

Timor-Leste: contribuciones internacionales a un Estado débil

Rebecca E. Engel

Investigadora. Centro para la Solución de Conflictos Internacionales, Universidad de Columbia, Estados Unidos.

Timor-Leste es un Estado que cubre la mitad de una isla, y su área total es de unos 14 600 kilómetros cuadrados.¹ La población suma poco más de un millón de personas radicadas en un terreno montañoso dividido en 13 distritos. El dominio colonial de los portugueses duró casi cinco siglos desde que se iniciara en el siglo XVI. La Revolución de los Claveles de 1974 inició la retirada de los portugueses, pero creó las condiciones para la invasión indonesia. En julio de 1976, Timor-Leste pasó a ser la vigesimoséptima provincia de Indonesia. En 1999, tras rechazar una opción de autonomía especial, inició la transición a la independencia bajo la dirección de la ONU. Luego de apenas dos años, el Administrador de Naciones Unidas traspasó el poder al gobierno nacional, el 20 de mayo de 2002.

Aunque este artículo se ocupa, ante todo, del presente y el pasado reciente, existen dos factores históricos notables que contribuyen al análisis de los desafíos

singulares que debió enfrentar Timor-Leste después de la independencia. Uno de ellos se refiere al legado del dominio colonial e indonesio en la organización social, la economía y la cultura nacionales. El otro tiene que ver con los acontecimientos y las consecuencias del lugar que ocupan los nacionales de Timor Oriental en el proceso de descolonización, incluida la breve guerra civil ocurrida en agosto de 1975.

Legado del dominio colonial e indonesio

Ni los portugueses ni los indonesios dieron oportunidad a los habitantes de Timor Oriental de ocupar cargos de dirección. Si bien utilizaron a los ancianos y reyes tradicionales, probablemente para satisfacer las demandas de las potencias extranjeras, también ellos estaban limitados por parámetros determinados con anterioridad por los dirigentes extranjeros. Ninguno de los dos sistemas alentó la creatividad ni dio cabida a la impugnación de la autoridad. La educación solo resultó asequible, en general, bajo los indonesios, pero se empleó como un mecanismo para difundir su idioma e ideales a todo lo

Este artículo se basa en un Informe preparado para la Fundación Ford, en abril de 2007. Las opiniones expresadas son las de la autora.

largo y ancho del país. Las técnicas de enseñanza hacían hincapié en la repetición y el aprendizaje de memoria.

Es muy difícil medir el trauma colectivo asociado al pasado así como el abandono y la violencia padecidos a lo largo de generaciones.² Las conductas ostensiblemente peligrosas de los jóvenes, en riñas y juegos de azar, son indicios de la desesperanza vinculada al trauma y la depresión, que se exacerbaban con los altos índices de movimiento de personal extranjero en Timor-Leste y los proyectos y contratos cortos que ofrecen los agentes internacionales.³

Estos factores se han vuelto más irritantes porque las estructuras tradicionales han ido perdiendo legitimidad, sobre todo en la capital. En Timor-Leste, el proceso normal de evolución social ha estado muy influido por agentes externos que manipularon las jerarquías tradicionales. Al conversar con la juventud culta se observa que los activistas que habían participado en el creciente movimiento democrático indonesio comenzaron a impugnar la autoridad en forma nunca vista, y a la larga fortalecieron la resistencia a la ocupación extranjera. Esto provocó el debilitamiento interno de la autoridad tradicional y de las estructuras políticas, a medida que la gente comenzó a oponerse a los ancianos y a exigir más de los dirigentes.

En la actualidad, algunos imputan la conducta violenta de los jóvenes a celos sociales. Quienes eran niños durante la ocupación indonesia no tienen edad suficiente para recordar o comprender los sacrificios hechos cuando se luchaba por la independencia. Solo han visto que la vida ha estado preñada de situaciones problemáticas mientras imaginan que la comunidad internacional posee grandes riquezas, incluido el acceso a autos y restaurantes caros. Además, la disparidad socioeconómica ha aumentado de manera espectacular entre los propios habitantes de Timor-Leste y ello constituye un nuevo desafío a las normas culturales relacionadas con la distribución equitativa de los recursos, y para algunos representa una gran injusticia que debe repararse.⁴

La llegada, en 1999, de una misión de la ONU dio inicio a una nueva era de empleos y oportunidades en Dili, la capital. Si bien otros factores también contribuyeron a los cambios demográficos ocurridos en el país, la atracción de Dili provocó una migración en gran escala de las zonas rurales a la capital, lo que aumentó su población de 120 500 habitantes en 2001, a 153 300 en 2004, lo que equivale a un aumento de 6,2% anual.⁵ Esa afluencia permitió a los timorenses ponerse en contacto con normas internacionales, lo que se había visto impedido, en gran medida, por el aislamiento forzoso al que habían estado sometidos. Esas nuevas normas se generalizaron, se incluyeron

en las nuevas disposiciones institucionales y jurídicas de un país recién independizado, y permitieron a los ciudadanos relacionarse con nuevos estilos de vida. También ayudaron a crear disparidades socioeconómicas cada vez mayores, a medida que los que regresaban de la diáspora, y otros miembros de la élite culta, comenzaban a devengar grandes salarios al trabajar en embajadas, sucesivas misiones y organismos de Naciones Unidas y en ONG de carácter internacional. Como el gobierno ofrece salarios inferiores, se ve en apuros para conservar personal de calidad.⁶

La manipulación de las estructuras tradicionales durante los períodos de dominio portugués e indonesio, unida al contacto con nuevas normas sociales, ayudó a crear un vacío de dirección en la sociedad, agudizado por la ausencia de nuevos mecanismos institucionales, capaces de responder de manera sistemática a conflictos y, en general, a resentimientos sociales. El gobierno trató de llenar ese vacío celebrando elecciones al Concejo del *suco* (aldea) entre 2004 a 2005. Esas elecciones intentaron reanimar la confianza en los dirigentes locales y oficializar su condición jurídica. Además de los jefes de *suco* y *aldeia* (sub-aldea), cargos que suelen ocupar los hombres, los concejos incluyen a dos mujeres y dos jóvenes (un hombre y una mujer), así como a un anciano tradicional. No obstante, en 2006 los concejos de *sucos* seguían estando, en general, mal preparados, eran incapaces de mantener el orden en las comunidades y, en algunos casos, instigaron a la violencia. Muchas de las personas electas siguen esperando que el gobierno central les haga llegar la descripción de sus funciones. Otros aguardan los nombramientos oficiales. Mientras que un tercer grupo tiene que asumir las reuniones de todo el concejo, porque la coordinación en el seno de *sucos*, compuestos por un gran número de *aldeias*, resulta muy difícil.

La combinación de planes harto optimistas ante la escasez de recursos, y la falta de claridad entre los miembros del concejo y la comunidad acerca de sus funciones, ha dado paso a la inercia. Los cursillos programados para dar a conocer la ley y las responsabilidades de los concejos a los miembros de la comunidad se han aplazado, y se corre el riesgo de aumentar las expectativas, lo que puede dar paso a frustraciones y conflictos si estas no se hacen realidad. Trasladar el aparato del partido al *suco* también ha ayudado a aumentar la tensión en algunas comunidades.

El cambiante realce e importancia dados a los dirigentes y a la justicia tradicionales, así como a los mecanismos para la solución de los conflictos, aunados a los desafíos que encaran el gobierno y la comunidad internacional a la hora de desarrollar de la nada un

sistema de justicia oficial, han creado una situación difícil en la que ningún sistema parece funcionar en forma adecuada. Hace poco, el Ministerio de justicia consideró una programación destinada a fortalecer y homogeneizar los mecanismos de justicia tradicional. Desde 2000 hasta fecha reciente, ese tipo de programación era un anatema para el gobierno y se informaba a los agentes internacionales que solo podían trabajar en el marco jurídico oficial. Al producirse la crisis, la confianza en la justicia tradicional se había desmoronado en la capital, mientras que la comprensión y confianza en el sistema oficial no habían arraigado todavía.

Breve guerra civil

Los habitantes de Timor Oriental padecieron una corta guerra civil en agosto de 1975, cuando oficiales de inteligencia indonesios convencieron a la Unión Democrática Timorense (UDT) que su asociado en la coalición, el Frente Revolucionario de Timor-Leste Independiente (FRETILIN), planeaba un golpe de Estado. La UDT se adelantó a la contingencia e intentó expulsar al FRETILIN de la capital. Este le ocasionó grandes daños; muchos murieron y otros se vieron obligados a huir cruzando la frontera. El breve e intenso período de violencia y división política, seguido de divergencias de pensamiento estratégico para responder a la ocupación, ha dejado su huella en los actuales dirigentes del país. En este artículo bastará señalar que la actual dirección de Timor-Leste está compuesta, en gran medida, por las mismas personas que lucharon por dar al Estado una dirección estratégica. Algunos estuvieron exiliados y otros lucharon dentro del país en los frentes de la diplomacia, la clandestinidad o con las armas. Al principio, unos habían estado asociados más íntimamente con Indonesia, otros con Portugal y hubo quienes anhelaban la separación total y la independencia. Quizás lo más importante sea el hecho de que, como resultado de fuertes desavenencias acerca de la forma idónea de dirigir la resistencia, no hubo consenso sobre el modelo que debía seguir la nación timorense.

Durante el primer período de administración de la ONU, los agentes internacionales conversaron, casi exclusivamente, con un pequeño y selecto grupo de nacionales. Se prestó poca atención a las tensas relaciones históricas, ya mencionadas, y a las muy diferentes opiniones sobre la dirección que debía seguir la nación recién independizada. Ello tendría profundas consecuencias en materia de seguridad, ya que el alto

mando de las Fuerzas Armadas de Liberación e Independencia de Timor-Leste (FALINTIL), por sí solo, determinaría cuáles de sus antiguos miembros serían escogidos para integrar el Ejército Nacional, creado en 2001. En 2006, estas diferencias saltaban a la vista.

Dilemas de la construcción del Estado después del conflicto

Desafíos a la independencia

El mandato de la Administración de Transición de la ONU para Timor Oriental (UNTAET) incluía disposiciones para el fortalecimiento de capacidades antes de la autonomía y para la creación de condiciones propicias al desarrollo sostenible y la administración eficaz, además de los servicios civiles y sociales. Muchos admiten que al producirse la independencia los cimientos eran precarios e incompletos, tanto las capacidades para la administración pública, como cada uno de los pilares que conforman la estructura del Estado.

Un elemento fundamental que contribuyó a esa situación fue la dificultad inherente a que esta debió ser encarada por un órgano internacional de administración creado en momentos en que los principios de participación democrática y titularidad del proceso de adopción de decisiones resultan de suma importancia. De conformidad con las normas internacionales, no es posible gobernar por decreto. Ello es válido, en particular, en lugares con poca o ninguna experiencia en sistemas democráticos. La UNTAET recibió el mandato de dirigir a partir del ejemplo. Al mismo tiempo, se creó para echar los cimientos de un Estado cuya dirección pudiera transferirse a un gobierno elegido en forma democrática. Ello produjo una contradicción implícita, habida cuenta de que un órgano no democrático estaba decidiendo la estructura y elementos de un futuro gobierno democrático.

La provisionalidad de la UNTAET y lo complejo de los asuntos que debería abordar pueden haber determinado el aplazamiento de decisiones importantes hasta que el gobierno entrante pudiera valerse por sí mismo. Es posible suponer que este también estaba ansioso de tomar decisiones independientes sobre cuestiones básicas. En este sentido, se consideró que las políticas referidas a la tierra y la propiedad, demasiado complejas o delicadas, desde el punto de vista político, era mejor dejarlas a los nuevos dirigentes nacionales. Por ello, al producirse la independencia, se aplazaron muchas decisiones y otras se cambiaron al concluir la

UNTAET. Quizás esta no previera algunos de esos cambios.

La falta de experiencia de los funcionarios públicos —incluidos ministros y directores de departamentos— en materia de leyes y reglamentos, también dificultó su ejecución. El problema perdura hoy en día y se ejemplifica en los complicados procedimientos para las compras del Estado, y otras disposiciones presupuestarias. Si bien el examen de los aspectos positivos y de los dilemas del período de la UNTAET trasciende el ámbito de este artículo, el ambicioso calendario para la transición a la independencia y el hecho de que se pasaran por alto algunas medidas claves en aras de lograr ventajas momentáneas, contribuyeron a debilitar el Estado recién creado y sus instituciones. Los timorenses parecieron comprender con rapidez la necesidad de contar con un enfoque metódico, reflexivo y a largo plazo para su construcción. Algunos dirigentes solicitaron que la administración provisional durara diez años.

Las solicitudes se denegaron a pesar de la necesidad de seguir contando con el apoyo de la misión de Naciones Unidas. Los Estados miembros siguen siendo prudentes a la hora de apoyar estas misiones en el mundo, y habría sido inconcebible aceptar que una de ellas durara diez años. De todos modos, la ONU sigue sustentando su presencia en Timor-Leste. Hasta la fecha, ha habido al menos seis misiones, incluido el regreso de fuerzas militares para proteger la capital.

En mayo de 2002 —fecha de la independencia— en Timor-Leste ya existían determinadas condiciones que auguraban la crisis que finalmente se produjo en 2006. Los esfuerzos de la comunidad internacional, en apoyo al establecimiento de la ley y las normas democráticas, resultaron superficiales e infructuosos. Se subestimaron las complejidades para garantizar la comprensión y los cambios de conducta. Es de lamentar que los cursillos de educación cívica no abordaran estas nuevas experiencias ni analizaran en forma adecuada cuestiones relativas a la responsabilidad ciudadana en una democracia.

Entre las cuestiones más significativas que ya se habían evidenciado en 2002, y que siguen siendo problemáticas para el gobierno y los agentes internacionales, se hallan el enfoque de la buena gestión pública, la tirantez entre el deseo de abordar la organización social desde una perspectiva legalista y de procedimientos que resulta novedosa para la cultura política y social del país, y la presunta y real escasez de oportunidades y la ausencia de mecanismos para reglamentar la tenencia de la tierra y solucionar los litigios de propiedades. Estos problemas existen en medio de abrumadoras expectativas luego de la independencia, en una sociedad que no tuvo suficientes oportunidades de solucionar el trauma individual y colectivo de la violencia del pasado.

Concepto de la buena gestión pública

En 2001 se realizó una consulta en todo el país para elaborar un Plan de desarrollo nacional (NDP) donde se recogían las ambiciosas ideas que los ciudadanos de Timor-Leste esperaban hacer realidad en 2002. El Plan se convirtió en un documento fundamental, y en teoría todas las políticas y programas promoverían la realización de esas aspiraciones nacionales.

Entre 1999 y 2002, el pueblo timorense, en general, había dado muestras de paciencia y estaba feliz con las nuevas libertades y seguridad psicológica. A medida que las penurias económicas se recrudecieron y que el nuevo gobierno no continuó el sistema indonesio —caracterizado por una gran administración pública y otros programas económicos como las subvenciones a la producción agrícola—, surgió el temor de que el optimismo se tornara frustración. La tensión existente entre el deseo de desarrollar y utilizar nuevos sistemas y la distancia que media entre estos y los conocidos procedimientos establecidos por los indonesios constituyó otro dilema. Con la retirada de Indonesia no solo se marcharon muchos burócratas experimentados y otros proveedores de servicios, sino también instituciones y procesos vinculados a departamentos y ministerios gubernamentales. El mandato de la UNTAET y la abrumadora tarea de muchos agentes internacionales consistía en crear estas instituciones y procesos casi de la nada, y fomentar las capacidades de los responsables de dirigir la administración pública.

Con pocas capacidades para informar a la población de los nuevos acontecimientos, el abismo de comprensión entre el gobierno y la ciudadanía siguió ahondándose. A veces la tendencia a la centralización extrema estuvo a punto de paralizarlo todo, porque solo los ministros estaban facultados para tomar decisiones, que a menudo no eran transparentes, y se desatendían o comprendían mal los mecanismos de ejecución.

Después de los disturbios de diciembre de 2002, el gobierno adoptó una iniciativa de buena gestión pública, mediante la cual el primer ministro y un grupo de colegas de diferentes ministerios y otras instituciones del Estado, incluido el ejército, se reunían directamente con los ciudadanos. Este cambio de política era muy necesario y fue bien acogido; muchos se sintieron optimistas de que marcaría el inicio de una nueva era en el débil Estado. Se creyó que el gobierno había comprendido que las consultas y la comunicación eran fundamentales para garantizar su éxito.

Lamentablemente, la buena gestión pública no alcanzó sus objetivos. Algunos consideraron que el gobierno había adoptado una actitud condescendiente al presentar las prioridades del Estado, y no había mostrado suficiente interés en escuchar las necesidades

de la población. Otros creyeron que, si bien podían plantearse problemas durante las breves reuniones de preguntas y respuestas, las réplicas se limitaban a aquellas que fortalecieran la política existente y se hacía caso omiso de las inquietudes expresadas. No se creó un mecanismo de seguimiento para garantizar que se diera respuesta a las cuestiones pendientes, se consideraran en forma adecuada las recomendaciones, y se brindara más información sobre posibles cambios de política. Esto trajo como resultado que las reuniones con la comunidad fueran experiencias aisladas, en lugar de auténticos compromisos de ambas partes.

Las características evidenciadas durante los diálogos de la buena gestión pública podrían considerarse, en general, como tendencias conductuales. La información que llegaba a las comunidades rurales desde la capital prácticamente no hacía referencia a las políticas, programas, directrices o leyes del gobierno. Tampoco había información sobre el papel que desempeñaban y las contribuciones que hacían las entidades internacionales. Los elevados índices de analfabetismo, unidos a una educación limitada, obstaculizaron aún más la capacidad de la ciudadanía de participar en forma productiva junto al gobierno. Con ello, muchos no fueron conscientes de las dificultades y avances del Estado después de la independencia, lo que aumentó la sensación de desprotección y limitó las posibilidades de un cabildeo activo. Las dificultades técnicas para establecer la radio comunitaria obstaculizaron las corrientes de información dirigidas a los distritos.

También pudo observarse la alta prioridad dada a las consideraciones políticas en la adopción de decisiones, mientras que las declaraciones hechas por el primer ministro, en 2005, acerca de los fines del partido gobernante encaminados a dirigir durante los próximos cincuenta años, resultaron desconcertantes para algunos. Ese tipo de declaraciones evidenciaba lo que se tornaría un problema importante en 2006: la confusión entre lo que significa el Estado y lo que significa el Partido, cuando determinado partido encabeza la mayoría. La manera en que se estructuraron las elecciones y la decisión de que los dirigentes tradicionales se afiliaran a un partido fue otro intento de solidificar el poder de la mayoría, hasta los niveles inferiores. A todas luces, esa decisión aumentó la tirantez en las comunidades de todo el país.

La política y la crisis

Uno de los principales desafíos a la estabilidad dimana de las complejas relaciones que existen en la historia reciente del pequeño país. La dinámica casi aldeana, en la que no hay anonimato, establece una intrincada red de relaciones y vínculos de igual validez para la gente común y los grupos selectos. La actual dirigencia incluye a personas que desempeñaron distintas

funciones al final de la era portuguesa, durante la breve guerra civil y a lo largo del período de resistencia antes de la independencia. Tienen una larga historia común, crecieron juntas y en todos estos años fueron testigos de las estrategias y acciones de los demás. Muchos han explicado la crisis política que dio paso a los disturbios civiles de abril y mayo de 2006 a partir de los antagonismos y animosidades surgidos en distintos períodos. En cierto sentido, lo ocurrido en Dili parece haber experimentado el mismo fenómeno.

A fines de los decenios de los 60 y los 70, los cambios que se produjeron en la región y el panorama geopolítico conformarían las ideologías políticas y la cosmovisión de muchos jóvenes de Timor Oriental. Las divergencias entre los diferentes grupos timorenses, que se alinearon a las del resto del mundo, tendrían resultados directos en el país ya que, a menudo, esas alianzas no estuvieron bien calculadas. Las consecuencias de la invasión indonesia y el exilio de muchos jóvenes dirigentes agudizarían las diferencias entre los que permanecieron en el país y experimentaron la invasión y los que huyeron. Estrategias posteriores destinadas a establecer distinciones entre la resistencia armada y la política (FRETILIN), durante los años 80, recrudecieron la división. Al producirse la independencia, los vínculos entre el Partido y el Estado continuarían siendo motivo de discordia.

Incluso en 2002, en plena luna de miel de la independencia, un veterano de la resistencia afirmaba sentirse feliz de haber tenido hijos porque debían estar listos a pelear cuando llegara el momento de volver a luchar. La crisis de 2006 no tomó por sorpresa a algunos timorenses dadas las luchas por alcanzar el poder y controlar el Estado. El temor a la reanudación de la contienda se explica, en parte, porque se pensaba que los procesos de licitación oficial habían sido deshonestos, y no se daba atención a la prestación de servicios y el desarrollo económico de la población rural; y, en general, por la distancia que separaba al grupo gobernante de los veteranos de la resistencia, quienes habiendo sido los héroes del país, a menudo se sintieron relegados, y algunos agentes políticos trataron de usar esos agravios para beneficio personal.

Otro elemento importante que contribuyó a la crisis fue la continua incapacidad del gobierno para ejecutar el presupuesto, siempre escaso. Este siguió disminuyendo a partir de 2002, y en el primer trimestre del ejercicio económico de 2006 apenas llegaba a 7% de los niveles previstos.

La economía y la asistencia internacional

No obstante las dificultades ya conocidas, en los últimos cinco años ha habido un avance notable en la

consolidación de los cimientos del Estado, de sus instituciones, así como de su funcionamiento, a pesar de la destrucción de 70% del capital nacional durante los hechos de violencia ocurridos en 1999 y la necesidad de diseñar e institucionalizar los pilares del Estado casi de la nada. Ha habido un aumento en el número de niños que asiste a clases (de 59,1% en 1999, a 66% en 2004), un alza en los índices de alfabetizados (de 40,6% en 1999, a 50,1% en 2004). Ha disminuido la tasa de mortalidad infantil, y de niños menores de cinco años. Se ha establecido un consejo de ministros que legisla, y oficinas del gobierno dotadas de casi todo el personal, que se esfuerzan por poner en práctica nuevas reglamentaciones. También se evidencia que los empleados públicos están más comprometidos con sus labores y participan más activamente con sus homólogos internacionales en los debates de política.

A pesar de estos avances, la pobreza sigue aumentando y hasta 88% de la población depende de la agricultura de subsistencia. Se calcula que las dos terceras partes de los habitantes no tienen acceso al agua potable y que la esperanza de vida disminuye en contraposición con los avances en la lucha contra la mortalidad infantil. 40% de la población vive por debajo del umbral de pobreza y el ingreso *per capita* es de 0,55 dólares al día. Si bien cada año 14 000 jóvenes ingresan al mercado laboral, se calcula que la tasa de desempleo juvenil es superior a 23%. En 2004 se consideraba que solo 13% de los trabajadores eran remunerados. Además, apenas 5% de los hogares tiene acceso a la electricidad y, fuera de la capital, el servicio solo está disponible unas pocas horas al día.

Los disturbios civiles que comenzaron en abril de 2006 dieron paso a una grave inestabilidad política y al desplazamiento de más de 10% de la población del país. Esto ha tenido profundas consecuencias negativas en los índices de desarrollo. Durante varios meses después del estallido de los actos violentos en mayo de 2006, los ómnibus locales dejaron de viajar a Dili por temor a la violencia. Por esa razón, los pequeños agricultores no pudieron vender sus productos. Según los cálculos del Fondo Monetario Internacional, los precios al consumidor aumentaron 6% en 2006. Como en los distritos no existen mercados similares, casi todo el comercio e intercambio se halla en Dili. Muchas personas siguen dependiendo de la economía monetaria y los medios de subsistencia se han visto afectados debido a la crisis. Al mismo tiempo, la violencia que tuvo lugar en la capital hizo que 70 000 personas huyeran a los distritos en busca de seguridad. El aumento de la población en ellos ha comprimido las existencias de alimentos exacerbando una ya difícil y cíclica temporada de escasez.

Esas son las condiciones económicas y sociales existentes en Timor-Leste a pesar de la nutrida presencia de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, y del gran apoyo brindado por donantes bilaterales y multilaterales. Durante los cinco ejercicios económicos de 2001-2002 a 2005-2006, el gobierno de Timor-Leste calcula que se gastaron alrededor de 1 900 millones de dólares para apoyar la consolidación del país. Otras estimaciones calculan la asistencia internacional en más de 3 000 millones de dólares.

Los estimados referidos a la asistencia anual para el desarrollo, proveniente del extranjero, son apenas cálculos aproximados. No existe un mecanismo que permita conocer con exactitud su monto, en especie y en efectivo. En parte, ello se debe a que, salvo el Directorio nacional para el planeamiento y coordinación de la asistencia externa (NDPEAC), ningún organismo tiene la responsabilidad de rastrearla en sus múltiples manifestaciones. El Directorio tiene ante sí la ingente tarea de garantizar que los donantes satisfagan las solicitudes de información. Muchos de ellos se muestran reacios a comunicar las sumas consignadas y pagadas; particularmente en lo tocante a salarios y demás gastos imputables a la asistencia técnica de extranjeros. En otros casos, no informan al gobierno las actividades que realizan, sobre todo las dirigidas a organizaciones de la sociedad civil. Es probable que el gobierno no conozca a todos los agentes internacionales que trabajan en el país, o que no les pregunte a los que sí brindarían esa información. Aunque se están estableciendo los trámites para la inscripción de las organizaciones no gubernamentales, el proceso ha sido lento y no se ha definido en qué medida la información obtenida se comunicará al Ministerio de planeamiento y finanzas.

Recursos financieros y sus consecuencias

El sector de la educación ocupó el primer lugar de todos los proyectos ejecutados entre 2002 y 2007. Los del sector de la salud ocupaban el segundo lugar. Esto reviste un interés particular porque el Ministerio de Salud pidió a las ONG relacionadas con el sector que abandonaran Timor-Leste después de la independencia, y estas han comenzado a regresar poco a poco, de conformidad con acuerdos bilaterales concretos. Al comparar los gastos estimados, observamos que el sector de los servicios, que incluye la salud y la educación, recibe 34,1% más que cualquier otro.

Si bien una gran parte de los gastos está vinculada con la infraestructura y la construcción de escuelas y dispensarios, se desconoce con precisión cuáles han surtido el mayor efecto. Como dije antes, se afirma

Por importantes que resulten el tiempo y la paciencia, quizás también sean un lujo para los Estados débiles que surgen de una situación de conflicto. Por esa razón han de adoptarse medidas intermedias para encarar las necesidades del momento, mientras se construyen las instituciones.

que los índices de alfabetismo aumentaron y más niños asisten a la escuela. En cuanto a los indicadores de salud, la esperanza de vida pareció aumentar entre 1996 y 2001, pero disminuyó de nuevo en 2004. Otro tanto se informa en los índices de mortalidad infantil, aunque a ojos vista va disminuyendo, así como la de niños menores de cinco años.

Al igual que en el sector de la salud, los proyectos para la agricultura comprenden 12,6% de todas las actividades apoyadas por las ONG, los donantes y los organismos de Naciones Unidas. Si a esta cifra sumamos los proyectos para el desarrollo del sector privado, los recursos naturales, el medio ambiente y las pesquerías se llega a 17,3% de todos los proyectos informados. Sin embargo, apenas se asigna a esos sectores 9,7% de los gastos oficiales. Como se estima que 88% de la población depende de la agricultura de subsistencia parece que los recursos no están satisfaciendo en forma apropiada las necesidades de esas esferas.

Un mayor acceso a la información es uno de los elementos fundamentales para aumentar la sensación de seguridad de los ciudadanos de Timor-Leste. Solo se informaron cinco proyectos en materia de medios de comunicación, y se afirma que los gastos por concepto de comunicaciones solo promedian 0,3% de las contribuciones de los donantes, lo que equivale a 2 600 000 dólares entre el ejercicio económico de 2002-2003 y el de 2004-2005.

Tal vez resulta apresurado cuantificar el efecto real de la asistencia internacional a Timor-Leste. Existen motivos para afirmar que deberán pasar una o dos generaciones antes de que podamos comprender cabalmente la manera en que la comunidad internacional ayudó a edificar una nación estable.

Acceso a las oportunidades

Uno de los factores que más contribuye a la violencia que encara Timor-Leste en la actualidad es la sensación de no tener acceso a las oportunidades. Muchos se lamentan de que la falta de influencias o de contactos con familias importantes o miembros del Partido determina la falta de empleo y otras formas de obtener

ingresos. En los distritos hay tan pocas posibilidades, además de la agricultura de subsistencia, que se tiene la impresión de que al gobierno no le interesa el bienestar de los ciudadanos radicados en estas zonas. Aunque no hay pruebas para sostener esas afirmaciones y no se ha realizado ninguna investigación oficial del grado de corrupción y nepotismo existentes en el país, esa opinión reviste importancia porque la gente adapta su conducta a esos rumores. Las apariencias de nepotismo y corrupción han contribuido a la fácil movilización y manipulación de los jóvenes, sobre todo para que participaran en actos de violencia y en las manifestaciones antigubernamentales ocurridas en la capital al inicio de la crisis.

Trámites jurídicos en contexto

En Timor-Leste se abre un abismo entre el Derecho y la tradición. Nadie duda que la forma más asequible y usada para recurrir a la justicia sea a través de los procesos tradicionales. Con ligeras modificaciones y con arreglo a distintas costumbres y condiciones geográficas, los sistemas tradicionales de justicia están presentes y se utilizan en los trece distritos. En esencia, ancianos dignos de respeto son quienes reúnen a los litigantes, determinan los problemas, examinan los puntos de vista de los interesados y deciden el grado de indemnización u otras multas de carácter ejemplar que deban imponerse. Al mismo tiempo, hay un acuerdo tácito de que determinados casos no pueden solucionarse a través de los mecanismos tradicionales. Existe la opinión generalizada de que los delitos graves, incluido el asesinato, solo pueden juzgarse mediante un proceso oficial ante los tribunales. Esto se torna una situación problemática. Es difícil tener acceso a la justicia oficial, y se piensa que para acceder ella se necesitan recursos financieros. En el país hay solo cuatro tribunales y en zonas muy alejadas se dificulta recurrir a ellos. El proceso judicial no se entiende bien y esto da lugar a confusiones y malentendidos.

Particular importancia reviste el hecho de que la justicia oficial se demora mucho más en llegar a una conclusión que la tradicional. Esto influye, porque las sociedades tradicionales dependen del funcionamiento

de determinadas relaciones en el seno de las comunidades y el trastorno de esos sistemas puede dar lugar a gran tirantez en las familias. Aquellos casos en los que la víctima es responsable de alimentar a los familiares de los perpetradores encarcelados, o cuando el sostén de la casa es enviado a la cárcel para cumplir una condena, agobian mucho a quienes dependen del reo. La repercusión de la justicia oficial en las comunidades crea grandes dilemas y exige estudios adicionales.

En materia de impunidad, en Timor-Leste las víctimas de delitos graves raras veces ven que los perpetradores den cuentas de sus actos. Los habitantes sufrieron los crímenes de los militares japoneses e indonesios, y han padecido la ocupación y el colonialismo. En 1999, los milicianos de Timor Oriental hicieron estragos en la población. El que no haya habido justicia para las víctimas no solo ha agravado el trauma de toda la sociedad, sino también la sensación de impunidad patente hoy en el país.

La violencia asociada a la crisis tiene muchas causas. El desplome de los procesos tradicionales en la ciudad y la presencia de un sistema de justicia oficial empantanado en causas atrasadas, la poca capacidad para realizar investigaciones policiales, y la presencia de testigos temerosos de prestar declaración, determinan que a muchos jóvenes la ley les resulte indiferente. Parece que creen que pueden ajustar cuentas sin que se les exijan responsabilidades.

Tierras y propiedades

La no regularización del régimen jurídico de la vivienda y los derechos sobre las tierras, así como la aplicación contradictoria de las políticas existentes, han alimentado gran parte de la violencia vivida durante la crisis. Esto es válido sobre todo en aquellos casos en los que las personas creen firmemente tener derecho a ser indemnizados por el Estado o por agentes privados.

Las viviendas que antes habitaban nacionales, funcionarios u oficiales indonesios fueron luego ocupadas por timorenses en busca de oportunidades económicas o de otra índole, en la capital. Los emigrantes rurales que llegaron a Dili en 1999 se instalaron en muchas de esas casas. La situación se fue complicando ante las múltiples reclamaciones por la propiedad de viviendas que cambiaron de manos por diferentes razones, en tiempos anteriores a los portugueses o durante el dominio de estos y los indonesios. La mayoría de los documentos de propiedad fueron destruidos durante los actos de violencia de 1999, y el resentimiento de los nuevos habitantes fue aumentando con el tiempo. No es posible subestimar las complejidades

y repercusión de los problemas de tierras y propiedades de inmuebles en la dinámica de la comunidad.

La estrategia indonesia de obligar a los habitantes a mudarse de las zonas rurales alejadas creó nuevos centros habitacionales cerca de calzadas principales. Tal movimiento forzoso de personas unió a diferentes comunidades y dio lugar a otros conflictos, incluidos los relativos al uso del agua y la tierra. Si bien muchas de esas controversias se dejaban de lado en la lucha común por la independencia, hoy en día la gente está lista a retomar diferencias históricas. Ahora que las comunidades también están optando por regresar a las tierras ancestrales pueden hallar que hay nuevos ocupantes en ellas. Además, se están alejando de los servicios existentes, como los de salud, instalaciones educacionales y agua potable. Esos servicios quizás nunca existieron en aquellas zonas, pero son tantas las expectativas, que se exige su prestación aunque la capacidad del gobierno sea limitada, en el mejor de los casos. Aunque este ha estado preparando un plan nacional para garantizar esos beneficios en las zonas rurales, todavía no ha terminado de hacerlo. La ausencia de un plan estratégico determinaba, hasta hace poco, la prestación de esos servicios, de manera especial en las zonas rurales. El gobierno sabe que no podrá brindarlos en muchas zonas. El mantenimiento del apoyo a una serie de proyectos concluidos también pondrá a prueba su capacidad.

Política lingüística

Al producirse la independencia en 2002, la política lingüística se definió, con un amplio apoyo de los dirigentes de distintos partidos. Los dos idiomas oficiales de Timor-Leste son el portugués y el tetum. A pesar de la asociación del portugués con el dominio colonial, también es el idioma que representa la identidad singular de Timor como un sitio diferente del resto de Indonesia, y continuó siendo usada por muchos miembros de la resistencia y, sobre todo, por sus dirigentes. También es mucho más desarrollada que los idiomas vernáculos de Timor, y por eso se consideraba más apropiada para expresar matices en los documentos jurídicos oficiales, incluidos la Constitución y documentos oficiales posteriores. En el censo de 2004 se estimó que 18,6% de la población —en particular, la generación más vieja—, habla y lee, o habla, lee y escribe en portugués. Por otra parte, al menos 90% de la población habla, lee o escribe tetum y su uso se ha difundido de manera significativa a raíz de la independencia. El tetum siempre había sido un idioma oral pero se modifica y amplía cada vez más para satisfacer nuevas necesidades. A menudo se ha visto complementado con voces tomadas del

indonesio, el portugués, y ahora el inglés, para llenar los vacíos que pueda haber.

Además de los dos oficiales, la Constitución también prevé que el inglés y el bahasa indonesio se usen como idiomas de trabajo. Con ello se admite que en todo el país no se habla o entiende una sola lengua. La gran cantidad de extranjeros asesores y proveedores de asistencia humanitaria que suelen trabajar en inglés, justifica esa opción como idioma de trabajo. El gobierno también sostiene que su uso mejorará la atmósfera comercial del país. Asimismo, 52% de los habitantes de Timor-Leste hablan o escriben bahasa indonesio, que para muchos es más fácil de escribir que el tetum. Muchos documentos legales todavía pueden obtenerse también en esa lengua.

Es de lamentar que, en la práctica, a menudo haya tirantez por los idiomas, y algunos funcionarios del gobierno y otras personas hayan puesto de relieve el portugués, con exclusión de las demás lenguas autorizadas por la Constitución. Algunos egresados universitarios que estudiaron en Indonesia o en otros países, entre ellos Australia, se sienten excluidos de los puestos principales del gobierno, a pesar de su preparación, porque no dominan el portugués.

Lo más polémico de la política lingüística es su uso en el sector de la educación. Los educadores debaten las consecuencias de enseñar en un idioma que no hablan con fluidez. A otros les preocupa que si los niños aprenden en la escuela un idioma que los padres no pueden hablar, esto pueda crear dificultades en el seno de la familia e impedir la participación ya limitada en la educación de los hijos. En los distritos, los padres también se quejan de que a sus hijos no se les enseña bien el portugués y temen que, más adelante, esto los ponga en una situación desventajosa. Muchos aducen que la política que obliga a los maestros de primaria a enseñar en portugués constituye una carga adicional para el agobiado sector de la educación.

La política lingüística también crea dificultades en el Parlamento, ya que la mayoría de los diputados se sienten incómodos al trabajar en portugués. Las leyes, que por naturaleza son complicadas y están llenas de matices, se redactan en esa lengua. Los asesores de habla portuguesa, que trabajan en nombre de los miembros del Consejo de ministros, tienen la responsabilidad fundamental de redactar las nuevas leyes. Como estas no son resultado del debate en el seno del Parlamento, el contenido resulta, en gran medida, novedoso para los diputados con derecho al voto. Asimismo los servicios de traducción son inadecuados y dan pie a discusiones porque los documentos no se entienden. Al final se vota sin una verdadera comprensión del contenido de la ley.

Los agentes internacionales ahondan las grietas nacionales entre los idiomas, ya que algunos promueven demasiado el portugués mientras otros siguen impugnando la posición del gobierno de adoptarlo como idioma oficial. Durante el Congreso Nacional de la Reconstrucción de Timor (CNRT), celebrado en agosto de 2000, se temió que la cuestión lingüística provocara un estallido de violencia encabezado por la juventud. Se evitó, pero el asunto sigue siendo contencioso, y cuando se vincula a otros sentimientos de exclusión, puede agravar la inestabilidad del país.

La sociedad civil

Los agentes de la sociedad civil desempeñaron un papel muy importante en el camino a la independencia de Indonesia. Entre 1975 y 1999, había en todo el país treinta y cuatro organizaciones no gubernamentales y asociaciones de mujeres y jóvenes destinadas a facilitar la comunicación y apoyar a FALINTIL y el movimiento clandestino. La mayoría de las asociaciones se nucleó alrededor de dos temas centrales: supervivencia física y resistencia política. La primera categoría incluía asociaciones y ONG con base en la agricultura, mientras que la segunda abarcaba practicantes de artes marciales, grupos religiosos, asociaciones de jóvenes así como otros vinculados a las operaciones clandestinas y la defensa de los derechos humanos.

En 2002, la mayoría de las asociaciones y organizaciones, creadas como un medio de resistencia política habían hecho realidad sus aspiraciones y alcanzado el objetivo más abarcador: la independencia. Luego de un breve momento de euforia, los grupos que trabajaron juntos con tanta eficacia por ella debieron encarar una crisis existencial: qué hacer después y cómo orientar su identidad en el nuevo contexto. En el momento en que las organizaciones de la sociedad civil necesitaban tiempo para reflexionar, también enfrentaron una crisis humanitaria. La violenta partida de los indonesios y de los milicianos que luchaban por la autonomía, provocó desplazamientos en masa, destrucción de viviendas en las casi cuatro quintas partes de todos los *sucos*, y pérdida de recursos económicos, incluidos insumos para la agricultura y la ganadería. Al mismo tiempo, los donantes internacionales, los organismos de la ONU y las ONG de carácter internacional llegaban en tropel para brindar apoyo logístico, técnico, financiero y de organización, con vistas a satisfacer las necesidades de todos los sectores. Muchos de estos agentes buscaron socios nacionales para la ejecución, y en 2003 había más de trescientas organizaciones no gubernamentales en el país.

A pesar de la increíble labor realizada por sus agentes, la sociedad civil de Timor-Leste puede caracterizarse, en parte, por la falta de cohesión y la competencia entre organizaciones. No hay consenso o entendimiento común a la hora de definir las diferencias entre ella y las ONG en el contexto timorense, ni la forma idónea para que la sociedad civil participe con los funcionarios del gobierno y otros agentes, a fin de hacer realidad los objetivos. De hecho, hay pocos mecanismos que le permitan determinar las prioridades estratégicas y propugnar el cambio. El papel que desempeña en el proceso de construcción de la nación con respecto al gobierno sigue siendo confuso para todos los agentes y unos a otros se miran con suspicacia.

La tradición clandestina ha dejado su huella en las organizaciones de la sociedad civil y en los partidos políticos. Muchos siguen hablando de *militantes* al referirse a sus miembros. Otras frases comunes incluyen *a luta continua* para referirse a la necesidad de defender algo o de multiplicar esfuerzos para crear un futuro mejor. Pocas organizaciones buscan tener muchos miembros ya que la necesidad de cimentar la confianza determina que estos se capten uno a uno. La mayor asociación creada para reunir a los miembros de la sociedad civil es el Foro de Organizaciones no Gubernamentales (FONGTIL). En Timor-Leste, el término ONG no refiere a cualquier organización no gubernamental. La FONGTIL no incluye asociaciones o grupos religiosos, políticos, del sector privado, círculos académicos, veteranos, jóvenes, estudiantes y otros sectores, ya que no los considera organizaciones no gubernamentales.

La sociedad civil tiene, además, una relación incierta con el Estado, que a menudo la equipara con las ONG. El gobierno tiende a asociar a estas últimas con la oposición política. Como no son cuerpos electos, se impugna su función así como su capacidad de representar los intereses de los ciudadanos. A las ONG de carácter internacional les gusta ejecutar proyectos a través de las nacionales, en parte porque consideran que esto aumenta el sentido de participación y da oportunidades de transmitir conocimientos a las nuevas organizaciones. Esto también les permite tener su sede en Dili y estar listas a trabajar en red y en la recaudación de fondos, mientras otros organismos ejecutan los proyectos en el terreno. A diferencia de estos, muchas ONG internacionales e instituciones donantes realizan esporádicas visitas de terreno y conversaciones con los socios de ejecución, para las actividades de vigilancia y evaluación. Como consecuencia de esta estructura de relaciones, las organizaciones nacionales trabajan como contratistas de las internacionales, y controlan poco la adopción de decisiones y las posibilidades de programación general. Como también dependen de aquellas y de los donantes para obtener fondos, se les

puede atraer en muchos sentidos para que sobrevivan, pasando por alto el mandato original. En esas circunstancias, la auténtica relación recíproca queda limitada y hay mucho desequilibrio de poder.

Esta dinámica refleja la relación entre la sociedad civil y el gobierno. Este se considera responsable de elaborar un plan para el desarrollo del país. Por ello, todos los agentes nacionales e internacionales deben trabajar por igual dentro de ese marco. En lugar de captarlos y elaborarlo juntos, el gobierno prefiere que estos sean responsables solo de determinadas partes del plan.

Acceso a la información

Timor-Leste vive de rumores. Una gran parte de lo que los agentes de desarrollo saben del país lo averiguan en cenas o brindis organizados en Dili, y no en la prensa u otras fuentes oficiales. Entre 2004 y 2007, en la base de datos nacional sobre proyectos de desarrollo comunitario solo figuraban cinco de información pública y medios de comunicación entre los más de 2 300 asientos de proyectos, y se afirma que es el sector con menos fondos después de los de vivienda, urbanismo y relaciones exteriores.

Exacerbados por la poca información impresa, los bajos niveles de alfabetismo y la deficiente y costosa infraestructura de las comunicaciones, los rumores sirven de base para divulgar información en el país. Ello reduce, aún más, la capacidad individual para adoptar decisiones con cierto fundamento. El pánico cunde con rapidez gracias a los rumores, sobre todo porque hay una población inquieta y preocupada por la supervivencia. No existe un organismo oficial responsabilizado con divulgar las noticias. Como el proceso de descentralización avanza a paso de tortuga, toda la información debe solicitarse al nivel nacional. Esto aumenta la sensación de carecer de derechos civiles y contribuye a la falta de unidad y objetivo común.

También es más fácil incitar a la violencia cuando no hay verdadera información. Durante los disturbios ocurridos en 2002, corrieron rumores de que el presidente había sido baleado. Varias veces en 2006 y 2007 hubo rumores en los distritos de que Dili «había quedado reducida a cenizas», y que «la guerra» se estaba trasladando de la capital a los distritos. Ninguna de esas informaciones resultó cierta y solo gracias a los comentarios orales se disiparon los temores y se aclaró la información errónea.

Timor-Leste y más adelante

Existen importantes retos relacionados con la identificación de opciones políticas realistas por parte

de una amplia gama de agencias de desarrollo internacional e instituciones involucradas en el desarrollo, después del conflicto. Existen también, sin embargo, recomendaciones concretas para mejorar la comunicación entre actores, fomentar la coherencia política e incidir sobre las dinámicas subyacentes posteriores al conflicto, en un esfuerzo por prevenir la violencia. La comunidad internacional debería estar más presta a dar respuesta a la singular dinámica asociada a consolidar la transición, especialmente a desarrollar estrategias y programas que correspondan a los cambiantes procesos económicos, políticos y sociales actuales.

Entre las mayores deficiencias de las intervenciones de la comunidad internacional en Timor-Leste ha estado la insuficiente atención brindada a la ubicación del país en el tiempo y el contexto político respecto a los objetivos del desarrollo y la construcción de la nación. La bibliografía sobre Timor-Leste alude a la transición a la independencia como el período de dos años ejercido por la administración de la ONU. Sin embargo, a mi juicio, el tiempo asignado a la transición fue insuficiente para garantizar su estabilidad como país independiente. La administración transitoria de la ONU no valoró adecuadamente los requisitos necesarios para la constitución de los sistemas socioeconómicos y políticos. Posiblemente, el primer gobierno timorense no quería reconocer la profundidad de los retos que enfrentaba el país y la necesidad de sopesar las medidas a corto, mediano y largo plazo, para respaldar su estabilidad y desarrollo sostenible.

Timor-Leste ha estado experimentando cambios significativos en tres áreas claves. La política, que incluye la creación de un Estado democrático, compuesto por instituciones fuertes, capaces de responder a las necesidades de la ciudadanía, y con la visión necesaria para preparar el país para las futuras generaciones; la social, que incluye la redefinición de la sociedad en torno a normas políticas y sociales compartidas y la implementación de mecanismos que estén a la altura de las expectativas; y la económica, que incorpore el paso de un modelo altamente subsidiado a una economía sólida que reemplace la agricultura de subsistencia por un modelo económico efectivo. El reconocimiento de estas diversas transiciones ayudará a los tomadores de decisiones a planear eficazmente las futuras intervenciones necesarias en esta etapa posconflicto.

Desafortunadamente, en 2006 y 2007, Timor-Leste estaba casi al borde del fracaso como Estado. Con el desmoronamiento del orden público, este perdió el monopolio sobre los medios y uso de la violencia, y no estuvo en condiciones de garantizar la seguridad de una gran parte de la población. Durante un lapso de

casi dos meses, varios ministerios parecían haber dejado de funcionar porque, en plena crisis, reinaba el ausentismo. A pesar de esas grandes dificultades, nunca se produjo el derrumbe total de la seguridad nacional, y la violencia se circunscribió a una zona geográfica bastante pequeña. Algunas instituciones oficiales, como el Ministerio de trabajo y reinserción comunitaria nunca dejaron de funcionar en los peores momentos de crisis, y otros se reagruparon con bastante rapidez. Los partidos pudieron hacer campaña para las elecciones presidenciales, que se celebraron con relativa calma y las del Parlamento, que se desarrollaron pacíficamente. El gobierno de la nueva coalición ha sometido una Estrategia de Recuperación Nacional al Parlamento, y existen señales de que será aprobada.

La comunidad internacional está muy interesada en impedir el fracaso del Estado en Timor-Leste porque representa un nuevo experimento en materia de construcción de la nación y contó con un apoyo internacional sin precedentes. Habida cuenta de su ubicación estratégica entre Indonesia y Australia, muchos están interesados en que Timor-Leste no se convierta en centro de la trata de personas, armas u otros productos ilícitos, y en que el conflicto no pueda extenderse más allá de sus fronteras.

De no crearse los mecanismos necesarios para abordar la dinámica del conflicto se transmitiría un juicio falso a otros Estados débiles. La comunidad internacional debe brindar más apoyo sustancial a Timor-Leste, aprender de las experiencias del país y aplicar esas lecciones dentro de él y en otros Estados que se esfuerzan por sobreponerse a los desafíos institucionales asociados a la constitución de la nación. La incapacidad del Estado de brindar seguridad política, económica y social a los ciudadanos abre las puertas a la corrupción y la violencia.

Si el orden público no puede institucionalizarse y si el Estado no puede crear mecanismos para coordinar y comunicarse con la sociedad civil, el país encarará una crisis mayor en el futuro. La posible riqueza que pueda obtener de las reservas de petróleo también puede convertirse en una maldición, al exacerbar la corrupción entre las pequeñas élites, si no se adoptan medidas para fortalecer las instituciones del Estado. La sociedad civil y el gobierno han de trabajar a fin de impedir los conflictos y encarar las necesidades de la población en todo el país. De no obtenerse resultados positivos en estas esferas el experimento de la independencia fracasará.

Una de las lecciones aprendidas en Timor-Leste es que toma tiempo construir las instituciones del Estado, lograr que las personas se recuperen de las experiencias traumáticas vividas en el pasado y garantizar que las burocracias resulten funcionales y se usen con eficacia.

Es muy importante emplear los recursos con prudencia y en forma estratégica a lo largo del tiempo, en lugar de ajustarse a plazos poco realistas. Los programas que se ejecuten deben ser pertinentes y abordar las dificultades profundas que impiden la creación de una sociedad civil y un Estado sustentables.

Por importantes que resulten el tiempo y la paciencia, quizás también sean un lujo para los Estados débiles que surgen de una situación de conflicto. Por esa razón han de adoptarse medidas intermedias para encarar las necesidades del momento, mientras se construyen las instituciones. Asimismo, es importante recordar que las estrategias a corto y largo plazos deben estar vinculadas entre sí, y no iniciativas aisladas que proporcionen una limitada sensación de seguridad a la población. Esto puede determinar que la asistencia internacional se divida entre quienes ejecutan y quienes fortalecen las capacidades institucionales e individuales. Tal asistencia exige crear más conciencia y mecanismos más sólidos para atraer, por igual, recursos humanos y financieros. Es posible que las sociedades que salen de una situación de conflicto necesiten más tiempo para cimentar la confianza, y es hora de que donantes y ejecutores lo incluyan en las iniciativas a más largo plazo.

La comunidad internacional es consciente de los dilemas que entraña el vacío dejado por el fracaso de un Estado. Las amenazas a ella son evidentes. No deben subestimarse las devastadoras pérdidas humanas si la violencia y los delitos perduran. Timor-Leste es un sitio pequeño desde el punto de vista geográfico; allí la población está más unida que en muchos países que viven situaciones de conflicto, porque la amplia mayoría de la población apoya la independencia y el proyecto de construir la nación. A pesar de ello, a los dirigentes les está resultando muy difícil atraer a los ciudadanos, en parte porque ellos mismos tienen ideas muy diferentes. La comunidad internacional ya ha invertido más de tres mil millones de dólares en el desarrollo de un Timor-Leste independiente, pero una gran parte se perdió en un entorno caótico, desordenado y carente de coordinación eficaz. Al hacer nuevas inversiones, existe

la responsabilidad colectiva de encarar las deficiencias antes de que estalle de nuevo la violencia. La comunidad internacional debe ser más consciente de las causas subyacentes del conflicto actual y ha de responder en forma adecuada. Si no logra garantizar la disminución de la tirantez y la creación de una estrategia más coherente para fortalecer el Estado en Timor-Leste, cuánto más difícil no resultaría sobreponerse a desafíos similares en entornos de posguerra mucho más complejos.

Traducción: Esther C. Muñiz.

Notas

1. Arneberg Pedersen, ed., *Report on Social and Economic Conditions in East Timor*, CICR-FAFO, Oslo, 1999.
2. Además del dominio portugués e indonesio, los japoneses ocuparon Timor-Leste durante la Segunda guerra mundial. El experto James Dunn considera que, durante ese período, fueron asesinados unos 70 000 timorenses. Centenares de personas resultaron muertas durante los bombardeos de los aliados.
3. Afirmación basada en la entrevista realizada a Susan Kendall, trabajadora social que apoya a PRADET, única organización nacional que brinda servicios psicosociales. Susan Kendall ha estado trabajando en Timor-Leste por más de cinco años.
4. Entrevista de la autora al periodista Carlito Caminha.
5. Cifras del Censo de 2004, citadas en el artículo «Combating Poverty as a National Cause: Promoting Balanced Development and Poverty Reduction», República Democrática de Timor-Leste, http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/TLDPM_promoting_balanced_dev_22mar2006.pdf, marzo de 2006.
6. El PNUD calcula que el umbral de pobreza en Timor-Leste es de 0,55 dólares *per capita* diario y que alrededor de 40% de la población no alcanza el nivel de vida mínimo. Informe del Desarrollo Humano de Timor-Leste, PNUD, Nueva York, 2006.