1 Introdução

*Forjem espadas das vossas enxadas,
e lanças das foices. Diga o fraco: Sou forte!*
Joel 3:10

Os termos de Joel são mais conhecidos na fórmula de seu possível contemporâneo, Isaías (2:4), exposta em frente à sede das Nações Unidas: “e estes converterão as suas espadas em relhas de arado, e as suas lanças em foices; uma nação não levantará espada contra outra nação, nem aprenderão mais a Guerra”. Para os últimos dias, este profetiza uma nova e definitiva paz, aquele a retribuição devida aos inimigos de Israel. Nas situações pós-conflito encontradas pela Organização das Nações Unidas (ONU) nos anos 1990, houve significativo apoio internacional para desarmar, desmobilizar e reintegrar (DDR) ex-combatentes à vida civil. Houve menos apoio, entretanto, para o outro braço de qualquer programa de DDR: a integração a novas forças armadas – eficazes e comprometidas com valores democráticos e direitos humanos – que garantem a segurança daquela vida civil. Tradicionalmente, esta é uma área sensível a ser tratada com aliados bilaterais, fechada a doadores ou organizações internacionais (Schnabel et al., 2005:21).

Isso começa a mudar com a ascensão da agenda de reforma do setor de segurança (SSR). Com o declínio da Guerra Fria, instituições regionais europeias voltaram-se para o controle civil dos militares dos países do leste; doadores internacionais deram nova atenção à ligação entre segurança e desenvolvimento; e as operações de paz da ONU aumentaram em frequência e escopo. Surge a percepção de que o setor de segurança é necessário à construção da paz, e que a ONU pode ter competência e legitimidade para atuar nessa área. Se “não há saída sem estratégia” para uma missão de paz, não há estratégia sem a consolidação sustentável da segurança interna e externa (S/2001/394:4; Doyle et al., 2006:338). O setor pode ser definido amplamente como a rede de instituições que afetam positiva ou negativamente a segurança pública e o império da lei (Rees, 2006:8).

A definição inclui as forças “estatutárias” (armadas e policiais), sua gestão pelo executivo, sua supervisão pelo legislativo e pela sociedade civil, o sistema judicial e mesmo desafiante ao monopólio da força. A meta é um “sistema acessível, eficaz e eficiente... que proveja segurança ao Estado e às pessoas, em arcabouço de supervisão civil e controle democrático” (Hänggi, 2006:3).

O Timor-Leste demonstra ser um caso produtivo para estudar a evolução do papel da ONU na SSR. Por um lado, a Autoridade Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET) foi discutivelmente uma das operações de paz mais intrusivas já vistas quando administrou o país entre 1999 e 2002. Entretanto, Conselho e Secretariado inicialmente não ofereceram orientação sobre a DDR e reforma da guerrilha timorense, a Falantil (Hood, 2006:70). As missões sucessoras UNMISSET e UNOTIL mantiveram o envolvimento mínimo com o desenvolvimento das forças armadas (FDTL), deixado a cargo de parceiros bilaterais e o Alto Comando. Disparidades regionais na seleção e no tratamento da tropa desembocaram em uma crise política em maio de 2006, em que números significativos de policiais e militares desertaram ou foram expulsos (ICG, 2006:1). A crise levou à intervenção da Força Internacional de Estabilização (ISF), liderada pela Austrália, e nova operação de paz, a UNMIT, com mandato explícito para SSR. O Timor ilustra a um tempo a omissão da SSR apesar dos poderes de administração transitória, as consequências dessa omissão para a construção da paz e o encontro de percepções sobre a necessidade da situação e as modalidades concebíveis de ação na elaboração da resposta da ONU.

A dissertação procura dar conta dos diferentes graus de envolvimento da UNTAET e da UNMIT no desenvolvimento da FDTL, estranhamente inversos à autoridade concedida por seus respectivos mandatos. A hipótese é que o maior envolvimento se deu não apenas pela deficiência tornada clara pela crise de maio de 2006, mas pela percepção – fruto da agenda de SSR - de que o envolvimento da ONU poderia ser eficaz e apropriado. Para tanto, a dissertação traça a evolução da agenda de SSR na ONU desde os anos 1990 e o desenvolvimento da FDTL e do respectivo papel da ONU no Timor entre 1999 e 2006.

Nos termos de Jan Rittberger et al. (2006), o trabalho procura acompanhar a evolução de um novo programa de políticas (SSR) e sua implementação no caso do Timor. Os mandatos das operações de paz são aprovados formalmente pelos 15 membros do Conselho. Na prática, têm maior peso os membros permanentes e

– estejam ou não no Conselho – países contribuintes de tropas, países vizinhos interessados, grandes doadores, e outros países que tenham “apadrinhado” a SSR ou o Timor. A influência do governo anfitrião é crescente, semelhante ao modelo da “barganha obsolescente” aplicado a empresas multinacionais: o investimento da organização em um país ao longo do tempo a compromete com um resultado positivo. O Secretariado não possui grande poder formal, mas tem vantagem informacional sobre os Estados e algum poder sobre a agenda (Ruggie, 1992: 596). Parte da sua influência está em propor pontos de equilíbrio para a negociação intergovernamental (Rittberger et al, 2006:88). Organizações não-governamentais exercem influência por meio de sua informação e conhecimento. ONGs respeitadas como International Crisis Group e Anistia Internacional tem seus relatórios lidos por Estados e organizações internacionais, além de se reunir com o Conselho pela fórmula Arria e influenciar diretamente públicos domésticos.

O mandato referente a SSR autorizado pelo Conselho é interpretado e implementado com autonomia relativa pela hierarquia do Departamento de Operação de Paz (DPKO) e da missão, sujeito a pressões de Estados interessados e disputas burocráticas no interior do sistema ONU. O programa é convertido em atividades por meio de decisões operacionais (Rittberger et al., 2006:106) que especificam e concretizam normas e as implementam. A implementação de um programa não deixa de ter repercussões políticas, na medida em que dirige os demais autores a acreditarem que ela pode e deve ser feita de determinada forma e – principalmente – por determinado ator. A missão também é responsável pelo monitoramento do avanço das reformas. O processo de formulação e implementação repete-se no nível nacional, onde, além das facções internas, organizações e doadores internacionais são atores relevantes.

O capítulo 2 apresenta o debate em torno do controle civil na literatura de relações civil-militares à partir da Segunda Guerra, e a reflexão ainda mais antiga sobre o desafio de manter meios violentos ao mesmo tempo efetivos, confiáveis e financeiramente viáveis. A apresentação da discussão após a Guerra Fria traz o contexto em que se desenvolvem agendas inovadoras como DDR e SSR. O capítulo 3 apresenta o desenvolvimento da agenda de SSR a partir dos três vetores apontados – a integração europeia, a agenda do desenvolvimento, as operações de paz da ONU – suas sub-agendas, e a relação com as agendas

correlatas de DDR e império da lei. O capítulo 4 traça a evolução das forças armadas do Timor e dos diferentes esforços da presença da ONU para o seu desenvolvimento. O capítulo 5 traz considerações finais.