

O KOSOVO E A COMUNIDADE INTERNACIONAL

Kosovo, Timor e direito de ingerência humanitária

Teresa de Sousa

Jornalista do Público

Num espaço de tempo curto, a opinião pública portuguesa viu-se confrontada com dois conflitos internacionais nos quais Portugal esteve directamente envolvido. Na Primavera de 1999, quando a nato conduziu durante dois meses uma guerra aérea contra o regime de Belgrado para pôr cobro à limpeza étnica contra a população albanesa do Kosovo e obrigar Slobodan Milosevic a retirar as suas tropas da província. Em Setembro deste mesmo ano, quando o Conselho de Segurança da onu decidiu recorrer ao uso da força para obrigar o regime de Jacarta a desistir da política de terra queimada que praticou em Timor-Leste logo após o referendo organizado sob a égide das Nações Unidas sobre a autodeterminação do território, ocupado ilegalmente pela Indonésia em 1975.

Em ambas as situações, a comunidade internacional estava perante o desrespeito absoluto pelos direitos humanos mais elementares por parte de dois regimes autoritários e nacionalistas, dispostos a recorrer de forma sistemática ao massacre e à expulsão de populações civis para atingir os seus fins, indiferentes a qualquer tipo de pressões internacionais. As acções criminosas de Belgrado e Jacarta foram provocadas pela mesma aspiração de minorias étnicas a exercerem o seu direito à autodeterminação. Nos dois casos, a mesma orgia de violência contra populações civis indefesas foi justificada pela mesma necessidade de preservar a integridade territorial dos países que as cometeram. No Kosovo e em Timor estavam em causa os mesmos valores políticos e morais. Nos dois casos, uma larga maioria de países membros do Conselho de Segurança da onu estava inclinada a aprovar uma resolução autorizando a comunidade internacional ao uso da força.

E, no entanto, as reacções da opinião pública e das elites portuguesas aos dois acontecimentos não podiam ter sido mais distintas.

A opinião pública pareceu reservar à crise no Kosovo a mesma relativa indiferença a que votara anteriormente à crise na Bósnia-Herzegovina, entre 1992 e 1995, quando o regime de Belgrado levou a cabo nessa antiga república jugoslava a mesma política macabra de agressão e de limpeza étnica.

Pelo contrário, os acontecimentos em Timor-Leste provocaram uma vigorosa, determinada e ampla mobilização nacional a favor das vítimas da barbárie indonésia, que ultrapassou todas as expectativas. Ao contrário do que se verificou durante a intervenção militar da nato no Kosovo, a extraordinária mobilização nacional a favor desse pequeno povo indefeso e distante levou a que uma maioria esmagadora da população portuguesa fosse favorável a uma intervenção militar urgente da comunidade internacional em Timor e à participação de Portugal nessa intervenção. No Kosovo, esse apoio foi muito mais mitigado, traduzindo-se numa maioria, ainda que pouco expressiva, contra a intervenção militar.

Nas duas situações, foi também diametralmente diferente a reacção das elites nacionais. No Kosovo, apesar do envolvimento directo de Portugal nas decisões sobre a operação

militar enquanto membro da Aliança Atlântica e da União Europeia, a intervenção da nato foi implacavelmente criticada por uma maioria muito significativa de personalidades políticas e intelectuais, em contraste com o que se verificou na maioria dos países europeus membros da Aliança. Esta crítica fundamentou-se na denúncia da violação da lei internacional, dada a ausência de mandato do Conselho de Segurança da onu, mas foi muito mais longe, até à responsabilização da nato e, sobretudo, dos Estados Unidos por um acto de agressão inútil e inadmissível. As críticas varreram o espectro político e ideológico nacional de uma ponta à outra, unindo personalidades tão distintas como Mário Soares, Eduardo Lourenço ou Freitas do Amaral e instituições tão díspares como a Igreja Católica e o Partido Comunista.

Em Timor, a onda virou radicalmente, gerando a quase unanimidade nacional a favor de uma intervenção militar contra Jacarta com ou sem mandato do Conselho de Segurança da onu. A vaga de antiamericanismo que se verificou na crise do Kosovo contra a acção da nato apenas variou de objectivo, passando a ser contra a inacção e a cumplicidade dos Estados Unidos. As mesmas vozes que condenaram a intervenção da Aliança por falta de legitimação do Conselho de Segurança passaram a exigir uma intervenção em Timor independentemente de uma decisão do Conselho de Segurança.

As duas situações eram distintas à luz do direito internacional vigente. Timor nunca foi reconhecido como parte da Indonésia pela comunidade internacional. O Kosovo é uma província da Sérvia. Mas, em ambos os casos, o que estava em causa era fazer parar pela força um massacre contra populações indefesas.

Como explicar esta disparidade de avaliações, reacções e critérios?

Portugal é particularmente sensível ao que se passa num território a que está unido por séculos de colonialismo e por mais de vinte anos de incessante esforço diplomático para levar a comunidade internacional a reconhecer o direito do povo de Timor à autodeterminação. A opinião pública portuguesa acompanhou de perto a história de resistência de um povo que durante anos teve em Portugal o seu único defensor na arena internacional e assumiu um pouco como suas as suas dores. A comunhão da língua e da religião – evocada com insistência por alguns quadrantes políticos – ajudou a encurtar drasticamente a distância geográfica que separa Portugal de Timor.

As distintas percepções dos dois casos pelas elites nacionais é mais chocante. Como conciliar o «legalismo» como critério dominante, num caso, com a supremacia da defesa dos direitos fundamentais no outro? Como entender uma tamanha disparidade de critérios na avaliação de duas situações tão próximas no tempo e nos valores que punham em causa?

Sejam quais forem as motivações políticas que tenham contribuído para justificar as posições dominantes nas duas situações, algumas das questões fundamentais levantadas por ambas estiveram chocantemente ausentes do debate nacional. Nos dois casos estavam em causa milhares de pessoas indefesas, brutalizadas na sua vida, na sua dignidade, na sua existência pelo facto de serem diferentes e de aspirarem ao direito a conduzirem o seu próprio destino. Nos dois casos, a primeira questão que se punha à comunidade internacional era saber se devia ou não intervir pela força para defender os seus direitos mais elementares e evitar, ou minorar, um massacre que uma panóplia de instrumentos diplomáticos não tinha conseguido conter. Em ambos os casos, a paralisia e a falta de meios da onu geravam uma tremenda escalada do número de vítimas. Em ambos os casos, o sistema de veto atribuído aos cinco membros permanentes do Conselho de

Segurança provava a sua inadequação ao novo ambiente nas relações internacionais do pós-Guerra Fria, tornando a comunidade internacional refém da vontade de apenas um ou dois países. Os dois casos corporizavam a inadequação do direito internacional inscrito na Carta das Nações Unidas ao novo tipo de conflitos e de ameaças à paz e à estabilidade internacionais, interpelando directamente o novo conceito de ingerência humanitária que começa a ser testado em múltiplas circunstâncias e a ser inscrito em alguns documentos internacionais.

Em qualquer dos casos, a inacção da comunidade internacional teria consequências dramáticas não só em termos humanos como para o futuro do novo sistema de relações internacionais que está a emergir da Guerra Fria. Em ambos os casos, não estavam em causa imediatos interesses nacionais dos Estados Unidos. Em ambos os casos foi a pressão da opinião pública a empurrar as democracias para a acção.

Curiosamente, em Portugal estabeleceu-se um estranho e intransponível hiato entre os dois acontecimentos, como se se tratasse de realidades distintas, vividas em tempos históricos distintos como realidades independentes no espaço e no tempo.

O debate que falta fazer em Portugal

Hoje, o consenso internacional sobre as regras que devem pautar o comportamento dos Estados e as suas relações já não se revê inteiramente na Carta das Nações Unidas adoptada depois da II Guerra Mundial e, sobretudo, na sua prática ao longo das décadas de confronto Leste-Oeste à escala planetária.

O anterior consenso assentava no princípio da não intervenção e no primado da soberania dos Estados, apenas considerando a agressão externa como um acto passível de ser sancionado pela comunidade internacional através da força. Os anos da Guerra Fria provaram, no entanto, que nem este princípio era posto em prática, como se verificou inúmeras vezes. De Budapeste a Praga, do Afeganistão a Granada.

Na ausência de um novo sistema reconhecido legalmente pelas Nações Unidas (que ainda não iniciou uma reforma que lhe permita reflectir a nova realidade internacional), vivemos num complexo período de transição em que novas regras, resultantes de um novo consenso, ainda não estão claramente definidas e aceites, mas em que as velhas deixam de ser em boa medida eficazes.

Entre o velho sistema e o novo, cabe às democracias europeias, para serem consequentes com a universalidade dos seus próprios valores, impedir que prevaleça a lei do mais forte, minorar os efeitos nefastos decorrentes de «duplos critérios», combater o unilateralismo e defender o primado da regra. Foi isso que aconteceu, no essencial, no Kosovo como em Timor.

Quando a nato decidiu usar a força contra Belgrado em nome do direito à vida dos albaneses do Kosovo, a sua intervenção foi aceite como inevitável por uma larga maioria de países, embora não fosse tecnicamente legal à luz da Carta das Nações Unidas. Treze dos quinze membros do Conselho de Segurança da onu estavam dispostos a aprovar uma resolução autorizando o uso da força contra o regime de Milosevic. Foi o veto da Rússia e da China que impediu esse consenso. A inacção da nato teria tido custos internacionais muito mais altos do que a sua acção sem mandato da onu. Em Timor, foi possível aos Estados Unidos conseguir o que foi impossível no Kosovo: obrigar o agressor a aceitar a intervenção. Foi esta a única razão pela qual foi possível contornar o mesmo poder de veto da China e da Rússia no Conselho de Segurança. As duas intervenções assumiram

um carácter multilateral, levando à constituição de coligações multinacionais, como a melhor garantia de que não prevalecem as piores formas de interesse nacional sobre um interesse comum.

Em Timor e no Kosovo foram cumpridos um conjunto de requisitos indispensáveis para que a acção da nato e da comunidade internacional se possa vir a traduzir num reforço da justiça internacional e num contributo positivo para a formulação de novas regras que permitam construir esse patamar mais exigente.

E que começa a ser feito na onu

O Kosovo e Timor foram o ponto de partida incontornável das intervenções que marcaram a sessão de abertura da 54.^a Assembleia Geral da onu, no passado dia 20 de Setembro. Do Secretário-Geral da onu, Kofi Annan, ao Presidente americano, Bill Clinton, do primeiro-ministro francês, Lionel Jospin, ao chefe da diplomacia britânica, Robin Cook, passando pelo Presidente português, Jorge Sampaio, os dois acontecimentos não foram separados mas unidos num mesmo novo contexto mundial para demonstrar a exigência de um novo conjunto de regras de uma nova justiça internacional em que a defesa universal dos direitos humanos – e não só o poder dos mercados e a globalização da informação – se sobreponha à soberania dos Estados.

A partir do «novo conceito de ingerência humanitária» que começa a emergir nas relações internacionais, Kofi Annan, apontando o dedo à inacção internacional no Ruanda, apelou a que ele seja aplicado pela comunidade internacional «de forma justa e coerente a todas as regiões e a todas as nações». O facto de a comunidade internacional não ter sabido sempre conciliar os dois imperativos – legitimidade universal e defesa eficaz dos direitos humanos –, foi visto pelo Secretário-Geral da onu «como uma tragédia» que torna urgente a procura de um novo consenso em torno deste novo conceito.

A um outro nível, o caso Pinochet, sejam quais forem os seus resultados concretos, vai na mesma direcção. Nada justifica actualmente a impunidade dos Estados ou dos ditadores. Cabe às Nações Unidas – e, em primeiro lugar, às democracias ocidentais, através da onu – encontrar em torno deste princípio um novo conjunto de regras que ganhem progressivamente o consenso entre os seus membros. Ao assumir a responsabilidade directa pelo massacre de Srebrenica, Kofi Annan, em nome da onu, reconheceu de forma admirável a urgência desta tarefa.

Portugal, a Europa e os Estados Unidos

Ao tomar, no Outono de 1998, a iniciativa de convocar a conferência de Rambouillet, reunindo as partes envolvidas no conflito do Kosovo para forçá-las a aceitar uma solução política, a França e a Inglaterra pretendiam seguir o modelo utilizado com sucesso pelos Estados Unidos em Dayton para a Bósnia Herzegovina, em 1995. Fizeram-no tarde de mais, mas ainda convencidas de que podiam evitar pagar o preço de uma guerra pelos erros de omissão cometidos pela Europa nos anos anteriores. Tal como em Dayton, a ameaça do uso da força contra Belgrado era um instrumento fundamental para levar Milosevic a aceitar as condições de uma paz negociada. A credibilidade dessa ameaça exigia a participação directa de Washington em Rambouillet e a sintonia entre a mediação europeia e norte-americana. Perante a intransigência de Belgrado e a escalada da limpeza étnica no Kosovo, apenas restou aos aliados o uso da força.

A fraqueza da Europa, e a sua subordinação aos Estados Unidos – incessantemente evocadas para condenar a acção da nato no Kosovo – não residiu numa qualquer imposição americana do uso da força contra Belgrado. Residiu sim na sua incapacidade para agir preventivamente nos Balcãs de forma a ter contido o nacionalismo agressivo de Milosevic a limites aceitáveis pela comunidade internacional. Residiu sim na falta de unidade política da Europa e na sua total dependência militar dos eua. A guerra do Kosovo foi uma decisão europeia posta em prática militarmente pelos eua. Foi o resultado da ausência de política para os Balcãs de 1990 até 1999 somado ao resultado da ausência de uma capacidade militar da União Europeia. O confronto militar com Milosevic era inevitável desde 1991. Mais cedo teria evitado muitas vítimas. É esse o fardo que a Europa carrega. Não o facto de ter participado com os Estados Unidos nesta operação militar.

Também aqui, não vale a pena cair num antiamericanismo primário e inconsequente, responsabilizando os Estados Unidos por culpas que apenas pertencem à Europa ou deixar-se cair de novo na tentação do velho «neutralismo» enquistada na cultura política nacional por décadas de isolacionismo salazarista, que faz de Timor uma causa nacional e reduz o Kosovo a um conflito distante.

Em 1995, a decisão do governo português de participar nas forças da ifor enviadas para a Bósnia para garantir o cumprimento dos acordos de Dayton foi interpretada como um sinal de que Portugal rompera com a essa tradição e se dispunha a assumir integralmente as suas responsabilidades europeias. Mas, no Kosovo, a inadmissível tentativa do mesmo governo de evitar a explicação interna dos seus compromissos externos face a uma situação na qual foi tão responsável como qualquer dos seus parceiros, voltou a abrir as portas à velha tentação de nos fecharmos sobre nós próprios, indiferentes ao destino de uma Europa a que pertencemos e de que dependemos.

O valor de um timorense é exactamente o mesmo de um kosovar. As ditaduras devem merecer toda a mesma intransigência da comunidade internacional. Uma nova ordem mais justa e mais equilibrada, na qual, parafraseando Bill Clinton, «os Estados Unidos não tenham de fazer tudo em toda a parte», apenas poderá nascer quando a União Europeia estiver disposta a assumir integralmente as suas responsabilidades internacionais e a desempenhar um papel fundamental na sua construção. Com todos os custos inerentes, assumidos pela totalidade dos seus membros. No Kosovo como em Timor ou no Ruanda.