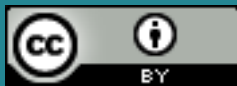




Revista Asia América Latina

ISSN 2524-9347

Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires



AUTORIDAD POLÍTICA Y CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN TIMOR ORIENTAL

POLITICAL AUTHORITY AND DEMOCRACY BUILDING IN EAST TIMOR

Guadalupe Méndez 

Universidad del Salvador

g.mendez@usal.edu.ar

RESUMEN: Este artículo realiza un recorrido de la evolución de la autoridad política en Timor Oriental desde el período pre-colonial hasta 2024. Este análisis desarrolla cómo interactúan las instituciones políticas y administrativas establecidas por la ONU durante sus misiones en el país entre 1999 y 2012, con aquellas existentes antes de la colonización portuguesa en el siglo XVI. Se hace hincapié en el hecho de que la democracia timorense tiene la particularidad de haber integrado a su sistema político formal ciertas estructuras tradicionales tales como los consejos de *suco*, que concilian instituciones políticas liberales «importadas» por la ONU con aquellas estructuras de poder tradicionales de Timor Oriental. El trabajo propone explicar los desafíos iniciales surgidos al implementar modelos políticos ajenos a la cultura local, la modalidad elegida para la incorporación de autoridades tradicionales al sistema de poder gubernamental, y el éxito de esto al permitir conectar la población timorense con el Gobierno central. De esta manera, se describe el proceso que lleva a que sea considerada la nación más democrática del Sudeste Asiático.

PALABRAS CLAVE: Timor Oriental, *liurai*, *suco*, consejo de *suco*, democracia, autoridad tradicional.

ABSTRACT: This article presents the evolution of political authority in East Timor from the pre-colonial period until 2024. The analysis elaborates on how the political-administrative institutions established by the UN throughout its missions in the country from 1999 to 2012 interact with those existing before Portuguese colonization in the 16th century. In this sense, it focuses on the Timorese democracy's particularity of integrating certain traditional structures, such as the *suco* councils, into its formal political system. Thus, liberal political institutions "imported" by the UN reconcile with traditional Timorese power structures. This article explains the initial challenges encountered when implementing a political model alien to local culture, the chosen modality for incorporating tradi-

tional authorities into the government system, and the latter's success in connecting the Timorese population with the central government. It describes the process that led to East Timor being considered the most democratic nation in Southeast Asia.

KEYWORDS: East Timor, *Liurai*, *Suco*, *Suco* Council, Traditional Authority, Democracy.

Introducción

Timor Oriental es uno de los países con el legado colonial más largo de la historia, al contar con casi quinientos años de dominio extranjero previo a la obtención de su independencia formal el 20 de mayo de 2002. La historia del país a partir de la llegada de un poder externo al territorio se puede dividir en cuatro fases: la colonización portuguesa, que se extendió más de cuatro siglos, entre 1512 y 1975; la ocupación indonesia y la anexión de Timor como su 27^a provincia, entre 1975 y 1999; el proceso de independencia conducido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre 1999 y 2002; y la fase posterior a la independencia, a partir de 2002 y hasta la actualidad (Cruz Aguilar, 2015).

Tras siglos de dominio extranjero, el 25 de octubre de 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (conocida habitualmente como UNTAET), y definida como «el órgano totalmente responsable de la administración del territorio» durante el periodo transitorio, encargado de la reconstrucción física y la creación de un Estado a través de la importación de instituciones liberales (Gamero Rus, 2005). De esta manera, por primera vez en la historia, la comunidad internacional, a través de la ONU, asumió la autoridad soberana de un país (Hohe, 2004). Su mandato se extendió hasta el 20 de mayo de 2002, fecha en la que finalmente se declaró la independencia de Timor Oriental.

Desde su creación como Estado formal en 2002, Timor Oriental se ha caracterizado por la coexistencia de normas liberales y de un modelo de gobierno burocrático-legal, con formas y valores de gobernanza locales y consuetudinarios. En la práctica, estas lógicas se superponen y se moldean mutuamente en su interacción, siendo el reconocimiento por parte del Estado de los consejos del *suco* —una estructura rectora de la vida de los timorenses desde tiempos precoloniales— uno de los mayores exponentes del avance hacia ese fin (Brown, 2015).

Estructuras locales y centralidad del *suco*

A los efectos de tener una comprensión más acabada de la autoridad política en Timor Oriental, resulta fundamental entender las estructuras sociales y políticas tradicionales que sustentan y organizan a las comunidades incluso en la

actualidad: el *suco* o pueblo, la *uma* o casa y el *lisan*, un sistema no escrito que rige la vida de los timorenses.

Cabe destacar que en este artículo se definen a los «líderes tradicionales» como las autoridades comunitarias con base en el derecho consuetudinario; se entiende además que lo «tradicional» no es sinónimo de inmovilidad dado que las personas y los procesos evolucionan (Castillo Sánchez, 2022). La «gobernanza local», por su parte, se define como aquella que se lleva a cabo en el marco del *suco* o pueblo. Este último se ha adaptado a lo largo de siglos a cambios profundos en el régimen político. Hoy en día es central para la mayoría de los timorenses y representa el punto de contacto más importante de la población con el Gobierno central.

En lo que respecta a la sociedad tradicional timorense, el sistema de parentesco y de matrimonios conforma un pilar fundamental en su organización. El concepto de parentesco se basa en la idea de un grupo de personas relacionadas entre sí por «sangre», quienes constituyen un linaje o una familia extendida. Este grupo es percibido y se define como una *uma* o «casa» (Hohe, 2002). Las *umas* a su vez se interconectan según patrones de obligaciones mutuas, producto de matrimonios acordados. La casa y el lugar que uno ocupa en ella define la relación del individuo con otros en el pueblo, y aún en la actualidad las *uma* y las conexiones familiares que suponen ocupan un rol importante en la vida social de los timorenses (Brinke, 2013).

El *lisan*, también conocido por el término malayo *adat*, es el sistema tradicional no escrito que rige, desde el nacimiento hasta la muerte, todos los aspectos de la conducta individual y comunitaria, así como el lugar de las figuras de autoridad tradicional en una comunidad (Castillo Sánchez, 2022). Desde la perspectiva de los timorenses, las instituciones tradicionales, si bien son consuetudinarias, están altamente formalizadas. Para gran parte de la población, el *lisan* constituye el cuerpo legal central mediante el cual guían sus vidas y entienden las estructuras sociales. Los líderes tradicionales están conectados íntimamente al *lisan* y cuentan con responsabilidades tanto espirituales como temporales ligadas a la dirección de la comunidad y la resolución de disputas.

Un principio fundamental del *lisan* es el mantenimiento de equilibrio comunitario, y la disrupción o el desequilibrio son entendidos como un factor subyacente al conflicto social (Cummins y Leach, 2012). En el sistema, la división administrativa más pequeña es el *suco*. Cabe destacar, sin embargo, que este no solo es una unidad de pertenencia territorial sino también social (Brinke, 2013). El término *suco* proviene del malayo y se refiere a «las unidades sociopolíticas de grupos humanos cuyos miembros se identifican entre sí étnica, cultural, histórica y geográficamente» (Castillo Sánchez, 2022, p. 522). Cada *suco* a su vez está formado por una o varias *aldeias* o aldeas.

La importancia del *suco* radica en que ha sido una dimensión constante y fundamental de gobierno timorense durante varios siglos. Incluso en la actuali-

dad, en las zonas rurales donde vive aproximadamente el 70% de la población, es una institución sólida donde se dirimen aspectos ligados a la administración y las decisiones comunitarias. Las zonas urbanas, por su parte, también se organizan en *sucos*, aunque cuentan con estructuras significativamente diferentes a las de los pueblos rurales. Esto se debe a que no todos los habitantes pertenecen al mismo grupo étnico, y el impacto del sistema es menos notable (Brown, 2015).

Particularmente en las áreas rurales, el *suco* es donde la mayor parte de los timorenses tiene una experiencia directa de gobierno, dado que la capital, Dili, resulta lejana e inaccesible para muchos de ellos. Además, tiene especial importancia por ser el lugar de mayor interacción entre formas de gobernanza locales y consuetudinarias, con las formas estatales e institucionales (Brown, 2015). En efecto, el *suco* «constituye el punto de encuentro entre el pueblo y el Estado, es la institución localizada en la frontera entre ambos ámbitos» (Castillo Sánchez, 2022, p. 522).

A lo largo de la historia de Timor Oriental, tanto en el período antes como después de la independencia, la estructura y las autoridades del *suco* interactuaron con actores externos y los sistemas de administración que estos imponían. Frente a ellos, las estructuras tradicionales se readaptaron y mantuvieron, denotando su arraigo y centralidad en la sociedad timorense. El *suco*, por consiguiente, ha sido y continúa siendo una arena clave para la gobernanza en Timor Oriental, y por esta razón fue incluido en el sistema de poder gubernamental democrático del país luego de la independencia.

Evolución de la autoridad política

La administración local contemporánea en Timor Oriental debe ser entendida en el contexto de una larga trayectoria histórica de interacciones entre poder externo y autoridades tradicionales (Cummins y Leach, 2012). En efecto, los sistemas de gobernanza tradicional se remontan a los tiempos pre-coloniales, se mantuvieron durante la colonización portuguesa y la ocupación indonesia, y continúan teniendo un rol importante en la actualidad. Por esta razón, para poder entender la gobernanza en el país desde su independencia, es fundamental primero analizar cómo se desarrolló la autoridad política a lo largo de la historia.

Antes de volverse una colonia portuguesa en 1702, la isla de Timor estaba dividida políticamente en dos grandes áreas. La mitad oriental, que se correspondía aproximadamente con el actual territorio de la República Democrática de Timor Oriental, comprendía cuarenta y seis principados autónomos y estaba bajo la autoridad del *maromak oan* (el «gran señor»). La mitad occidental, por su parte, comprendía dieciséis principados y respondía a la dinastía Sonba'i. Los principados menores que estaban debajo del *maromak oan* y del rey Sonba'i dependían de la autoridad de los *liurais*. En tetun –el idioma nacional de Timor Oriental–, significa «más que la tierra», y esta figura es la máxima clase social y autoridad política

hereditaria en el sistema tradicional del país. Aún hoy, los *liurai* son líderes tradicionales influyentes al ser autoridades hereditarias de tipo monárquico (Castillo Sánchez, 2022).

Durante el período precolonial, los *liurai* a su vez subordinaban a los *datos*. Cada principado, por su parte, estaba dividido en *sucos*, constituidos por varias *aldeias*. Los *sucos* ejercían un poder autónomo significativo en lo que respecta a los asuntos locales, y cada autoridad tradicional contaba con responsabilidades importantes (dos Santos y da Silva, 2012). La administración portuguesa solo se estableció formalmente en Timor Oriental a comienzos del siglo XVIII, concentrándose casi exclusivamente en la ciudad y puerto de Dili y en unas pocas pequeñas poblaciones y enclaves de las costas.

La escasa presencia portuguesa, sumada a la falta de conocimiento del idioma local, afectaron el diálogo entre las comunidades y las autoridades coloniales. Sin embargo, a lo largo de los más de 450 años de presencia portuguesa, las estructuras de gobernanza tradicional continuaron guiando las vidas de las comunidades timorenses, y por ello las autoridades portuguesas reconocieron y tomaron las prácticas locales para beneficio de sus propios intereses (Cornish, 2015).

La administración portuguesa dependía de autoridades locales para implementar políticas coloniales a nivel de los pueblos, llevar a cabo tareas como recaudación de impuestos, supervisión del trabajo, y comunicación con otros *xefes do suco* o jefes de pueblo. En efecto, los *liurais* y *datos* constituyeron un puente entre las autoridades coloniales y la población local, y sobrevivieron a esta época gracias a las relaciones personales, matrimoniales y comerciales con los colonizadores (Castillo Sánchez, 2022).

Si bien la política portuguesa de gobierno indirecto distorsionó la autoridad de los *liurai* al cambiar el equilibrio de poder en las comunidades, y al eliminar pesos y contrapesos a la autoridad de estos líderes, las estructuras de creencias que sustentaban su Gobierno se mantuvieron (dos Santos y da Silva, 2012). Asimismo, el hecho de que la presencia portuguesa haya sido escasa en la mayor parte del territorio, y sobre todo en las zonas rurales, contribuyó a mantener vigentes y sólidas las autoridades tradicionales incluso hasta inicios de siglo XXI (Castillo Sánchez, 2022).

Durante el período de colonización portuguesa, si bien algunos principados timorenses eran extensos, otros eran pequeños, del tamaño de un *suco* individual. Cuando los portugueses consolidaron su poderío, los principados con mayor extensión territorial fueron separados para facilitar el dominio colonial, mientras que los reinos más pequeños y con menos poder fueron dejados intactos. Por esta razón, el *locus* central de poder tradicional en Timor Oriental se mantuvo al nivel del *suco*, donde la casa del *liurai* continúa ejerciendo su autoridad y exigiendo lealtad en la mayoría de las comunidades en la actualidad (Cummins y Leach, 2012).

El rol de los *liurai* en la época colonial fue ambivalente, dado que muchos de ellos apoyaron a las autoridades portuguesas, oprimiendo a la población bajo su dominio mediante un Gobierno feudal que beneficiaba a las elites (dos Santos y da Silva, 2012). A su vez, algunas de las insurrecciones anticoloniales más importantes fueron lideradas por *liurai*, como fueron los casos de la rebelión de Dom Boaventura de Manufahi en 1911 en contra del incremento de los impuestos y del trabajo forzado, y de Dom Aleixo Corte-Real de Ainaro, que dirigió la resistencia contra la invasión japonesa durante la Segunda Guerra Mundial (Castillo Sánchez, 2022).

Durante los veinticuatro años de ocupación indonesia entre 1975 y 1999, los *sucos* y su sistema de gobernanza también se vieron afectados por la administración extranjera y fueron altamente militarizados. Las autoridades indonesias introdujeron una gran cantidad de cambios en las prácticas de gobernanza tradicional. En un intento de consolidar sus instituciones estatales en Timor, reemplazaron los *liurai* por líderes locales e impusieron elecciones a nivel local. Aun así, a pesar del intento de las autoridades indonesias de establecer y extender sus estructuras de gobierno a las zonas rurales, la población continuó dependiendo de las estructuras ya existentes (dos Santos y da Silva, 2012; Wallis, 2012).

A pesar de la introducción de elecciones por parte de autoridades indonesias, la descendencia y las casas continuaron teniendo un rol importante a la hora de votar, y los candidatos o bien procedían de casas nobles, o se intentaba determinar su relación con una de ellas. En efecto, si bien las elecciones eran descritas como «democráticas», lo cierto es que, al momento de la selección de los candidatos, la decisión se tomaba de conformidad con la estructura de poder tradicional, donde la descendencia tenía un rol central. Así, un grupo determinado de personas se reunía para debatir la elección de candidatos hasta alcanzar el consenso (Hohe, 2002).

Asimismo, una gran proporción de la población en las zonas rurales, y en especial los ancianos de los pueblos, adherían a la idea de que los líderes locales o *xefes do suco* debían pertenecer a una casa que detentaba autoridad política. De esta forma, el candidato de la familia o casa «adecuada» era electo, y su poder informal se volvía formal a través de las nuevas instituciones indonesias (Hohe, 2002). El peso de las nociones tradicionales de autoridad también se evidencia en el hecho de que candidatos que contaban con una relación menos clara con una *uma* recibían menos apoyo por parte de la población (Behrend, 2011).

En definitiva, tanto el Gobierno colonial portugués como el indonesio llevaron a cabo estrategias para forzar a los timorenses a obedecer sistemas diseñados para dominar y explotarlos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por subyugar a la población, los sistemas tradicionales de gobernanza continuaron existiendo en las zonas rurales, donde aún reside la mayoría de los habitantes (dos Santos y da Silva, 2012).

Tras la retirada de Indonesia del territorio y previo al establecimiento de la autoridad de UNTAET, hubo un periodo en Timor Oriental en el que no existían ni instituciones estatales ni Estado de derecho formal. Sin embargo, en esta instancia la población se organizó según sus prácticas tradicionales. Esta situación persistió en los primeros años luego de la independencia, lo cual se vio reflejado en encuestas que revelaban que mientras la población era consciente de que Timor Oriental se había convertido en un Estado independiente, «no tenían idea» de lo que significaba la Constitución (Wallis, 2012).

De esto se puede concluir que la constante a lo largo de la cronología timorense ha sido la centralidad de la estructura del *suco*, que mantuvo cierto orden social y político incluso en momentos en los que existía un vacío administrativo en el territorio. Ni siquiera luego de la independencia, a pesar de que el Estado no había logrado aún gran alcance y presencia en la vida cotidiana de la población rural, se produjo una situación de anarquía *hobbesiana* en el país. Por el contrario, la mayoría de la población continuó rigiéndose según prácticas sociopolíticas locales, centradas en su *suco* y *aldeia* (Wallis, 2012). Tal como sostiene Hohe (2002), siglos de dominio colonial portugués y décadas de ocupación indonesia sobre Timor Oriental no lograron erradicar las estructuras sociopolíticas locales, lo cual evidencia su resiliencia y estabilidad.

La introducción de instituciones liberales

La introducción de un modelo democrático externo en Timor Oriental se dio por primera vez en agosto de 1999, cuando la UNTAET llevó a cabo una consulta popular, con votación directa, secreta y universal, para determinar si el pueblo aceptaba o rechazaba la anexión a la República de Indonesia, manteniendo con ella un régimen de autonomía especial. Si la población no aceptaba esta opción, se produciría la separación de los países (Castillo Sánchez, 2022).

Para la consulta popular se empleó un sistema electoral importado, probado por la ONU en los procesos de Camboya, Mozambique, Namibia y Sudáfrica. Este procedimiento ignoró el papel de las autoridades y los procesos locales en la toma de decisiones comunitarias. En efecto, se aplicó el sistema «un ciudadano un voto», que supone la lógica de igualdad entre los ciudadanos, concepto que nunca había sido implementado en Timor Oriental. Históricamente, las estructuras locales han jerarquizado las opiniones de los ancianos y de las autoridades tradicionales, otorgándoles más legitimidad social y política que las de los jóvenes, así como las de los hombres sobre las de las mujeres (Castillo Sánchez, 2022).

Durante el periodo de la consulta, si bien el proceso electoral no tuvo en consideración el papel de las autoridades y las estructuras locales, el compromiso de los líderes tradicionales influyentes —los *liurais* y los *xefes de suco*— con la población fue esencial para el éxito de las elecciones. El objetivo central, más allá de

cualquier diferencia política, era unificar la lucha por la independencia (Castillo Sánchez, 2022). Cerca del 80% de los votos de la consulta popular se proclamaron en contra de la integración como una provincia indonesia, lo que dejó abierto el proceso de independencia para Timor Oriental.

Como consecuencia de estos resultados, en octubre de 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1272 que establecía la UNTAET, cuya responsabilidad era preparar la capacidad de autogobierno del futuro país mediante la creación de instituciones estatales liberales (Cruz Aguilar, 2015). Esta misión llegó al territorio con la hipótesis de que existía allí un vacío político, y que, tras la destrucción generada por las milicias pro-indonesias en 1999, era necesario crear una nueva nación «de cero». Dicho esto, si bien es cierto que existía un vacío administrativo y que no existían instituciones estatales formales tras la ocupación indonesia, eso no equivalía a la ausencia de una comunidad política (Brown, 2015).

Una de las ideas centrales del Estado democrático es que es una entidad en la que participa la población (Hohe, 2002). Lo que se suele olvidar es el hecho de que muchas poblaciones nunca han conocido un Estado democrático, y que sus paradigmas locales no se basan en principios democráticos. Esto es particularmente cierto para poblaciones cuyos paradigmas nacieron en un contexto no-estatal, como es el caso de Timor Oriental. Por esta razón, para llevar a cabo una «construcción de Estado» exitosa, como se proponía la UNTAET, era vital que la comunidad internacional comprendiera las estructuras sociales y las nociones de autoridad y legitimidad política a nivel local.

En términos generales, un Gobierno u organismos estatales que no se ajusten a las nociones de legitimidad política de la población, si bien pueden estar en concordancia con instrumentos internacionales de derechos humanos, pueden interferir en la participación local. Se corre el riesgo, por consiguiente, de que el Gobierno no sea aceptado por la cosmovisión local de la población (Hohe, 2002). La hipótesis de la ONU de que existía una *tabula rasa* política en Timor Oriental hizo que la UNTAET abordara el proceso de democratización asumiendo que no existía ningún paradigma local en pugna con aquel que la comunidad internacional proponía, y que solo era cuestión de «trasplantar» un Estado liberal, en vez de partir de la base de las estructuras de gobernanza preexistentes y relevantes a nivel local. En efecto, se asoció la gran destrucción física con una presunta ausencia de estructuras para la organización local (Cornish, 2015).

Sin embargo, este diagnóstico estaba errado: a lo largo de la historia, y aún ante circunstancias muy complejas y cambios en sistemas administrativos impuestos desde afuera, los conceptos de poder locales habían sobrevivido. La estabilidad a nivel local se basó en estructuras de poder tradicionales que actuaban como el marco para absorber influencias externas. De hecho, especialmente en tiempos de crisis, las estructuras tradicionales fueron un pilar fundamental al proveer una base de entendimiento común en un contexto de destrucción masi-

va (Hohe, 2004). En la práctica, la hipótesis de la UNTAET de un escenario de *tabula rasa* en Timor Oriental hizo que se le otorgue poca relevancia a las prácticas y las estructuras de gobernanza locales en pro de un modelo institucionalista y tecnocrático (Cornish, 2015).

La UNTAET siguió el sistema administrativo indonesio, que posteriormente también fue adoptado por el Estado independiente de Timor Oriental. El país se dividió en 13 distritos, 65 subdistritos, 442 *sucos* y 2228 *aldeias*, con cada uno de los 13 distritos y 67 subdistritos del país a cargo de un administrador designado por el Gobierno central (Wallis y Neves, 2021). A partir de octubre de 1999, la Administración de Transición se centró casi exclusivamente en la capital de Timor Oriental, Dili. Asimismo, centralizó la toma de decisiones y su personal en la ciudad, lo cual trajo una escasa llegada a la mayoría de la población, así como poca comprensión de los problemas políticos regionales (Philpott, 2006).

La Administración de Transición prácticamente no interactuó con los *sucos* y las *aldeias*, otorgándoles pocas vías para influir en el proceso de construcción del Estado o recibir recursos para facilitar la gobernanza local que ejercían. Esto trajo aparejado consecuencias en el proceso de redacción de la Constitución, ya que provocó que la descentralización de poderes administrativos y políticos no fuera vista como una prioridad (Wallis y Neves, 2021).

Por consiguiente, tras la independencia, los *sucos* y las *aldeias* fueron reconocidos meramente como divisiones administrativas, en lugar de instituciones formales, sin medios para influir en la toma de decisiones del Gobierno central o recibir recursos gubernamentales (Wallis y Neves, 2021). A pesar de esto, las autoridades tradicionales, especialmente en el marco del *suco*, continuaron siendo importantes, aún sin un rol en las instituciones políticas formales de la Administración de Transición (Castillo Sánchez, 2022).

En treinta meses, la «construcción de Estado» llevada a cabo por la UNTAET logró establecer una serie de instituciones básicas para la gobernanza y administración del país. En cinco meses, la Asamblea Constituyente redactó la nueva Constitución. Esta Asamblea luego se transformó en el parlamento del Estado independiente. El 20 de mayo del 2002, el Gobierno fue transferido de la supervisión internacional a las autoridades timorenses (Hohe, 2004).

El primer artículo de la Constitución nacional introduce principios liberales, al definir a Timor Oriental como un Estado «democrático, soberano, independiente y unitario basado en el estado de derecho, la voluntad del pueblo y el respeto de la dignidad de la persona humana» (Wallis, 2012). A su vez, en el segundo artículo, se establece que el Estado «reconoce y valora las normas y costumbres de Timor Oriental que no sean contrarias a la Constitución o las leyes» (Castillo Sánchez, 2022). A partir de ello, tras la independencia, comenzaron los esfuerzos por parte del Estado para conciliar ambos aspectos: las instituciones y los principios liberales, y las estructuras y concepciones de poder locales.

El consejo de *suco*: gobernanza local híbrida

En 2004 comenzó un proceso de descentralización administrativa en el que se reconoció el significativo rol sociopolítico de los actores locales (Wallis y Neves, 2021). En efecto, tal como sostiene Castillo Sánchez, «era importante legitimar urgentemente el papel que hasta ese momento habían desempeñado los líderes y órganos comunitarios en la formación del país y dotarlos de investidura oficial en la nueva administración» (2022, pp. 536-537). En este sentido, la ley 2/2004, del 18 de febrero de 2004 sobre la elección de los jefes y consejos de *suco*, y el decreto-ley 5/2004, del 14 de abril de 2004, de autoridades comunitarias fueron la base para definir jurídicamente, por primera vez, a las autoridades tradicionales como el *suco*, el consejo de *suco*, el jefe de *suco*, y el jefe de *aldeia*, y sus funciones y cómo se elegirían por medios democráticos (Castillo Sánchez, 2022).

En primera instancia, este nuevo órgano comunitario se organizó de modo tal que quedaría compuesto por: el jefe de *suco*, los jefes de las *aldeias* que componen el *suco*, dos representantes de mujeres, dos representantes de jóvenes (un hombre y una mujer), y un anciano (hombre o mujer). Así, al incluir tanto a mujeres como a jóvenes en el consejo, se concilió una institución consuetudinaria con los requerimientos de una democracia liberal (Castillo Sánchez, 2022).

En efecto, cabe destacar que si bien *lisan* es un sistema central en la forma tradicional de concebir la comunidad política, incluye nociones de clase, autoridad masculina, y liderazgo jerárquico, privilegiando a determinadas *umas* para las posiciones de liderazgo (Cummins y Leach, 2012). Asimismo, normalmente las mujeres no tienen permiso para hablar durante las ceremonias tradicionales, y los hombres ancianos son quienes tienen autoridad a nivel local. El dominio público de la política es considerado por la mayoría como la arena de los hombres (Brinke, 2013). En el caso de los jóvenes –definidos, por tradición, no por edad sino por estado civil como una persona soltera sin hijos– su opinión tradicionalmente no pesa tanto como la de los ancianos (Castillo Sánchez, 2022).

Además, se les otorgó un papel indirecto en el consejo de *suco* a los ancianos o *katuas*, quienes también son parte del andamiaje de las autoridades tradicionales en las zonas rurales. En tal sentido, la legislación de 2004 estableció que el jefe de *suco* podía invitar a uno o más miembros del consejo de *katuas*, si los hubiera, a asistir a las reuniones, con derecho a uso de la palabra, pero sin voto. De esta forma, sin reconocerlos oficialmente, se respetó su rol tradicional en el marco del *suco* (Castillo Sánchez, 2022).

La introducción de un sistema electoral democrático también transformó el rol del *liurai*, que históricamente era visto como sagrado e inalterable. Esta figura no fue incluida en el proceso electoral por tratarse de una autoridad hereditaria de tipo monárquico. En paralelo a la limitación del poder del *liurai*, el nuevo sistema habilitó a que sectores de la comunidad que previamente no podían ocupar un lugar de autoridad lo hagan (dos Santos y da Silva, 2012).

Antiguamente, a través del sistema del *liurai*, sólo un pequeño grupo de élites se veía empoderado en el proceso de toma de decisiones. El nuevo sistema democrático, en contraste, se basa en la idea del gobierno de la mayoría, abriendo la posibilidad para que se tomen decisiones de forma colectiva, en principio permitiendo que la población se vuelva dueña en los procesos y resultados de la gobernanza local. Este sistema ha dado lugar a la conformación de nuevas elites locales, que ahora incluyen a personas con educación formal y a líderes políticos, en lugar de preservar el liderazgo únicamente para los *liurai*, terratenientes y ricos (dos Santos y da Silva, 2012).

A pesar de la ausencia de reconocimiento formal de la figura del *liurai* y del surgimiento incipiente de nuevas élites tras la introducción del sistema electoral democrático, al nivel de los *sucos* aún se da una migración de nociones tradicionales hacia lo moderno. En efecto, si bien los candidatos a jefes de *suco* son electos por ser considerados capaces de desempeñarse en una función de gobierno «moderna», el liderazgo a nivel local implica tener capacidad de mando, coordinación, y de resolución de conflictos, tareas significativamente más fáciles de realizar si el candidato es reconocido como un líder tradicional (Cummins y Leach, 2012).

La coexistencia de estructuras tradicionales y liberales se expresa de formas diferentes según el *suco*. Cummins y Leach (2012) desarrollaron tres modelos que dan cuenta los escenarios posibles tras la introducción de elecciones democráticas al nivel del pueblo. El primero consiste en la estricta herencia del cargo de autoridad, dado que en este caso el *liurai* que posee la legitimidad tradicional para ejercer el poder se presenta a elecciones y confirma por medios «democráticos» la distribución de poder vigente previo al proceso. En el segundo caso, la *uma* del *liurai* presenta a uno de sus miembros para competir en las elecciones para jefe de *suco*, manteniendo así el cargo en las manos «apropiadas». Es posible que más de un miembro de la casa participe de la carrera electoral, lo cual amplía el abanico de candidatos y abre la posibilidad de incorporar un componente meritocrático (Cummins y Leach, 2012).

El tercer caso ocurre cuando un individuo que no posee autoridad tradicional ni es parte de la familia o casa «correcta» gana elecciones, y obtiene el apoyo simbólico del *liurai* y de otros miembros influyentes de la comunidad. Es decir, se da una «autorización» de la figura que ganó las elecciones por parte de la autoridad tradicional. Este proceso puede darse tanto previo como inmediatamente después de las elecciones, en ceremonias especiales para consolidar la superioridad ritual de los líderes tradicionales por sobre aquellos investidos con tareas políticas y administrativas. En estos casos, es posible que los jefes de *suco* no puedan realizar la totalidad de las funciones relacionadas al ámbito de *lisan* (Cummins y Leach, 2012). El caso más frecuente es el segundo, y el menos común es el primero (Feijó, 2015).

Todos los escenarios posibles descritos dan cuenta del hecho de que la población está encontrando formas de conciliar dos sistemas con formas distintas de entender la legitimidad (Feijó, 2015). De este modo, los consejos de *suco* se volvieron una forma de gobernanza local híbrida, compuesta por líderes que corresponden a concepciones tradicionales de legitimidad (hombres ancianos, por lo general pertenecientes a una casa respetada a nivel local), así como representantes democráticos «modernos», esto es, mujeres y jóvenes (grupos habitualmente relegados en la gobernanza tradicional) (Brinke, 2013).

Cabe destacar que, si bien la integración de mujeres al consejo de *suco* representó un gran avance para su participación en la arena política, en 2022, solo un 4,75% de los cargos para jefe de *suco* era ocupado por mujeres (CARE Timor-Leste, 2022). En efecto, existe una marcada división entre el nivel nacional y el local en la participación femenina en la gestión pública. Mientras que las mujeres ocupan el 38,5% de los escaños en el Parlamento de Timor Oriental, su participación en la toma de decisiones a nivel local es muy baja, y carecen de apoyo para alcanzar posiciones de liderazgo en el *suco* (Cowan, 2022). En un estudio llevado a cabo en 2008 por la ONG timorense Centro de Estudios para la Paz y el Desarrollo (CEPAD), una de las mujeres entrevistadas expresó que: «debido a la cultura, la democracia en Timor es solo para los hombres. Eso es discriminación hacia las mujeres» (2008, p. 78, traducción propia). Persiste, por tanto, el desafío de lograr la plena integración de las mujeres en los cargos.

Democracia y legitimidad política

Al igual que muchas otras naciones poscoloniales, Timor Oriental se caracteriza por tener un sistema político híbrido, en el que coexisten modelos de gobernanza occidentales, generalmente liberales, con prácticas de gobernanza locales ligadas a un lugar y a una cultura que gozan de amplia legitimidad social (Brown y Gusmao, 2009). De hecho, dada la centralidad de las estructuras tradicionales para la gobernanza y organización a nivel local a lo largo de la historia, gran parte de la población considera importante el hecho de que lo tradicional no quede relegado frente a lo moderno. En efecto, en una investigación llevada a cabo en trece distritos, entre 2007 y 2009, se constató que varios jefes de *suco* consideraban necesario que las estructuras tradicionales tengan un lugar dentro del sistema democrático formal (CEPAD, 2010).

A su vez, los líderes locales han expresado que, a pesar de que la democracia no estaba del todo consolidada en la sociedad, algunos elementos ya estaban presentes previo a la introducción de instituciones liberales. Según ellos, si bien sus medios eran diferentes, los fines eran similares. Se puede citar el ejemplo del sistema *nabe bití*, donde la comunidad se reúne para dirimir cuestiones difíciles entre miembros de la comunidad, familias y grupos de las aldeas o del *suco*. En efecto, muchos de los participantes de la investigación sugieren que es necesario

vincular elementos de la democracia occidental con valores tradicionales para que ambos resulten complementarios en el proceso de democratización del país, y para fomentar la tolerancia y el respeto mutuos (CEPAD, 2010). En este sentido, la ley sobre los consejos de *sucu* de 2004 es un esfuerzo por integrar al Estado liberal una institución tradicional de larga trayectoria histórica.

El arraigo de gran parte de la población a las estructuras y autoridades tradicionales a nivel local no significa, sin embargo, que exista un rechazo hacia la democracia. En efecto, los timorenses han abrazado el modelo y lo practican tanto a nivel nacional como local. Un indicador de esto es la celebración de elecciones presidenciales, parlamentarias y para jefe de *sucu* cada cinco años con altos niveles de participación. Desde la independencia, alrededor de tres cuartos de la población vota en las elecciones parlamentarias y presidenciales. A pesar de que la votación es voluntaria y exige a la población votar en su distrito local —lo que implica para muchos viajes largos y costosos—, los niveles de participación electoral sugieren que existe un alto nivel de interés en la participación política a nivel estatal a través de medios democráticos (Wallis y Neves, 2021).

Por otro lado, más allá de las luchas por el poder entre las élites políticas, una retórica política divisiva e incertidumbre política, la Constitución ha perdurado y los principios democráticos se han respetado. Si bien han existido crisis —notablemente en 2006— los líderes políticos han recurrido de forma consistente a mecanismos constitucionales y pacíficos para resolver los conflictos (Wallis y Neves, 2021).

En lo que respecta a la democracia electoral, se destaca por haber organizado varias rondas de elecciones de forma exitosa y autónoma desde la retirada de las fuerzas de la ONU en 2012 (Belo Ximenes, 2019). Según Freedom House, el país ha celebrado elecciones competitivas y llevado a cabo transferencias de poder pacíficas desde 2002. Asimismo, es el único país del Sudeste Asiático (que es una región donde la democracia ha retrocedido en la última década) en ser catalogado de «libre» (Kurlantzick, 2021). Por otra parte, desde la independencia se han desarrollado medios independientes, y ningún periodista ha sido encarcelado por su trabajo, lo que contribuye al ambiente democrático del país, que también contrasta con la situación de otros países de la región (Belo Ximenes, 2019).

Otro factor a tener en cuenta es que la idea de elecciones como una herramienta para elegir las autoridades políticas tiene una carga simbólica para gran parte de los timorenses. En efecto, muchos de ellos tienen la experiencia personal de haber participado en la consulta popular de 1999 que conllevó a la independencia del país. Por lo cual, las elecciones representan el rechazo hacia la opresión de la ocupación indonesia, y la reivindicación de la independencia y la esperanza. Esta experiencia continúa siendo sumamente importante y el sacrificio por la independencia constituye una forma de conexión entre el Estado y la población (Brown, 2013).

A partir de lo descrito, se evidencia que no existe un rechazo generalizado hacia la democracia electoral en Timor Oriental. En efecto, tras una investigación llevada a cabo en doce *sucos* de cinco distritos del país a finales de 2009, se encontró que en ninguna de las entrevistas se cuestionó el valor de la democracia, ni la existencia de partidos políticos para la elección de líderes a nivel nacional (Gusmao, 2012). Asimismo, las autoridades locales han continuado con el buen funcionamiento de las instituciones tras la retirada de la ONU.

Sin embargo, el desafío que se presenta es el de conciliar dos formas de entender el poder y la legitimidad, sobre todo al nivel del *suco*, que representa el contacto más directo con el Estado para la mayoría de los timorenses. Feijó (2015) argumenta que no es cuestión de contraponer los elementos endógenos a los exógenos, dado que coexisten tanto nociones embrionarias de democracia como conceptos fuertemente arraigados de legitimidad tradicional.

No obstante, existe una brecha entre los principios fundamentales de la sociedad tradicional y los requerimientos de una democracia moderna basada en la igualdad de los ciudadanos. En efecto, la aceptación de prácticas tradicionales sin la promoción de cambios para contrarrestar sus elementos discriminatorios hacia las mujeres o hacia la juventud podría conllevar a una democracia «feudal». No obstante, esto no significa que se pueda ignorar que la forma más común de legitimidad política se desprende de nociones arraigadas en la sociedad desde tiempos precoloniales (Feijó, 2015). Tal como sostiene Hohe (2004), no es cuestión de romantizar las estructuras tradicionales, pero sí es fundamental tenerlas presentes.

En Timor Oriental no existe un deseo generalizado de crear un Gobierno nacional basado en prácticas consuetudinarias, y la población ha mostrado entusiasmo por votar, y apoyo hacia varios principios de gobernanza democrática. Sin embargo, los timorenses quieren que el sistema democrático reconozca e interactúe con sus valores, normas y prácticas que cuentan con un gran arraigo en todo el país (Brown y Gusmao, 2009). Por esta razón, el desafío es promover una articulación entre un Estado moderno y las ideas tradicionales de legitimidad política (Feijó, 2015).

Conclusiones

A lo largo de la historia, el pueblo de Timor Oriental ha sido sujeto a la imposición de diversos modelos de Gobierno externos que han intentado modificar su forma de organización y el rol de sus autoridades locales, así como sus nociones de legitimidad política tradicional. Sin embargo, incluso tras cambios en la administración y en escenarios de alta conflictividad, la población logró mantener un orden social y político por medio de la continuidad de estructuras tradicionales en el marco del *suco*, guiadas por el *lisan*.

En 1999, finalmente terminó la ocupación extranjera, y con la llegada de la Administración de Transición a la isla comenzó la «construcción del país» y de la democracia, mediante la creación de instituciones liberales. En 2002, se obtuvo la independencia, poniendo fin a siglos de dominio extranjero, e iniciando su historia como joven nación. Desde entonces, el país se ha consolidado como la democracia más fuerte del Sudeste Asiático, llevando a cabo elecciones libres y transparentes con altos niveles de participación popular. En paralelo, a nivel local, la vida cotidiana de los timorenses sigue siendo guiada en gran medida por las autoridades tradicionales de los *sucos*. Ambas dinámicas coexisten, generando un escenario político híbrido que no necesariamente representa un problema *per se*, aunque genera desafíos para el joven Estado.

En efecto, tal como sostiene Anne Brown (2010), el reconocimiento de los procesos y valores locales, y la creación de vías para una interacción constructiva entre estos y las estructuras estatales forma parte de entender a las sociedades no como meros receptores pasivos de un proyecto de construcción de Estado, sino como actores centrales de la comunidad política. Allí radica el desafío para la democracia en Timor Oriental: en la capacidad estatal de conciliar las estructuras políticas tradicionales que cuentan con un profundo arraigo y legitimidad en la población, con instituciones liberales y democráticas.

Se puede considerar la ley sobre los consejos de *sucos* como un avance en este sentido, dado que compatibiliza una estructura tradicional con el principio de igualdad ciudadana, contrarrestando también la exclusión de las mujeres y de los jóvenes de la arena política. Además, resulta una institución fundamental para conectar al Estado central con la población rural, que representa la gran mayoría del país.

En conclusión, el caso de Timor Oriental demuestra que lo liberal y lo tradicional no son intrínsecamente incompatibles, y que un proceso de conciliación puede tender un puente entre ambos. En este sentido, tanto lo liberal como lo local deben adaptarse mutuamente, evitando la idealización de cualquiera de los dos modelos. En última instancia, es fundamental que las instituciones estatales tengan sentido y sean consideradas como legítimas por el propio pueblo que gobiernan. Para el logro de este fin, resulta indispensable que el Estado avance hacia una articulación con las nociones políticas tradicionales (Brown, 2015; Wallis, 2012).

Referencias bibliográficas

- BEHREND, M. (2011). Interrogating the Liberal Peace in East Timor. [Tesis de Maestría]. Victoria University of Wellington.
<https://doi.org/10.26686/wgtn.16992595.v1>

- BELO XIMENES, F. (2019). Celebrating Democracy and Peace in Timor-Leste. *The Diplomat*.
<https://thediplomat.com/2019/08/celebrating-democracy-and-peace-in-timor-leste/>
- BRINKE, S. (2013). Between the Paradigms: Youth Representatives and Local Governance in Timor-Leste. *Utrecht University Blog*.
<https://cchr.uu.nl/between-the-paradigms-youth-representatives-and-local-governance-in-timor-leste/>
- BROWN, M. A. (2010). Local Identity and Local Authority: Culture and Local Government in Timor-Leste. En S. Farram (ed.), *Locating Democracy. Representation, Elections and Governance in Timor-Leste* (pp. 42–51). Charles Darwin University Press.
- BROWN, M. A. (2013). *Timor Leste: Addressing legitimacy issues in fragile post-conflict situations to advance conflict transformation and peacebuilding*. The University of Queensland.
https://berghof-foundation.org/files/publications/UoQ_Grant_Timor_Leste_Report.pdf
- BROWN, M. A. (2015). State formation and political community in Timor-Leste - the centrality of the local. *RCCS Annual Review. A selection from the Portuguese Journal Revista Crítica de Ciências Sociais*, 7.
<https://doi.org/10.4000/rccsar.615>
- BROWN, M. A. y GUSMAO, A. F. (2009). Peacebuilding and Political Hybridity in East Timor. *Peace Review*, 21(1), 61-69.
<http://dx.doi.org/10.1080/10402650802690086>
- CARE TIMOR-LESTE (2022). *Long Term Program Strategy 2015 - 2030*.
<https://care.org.tl/wp-content/uploads/2022/11/CITL-LTP-Strategy-Document-FINAL-May-2022.pdf>
- CASTILLO SÁNCHEZ, A. (2022). Las autoridades tradicionales y los modelos democráticos externos en el proceso de la formación del Estado en Timor-Leste. *Estudios de Asia y África*, 57(3), 519-545.
<https://doi.org/10.24201/ea.v57i3.2787>
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PAZ Y EL DESARROLLO. (2010). *Timor-Leste: Voices and Paths to Peace*. <https://www.interpeace.org/resource/timor-leste-voices-and-paths-to-peace/>
- CORNISH, S. E. (2015). *Imposing the Liberal Peace: State-building and Neo-liberal Development in Timor-Leste* [Tesis de maestría, University of Canterbury]. UC Library. <http://dx.doi.org/10.26021/4335>
- COWAN, E. (2022). *Gender and power analysis: Timor-Leste*. CARE Timor-Leste.
<https://careevaluations.org/wp-content/uploads/1.-Timor-Leste-Gender-and-Power-Analysis-Full-report.pdf>

- CRUZ AGUILAR, S. L. (2015). *Timor Oriental: las operaciones de paz y la reforma del sector de seguridad* [Conferencia]. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima, Perú.
<https://alacip.org/cong15/int-aguilardc.pdf>
- CUMMINS, D. y LEACH, M. (2012). Democracy Old and New: The Interaction of Modern and Traditional Authority in East Timorese Local Government. *Asian Politics & Policy*, 4(1), 89–104. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1943-0787.2011.01321.x>
- DOS SANTOS, A. B. y DA SILVA, E. (2012). Hybrid governance: Introduction of a modern democratic system and its impact on societies in east Timorese traditional culture. *Local-Global: Identity, Security, Community*, 11, 206–220. <https://search.informit.org/doi/10.3316/informit.027914746959659>
- FEIJÓ, R. G. (2015). Timor-Leste: The Adventurous Tribulations of Local Governance after Independence. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 34(1), 85–114.
- GAMERO RUS, J. M. (2005). *Timor Oriental: ¿una experiencia única y exitosa de reconstrucción?* [Sesión de Congreso] VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, Madrid.
<https://aecpa.es/files/congress/7/actas/area06/GT28/GAMERO-RUS-Jesus-Marcos>
- GUSMAO, A. (2012). Electing Community Leaders: Diversity in Uniformity, *Local-Global: Identity, Security, Community*, 11, 180-191.
<https://search.informit.org/doi/10.3316/informit.027896113988401>
- HOHE, T. (2002). The Clash of Paradigms: International Administration and Local Political Legitimacy in East Timor. *Contemporary Southeast Asia*, 24(3), 569–589.
- HOHE, T. (2004). Local Governance After Conflict: Community Empowerment in East Timor. *Journal of Peacebuilding & Development*, 1(3), 45-56.
<https://doi.org/10.1080/15423166.2004.681592442113>
- KURLANTZICK, J. (2021). *Why Has East Timor Built the Strongest Democracy in Southeast Asia?* Council on Foreign Relations.
<https://www.cfr.org/blog/why-has-east-timor-built-strongest-democracy-southeast-asia>
- PHILPOTT, S. (2006). East Timor's double life: Smells like Westphalian spirit. *Third World Quarterly*, 27(1), 135-159.
<http://dx.doi.org/10.1080/01436590500370004>
- WALLIS, J. (2012). A liberal-local hybrid peace project in action? The increasing engagement between the local and liberal in Timor-Leste. *Review of International Studies*, 38(4), 735-761.
<https://doi.org/10.1017/S0260210511000787>
- WALLIS, J. y NEVES, G. (2021). Evaluating the Legacy of State-building in Timor-Leste. *Asian Journal of Peacebuilding*, 9(1), 19-40.
<https://doi.org/10.18588/202105.00a171>



Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires