na tolerância e no respeito pelas diferenças, é um desafio de longo prazo particularmente difícil para Timor-Leste, que

tem que combater os efeitos de 24 anos de uma cultura de violência, desconfiança e intolerância. Apesar da significativa redução da violência, os riscos de que venha a ser usada como instrumento político por grupos marginais não podem ser desprezados, pelo que é necessário investir mais na educação cívica. O trabalho da Comissão Nacional para a Educação Cívica, um bom exemplo de cooperação entre o governo e a sociedade civil, que envolve 5 importantes organizações (a Igreja Católica, o Fórum das ONGs, a Associação de Veteranos, o Conselho de Solidariedade Estudantil e a rede de Mulheres) e 2 departamentos governamentais, já produziu resultados e precisa de ser reforçado.

2.2. Construção da capacidade administrativa

A promoção de uma administração pública eficiente, transparente e honesta é de importância central para o sucesso do futuro desenvolvimento de Timor-Leste, dados os altos custos que podem advir de ter uma fraca capacidade institucional, tanto a nível interno como externo. Internamente, um sistema burocrático fraco e disfuncional tem consequências muito negativas em termos de fornecimento de serviços sociais, mitigação da pobreza, regulação económica e credibilidade do sistema legal. Paralelamente, prejudicaria a capacidade de cobrança de impostos e de gestão do sistema fiscal e, logo, a capacidade financeira do Estado para desenvolver as políticas públicas. Esta questão é particularmente relevante por causa da diminuta base fiscal e da elevada dependência de impostos indirectos voláteis, nomeadamente impostos alfandegários e taxas de serviços, cuja evolução, até agora, não tem correspondido às expectativas.

Externamente, uma fraca capacidade institucional é uma das causas de uma reduzida capacidade de absorção da ajuda externa, que poderá levar à fadiga dos doadores e à redução dos compromissos financeiros internacionais, justamente quando Timor-Leste mais necessita de um maior fluxo de ajuda, particularmente durante os primeiros três a quatro anos após a independência, para cobrir o considerável défice orçamental e para financiar importações e projectos de investimento. A fraqueza institucional poderia também prejudicar a eficácia da diplomacia timorense, crucial para a manutenção dos compromissos internacionais e dos fluxos de ajuda. A falta de actividade diplomática poderia igualmente enfraquecer a capacidade de participação nos *fora* multilaterais e de defender os interesses nacionais no contexto de negociações internacionais.

Timor-Leste terá que enfrentar diversos obstáculos no processo de reforço da capacidade administrativa. Em primeiro lugar, a cultura de corrupção endêmica, instalada durante a ocupação indonésia, criou hábitos sociais e uma tolerância para com a corrupção que prejudica o desenvolvimento e gera uma deficiente distribuição de recursos. Segundo, podem surgir pressões para que a administração pública seja uma fonte de criação de emprego, como foi o caso sob ocupação indonésia, perante a elevada taxa de desemprego urbano. Até agora, tem existido uma prudente política de criação de uma burocracia pequena, limitando o número total de funcionários públicos a 10,554 (menos de metade dos 25,000 que existiam na administração indonésia), mas é provável que se intensifique a pressão para aumentar as admissões. A incapacidade de resistir a essa pressão pode levar a uma burocracia maior do que o necessário, que não só não será financeiramente sustentável, dada a escassez de recursos públicos, como também prejudicará a eficiência do sistema. Terceiro, existe uma considerável falta de recursos humanos qualificados, pois a maioria dos candidatos até agora admitidos não têm as capacidades e a experiência necessárias.

A criação de uma administração pública profissional, com o devido tamanho, equilibrando os requisitos da acção estatal com os constrangimentos orçamentais, e um bom grau de descentralização, é um desafio fundamental para Timor-Leste. Isto implica um plano de formação contínua, que necessariamente requer assistência técnica da comunidade internacional, uma estrutura de serviços simplificada, um plano de progressão nas carreiras e um sistema de promoções claro, baseado no mérito, e um sistema de auditorias regular. Condição crucial para a eficácia será a existência de bons canais de comunicação com a população, o que implica a análise cuidadosa da questão das línguas de trabalho.

O controlo da corrupção, implicando não somente medidas repressivas de punição de funcionários culpados mas também medidas preventivas, relacionadas com a simplificação dos procedimentos administrativos para reduzir as oportunidades de corrupção, formação, incentivos e campanhas para aumentar a consciência do público, deve ser uma prioridade. A prevenção e controlo da corrupção na força policial é também vital, tendo em consideração que, noutros locais, uma polícia corrupta tem sido fortemente associada à proliferação do crime organizado e a uma séria deterioração da segurança interna.

2.3. Desenvolvimento Humano

O baixo nível de desenvolvimento humano que se encontra em Timor-Leste é o mais sério constrangimento ao desenvolvimento. Com uma elevada taxa de analfabetismo, particularmente nas gerações mais velhas, uma mortalidade infantil de 149 por 1000 e uma esperança de vida de apenas 52 anos (segundo os dados de 1996), Timor-Leste tem um dos mais baixos índices de desenvolvimento humano (IDH) do mundo. Este é um indicador claro da enorme tarefa que será aumentar o nível de desenvolvimento humano, uma condição crucial para a redução dos níveis de pobreza e para permitir que os cidadãos timorenses escolham em liberdade o seu próprio destino individual.

Uma política social consistente e coerente, particularmente nos sectores da educação e da saúde, deve ser uma das prioridades de Timor-Leste. O novo Estado, no entanto, confrontar-se-á com sérios obstáculos na implementação desta estratégia, nomeadamente pela escassez de recursos financeiros, o défice de profissionais qualificados e a fraca capacidade institucional. Mas, por outro lado, o Estado não deve agir sozinho. A natureza e a magnitude da tarefa requer o envolvimento de toda a sociedade, pelo que o Estado deve desenvolver parcerias activas com as instituições da sociedade civil, nomeadamente a Igreja Católica e o Fórum das ONGs que, para além da sua experiência, podem também contribuir com recursos. A existência de um sector privado de educação, por seu lado, é um elemento saudável numa sociedade democrática, pois alarga o leque de escolhas.

No que diz respeito à educação, a reabilitação física das escolas resolveu os problemas infraestruturais iniciais, mas ainda restam questões críticas por resolver, como a formação de professores, já que muitos deles não possuem as qualificações adequadas, a qualidade dos *curricula* e o equilíbrio entre os diferentes tipos de educação. É consensual que o ensino básico formal deve ser a prioridade, e alguma atenção deve também ser prestada ao pré-escolar, o que se justifica pelos baixos custos e altas taxas de retorno do investimento neste nível de educação. Os efeitos deste investimento na educação infantil, no entanto, só serão sentidos a longo prazo. Entretanto, Timor-Leste necessita de uma rápida melhoria na qualificação dos seus cidadãos, fundamental para o funcionamento do sistema económico. A resolução deste dilema implica que Timor-Leste terá que equilibrar a educação formal e informal, dando prioridade também a programas de educação de adultos, que podem contribuir para a redução do analfabetismo e para desenvolver as competências técnicas que permitam aumentar as capacidades e a produtividade da população activa.

A orientação dos *curricula* será outro aspecto crucial. Um correcto esquema curricular pode ser uma contribuição decisiva não só para ajudar os timorenses a responder aos desafios da globalização e a operarem na sociedade da informação, mas também para assegurar que a sociedade esteja aberta ao mundo e que Timor-Leste seja um centro internacional, o que implica a tomada de decisões importantes em termos do ensino de línguas internacionais, história e geografia mundiais. É certamente natural que, nos primeiros anos após a independência, uma das principais preocupações do sistema educativo seja a consolidação da identidade nacional. Mas há vantagens claras em combinar esta preocupação com uma perspectiva regional de história, economia e cultura do Sudeste Asiático, o que pode facilitar a integração de Timor-Leste na região, e com uma perspectiva internacional, incluindo os laços com a comunidade Lusófona. A existência de um departamento de relações internacionais na Universidade Nacional e o desenvolvimento de estudos regionais, em cooperação com outras universidades da região, nomeadamente na Indonésia, pode proporcionar o incremento de relações positivas e estáveis com os países vizinhos.

A questão das línguas é de importância estratégica, tanto para o Estado como para a sociedade. A adopção do português e do tétum como línguas oficiais é um elemento importante da identidade de Timor-Leste na região e deve ser vista pelos países da ASEAN como uma contribuição positiva e uma mais-valia. Na verdade, a língua portuguesa abre novas oportunidades para reforçar os laços interregionais com os 570 milhões de falantes de português e espanhol (uma comunidade de falantes de português de 210 milhões, e 360 milhões de espanhol) na Europa, em África e na América Latina. A implementação prática deste projecto requer esforços consistentes e investimento para garantir tanto a aprendizagem de português, uma vez que actualmente apenas uma minoria da população o fala, como o desenvolvimento do tétum, nomeadamente a linguagem escrita e técnica e a gramática, tarefa na qual uma responsabilidade especial foi atribuída ao Instituto Nacional de Linguística da Universidade Nacional, para que possa cumprir todas as funções de uma língua oficial. Uma das tarefas mais complexas será a criação de condições para a tradução legal das leis do português para o tétum, de forma a que as duas versões tenham igual valor.

A escolha das duas línguas oficiais não significa, no entanto, que outras sejam excluídas ou marginalizadas. Pelo contrário, uma das características de Timor-Leste é a sua diversidade linguística, cuja preservação será uma vantagem real para o país. Para além da expansão do português e do tétum, o desenvolvimento de competências em inglês e a

preservação das já existentes em Bahasa indonésio serve os interesses nacionais de Timor. O tétum tem sobretudo uma função nacional, na medida em que é o canal de comunicação comum entre as 37 línguas e dialectos que coexistem em Timor-Leste. O português, para lá da sua função nacional, tem um importante papel internacional como laço estratégico com Portugal e com outros países latinos europeus, bem como com a África Lusófona e a América Latina. O inglês é cada vez mais a língua de trabalho internacional, crucial para as relações externas políticas e económicas e um laço central com a comunidade internacional em geral. A preservação das competências existentes em Bahasa indonésia deve ser vista como uma vantagem comparativa para Timor-Leste, na medida em que proporciona importantes laços na região, em particular com a Indonésia mas também com a Malásia. É útil para o comércio e para as relações de investimento com a Indonésia mas também para desenvolver o papel de Timor-Leste enquanto janela para o mercado indonésio e como facilitador das relações económicas entre os países Lusófonos e regiões específicas na Indonésia.

A saúde é outro sector importante de uma estratégia de desenvolvimento humano. Os cuidados de saúde primários, a cobertura das zonas rurais e o acesso dos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, mulheres e idosos, são prioridades claras do novo Estado. O défice de profissionais qualificados, sobretudo médicos, e os constrangimentos financeiros são os obstáculos mais preocupantes. De referir que melhores condições de saúde e um eficiente sistema de saúde têm um impacto positivo no desenvolvimento humano, sendo também uma condição importante para o crescimento das actividades económicas, especialmente do turismo, e para a presença de expatriados ligados a projectos de investimento externo. A resposta, e a prevenção, em relação a alguns dos mais sérios problemas de saúde implica uma estreita colaboração entre as autoridades de saúde a nível regional e está igualmente relacionada com a segurança, na medida em que a expansão do tráfico de droga e do tráfico ilegal de mulheres, ligado à prostituição, pode ter um impacto negativo em termos do aumento do consumo de drogas e da incidência de SIDA.

Aumentar os recursos humanos qualificados é um processo de longo prazo que requer políticas consistentes e paciência – é preciso tempo para treinar pessoas. Existem, no entanto, algumas opções que podem contribuir para acelerar o processo. Uma é a mobilização de membros qualificados da diáspora timorense, espalhados pelo mundo, através de incentivos ao seu regresso. Outro é o desenvolvimento de mecanismos de cooperação técnica, tanto na região – com países que têm experiências positivas no

desenvolvimento dos recursos humanos, como Singapura – como fora – particularmente com Portugal – ao nível da mobilização de formadores.

2.4. Desafios Económicos

A economia timorense tem duas limitações estruturais fundamentais. Por um lado, é uma economia de baixo rendimento, com um PIB *per capita* de 400 dólares, um dos mais baixos da região, com baixos níveis de poupança e de investimento. Por outro, Timor-Leste também é afectado pelo facto de ser uma economia pequena. Os custos da pequenez estão associados a uma grande vulnerabilidade a choques externos, o que, por seu turno, gera volatilidade de rendimentos, a tendência para a concentração dos recursos na capital, um reduzido grau de concorrência que leva à emergência de uma economia monopolista e elevados custos por unidade de serviços públicos.

A crise de 1999, a destruição maciça das infraestruturas económicas e a interrupção das actividades teve um efeito devastador na economia timorense, causando uma enorme diminuição do PIB, que registou, de acordo com estimativas do FMI, um crescimento negativo de -34% em 1999¹. A recente melhoria das condições económicas, com taxas de crescimento de 15% em 2000 e 18% em 2001, teve como ponto de partida uma base muito baixa e apenas significa o regresso aos níveis anteriores à crise. A recuperação foi liderada pelo sector dos serviços em Díli, estando muito associada à presença das equipas internacionais, cuja retirada terá um impacto negativo no crescimento a curto prazo, e à reconstrução de infraestruturas e obras públicas.

As estimativas actualmente disponíveis indicam que o crescimento económico deverá abrandar, nos próximos 2 a 3 anos, para um nível entre 1% a 4%. Isto implica que a independência ocorrerá num ambiente económico menos favorável, com os primeiros anos do país a serem marcados por um lento crescimento, impedindo um progresso mais rápido em termos de criação de emprego e de diminuição da pobreza. A capacidade para reduzir a elevada taxa de desemprego, sobretudo nas zonas urbanas, que tende a alimentar a agitação social e a criminalidade, ameaçando a segurança interna, é dos maiores desafios do novo Estado e uma condição essencial para a estabilidade interna. A resolução do problema implica a promoção de um crescimento económico baseado na utilização intensiva da mão-de-obra e a redução do actual padrão de concentração da

¹ IMF Document, Asia and Pacific Department, Stephen Schwartz, Address to the Donors meeting 11-12 December 2001, Oslo

população (mais de metade concentra-se em 4 distritos – Díli, Baucau, Ermera and Bobonaro), invertendo a direcção das migrações internas pela criação de incentivos ao regresso das pessoas, que migraram para Díli e para outras cidades, a áreas rurais, onde o crescimento das actividades, agrícolas e não agrícolas, proporciona melhores oportunidades para gerar rendimentos.

O nível de pobreza, recentemente avaliado por um estudo do Banco de Desenvolvimento Asiático², é muito grande, sobretudo nas zonas rurais. Estima-se que, em 1999, 55% da população vivia abaixo do limiar de pobreza, sendo o grupo mais vulnerável os pequenos agricultores de subsistência. A significativa redução da pobreza será uma das principais prioridades do novo Estado, envolvendo não só o acesso dos mais pobres a serviços sociais mas também a remoção dos factores de discriminação económica que impedem os pobres de alcançar níveis mais elevados de produtividade e de eficiência nas suas actividades económicas.

Atingir um crescimento de largo espectro e equitativo será crucial para a redução da pobreza. A curto e médio prazo, a agricultura, de longe o maior sector económico, representando 25% da produção, 75% do emprego e maior exportador (café), será o sector estratégico para a recuperação económica, dada a sua maior flexibilidade, resposta rápida, baixo investimento e intensidade de importações. Uma estratégia de crescimento baseada na agricultura, assente tanto em produção de alimentos como de produtos para venda, requer políticas que desenvolvam as condições produtivas dos pequenos agricultores de subsistência em termos de acesso ao crédito, de maior segurança de propriedade, regulação de direitos da terra (tendo em consideração os sistemas tradicionais de acesso à terra), marketing e acesso a investimento e políticas justas de preço no produtor. As pescas são, a curto prazo, outra potencial fonte de crescimento mas, até agora, a capacidade para ir *off-shore* e explorar a zona económica exclusiva de Timor-Leste é muito limitada, estando também limitada pela definição das fronteiras marítimas com a Indonésia, questão ainda pendente, e pela incapacidade de controlar a pesca ilegal.

A diversificação da estrutura económica tem sido uma das preocupações dos planeadores timorenses e uma estratégia tem estado a ser analisada pela Comissão de Planeamento, encarregada da elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento. Algumas das ideias analisadas apontam para a possibilidade de diversificação industrial, desenvolvendo indústrias de pequena escala de mão-de-obra intensiva, como têxteis,

mobiliário e indústria alimentar, e para os serviços, nomeadamente o turismo, tendo em consideração as condições naturais de Timor-Leste. O sucesso desta estratégia depende largamente do aumento do investimento privado, tanto interno como externo, que é crucial para a construção dos novos sectores.

Aumentar as taxas de investimento depende da melhoria do, agora desfavorável, clima para o investimento privado, que passa por atacar as principais causas – infraestruturas limitadas (particularmente em termos de energia e telecomunicações), falta de mão-de-obra qualificada, fraqueza institucional, sobretudo devido à ausência de um quadro legal e regulador para os negócios e, questão central, a confusa situação de direitos de propriedade e posse da terra. Alguns observadores consideraram que o mais importante obstáculo ao investimento em Timor-Leste é, na realidade, a falta de um Código de Propriedade e Posse de Terra, que pudesse resolver as divergências entre direitos adquiridos durante a administração portuguesa, direitos adquiridos durante a administração indonésia e direitos tradicionais de propriedade. A existência de um sistema de impostos simples, com impostos reduzidos para os lucros empresariais, poderia ser também um elemento de estímulo ao investimento interno e de atracção de investimento directo externo.

O subdesenvolvimento da intermediação financeira e a fragilidade do sector bancário constitui outro obstáculo ao crescimento do investimento interno, particularmente para pequenas e médias empresas. A atracção do investimento de grupos económicos da diáspora chinesa, a segunda maior força económica da Ásia, com uma posição dominante nas economias do Sudeste Asiático, pode ser uma opção estratégica para Timor-Leste, não somente devido à sua capacidade financeira para investir no país mas também porque, devido aos seus laços regionais, seria instrumental para o reforço das ligações económicas com os países vizinhos, facilitando, assim, a inserção de Timor na economia regional. Por esta razão, a existência de contactos estreitos, e a abertura de escritórios de representação, com os dois centros regionais fundamentais dos interesses da diáspora chinesa – Hong Kong, capital mundial de gestão dos interesses da diáspora chinesa, e Singapura – poderia ser prioritária.

Uma segunda opção estratégica passa pelos laços com os países Lusófonos e as comunidades empresariais do Brasil, de Portugal e outras, que poderiam também ver Timor-Leste como uma plataforma conveniente para a expansão dos seus interesses económicos na ASEAN. A este respeito, a competência em Bahasa indonésio que existe

² ADB, 2000, Initial Poverty Assessment: East Timor

em Timor-Leste poderá ser um elemento positivo e um trunfo para o desempenho do papel de facilitador de negócios. A pertença à CPLP (Portugal, Brasil, Angola, Moçambique, S.Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Cabo Verde), que é provável que seja uma das opções fundamentais de Timor-Leste, juntamente com a adesão à ASEAN, será um instrumento estratégico para a afirmação da identidade timorense na região e um contributo para a diversificação das relações internacionais da ASEAN. A recente adesão de Timor-Leste ao grupo ACP (África, Caraíbas e Pacífico) pode facilitar o comércio e as relações económicas com alguns deste países, bem como com a União Europeia no seu todo, contribuindo para a diversificação das relações económicas do país.

O progresso na situação de segurança interna e a consolidação das relações de segurança com os países vizinhos serão factores fundamentais, pois afectam a confiança dos investidores e os fluxos de IDE na medida em que influenciam os riscos políticos associados ao investimento. A criação de um ambiente favorável ao investimento privado de longo prazo e o apoio ao desenvolvimento do sector privado, particularmente às PME, será uma tarefa essencial do novo Estado, tendo em vista alcançar um crescimento sustentado e reduzir o desemprego e a dependência da ajuda.

Outra questão estrutural é a necessidade de prevenir a consolidação de uma economia de monopólios ou oligopólios que tende a emergir em economias de reduzida dimensão, e que leva a uma estrutura de custos elevados, com um impacto negativo na competitividade externa. Para evitar esta situação, o novo Estado terá que desenvolver a sua capacidade regulatória, para poder implementar uma política de concorrência sensata e para estabelecer órgãos de regulação públicos capazes de controlar os monopólios naturais e os abusos de posição dominante.

A economia do petróleo tem o potencial para ajudar Timor-Leste a acelerar o seu processo de desenvolvimento e a gerar um maior nível de rendimento. De acordo com o tratado assinado com a Austrália, em Maio de 2002, para a exploração dos recursos naturais de petróleo e gás do Mar de Timor, Timor-Leste receberá 90% dos *royalties* sobre a produção de petróleo e gás na Zona A da Zona de Desenvolvimento Comum (ZDC) entre os dois países. As estimativas em relação ao valor desses *royalties* variam entre os 28 e os 250 milhões de dólares por ano, num período de 20 a 25 anos. Existem, no entanto, outras áreas no Mar de Timor que podem ter um potencial de produção ainda maior, em relação às quais ainda é necessário clarificar a jurisdição e os direitos. A definição das fronteiras marítimas com a Austrália será decisiva, num processo que

exige a máxima atenção do governo de Díli para garantir o respeito pela lei internacional e para impedir a violação dos seus legítimos direitos soberanos e interesses económicos.

Quando se analisa o potencial impacto positivo das receitas do petróleo é preciso ter cautela em relação a três pontos. O primeiro é que o aumento real da receita é ainda muito incerto, pois há uma variação de factor 10 nas estimativas. O segundo é que essa receita não estará disponível a curto prazo, e nem sequer se sabe ao certo quando o estará, sendo mais provável que só aconteça em 2005. Terceiro, não se trata de uma receita líquida porque não toma em consideração as despesas que Timor-Leste terá que suportar, nomeadamente em termos de manutenção do investimento.

Esta questão deve ser cuidadosamente analisada, pois existe o risco que estimativas imprecisas e demasiado optimistas mudem a percepção dos doadores, que podem começar a ver Timor-Leste como um país potencialmente rico, o que os pode levar a reduzir a ajuda, precisamente quando o novo Estado mais dela necessita, com base nos potenciais benefícios futuros.

Por outro lado, uma confiança excessiva nas futuras receitas do petróleo como solução para todos os problemas também apresenta perigos. As lições aprendidas noutros países que foram vítimas do síndrome da «doença holandesa» demonstram claramente que os recursos minerais, quando não são sensatamente geridos, podem transformar-se num impedimento ao desenvolvimento sustentável de longo prazo. Uma estrutura económica diversificada é a melhor garantia contra os riscos de choques externos.

Para além do crescimento, a questão do desenvolvimento com igualdade requer uma atenção particular, tanto a nível pessoal como regional. A desigualdade de rendimentos pessoais é actualmente baixa, de acordo com os padrões internacionais – um coeficiente de Gini de 0.31 em 1999, o que significa alguma igualdade na pobreza. No entanto, é provável o crescimento das desigualdades de rendimentos e bens e o alargamento da separação entre ricos e pobres no futuro próximo. A capacidade para moderar esta tendência e para manter a desigualdade dentro de limites razoáveis é uma condição importante para alcançar um crescimento robusto e manter a estabilidade social, especialmente quando se parte de uma fraca desigualdade, o que implica uma baixa tolerância social a um aumento significativo da desigualdade. Outro desafio central para o novo Estado passa pela concretização de uma via de desenvolvimento justa e regionalmente equilibrada. Atenuar as assimetrias entre as regiões mais pobres de Timor-Leste, particularmente os distritos da costa sul (Suai, Lautem) e as áreas mais

desenvolvidas, como Díli e Baucau, através de um plano equilibrado de investimentos públicos, igualdade no acesso aos serviços públicos e transferência de recursos do orçamento central para as autoridades locais das regiões mais pobres é uma condição crucial para a estabilidade política a longo prazo, particularmente num país com uma estrutura étnica tão diversa. O agravamento das desigualdades regionais, sobretudo se as regiões marginalizadas coincidirem com a predominância de alguns grupos específicos, pode despoletar tensões políticas e levar a uma mobilização baseada na etnia.

2.5. Segurança Interna

A segurança interna melhorou desde 1999 e Timor-Leste ainda tem uma baixa taxa de criminalidade, de acordo com os padrões internacionais. Existem, no entanto, diversas potenciais ameaças, tanto internas como externas, que podem degradar a situação: infiltrações de criminosos em zonas fronteiriças sensíveis, tráfico de droga, violência política e ausência de controlo de armas.

A criação de uma força policial profissional e transparente é um elemento central da estratégia de resolução dos problemas de segurança interna. Uma força policial de 3000 membros deve estar operacional no final de 2003. O processo de treino começou em 2001, efectuado pelo Colégio Policial em Díli e no estrangeiro, em áreas que requerem uma formação especializada (investigação criminal, polícia marítima, controlo de multidões) e envolve, actualmente, 1450 agentes. No que diz respeito à formação, para além dos elementos técnicos, um aspecto horizontal crucial é a adequada preparação em direitos humanos e processos legais, de forma a garantir que a acção policial respeitará os direitos humanos e que será consistente com o Estado de direito.

Nos 18 meses após a independência, a presença da Polícia Civil das Nações Unidas (Civ Pol) será necessária até que esteja completo o processo de formação da polícia timorense. A articulação entre a nova força policial e a Civ Pol será um aspecto crucial, particularmente no que se refere à gradual transferência de funções operacionais, para que não haja vazios.

A criação de uma força policial, no entanto, não é suficiente para assegurar a segurança interna, sendo necessários outros dois requisitos institucionais. Um é a criação de um sistema judicial eficaz e credível, capaz de supervisionar a investigação criminal e de acusar arguidos. Outro é a criação de um serviço civil de informações, com capacidade para reunir e verificar informações sobre potenciais ameaças à segurança interna de

Timor-Leste e de interagir e trocar informações com os serviços similares na região e fora dela. Uma resposta efectiva às ameaças de segurança interna requer o desenvolvimento de laços de cooperação e coordenação regionais, uma das tarefas prioritárias da nova força policial e dos serviços de informação, agora simplificada por um clima mais favorável para a cooperação em matéria de informação, na sequência do 11 de Setembro.

Existem outros factores específicos de Timor-Leste que poderão influir negativamente na segurança interna. Primeiro, a considerável quantidade de armas que se encontram em mãos civis é um sério factor de risco. Esta situação requer um desarmamento generalizado da população civil, através da criação de incentivos para a entrega voluntária de armas, de forma a prevenir níveis mais altos de violência e a expansão do crime organizado. Segundo, a situação dos membros das Falintil que ainda não foram integrados nas novas Forças de Defesa. É desejável que a todos os que desejem a integração seja autorizada a candidatura. Para os que não se qualificam para as forças regulares, é essencial promover a sua integração, seja como reservistas seja na vida civil. Outra questão importante, que tende a ser desvalorizada, é a situação dos membros da antiga resistência civil timorense. Esta estrutura de resistência integrou milhares de pessoas, com um bom nível de organização e coesão. As pessoas envolvidas possuíam competências e capacidades de organização que podem ser um valioso recurso para Timor-Leste. Especial atenção deve ser prestada às preocupações e necessidades dessas pessoas, garantindo que não se sentem excluídos do novo projecto, evitando, assim, riscos de violência.

A resposta aos desafios internos é vital para garantir a estabilidade interna, que, por seu lado, é uma condição importante para consolidar a segurança de Timor-Leste. A instabilidade enfraqueceria a capacidade do novo Estado para responder às ameaças internas e externas e criaria o risco de Timor se isolar progressivamente e passar a ser visto como fonte de problemas regionais. A segurança de Timor-Leste, no entanto, também é determinada pela natureza e intensidade dos desafios de segurança externa.

CAPÍTULO 3

DESAFIOS E PREOCUPAÇÕES DE SEGURANÇA EXTERNA

Timor-Leste não enfrenta, a curto prazo, nenhuma ameaça de segurança premente e, mesmo a longo prazo, não é provável que venha a enfrentar uma nova ameaça de invasão e ocupação. O novo Estado, todavia, não deverá conseguir passar ao lado de um ambiente regional que se caracteriza, desde o final dos anos 90, por uma instabilidade generalizada, fruto, em grande medida, de uma prolongada recessão económica e da mudança de regime na Indonésia. Simultaneamente, Timor-Leste será intrinsecamente vulnerável, devido às suas reduzidas dimensões, ao baixo desenvolvimento económico e à inexperiência das suas instituições políticas, administrativas, legais e de segurança. Por estas razões, seria pouco sensato da parte do seu governo menosprezar o vasto leque de desafios de segurança de baixa intensidade com que se defronta.

3.1 Desenvolvimentos políticos na Indonésia e relações indonésio-timorenses

As relações com a Indonésia serão centrais para os interesses da segurança de Timor-Leste, e os desenvolvimentos políticos indonésios exercerão uma forte influência sobre o teor dos laços bilaterais. Após o acontecimento de Agosto-Setembro de 1999, a Assembleia Popular Consultiva de Jacarta reconheceu a separação de Timor-Leste e revogou a sua decisão, de 1978, que integrava o território como a vigésima sétima província da Indonésia. Seguidamente, o Presidente Abdurrahman Wahid, democraticamente eleito, adoptou uma política proactiva e conciliatória em relação a Timor-Leste, visitando o território, solidificando laços pessoais com Xanana Gusmão e salientando a necessidade de basear as futuras relações bilaterais em políticas de boa vizinhança. No entanto, as tensões na fronteira entre Timor-Leste, controlado pela ONU e o Timor Ocidental indonésio continuam, sobretudo devida às actividades das milícias pró-Indonésia, situação que culminou com a morte de três funcionários da ajuda das Nações Unidas em Setembro de 2000.

Em Julho de 2001, o Presidente Abdurrahman foi alvo de um processo de impugnação e substituído por Megawati Sukarnoputri, geralmente vista como figura mais firmemente nacionalista. De qualquer modo, a Presidente Megawati, no seu primeiro discurso sobre o Estado da Nação, em Agosto de 2001, reconheceu inequivocamente a realidade e legitimidade da separação de Timor-Leste, o que foi um passo significativo em direcção a uma relação bilateral equitativa. Da mesma forma, o destaque que Xanana Gusmão tem dado, consistentemente, à necessidade de reconciliação com a Indonésia e entre as facções timorenses, e a sua declaração, em Agosto de 2001, de que Timor-Leste não deveria reclamar indemnizações a Jacarta pela destruição de 1999, também vaticinam um bom futuro para as relações bilaterais. As tensões entre timorenses pró-indonésios e a liderança nacionalista estavam, em finais de 2001, reduzidas de modo a permitir a visita de Gusmão a Timor Ocidental, onde se encontrou com João Tavares e outros líderes das milícias, tendo como resultado assegurar o apoio de ambas as partes ao repatriamento de refugiados timorenses. José Ramos Horta, o ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, também adoptou uma atitude conciliadora para com a Indonésia. Enquanto Xanana Gusmão, exercerá, muito provavelmente, uma influência moderadora na política externa timorense enquanto Presidente, outros políticos timorenses podem não ser tão conciliadores em relação à Indonésia.

No início de 2002, o principal ponto de controvérsia entre Jacarta e Díli refere-se à questão dos abusos dos direitos humanos perpetrados pelas TNI ou pelos seus aliados timorenses. Em Janeiro, o governo nomeou 11 juizes *ad hoc*, que se deverão juntar a 12 juizes de carreira, para supervisionar os muito adiados julgamentos de membros das TNI e das milícias acusados de alguns dos atentados cometidos em 1999. Resta ver, no entanto, se oficiais superiores (como o Major-General Adam Damiri), alegadamente responsáveis por abusos, serão julgados. Após a tomada de posse, o governo independente de Timor-Leste pode não só pressionar Jacarta para que julgue oficiais superiores das TNI como também requerer reparações substanciais. Assim, o futuro das relações bilaterais pode continuar a ser ensombrado por tensões residuais resultantes dos acontecimentos de 1999 e dos 24 anos de ocupação indonésia.

Os motivos de preocupação permanecerão, pois até que a situação política indonésia estabilize, continuará a existir o potencial para que este grande vizinho, e antiga potência ocupante, seja fonte de preocupações de segurança para Timor-Leste, se bem que qualquer ameaça seja, mais provavelmente, de natureza indirecta. Parece improvável, a curto prazo, qualquer recuperação da crise multidimensional que a

Indonésia atravessa. No geral, a Indonésia continua a ser um Estado fraco. O governo não é capaz de promover a boa governação ou de combater a corrupção, o conluio e o nepotismo são endémicos e a «mentalidade da nova ordem» continua fortemente presente no sistema burocrático, obstruindo a democratização. Em Janeiro de 2001 teve início um processo de devolução administrativa e fiscal às regiões e, um ano depois, foi concedida uma «autonomia especial» às províncias rebeldes de Aceh e Papua (antiga Irian Jaya). Mas, o instrumento militar continua a ser excessivamente usado para reprimir os movimentos separatistas.

Um receio específico advém do facto de as TNI ainda não estarem efectivamente sob controlo político civil, permanecendo muito influentes politicamente, tanto em Jacarta como nos comandos territoriais das províncias indonésias. No futuro, os líderes políticos nacionalistas ou muçulmanos podem reavivar as tensões bilaterais pela exploração de desavenças com Timor-Leste. Apesar da reconciliação bilateral no topo da hierarquia política, alguns oficiais das TNI ainda têm relutância em aceitar a separação de Timor-Leste e podem apoiar acções que prejudiquem a estabilidade do novo país.

Se a estabilidade do leste da Indonésia se deteriorar ainda mais, com o enfraquecimento do controlo de Jacarta e/ou uma escalada dos conflitos comunitários (especialmente entre cristãos e muçulmanos), a segurança de Timor-Leste pode ser posta em causa por um vasto leque de problemas de baixa intensidade, incluindo o afluxo de refugiados. Por outro lado, qualquer reforço significativo de meios militares no leste da Indonésia, particularmente em Timor Ocidental, pode alarmar os líderes timorenses e prejudicar as relações bilaterais.

O facto de Timor-Leste ser um país pequeno, a sua localização e vulnerabilidade e a ausência de uma significativa capacidade militar faz com que seja muito provável que permaneça dependente da ajuda externa de segurança por muito tempo. A presença militar da Nações Unidas pode ser prolongada por vários anos após a independência, mas não assegura uma solução de longo termo para as necessidades de segurança externa de Timor-Leste. Apesar de muitos indonésios olharem com apreensão acordos de segurança, a longo prazo, entre Timor-Leste e a Austrália, este é um desfecho possível. Tais acordos poderiam incluir o fornecimento de equipamento e treino. Dada a importância da Austrália como doador de ajuda, parceiro comercial e, quase certamente, garantia de segurança no futuro, a segurança de Timor-Leste será um ponto importante nos desenvolvimentos das relações entre Jacarta e Camberra. No caso de surgirem

tensões entre a Indonésia e a Austrália, Timor-Leste poderá ficar numa posição particularmente vulnerável.

3.2 Questões fronteiriças, infiltrações das milícias e deslocados

Manter o controle sobre a acidentada e montanhosa fronteira terrestre entre Timor-Leste e Timor Ocidental será uma preocupação central de segurança no futuro mais próximo. As infiltrações das milícias têm diminuído desde meados de 2001 e, desde então, não têm existido confrontos sérios ou incidentes. Tal deve-se, em grande medida, a uma louvável vontade por parte das TNI em ajudar a minimizar a actividade das milícias no lado indonésio da fronteira, desarmando civis e encorajando os líderes milicianos a regressar a Timor-Leste. A manter-se a cooperação das TNI e a vontade do Conselho de Segurança da ONU para alargar o mandato da força de manutenção de paz por mais alguns anos, os membros das milícias mais convictos que restam – que são, no máximo, umas poucas centenas – não devem constituir uma ameaça séria à soberania ou a estabilidade de Timor-Leste. No entanto, esta avaliação teria que ser revista se elementos das TNI voltassem a apoiar as milícias. Em Julho de 2001, Koffi Annan referiu que as Nações Unidas receavam que «as milícias tivessem adoptado uma estratégia de *low-profile* até à independência». A longo prazo, o objectivo de Díli deve ser o desmantelamento de todas as milícias e a sua reintegração na sociedade timorense. Mesmo se as milícias desmobilizassem, no entanto, as questões fronteiriças continuariam a causar preocupações de segurança. Segundo a Unidade de Investigação de Fronteiras Internacionais da Universidade de Durham, apesar de não haver contestação da fronteira terrestre entre Timor-Leste e Timor Ocidental, a maior parte dos marcos fronteiriços (originalmente colocados em 1915) estão danificados ou destruídos, e necessitam de ser substituídos, de forma a clarificar a situação no terreno e a minimizar as hipóteses de futuros incidentes.

Por outro lado, enquanto os líderes timorenses estão concentrados, compreensivelmente, na ameaça residual que constituem as milícias que devastaram o país em 1999, Jacarta receia que a população local de Timor Ocidental possa começar a pensar numa união com Timor-Leste, possivelmente com o apoio de actores não-estatais. As TNI já exprimiram a sua preocupação com as actividades do embrionário movimento Grande Estado Timorense, que aspira à criação de um Estado independente que abranja os dois lados da ilha.

Criar um regime fronteiriço viável, que proteja os interesses de segurança da Indonésia e de Timor-Leste é fundamental para estabilidade de toda a ilha. Esse regime deverá incluir cláusulas dissuasoras de movimentos transfronteiriços não autorizados, nas duas direcções. A fronteira marítima e terrestre entre o enclave de Oecussi e Timor Ocidental, e o corredor que liga Oecussi ao resto de Timor-Leste exigirão uma atenção especial.

O sucesso do processo de repatriamento dos refugiados dos campos em Timor Ocidental será crucial para a segurança na fronteira, bem como para o desenvolvimento, a longo prazo, de Timor-Leste como nação. Cerca de 260,000 timorenses foram forçados a passar a fronteira para Timor Ocidental no caos que se seguiu à retirada indonésia, em Setembro de 1999. Enquanto alguns são apoiantes, e familiares, das milícias pró-indonésias e possam escolher ficar, a maioria expressou o seu desejo de ser repatriada. No final de Maio de 2002, cerca de 210,000 timorenses já tinham regressado, ficando nos campos espalhados por Timor Ocidental cerca de 50,000 refugiados. É importante que estes regressem a Timor-Leste ou se fixem permanentemente em Timor Ocidental e noutras partes da Indonésia. Os campos devem ser encerrados para que não se transformem em palco de ressentimento, de políticas de desespero e de actividades anti-Timor-Leste. Estava previsto o encerramento dos campos em finais de Abril de 2002, no âmbito da operação das forças de segurança indonésias «Komodo Restoration». As TNI e a polícia indonésia prometeram «medidas severas» contra quaisquer refugiados (ou, implicitamente, milícias) que tentem perturbar este processo.

3.2 Segurança marítima: protecção de recursos, pirataria e contrabando

Timor-Leste também enfrenta o desafio de controlar e proteger as suas fronteiras marítimas e os recursos marinhos. Em Julho de 2001, a Autoridade Transitória das Nações Unidas e a Austrália concluíram um acordo interino de exploração dos mais valiosos recursos naturais do Mar de Timor, as reservas de petróleo e gás natural do Timor Gap, a que se seguiu o acordo de Maio de 2002. Estes acordos substituíram o tratado do Timor Gap de 1989, entre a Austrália e a Indonésia, que perdeu validade com a decisão do parlamento indonésio, de Outubro de 1999, de reconhecer a separação de Timor-Leste. Garantir a protecção das instalações do petróleo e do gás (nomeadamente contra ameaças terroristas) dentro da Zona de Desenvolvimento Comum será uma das questões centrais de segurança para Timor, especialmente quando os campos Udan

Bayu e Sunrise estiverem em plena laboração, em 2004, tarefa que pode estar para além das capacidades da força de defesa timorense.

Ainda não estão esclarecidas as dúvidas relativamente ao futuro da fronteira marítima entre a Austrália e Timor-Leste, que os timorenses esperam renegociar para alargarem a sua quota parte de *royalties* da ZDC. Tendo em consideração os benefícios globais que advêm de uma relação estreita com Camberra, é improvável que esta questão provoque tensões bilaterais, excepto se Díli sentir que os seus legítimos direitos sobre os recursos de petróleo e gás não estão a ser respeitados por Camberra. Três fronteiras marítimas – nos extremos da linha fronteira que divide a ilha e a adjacente a Oecussi – ainda serão alvo de negociação com a Indonésia. Apesar de o espaço de contenção ser muito limitado, o estado geral das relações bilaterais deve influenciar o curso de qualquer futura negociação.

Ameaças tangíveis existem já em relação à pesca, o outro recurso marinho importante de Timor-Leste. As águas timorenses são presa fácil para pescadores indonésios, chineses, tailandeses e taiwaneses. É necessário proteger os recursos marítimos vivos para que Timor-Leste não perca uma fonte valiosa de alimento e de meio de vida. Casos as águas não sejam suficientemente vigiadas, existe igualmente o perigo de serem vistas como um paraíso para actividades marítimas ilegais, como a pirataria, o contrabando de pessoas e o tráfico de droga.

3.4 Criminalidade transnacional, contrabando e terrorismo

A criminalidade transnacional, o contrabando e o terrorismo são cada vez mais problemas de segurança na região Ásia-Pacífico. Os pequenos Estados, especialmente os que têm poucos recursos, sem instituições democráticas sólidas e em fase de superação de longos períodos de conflito e instabilidade, são particularmente vulneráveis. Esta avaliação aplica-se também a Timor-Leste, que enfrenta ameaças não-militares à segurança.

Algumas actividades criminosas passaram do domínio da justiça para o do segurança internacional, esbatendo a diferença entre estes dois domínios. Os Estados das ilhas do Pacífico têm sido vítimas da predação do crime organizado e Timor-Leste pode vir a ser ponto de passagem de drogas, branqueamento de capitais, contrabando e outras actividades ilícitas.

Destas ameaças, a mais séria é o tráfico de droga. O «Triângulo Dourado» da Ásia do Sudeste continental continua a ser uma importante zona de produção de droga. Existem provas de que o tráfico por via marítima, no Oceano Pacífico, e o transbordo de narcóticos pelos pequenos estados insulares do Pacífico para os países consumidores são prática corrente. Pequenos Estados, como Timor-Leste, são vulneráveis perante organizações criminosas que tentam influenciar e intimidar governos, estabelecendo relações fortes com políticos, funcionários e agentes da autoridade, ameaçando a soberania nacional. Ao mesmo tempo, o alastramento local do consumo pode enfraquecer o tecido social e o bem-estar económico. Apesar de ainda não existirem indícios que apontem para a presença em Timor-Leste de organizações criminosas relevantes, relatórios credíveis sustentam que reconhecidos criminosos e traficantes de droga estão a analisar as potencialidades do território como possível ponto de passagem de contrabando para a Austrália e o Sudeste asiático.

O tráfico ilegal de pessoas é outra actividade lucrativa das organizações internacionais do crime. Desde o fim da Guerra Fria que o movimento irregular de pessoas se tornou numa questão humanitária e de segurança para a região Ásia-Pacífico. Os destinos são, geralmente, países desenvolvidos, mas outros Estados são usados como pontos de passagem, escolhidos em função da localização geográfica, de procedimentos de imigração e inspecções de entrada relativamente frouxos e da potencial cumplicidade de funcionários locais. Os vizinhos de Timor-Leste da Ásia Oriental abrigam relutantemente entre 2 e 3 milhões de refugiados e deslocados internos, bem como 4 a 5 milhões de trabalhadores migrantes indocumentados enquanto, a sul, a Austrália se debate com um fluxo de pedidos de asilo do Afeganistão, do Médio Oriente e da China. Não é inconcebível que os contrabandistas de pessoas venham a tentar explorar a localização estratégica de Timor-Leste, na encruzilhada marítima da Ásia e do Pacífico, como destino de trânsito para indivíduos que procuram asilo e para imigrantes ilegais que querem chegar à Austrália. Isto poderia complicar as relações com Camberra, para além de criar problemas de segurança e de recursos para Díli.

Estado fracos são um ambiente fértil para terroristas, como se vê no sul das Filipinas e, cada vez mais, na Indonésia. Organizações terroristas e grupos criminosos colaboram de forma prejudicial para os Estados que os abrigam e para os seus vizinhos. No entanto, uma avaliação realista indica que a população timorense, na sua esmagadora maioria católica, não é um bom terreno para indivíduos ou grupos ligados às redes terroristas islâmicas.

CAPÍTULO 4

RESPOSTAS POLÍTICAS

Como se viu no capítulo anterior, a natureza precisa das preocupações e desafios de segurança externa que Timor-Leste enfrentará enquanto Estado independente são imprevisíveis. É claro, no entanto, que a qualidade da relação bilateral com a Indonésia exercerá uma influência substancial no ambiente de ameaça externa. Boas relações de vizinhança, baseadas na reconciliação e institucionalizadas através de um regime fronteiriço bilateral, ajudariam a prevenir que desavenças menores se avolumassem no futuro, sendo igualmente uma ajuda para Timor-Leste lidar com uma série de desafios de segurança não-tradicionais. Se uma relação bilateral estável com a Indonésia é claramente desejável, é um facto que não está assegurada. Timor-Leste terá que garantir a sua segurança não somente através do desenvolvimento de uma força de segurança própria credível (dentro dos limites óbvios impostos pelos recursos materiais e humanos), mas também assegurando fontes externas de apoio diplomático e militar. A adesão à ASEAN, que cimentará as relações com a Indonésia dentro de um quadro de contenção mútua e construção da confiança, deve ser uma prioridade. Em termos de cooperação de segurança funcional, estabelecer uma relação bilateral de segurança com a Austrália será desejável, se bem que seja provável que Timor-Leste procure evitar uma dependência indevida e exclusiva de Camberra no domínio da defesa.

A posição geográfica única de Timor-Leste faz com que seja necessário garantir uma política externa «aberta e assente em múltiplos pilares», equilibrando as relações bilaterais com os seus vizinhos regionais. As prioridades timorenses devem centrar-se na promoção da segurança cooperativa e no reforço das relações económicas regionais, sobretudo porque estas podem servir para revitalizar a economia do país após a independência.

A política externa de Timor-Leste deve sublinhar o cuidado que os Estados pequenos têm em evitar tanto o domínio como o abandono das grandes potências, o que os leva a procurar um «comportamento pragmático malabarista». A longo prazo, todos os pequenos Estados da região aspiram a ter uma voz nos sistemas regionais centrados em relações de concerto de potências ou formas similares de políticas de potência.

Este capítulo analisa a rede de interações de segurança necessária para garantir a soberania, integridade territorial e segurança nacional de Timor-Leste, no contexto de um quadro regional, e as possíveis respostas políticas dos diferentes actores.

4.1. As respostas timorenses

a) Respostas de política interna

A construção de uma força de defesa própria credível é uma das respostas políticas já adoptadas por Timor-Leste. A criação da Força de Defesa de Timor-Leste (FDTL), com uma força de infantaria ligeira de 1.500 homens e 1.500 reservistas, foi decidida em Setembro de 2000, correspondendo à terceira opção do relatório do King's College. Após algumas hesitação, foi decidido que o núcleo do primeiro batalhão seria constituído por soldados das antigas Falintil. O processo de treino da FDTL demorará algum tempo e durará provavelmente até 2004. O primeiro batalhão, já formado e actualmente baseado em Los Palos, está operacional e é responsável pelo distrito de Lautem. O segundo batalhão deverá estar operacional nos finais de 2003. As forças de defesa terão também uma pequena componente marítima, com 70 pessoas, localizada em Porto Hera, que operará dois navios-patrolha da classe Albatroz. Compreensivelmente, os recursos têm-se concentrado na formação das forças regulares, mas a criação da prevista componente reservista não deve ser negligenciada.

A FDTL terá que enfrentar dois desafios fundamentais: garantir a credibilidade da força e definir as suas missões e a sua adequação ao ambiente de segurança e à análise de riscos referida no capítulo anterior.

A credibilidade da FDTL depende de três factores fundamentais. Primeiro, como se desenvolverá a cooperação entre a Força de Defesa e as forças de manutenção da paz da ONU depois da independência e qual será a divisão de trabalho entre as duas forças. É essencial para a consolidação da credibilidade da FDTL que não sejam vistas como demasiado dependentes, ou sob a tutela, das forças da ONU, ou que lhe sejam atribuídas missões pouco significativas. A transferência de responsabilidades deve ser gradual e cuidadosamente gerida. Uma retirada prematura das forças da ONU, quando é claro que as FDTL ainda não estão preparadas para desempenhar as suas missões, prejudicaria a sua credibilidade.

A continuação da presença dos capacetes azuis em Timor-Leste nos próximos 4 anos será crucial para a segurança do país, apesar de o contingente ter sido reduzido a 5.000

elementos, por altura da independência; posteriormente será gradualmente reduzido, em função dos progressos no treino das forças timorenses e da evolução da situação em termos de segurança. A presença das forças da ONU implica que a sua relação com as FDTL deve ser acordada e sujeita a regras claras, tendo em consideração que respondem a comandos diferentes, e que seja estabelecido um calendário realista para a passagem das responsabilidades de uma força para a outra. Em termos de missões, parece prudente que, nos primeiros anos, a FDTL não participe nas acções de controlo fronteiriço nem na gestão da Linha de Coordenação Táctica, que devem continuar a ser levadas a cabo pela ONU. Uma das tarefas prioritárias para o novo Estado será a delimitação definitiva das fronteiras terrestres e marítimas com os países vizinhos. Este será o primeiro teste às relações bilaterais e o resultado alcançado pode condicionar o futuro das relações de segurança. Será um processo complexo, não isento de dificuldades e que pode gerar tensões. O envolvimento da ONU como facilitador nas negociações bilaterais com a Indonésia e a Austrália pode garantir a aplicação das regras internacionais e impedir que este processo envenene as relações bilaterais futuras. Segundo factor, o orçamento da FDTL. É óbvio que Timor-Leste não pode suportar sozinho os custos, pelo menos inicialmente, pelo que é fundamental o auxílio financeiro internacional. O desafio para Timor-Leste é, assim, a combinação de recursos internos e externos que garanta o financiamento apropriado para as forças de defesa, não só para assegurar o treino, para o qual Portugal e a Austrália têm sido os maiores contribuintes, fornecendo recursos financeiros e cooperação técnica, mas também para o desenvolvimento de infraestruturas e equipamento que garantam a operacionalidade da capacidade de resposta.. A falta de recursos pode diminuir a capacidade operacional da FDTL e a sua imagem enquanto força credível, aumentando, assim, em vez de diminuir, a vulnerabilidade de Timor-Leste a ameaças externas.

Terceiro factor, a questão da subordinação militar ao poder civil. A capacidade do Governo para controlar de forma efectiva as Forças de Defesa é importante não só para reforçar a estabilidade doméstica, ao evitar que os militares se envolvam na política, mas também para prevenir que actos incontrolados provoquem tensões externas. Princípio importante é garantir que os militares não se envolvem em questões de segurança interna e se limitam à segurança externa. Apesar de ser cada vez menos nítida a fronteira entre segurança interna e externa, devido à ascensão do terrorismo internacional, que requer uma troca de informações mais intensa entre forças de segurança militares e civis, a distinção ainda é válida. A criação de forças profissionais

subordinadas ao poder civil é um factor importante para reforçar a credibilidade da FDTL.

Uma experiência bem sucedida neste domínio tem um potencial impacto regional na medida em que Timor-Leste pode ser um modelo instrutivo para um correcto padrão de relações entre militares e civis em democracia, o que é particularmente importante numa região onde os militares são frequentemente muito influentes politicamente e têm resistido à institucionalização do controlo civil, situação que não tem contribuído para a segurança regional.

Relativamente à natureza das missões, as FDTL devem concentrar-se – e serem treinadas – em ameaças de baixa intensidade e protecção marítima. Tendo em consideração a natureza dos desafios de segurança e a necessidade de controlar as fronteiras e recursos marítimos, sublinhada no capítulo anterior, deve ser considerada a possibilidade de, a médio prazo, reforçar o ramo naval das FDTL, dependendo da disponibilidade de recursos financeiros.

No que diz respeito à dimensão regional, as FDTL devem ser parte integrante da arquitectura de segurança da região. A integração de Timor-Leste na ASEAN, para além dos benefícios económicos, poderá também ser uma garantia de segurança. No entanto, a adesão formal não é suficiente. A segurança de Timor-Leste depende, em grande medida, do desenvolvimento da cooperação subregional em resposta a ameaças comuns como a pirataria marítima e o terrorismo. Timor-Leste tem um interesse nítido em contribuir politicamente para o progresso neste domínio e deve estar operacionalmente preparado para participar nas acções regionais de combate à pirataria e ao terrorismo, ou mesmo para integrar, eventualmente, operações de manutenção de paz regionais. Para facilitar essa cooperação operacional, é importante que as FDTL adquiram experiência de interacção com as forças de países vizinhos e desenvolvam capacidades para desempenhar missões de cooperação em segurança regional.

A contribuição que as FDTL podem aportar à segurança de Timor-Leste não deve ser sobrestimada. Apesar de importante, é apenas um instrumento, que pode funcionar como dissuasor, mas que isoladamente não pode garantir a segurança. No caso de uma crise de segurança séria e de ataque militar, as forças próprias de Timor serão incapazes de deter o agressor, tendo como única alternativa solicitar a ajuda dos seus aliados mais próximos e requerer a presença de forças estrangeiras, provavelmente australianas. Por outro lado, a segurança é tanto um produto da força militar como de uma diplomacia hábil e do *soft power*. Neste contexto, a política externa de Timor-Leste e a sua

capacidade para forjar relações bilaterais estáveis com os países vizinhos é, nesta fase, mais importante do que as capacidades militares.

b) Laços bilaterais

A segurança de Timor-Leste deve basear-se em três *building blocks* bilaterais. O primeiro diz respeito às relações bilaterais com os dois «grandes» vizinhos, a Austrália e a Indonésia, as relações prioritárias óbvias de Timor-Leste. O segundo nível envolve a região do Sudeste Asiático, particularmente as Filipinas, Singapura, Tailândia e Malásia. O terceiro nível inclui as relações com países fora da região, nomeadamente Portugal, outros países europeus, os Estados Unidos e o Japão. A melhor estratégia para Timor-Leste será articular estes diferentes círculos e construir relações bilaterais estáveis de forma a alcançar a diversificação, evitando que fique refém das relações com a Indonésia e a Austrália.

É vital que Timor-Leste tenha uma relação funcional com a Indonésia. Apesar do triste legado da história, a confiança e a estabilidade nas relações com Jacarta são cruciais para a segurança futura. O envolvimento das forças de defesa em iniciativas de cooperação militar bilaterais interessa particularmente a Timor-Leste. O desenvolvimento atempado de relações e contactos directos entre as FDTL e as TNI aumentará a confiança e abrirá canais de diálogo. Para além disso, a via mais segura de Timor-Leste para a ASEAN será através do patrocínio da Indonésia. Muitos Estados da ASEAN seriam obrigados a ouvir as perspectivas indonésias e acolheriam de bom grado a reconciliação entre Timor-Leste e a Indonésia no contexto da ASEAN. Mais importante, esse aval indonésio removeria a maioria dos obstáculos políticos à adesão de Timor-Leste.

A Austrália, o outro grande vizinho, desempenhou um papel central na resolução da crise de 1999 e é, actualmente, um dos maiores doadores de ajuda ao desenvolvimento e de auxílio em matéria de defesa. Esta situação explica-se, em parte, pelo facto de a Austrália ter um interesse estratégico na segurança de Timor-Leste contra uma agressão externa ou contra a subversão, não só devido à relevância do território para o controle de fontes de energia mas também porque Timor está demasiado perto do norte do país, o que faz com que o risco de forças hostis usarem território timorense como base de operações seja um verdadeiro problema de segurança. Apesar de alguns sectores da sociedade timorense guardarem algum ressentimento da Austrália pela anuência de Camberra à incorporação na Indonésia, as relações bilaterais são agora cordiais. É

importante que Timor-Leste, no entanto, não seja visto como estando demasiado dependente, ou mesmo dominado pela Austrália. É importante salientar que a Austrália também tem interesse em moderar a sua influência, de modo a não prejudicar as suas relações com a Indonésia.

Mais do que as relações bilaterais de Timor-Leste com cada um dos seus grandes vizinhos, a evolução das relações entre a Austrália e a Indonésia será um factor crucial para a segurança futura de Timor e para a estabilidade regional. Timor-Leste não tem capacidade para influenciar esta variável, fortemente influenciado por outro tipo de factores, como a situação na Papua, a mais importante fonte potencial de tensão bilateral. É possível prever dois cenários de longo prazo alternativos, que requererão diferentes respostas por parte de Timor-Leste.

O primeiro é um cenário de «competição estratégica» entre a Indonésia e a Austrália, com os dois lados a assumirem que têm interesses contraditórios na região e a competirem pela influência numa lógica de balança de poderes. Nessa lógica, Timor-Leste é apenas mais um dado nas relações bilaterais, uma peça num jogo mais vasto de poder, que apenas pode esperar, para proteger a sua soberania, que os seus vizinhos se contenham mutuamente e procurem contrabalançar as acções um do outro. Este será, de qualquer modo, um equilíbrio precário, que produzirá um ambiente muito tenso, no qual Timor-Leste será facilmente envolvido nos conflitos dos vizinhos. Este será um cenário negativo para Timor-Leste, passível de produzir instabilidade de longo prazo, com implicações complexas para o país. Primeiro, o seu espaço de manobra será reduzido, o que trará mais vulnerabilidade e insegurança. Segundo, Timor-Leste terá que ser extremamente cauteloso para não perturbar este delicado equilíbrio, e extremamente cuidadoso nas relações bilaterais com Jacarta e Camberra. Se as condições o permitirem, será importante negociar esquemas de segurança paralelos com os dois vizinhos. Terceiro, nestas circunstâncias será crucial que Timor-Leste estabeleça um acordo de segurança relevante com uma potência exterior credível, que possa oferecer garantias de segurança – se bem que tal seja muito difícil.

O segundo cenário é a «parceria estratégica» entre a Austrália e a Indonésia, com os dois países a reconhecerem que têm um interesse comum na segurança de Timor-Leste e a estarem preparados para desenvolver acções de cooperação com esse fim em vista, pois seria a melhor solução para a garantia da sua própria segurança. Neste cenário, Timor-Leste seria basicamente visto como um trunfo para as relações bilaterais Jacarta-Camberra e como catalisador para o seu desenvolvimento. Este é o melhor cenário,

aquele em que a Indonésia e a Austrália protegeriam juntos a soberania de Timor-Leste e garantiriam a sua segurança em relação a terceiros, desencorajando qualquer ataque. Para Timor-Leste, geraria mais estabilidade e contribuiria para uma situação de segurança mais robusta. Neste contexto, seria possível a Timor propor ou apoiar o desenvolvimento de esquemas trilaterais, ou mesmo um acordo de promoção da coordenação nas respostas a preocupações comuns de segurança, como a pirataria marítima, o tráfico de droga ou a pesca ilegal.

É possível antever um terceiro possível cenário, de «convergência negativa ou negligência benigna», no qual a Austrália e a Indonésia convergiriam no afastamento de Timor-Leste, não mostrando qualquer interesse, nem qualquer compromisso, na segurança do novo Estado. Este cenário de abandono também seria desfavorável para Timor-Leste.

Não se sabe qual dos cenários prevalecerá no futuro. Se após a crise de 1999 a situação esteve perto do cenário de «competição estratégica», quando as relações entre Jacarta e Camberra atingiram o seu ponto mais baixo, tem havido, mais recentemente, sinais positivos que talvez possam constituir uma via, à medida que se consolida a democracia em Jacarta, para a transição para um cenário de «parceria estratégica». Em qualquer caso, os primeiros anos após a independência serão caracterizados pela incerteza e Timor-Leste terá que lidar com esta ambiguidade e tentar ir adaptando a sua política. Simultaneamente, terá que dar o seu melhor para contribuir para a melhoria das relações bilaterais entre a Indonésia e a Austrália.

O segundo *building block*, envolvendo outros países da região, particularmente as Filipinas, a Tailândia, Singapura e a Malásia, é, por diversas razões, fundamental. Primeiro, em termos de operações de manutenção de paz das Nações Unidas, estes países já desempenham um papel fundamental na segurança, pois constituíram, juntamente com a Austrália e Portugal, o núcleo da força presente em Timor e assumiram o seu comando (Filipinas e Tailândia). No futuro, é provável que o seu papel seja ainda mais relevante, juntamente com o Japão, pois a redução da força de manutenção de paz fará com que a operação tenha uma natureza ainda mais regional. Segundo, estes laços são instrumentais para facilitar a inserção regional de Timor-Leste, sendo uma base para contrabalançar quaisquer pressões por parte da Indonésia. A cooperação militar com estes países poderá, adicionalmente, fornecer uma oportunidade para que Timor-Leste retire lições da sua experiência em relação a ameaças não militares na região. Terceiro, Singapura e a Malásia são um laço para os Acordos de

Defesa dos Cinco Poderes (ADCP) – que envolve também a Austrália, a Nova Zelândia e a Grã-Bretanha –, considerados por muitos observadores como os mais eficazes acordos de segurança da região. Os ASCP poderiam mesmo ser um quadro regional alternativo para auxiliar Timor-Leste no caso de uma crise de segurança séria.

No que diz respeito ao terceiro nível, Timor-Leste tem importantes laços fora da região e tem um interesse óbvio em cultivar essas relações. A cooperação militar com os Estados Unidos e os países europeus, particularmente com Portugal e a Grã-Bretanha, tendo em vista reforçar o treino de oficiais superiores, também ajudaria a diversificar as opções de Timor-Leste e a assegurar os níveis globais de auxílio que serão necessários. Adicionalmente, estes laços também contribuem para as relações entre Timor-Leste e a Indonésia e a Austrália.

c) Fora multilaterais

Fórum do Pacífico Sul

A adesão ao Fórum do Pacífico Sul não trará qualquer benefício relevante a Timor-Leste, em parte porque esta instituição não tem poder nem recursos. Os dois actores mais relevantes que, historicamente, têm interesse no Pacífico Sul, em particular a Austrália, dão mais importância ao Sudeste Asiático nas suas políticas externa e de segurança.

O Fórum do Pacífico Sul não atrai a ajuda ao desenvolvimento necessária e que poderia, de certa forma, remover as causas de conflito na região. Da mesma forma, o fraco poder negocial dos Estados do Pacífico Sul não lhes permite pressionar países como o Japão e os Estados Unidos para alcançarem termos de comércio mais vantajosos para os países insulares ou para aliviar algumas das mais duras consequências da globalização.

De forma similar, as Ilhas do Pacífico poderiam tirar benefícios da criação de um quadro institucional de resolução de disputas e diplomacia preventiva. Explorar o potencial para o uso da mediação de terceiros, aumentar o poder do Secretário-Geral do Fórum do Pacífico Sul e criar um papel de «bons ofícios», bem como o fornecimento de assistência técnica, são medidas que poderiam contribuir para que o Pacífico Sul fosse mais estável e seguro. Os pequenos Estados do Pacífico necessitam de construir laços institucionais mais fortes com os Estados maiores. Essa ligação, não resolvendo necessariamente as dificuldades da região, seria, pelo menos, um contributo para aumentar o perfil dos problemas de segurança e desenvolvimento do Pacífico. As

limitações expressas tornam difícil ver como é que Timor-Leste poderia tirar partido desta organização regional.

Será melhor para Timor-Leste, à medida que consolida a sua independência, estar consciente das limitações do Fórum e da sua incapacidade para contribuir para o bem-estar do país a longo prazo.

ASEAN

Três razões básicas justificam o interesse objectivo de Timor-Leste na adesão à ASEAN. Primeiro, numa perspectiva de segurança, sendo Timor-Leste um actor pequeno e vulnerável, a pertença à ASEAN dará uma importante garantia de segurança implícita, dando ao novo Estado mais segurança do que qualquer acordo com a Austrália ou a Indonésia. A adesão será, assim, um ponto central de qualquer estratégia de política externa timorense, e deve ser vista como complementar ao desenvolvimento dos laços bilaterais atrás referidos.

Segundo, de um ponto de vista económico, os Estados membros da ASEAN são, e serão, os principais parceiros comerciais de Timor-Leste. Juntando-se ao «clube», o novo Estado poderá beneficiar de condições comerciais mais favoráveis.

Terceiro, em termos diplomáticos, ao estar dentro da ASEAN e contribuindo para a sua credibilidade, Timor-Leste pode ter um peso e uma voz nas questões internacionais maiores do que se agisse isoladamente, em particular porque a visibilidade internacional e a atenção prestada ao país tenderá a declinar nos próximos anos.

Algumas dificuldades podem adiar o processo. O alargamento da ASEAN afectou a sua capacidade para agir com um maior grau de coesão (senão mesmo com menor) e de construção de confiança entre os seus membros originais, de forma a alcançar os seus objectivos organizacionais. De facto, o alargamento provocou uma evolução de um sistema dual, com consequências negativas. Para mitigar este fenómeno, os membros mais antigos reconheceram que era necessário ajudar os novos membros a acelerar o crescimento e a mudança estrutural, para passarem de uma gestão central da economia para um sistema de mercado, o mais rapidamente possível. A organização e os seus membros mais antigos desenvolveram iniciativas de criação de programas de auxílio e treino para integrar o Camboja, o Laos, o Vietname e Myanmar.

Infelizmente, esta equação simples complicou-se, à medida que se interrompia o crescimento e a evolução política de alguns dos membros mais antigos da ASEAN, em consequência da crise económica. A Indonésia, particularmente, sofre uma mudança

descontínua, o que levantou uma barreira ao compromisso da ASEAN para com os seus novos membros. Na década de 90, a pouca energia com que a Associação lidou com os graves problemas regionais, como as persistentes «neblinas» transfronteiriças causadas pelos incêndios na Indonésia e a crise de Timor-Leste, enfraqueceu a sua credibilidade internacional. A entrada de 4 novos membros, desde 1995, por seu lado, abrandou o ritmo do processo da AACL (Área Asiática de Comércio Livre) e diluiu os diálogos da ASEAN com a União Europeia e outros países desenvolvidos. Em resultado, alguns círculos da ASEAN centram-se na necessidade de rejuvenescimento e de tratar das questões internas antes da entrada de novos membros, o que pode contribuir para abrandar o processo de adesão.

Por outro lado, o tipo de multilateralismo da ASEAN sempre salientou que relações bilaterais fortes são as pedras de toque para uma boa cooperação multilateral. Desta forma, a normalização das relações entre Timor-Leste e a Indonésia é o teste central para a adesão timorense. Assim, a normalização das relações entre os dois países seria a fase preliminar da adesão à ASEAN, a exemplo de um padrão similar de reconciliação regional – tanto a reaproximação entre a ASEAN e os estados da Indochina, nos anos 90, e o anterior acordo entre a Indonésia e a Malásia, foram alcançados numa estrutura institucionalizada de relações regionais.

Poderão existir dificuldades, institucionais e de recursos humanos, para a participação timorense em diversas iniciativas económicas da ASEAN, em particular na ASEAN Free Trade Area (AFTA), no ASEAN Industrial Cooperation Scheme (AICO) e na ASEAN Investment Area (AIA). Uma atenção especial deve ser prestada ao desenvolvimento de um grupo capaz de pessoas que possa ser o núcleo do departamento ASEAN no ministério dos Negócios Estrangeiros timorense. Para a participação timorense nas numerosas reuniões da ASEAN será crucial a competência em inglês.

A adesão à ASEAN pode ser alcançada em duas etapas. Na primeira, Timor-Leste terá o estatuto de observador, procurando entender os muitos processos e mecanismos da ASEAN. Nesta etapa preliminar, é importante que Timor-Leste entenda as «regras do jogo». Esta é a oportunidade para Timor aprender a história e as experiências da ASEAN e para gastar o máximo de tempo possível a aprender, estudar e investigar e, de forma geral, a preparar-se para a segunda etapa, a adesão plena.

Timor-Leste necessita de manter a paz, a estabilidade e a segurança, apesar dos diversos desafios que terá que enfrentar ao dar substância ao seu novo estatuto de país independente. A adesão plena ao Fórum Regional da ASEAN (ARF) e o estatuto de

observador na ASEAN marcarão o início da integração de Timor-Leste na comunidade de nações e na economia global, através do único órgão regional viável do Sudeste Asiático.

Fórum Regional da ASEAN

Para além do nível subregional, a participação de Timor-Leste em estruturas de segurança multilaterais regionais mais vastas é outra importante dimensão da sua política de segurança externa. Uma primeira participação de Timor-Leste no ARF, o fórum pan-regional de diálogo e de consultas sobre segurança, baseado num conceito de segurança cooperativa e numa abordagem multifuncional à cooperação de segurança e envolvendo a construção de confiança, diplomacia preventiva e resolução de conflitos, será particularmente importante. O ARF é o único fórum regional de discussão de temas sensíveis e facilitou a redução da tensão, mesmo que não tenha ido ao ponto de resolver disputas ou prevenir conflitos. A participação no ARF seria uma excelente oportunidade para expor Timor-Leste ao pensamento regional, e às percepções, sobre segurança. Ao mesmo tempo, Timor-Leste poderia beneficiar dos mecanismos de diplomacia preventiva do que o ARF está agora a tentar implementar. A pertença ao ARF poderia preceder a adesão à ASEAN, garantindo a Timor-Leste a participação nos diversos debates de segurança regional.

d) Participação em *fora* não-governamentais e nas iniciativas *track-two*

Para além dos *fora* governamentais, Timor-Leste deveria participar activamente nas iniciativas *track-two*, as redes de segurança não-governamentais, em particular ASEAN-ISIS e CSCAP, o processo de diálogo *track-two* ligado ao ARF. Terá que considerar a criação de um Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais independente, que possa auxiliar Timor-Leste na participação nas redes regionais, promover iniciativas de dupla via e contribuir para o desenvolvimento da *expertise* civil em questões de segurança e defesa.

4.2. Resposta regionais: membros da ASEAN

Ao nível multilateral, os membros da ASEAN têm um interesse nítido numa resposta positiva e rápida à candidatura de Timor-Leste à adesão. A oferta imediata do estatuto de observador, para permitir a Timor-Leste ir conhecendo as regras e instituições da

ASEAN, e a adesão ao Tratado de Amizade e Cooperação da Ásia do Sudeste (TACSEA), será uma útil etapa preparatória, mas a plena adesão não pode ser muito adiada e deverá realizar-se o mais rapidamente possível. Seria desejável que as negociações de adesão começassem antes do final de 2002 e a adesão poderia ter lugar em 2004.

Alguns membros da ASEAN podem inclinar-se para adoptar uma estratégia cautelosa e para tentarem adiar a admissão de Timor-Leste, baseados em preocupações com as consequências imprevistas de prévios alargamentos, a fragilidade da economia timorense e a sua dificuldade para cumprir as obrigações da organização. No entanto, os benefícios de uma rápida adesão excederiam largamente os custos, pois a pertença de Timor-Leste apresenta claras vantagens políticas para os membros da ASEAN. Em primeiro lugar, contribuiria para a reconstrução da credibilidade da ASEAN, danificada pela sua incapacidade em responder à crise timorense de 1999. O facto de Timor-Leste, vítima dessa inacção, e que tem razões legítimas para questionar a eficácia da organização, querer aderir à ASEAN, é o melhor reconhecimento possível que o grupo ainda é relevante e desempenha um papel útil na manutenção da estabilidade regional.

Segundo, através da adesão de Timor-Leste, a região será mais capaz de responder a questões transnacionais como o tráfico de droga, o comércio ilegal transfronteiriço, o tráfico de pessoas, a exploração ecológica e a degradação ambiental, não só porque a área controlada pelo novo Estado não fica fora do âmbito de uma acção coordenada, mas também porque é provável que Timor-Leste seja um apoiante entusiástico de uma coordenação reforçada em questões de segurança transnacionais. Resumindo, a própria credibilidade da ASEAN sairia reforçada com a adesão de Timor-Leste, que lhe permitiria lidar, de forma mais eficaz, com questões transnacionais de segurança regional que afectam os mares do Sudeste Asiático.

Em terceiro lugar, a adesão de Timor-Leste será uma oportunidade para a ASEAN diversificar ainda mais os seus laços internacionais e reforçar os contactos diplomáticos com o mundo Lusófono, a América Latina, a União Europeia e a comunidade internacional das ONGs, o que aumentaria a voz política e diplomática da ASEAN nas questões internacionais, realçando a sua importância internacional.

Quarto, a normalização das relações entre a Indonésia e Timor-Leste no quadro da ASEAN consolida as relações bilaterais e contribui para uma reconciliação mais sólida. Por outro lado, assegura que qualquer eventual disputa bilateral não será tratada exclusivamente pelos dois Estados, podendo ser mediada e suavizada por parceiros

regionais. A adesão de Timor-Leste serve os interesses da ASEAN na medida em que é um importante mecanismo para mitigar as tensões e sublimar os potenciais conflitos entre Díli e Jacarta, reduzindo assim os riscos de instabilidade regional.

Quinto, a adesão de Timor também proporciona aos membros da ASEAN (com a exceção da Indonésia e do Brunei) que enfrentam crescentes défices estruturais de energia, o que será um dos mais sérios entraves a um futuro crescimento de longo prazo, melhores hipóteses de acesso a fontes alternativas, através de um tratamento comercial preferencial no fornecimento do gás natural e do petróleo timorense.

A maioria destes potenciais benefícios só pode ser real se a decisão de permitir a adesão de Timor-Leste não demorar demasiado tempo a materializar-se. Se a ASEAN for vista como demasiado hesitante e com dúvidas no seu compromisso para com Timor-Leste, não só teria dificuldade em reforçar a sua credibilidade e a sua imagem aos olhos da comunidade internacional como emitiria um sinal negativo para Timor, forçando o novo Estado a apoiar-se mais na sua relação com a Austrália e, possivelmente, com o Fórum do Pacífico. Este resultado não interessa à ASEAN. A decisão de aprovar a candidatura de Timor-Leste é, basicamente, de natureza política. Não deve ser determinada por meras razões técnicas, mas pelos benefícios a longo prazo para a estabilidade regional. É relevante recordar que os principais motivos que estiveram na origem da ASEAN, nos anos 60, foram políticos e de segurança, e não económicos, e essa lógica ainda permanece válida. Quanto mais tempo Timor-Leste estiver fora da família ASEAN, mais será um elo fraco para a organização, e maior será a possibilidade de uma intervenção externa.

A nível bilateral, os países da região devem procurar estabelecer uma cooperação bilateral de segurança produtiva com Timor-Leste, tendo em vista contribuir para o reforço da capacidade de autodefesa do país e de resposta aos desafios de segurança. As relações entre militares superiores e a troca regular de informação de segurança relevante são importantes mecanismos que podem ser desenvolvidos com custos mínimos. Por outro lado, os países com mais recursos da região deveriam considerar a possibilidade de aumentar o seu auxílio financeiro às FDTL. Os Estados regionais podem igualmente desempenhar um importante papel enquanto advogados de Timor-Leste nas Nações Unidas, realçando a importância para a segurança do país da presença, enquanto for necessária, da missão de manutenção de paz, impedindo uma saída prematura dos capacetes azuis.

Por outro lado, é vital que os países da região respeitem integralmente a soberania de Timor-Leste, abstendo-se de cometer actos que possam gerar tensão, como a ausência de notificação ao governo timorense de exercícios navais perto das suas fronteiras marítimas. Tendo em vista a construção da confiança e para contribuir para o treino dos militares timorenses, seria útil que os países próximos convidassem Timor-Leste para participar como observador nos seus exercícios militares próprios ou para exercícios multilaterais que desenvolvem com outros parceiros regionais.

4.3. Resposta políticas globais: a ONU e potências externas

A presença das forças de manutenção da paz foi um factor crucial para a estabilidade no período de transição para a independência e continuará a ser vital para a segurança de Timor-Leste na primeira etapa após a independência. A reconstrução maciça do Afeganistão e a emergência de outros locais de crises irá certamente fazer com que Timor-Leste deixe de ser prioritário para as Nações Unidas. Não se deve permitir, no entanto, que o compromisso da ONU desça abaixo de um nível mínimo crítico. A missão sucessora da UNTAET será mais pequena e o número de tropas será gradualmente reduzido, mas não deve passar dos 2.000. A ONU não deve retirar antes que as FDTL estejam totalmente operacionais e capazes de desempenhar as tarefas actualmente desempenhadas pelas forças das Nações Unidas. Uma vez que o treino do segundo batalhão durará até ao início de 2004, que a total integração das forças, a consolidação da sua experiência e a transferência de responsabilidades demorará algum tempo, a retirada das forças da ONU não deve ocorrer antes da segunda metade de 2005. Qualquer plano de redução das forças e de retirada final deverá ser flexível, de modo a poder ajustar-se a duas variáveis cruciais: o progresso do treino das FDTL e a evolução do ambiente de segurança. Atrasos na consolidação das capacidades das FDTL ou uma eventual degradação do contexto de segurança, são situações que irão certamente requerer a revisão dos planos actualmente existentes, e mesmo o possível adiamento da retirada das forças da ONU.

No domínio da defesa e segurança, as Nações Unidas devem desempenhar duas tarefas fundamentais. Por um lado, devem procurar mobilizar o apoio internacional e os recursos financeiros dos doadores, de forma a ultrapassar o problema do subfinanciamento das FDTL, que está a condicionar, entre outras coisas, a capacidade para adquirir equipamento básico. Por outro lado, devem ajudar, e mediar, a demarcação

das fronteiras marítimas e a configuração precisa da zona económica exclusiva de Timor-Leste, no contexto de um processo de negociações com os dois vizinhos que pode vir a ser mais difícil do que o previsto.

No domínio da ajuda ao desenvolvimento o apoio e empenhamento das Nações Unidas em relação a um dos seus membros mais pobres é particularmente importante, pois a ajuda multilateral está menos garantida que a bilateral, de forma a melhorar as condições de desenvolvimento económico e humano, vitais para a estabilidade interna. É importante que as agências multilaterais, mais concretamente o Banco Mundial, o PNUD, o Banco Asiático de Desenvolvimento, mantenham, ou aumentem, os seus compromissos. O papel das ONGs internacionais, que durante muitos anos apoiaram a causa de Timor-Leste, é crucial para pressionar os governos nacionais e a ONU, para que estes cumpram as suas obrigações para com o Estado timorenses.

No que diz respeito a potência externas, a sua potencial contribuição para o reforço da segurança de Timor-Leste envolve três diferentes níveis. Primeiro, o apoio financeiro à FDTL, cujos custos anuais variam entre os 3 e os 4 milhões de dólares. As contribuições financeiras bilaterais são essenciais para assegurar o financiamento da FDTL. Até agora, a Austrália e Portugal têm assegurado a maioria dos custos que, no entanto, tendem a aumentar à medida que toda a força vai ficando operacional, pelo que é necessário mobilizar outras fontes para suportar os custos adicionais. É essencial que as potências externas, nomeadamente os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a França, o Japão e a China aumentem os seus contributos financeiros. Podem igualmente resolver alguns dos problemas de equipamento, pela doação de material ou pelo fornecimento em condições mais favoráveis. As potências externas devem concentrar-se primordialmente, a médio prazo, no desenvolvimento da componente naval das FDTL, que necessita de auxílio financeiro externo.

Segundo, as potências externas podem contribuir através do envolvimento na cooperação militar bilateral e na formação de oficiais superiores das FDTL. Podem ainda contribuir para tornar mais fácil a integração de Timor-Leste nos acordos de segurança asiáticos, apoiando a sua adesão ao ARF, onde participam, e podem convidar oficiais timorenses a participar, como observadores, nos exercícios militares conjuntos que tanto os Estados Unidos como a Grã-Bretanha organizam, regularmente, com vários países do Sudeste Asiático.

Terceiro, enquanto membros permanentes do Conselho de Segurança, a sua ajuda passa pela vigilância e pelo alerta que devem fazer aos países da região de que não serão

toleradas violações à soberania de Timor-Leste, e que no caso, improvável, de ocorrerem essas violações, haverá uma reacção firme da comunidade internacional. Este compromisso das potências externas pode ser um importante dissuasor à agressão contra Timor-Leste.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES

Este relatório, baseado numa visão alargada e multidimensional da segurança e numa análise da interacção entre os factores internos e externos, apresenta cinco conclusões fundamentais.

Primeiro, o Estado de Timor-Leste nasce num ambiente de segurança bastante desfavorável. O novo Estado terá que enfrentar um ambiente de segurança regional que se tem caracterizado, desde o final dos anos 90, por uma grande instabilidade, em grande medida resultante de uma recessão económica prolongada, da mudança de regime e da instabilidade na Indonésia, e por uma crescente competição estratégica entre os Estados Unidos e a China na região.

Segundo, as mais importantes ameaças de segurança externa que Timor-Leste terá que enfrentar, no curto e médio prazo, são muito mais desafios não-militares transnacionais, como o tráfico de droga, o branqueamento de capitais, a pirataria marítima, o contrabando, a pesca ilegal e o crime organizado, e não tanto o risco de um ataque militar convencional, cujas probabilidades de ocorrer são mínimas. As ameaças não-militares transnacionais aumentaram na região no passado recente, em resultado da existência de Estados fracos e de um progresso lento na cooperação regional de segurança. O desenvolvimento dessa cooperação, com o envolvimento activo de Timor-Leste, é uma importante condição para a redução da vulnerabilidade do país e da intensidade das ameaças.

Qualquer eventual evolução negativa nas relações bilaterais entre a Indonésia e a Austrália, e particularmente a consolidação de um cenário de «competição estratégica» entre estes dois países seria, a longo prazo, um factor negativo para a segurança de Timor-Leste.

Terceiro, para responder a estes desafios, um país pequeno e vulnerável como Timor-Leste deve considerar a possibilidade de adoptar uma estratégia proactiva a três níveis, articulando (i) condições positivas de estabilidade interna; (ii) capacidades de defesa próprias; (iii) o desenvolvimento de relações bilaterais de segurança e a participação nos *fora* regionais multilaterais.

A estabilidade doméstica é uma prioridade para Timor-Leste, pois a instabilidade aumentaria a vulnerabilidade à subversão externa, mas deve igualmente ser uma preocupação maior para os vizinhos da região, que poderiam enfrentar um risco de «infecção» a partir de Timor-Leste. A estabilidade interna depende largamente da capacidade do novo Estado para (i) consolidar as instituições democráticas e facilitar a reconciliação nacional; (ii) promover a reconstrução económica, com base num crescimento abrangente e equitativo, capaz de levar à criação de emprego, a níveis mais elevados de desenvolvimento humano e a reduzir os actualmente muito elevados níveis de pobreza; (iii) criar uma burocracia profissional e «limpa»; e (iv) erigir um sistema de lei e ordem credível, com uma polícia eficiente e um sistema judicial independente.

A criação das FDTL será um instrumento importante de manutenção da segurança, mas devem ser reconhecidas as suas limitações – sozinhas, não podem garantir a segurança de Timor-Leste. As FDTL enfrentam um triplo desafio: garantir a credibilidade das forças; definir tarefas adequadas à natureza dos desafios de segurança; a subordinação ao poder político e a abstenção do envolvimento na política. A credibilidade depende não só do treino mas também de um financiamento adequado, que requer um maior auxílio financeiro internacional, proveniente, especialmente, de potências exteriores à região (Estados Unidos, Reino Unido e França), crucial para financiar os investimentos, nomeadamente em equipamento, indispensáveis para assegurar a operacionalidade.

O segundo pilar é a construção de uma rede de relações bilaterais em matéria de segurança, envolvendo três níveis complementares. O primeiro, e mais importante, inclui as relações de Timor-Leste com os seus dois «grandes» vizinhos, a Austrália e a Indonésia. Apesar da natureza das relações com cada um dos vizinhos ser muito relevante, é mais provável que a evolução das relações Jacarta-Camberra seja ainda mais importante para o futuro da segurança. O impacto em Timor-Leste ainda é incerto, dependendo se as relações entre a Austrália e a Indonésia seguirão uma lógica de «competição estratégica» ou de «parceria estratégica». O primeiro cenário terá um impacto negativo e gerará insegurança a longo prazo, enquanto a parceria estratégica, na medida em que facilitaria a cooperação e os esforços comuns para defender a soberania de Timor-Leste, reforçará a segurança.

O segundo nível envolve relações bilaterais com países-chave da região, particularmente com as Filipinas, a Tailândia, Singapura e a Malásia. Estes países são importantes não só para facilitar a integração de Timor-Leste na comunidade de segurança no Sudeste Asiático, mas também para aliviar a pressão no primeiro nível,

especialmente porque estes países podem mediar e reduzir potenciais tensões com a Indonésia.

O terceiro nível diz respeito a países fora da região cujo compromisso para com a segurança de Timor-Leste é crucial para assegurar o adequado financiamento para as FDTL, complementando os esforços já feitos por Portugal e pela Austrália, para diluir o envolvimento australiano (e diminuir, assim, as preocupações de Jacarta) e para garantir um apoio político que possa contrabalançar a pressão regional.

Por outro lado, as relações bilaterais regionais são uma base crucial para a participação nos *fora* multilaterais regionais que, por seu turno, contribuem para cimentar as relações bilaterais e para moderar potenciais tensões. Um país pequeno e vulnerável como Timor-Leste defende melhor os seus interesses no contexto de organizações e regras multilaterais.

Quarto, a adesão à ASEAN deve ser uma prioridade, pois oferece uma importante garantia de segurança a Timor-Leste e garantiria mais segurança do que qualquer acordo bilateral de segurança com a Indonésia ou a Austrália. Do mesmo modo, os actuais membros da ASEAN também podem tirar vantagens políticas da adesão de Timor-Leste, para a recuperação da credibilidade política internacional da organização, para a consolidação da reconciliação entre a Indonésia e Timor-Leste, prevenindo, desta forma, futuros conflitos que podem desestabilizar a região, e para a diversificação dos laços internacionais da ASEAN.

A adesão plena de Timor-Leste à ASEAN deve concretizar-se o mais rapidamente depressa possível. Adiar a decisão por muito tempo alimenta a incerteza, com um potencial impacto negativo da estabilidade regional. Timor-Leste será um elo fraco da ASEAN enquanto permanecer fora da organização. Assim, apesar do estatuto interino de observador poder ser uma solução de curto prazo, a adesão plena deve ser alcançada antes de 2004. Entretanto, Timor-Leste poderia aderir, a curto prazo, ao ARF, permitindo ao novo Estado um maior contacto com os conceitos e debates regionais de segurança regional. Assim, a adesão plena ao ARF e o estatuto de observador na ASEAN poderia marcar o início da integração de Timor-Leste na comunidade regional.

Quinto, nos primeiros cinco anos após a independência, será essencial assegurar o apoio internacional à segurança de Timor-Leste. A independência não deve ser vista como o fim do processo mas como o início de uma nova fase. O apoio internacional é fundamental a diferentes níveis. A força da manutenção da paz da ONU deve manter-se até que as FDTL e a polícia atinjam a plena operacionalidade. A sua presença será

necessária, provavelmente, pelo menos até à segunda metade de 2005 e uma retirada prematura poderia enfraquecer seriamente a segurança. Por outro lado, o apoio financeiro internacional para assegurar os custos das FDTL e a cooperação técnica ao nível das forças de segurança e de defesa são duas dimensões importantes da contribuição que a comunidade internacional pode dar para reforçar a segurança de Timor-Leste.

Resumindo, a natureza não-tradicional das mais sérias ameaças de segurança que Timor-Leste terá que enfrentar, em conjunto com o pequeno tamanho do país e a sua vulnerabilidade, apontam para a necessidade de uma abordagem eclética para assegurar a segurança do país, assente num sistema de três níveis: construção da economia interna, capacidade de recuperação política e militar e preservação da estabilidade interna; construção de laços bilaterais de segurança; e integração nas instituições regionais multilaterais. A segurança é tanto um produto da força militar como de uma diplomacia hábil e do *soft power*. A esta luz, mais do que das capacidades militares, a segurança depende sobretudo da eficiência da política externa de Timor-Leste, da sua capacidade para forjar um quadro equilibrado de relações bilaterais, e da participação na ASEAN.