

## O KOSOVO E A COMUNIDADE INTERNACIONAL

### **Kosovo, ponto de viragem na intervenção humanitária**

**Álvaro de Vasconcelos**

Director do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa

No debate português sobre o Kosovo, poucos se deram conta da ligação entre a intervenção da comunidade internacional para impedir a deportação maciça dos kosovares e a protecção da mesma comunidade internacional que há anos reclamavam para Timor-Leste. O argumento ia, regra geral, no sentido contrário: a oposição à intervenção contra a Sérvia era justificada com base na inacção da Europa e dos Estados Unidos na questão de Timor. Ou seja, a menos que bombardeássemos Jacarta (e todas as Jacartas deste mundo) era injustificável a tentativa de proteger o povo perseguido do Kosovo. A resistência timorense, porém, percebeu o perigo da utilização duplamente negativa do velho argumento da duplicidade de padrões em matéria de direitos humanos e de intervenção para os defender, e José Ramos Horta fez precisamente a ligação inversa entre o Kosovo, onde «o não uso da força poderia ser interpretado como licença para matar e agredir», e Timor.

A participação de Portugal na ifor e na sfór, primeiro, e depois na operação da nato contra a Sérvia, apesar do carácter simbólico desta última, deu credibilidade à insistência portuguesa – tanto do Presidente da República como do Governo – junto dos seus parceiros exigindo uma resposta firme à acção conjugada das milícias e das forças armadas indonésias em Timor. Foi isso mesmo que muitos não perceberam, e alguns outros deploraram: o Kosovo contribuiu poderosamente para consolidar uma norma das relações internacionais que proíbe a um Estado, em nome da sua soberania, cometer violações maciças, fronteiras adentro, dos direitos humanos. Como escreveu Stanley Hoffman, não intervir em Timor seria «pedalar para trás», regredir em relação aos «valores e princípios afirmados no Kosovo»<sup>1</sup>. Sem sombra de dúvida, pode afirmar-se com segurança que o Kosovo foi, para Timor, um indispensável precedente.

Anunciando uma renovada doutrina de intervenção, depois de Milosevic ter sido forçado a abandonar o Kosovo, Clinton afirmou que os povos perseguidos, vítimas de violações maciças por motivos de raça, etnia, religião, na Europa como em África, como noutra qualquer canto do mundo, podiam contar com a firmeza dos Estados Unidos, sempre que a intervenção estivesse ao seu alcance. Contrariar a intervenção em Timor equivaleria a descredibilizar a nova doutrina na primeira crise pós-Kosovo em que a gravidade dos factos justificava amplamente a sua aplicação.

Não somos ingénuos ao ponto de pensar que será sempre assim. Primeiro na Bósnia e depois em Timor, as potências democráticas, e principalmente os membros do Conselho de Segurança, apesar das resoluções que tinham votado, procuraram até à exaustão o compromisso – com os nacionalistas sérvios e com os militares indonésios – mesmo à custa de muitas vidas humanas. Na Bósnia, assistimos durante cinco anos ao espectáculo das trágicas consequências da impotência da comunidade internacional. E em Timor, as Nações Unidas confiaram a segurança, antes e depois do referendo, às forças armadas

indonésias, em contradição com as resoluções quer da Assembleia Geral quer do Conselho de Segurança.

No Kosovo, a inconsequência traduziu-se na aplicação de uma doutrina de «zero baixas» entre as suas forças por parte da nato, e daí não se terem estancado a tempo (antes de começarem) nem os massacres nem a deportação maciça. No entanto, fortemente pressionada pela opinião pública, menos tardiamente em Timor do que na Bósnia, a comunidade internacional acabou por agir. E fê-lo na lógica que conduz ao estabelecimento de uma nova norma internacional em que os direitos dos cidadãos se sobrepõem à soberania dos Estados. Os pontos de encontro entre Timor e o Kosovo não se resumem à aplicação de uma mesma norma internacional, resultam também do facto de no mundo do pós-Guerra Fria interesses e valores tenderem cada vez mais a confundir-se; do papel crescente das organizações ou coligações regionais naquilo a que se pode chamar o multilateralismo viável ou a «onu possível», do crescente interesse da comunidade estratégica pela definição de uma doutrina da intervenção dita humanitária. Finalmente, na necessidade imperiosa da União Europeia se dotar de uma doutrina de intervenção própria.

### **Interesses e valores tendem a confundir-se**

O fim da Guerra Fria, ao contrário do que vaticinava há dez anos Francis Fukuyama, não representou o fim da história ou o triunfo do liberalismo político e económico. Se em relação ao liberalismo económico existem hoje mais nuances do que propriamente alternativas radicais, em relação à democracia existem alternativas extremas: o nacionalismo identitário, seja sob a forma de nacional-comunismo como na ex-Jugoslávia, seja de nacionalismo de referência cultural ou religiosa.

A conflitualidade actual não é certamente global nem essencialmente interestatal mas predominantemente interna, com ou sem componente externa. É certamente o caso do Kosovo. Timor é mais complexo, porque a comunidade internacional nunca reconheceu de jure a anexação pela Indonésia. Nisso aliás se assemelha à Bósnia, cuja independência foi reconhecida pelas Nações Unidas. Apesar disso, as Nações Unidas e as potências ocidentais, particularmente os Estados Unidos, o Reino Unido e a Austrália, trataram a segurança do referendo como se de uma questão interna da Indonésia se tratasse, e só aceitaram a intervenção depois de esta ter sido solicitada pela Indonésia.

De qualquer forma, o tipo de violência em Timor foi em tudo semelhante ao do Kosovo: milícias com apoio das forças armadas massacraram e aterrorizaram civis desarmados com o objectivo de os expulsar da sua terra e alterar a composição política e religiosa do território e impedir a afirmação da vontade da população. São deste tipo os conflitos mais prováveis da actualidade, que podem atingir as proporções dantescas do genocídio – a tentativa foi feita no Kosovo e em Timor, consumada no Ruanda e está em vias disso no Sudão –, e que põem seriamente em causa a segurança internacional e que há que impedir ou pelo menos estancar se se quer impedir o triunfo do nacionalismo extremo.

Tanto o Kosovo como Timor manifestam a evidência de que, por sobre as fronteiras, a defesa dos direitos do homem faz hoje parte do interesse nacional tal como é definido pela maioria dos Estados democráticos. É certamente assim na União Europeia, e nos seus Estados-membros, apesar de todas as dificuldades que teve em definir uma posição comum, primeiro em relação à Bósnia, depois em relação ao Kosovo e ainda em relação a Timor.

Preparar-se para a eventualidade de ter de intervir em conflitos internos é pois hoje a prioridade da política de defesa dos Estados democráticos, o que explica a evolução do conceito estratégico da nato, da defesa colectiva (artigo 5.o), cada vez menos provável, para a prevenção e gestão de crises incluindo operações de resposta a crises.

### **A divisão de tarefas e o «multilateralismo possível»**

No discurso revolucionário que pronunciou na Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de Setembro, Kofi Annan, depois de lembrar os sucessivos fracassos da comunidade internacional, sustentou que o problema não está na Carta das Nações Unidas, que na sua letra como no seu espírito protege os direitos fundamentais, mas na dificuldade «em aplicar os seus princípios numa nova era, onde as noções tradicionais de soberania já não correspondem às aspirações dos povos, em toda a parte, para obterem as suas liberdades fundamentais». O Secretário-Geral das Nações Unidas está consciente de que será difícil criar as condições que permitam às Nações Unidas intervir militarmente para impor a paz. O caso do Kosovo, como o de Timor, mostram que foi estabelecida uma repartição das tarefas: as Nações Unidas encarregam-se do processo eleitoral, da administração civil, mesmo por vezes do policiamento, da ajuda humanitária, das missões militares pós-conflito; e coligações de Estados, legitimadas ou não pela necessária unanimidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança, intervêm militarmente para impor a paz.

Estas coligações militares podem ou não ser estruturadas à volta de uma organização regional. No Kosovo assim aconteceu. Em Timor, tratou-se de uma coligação ad hoc liderada por uma potência regional, a Austrália. É preciso ter bem presente que do ponto de vista militar, como afirma Christoph Bertram, «a comunidade internacional só existe quando um grupo de Estados está disposto a agir»<sup>2</sup>. A acção coerciva é hoje entregue pelas Nações Unidas a «coligações de vontades», que dão expressão militar e de segurança ao multilateralismo possível.

Tanto a sua viabilidade como a sua eficácia dependem, no entanto, em larga medida, da posição dos Estados Unidos. Isso bem compreenderam os europeus na Bósnia, depois de anos de acção solitária e fracassada, devidamente desenvolvida na qualidade de «capacetes azuis». Por isso no Kosovo desejaram desde o início a presença dos Estados Unidos. Em Timor, também, timorenses, portugueses e australianos pressionaram os Estados Unidos para assumirem uma atitude clara e obterem num segundo tempo o seu envolvimento logístico e de poio na operação da coligação internacional.

### **A doutrina das intervenções**

O facto de haver convergência entre interesses nacionais e defesa dos direitos fundamentais não significa que seja possível ou mesmo desejável intervir militarmente em todas as circunstâncias. Uma literatura abundante, nomeadamente nos Estados Unidos, mas igualmente na Europa, tem vindo a procurar definir os critérios que devem orientar a decisão de intervir<sup>3</sup>. Mesmo sem um mandato claro das Nações Unidas. Seis critérios são mais ou menos consensuais: gravidade do problema – violação maciça dos direitos do homem; meios diplomáticos esgotados; sentimento de urgência; meios de intervenção suficientes; proporcionalidade dos meios utilizados e objectivos claros. Um sétimo critério tem sido apontado para justificar uma intervenção: existência de interesse humanitário, um outro interesse de natureza estratégica.

No caso do Kosovo, todos os sete critérios eram aplicáveis: para além da questão humanitária existia um interesse estratégico em impedir que o conflito nos Balcãs se generalizasse. No caso de Timor, o interesse estratégico era menos claro. Por isso Sandy Berger, Conselheiro Nacional de Segurança do Presidente Clinton, defendeu inicialmente a não intervenção em Timor, comparando o «problema humanitário» que aí se punha com «as importantes consequências estratégicas e de segurança» da questão do Kosovo<sup>4</sup>. Os americanos acabaram por apoiar decisivamente, e inclusive participar, na intervenção militar, convencidos de que para além dos interesses humanitários em causa o desfecho da questão de Timor era importante para o futuro da democratização da Indonésia. Existia, pois, pelo menos para alguns sectores americanos, um outro interesse, político, que se acrescentava ao interesse humanitário. E se não existisse, deveria Timor ficar condenado à sorte do Ruanda? É evidente que não.

O debate americano sobre a intervenção reflecte por um lado as contradições entre os «intervencionistas liberais» da presente administração e os sectores isolacionistas do Congresso, mas reflecte também a preocupação, mesmo entre os intervencionistas, com o perigo de um alargamento excessivo das responsabilidades de segurança dos Estados Unidos.

Na Europa, o debate só agora começa. Na questão do Kosovo, houve um claro consenso entre as principais potências da União para levar a cabo a intervenção. Esse consenso tinha forte sustentação da opinião pública e dos principais meios de comunicação. Na questão de Timor, depois de anos em que os seus interesses comerciais se sobrepuseram ao direito dos timorenses à autodeterminação, a União Europeia reagiu em Setembro, perante o massacre, de forma unida. Fê-lo certamente por razões de ordem humanitária, por preocupações com o que o fracasso das Nações Unidas em Timor poderia representar para a já abalada credibilidade da organização, mas fê-lo também porque um Estado-membro, Portugal, considerava que em Timor estavam em causa os seus interesses vitais. Necessita a União, no entanto, ao mesmo tempo que constrói uma política de defesa, de definir uma doutrina de intervenção humanitária. Esse é certamente um tema importante para uma futura estratégia comum.

### **Lições para Portugal**

As posições defendidas por largos sectores da população portuguesa em relação ao Kosovo e a Timor foram tão contrárias que deixam os analistas perplexos. O que se estranha não é a posição em relação a Timor, feita de solidariedade e repúdio da violência das milícias e de afectividade para com um povo com quem os portugueses se identificam. A causa da perplexidade foi a falta de solidariedade de muitos com o povo do Kosovo, em forte contraste com a solidariedade em relação à Bósnia, quando o governo português, com apoio público evidente, assumiu uma atitude intervencionista, participando com perto de mil homens na ifor, em nome da solidariedade com a população da Bósnia. Como afirmaria então o ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, com a participação na Bósnia «Portugal afirma-se como um país normal, um país que quer assumir um protagonismo responsável nas relações internacionais». Portugal tinha então superado o dilema absurdo Angola ou Bósnia. Comparando o Kosovo com Timor, parece que muitos portugueses ainda o não fizeram.

Seja como for, a política de defesa portuguesa tem vindo a adaptar-se à nova circunstância, que o actual conceito estratégico de defesa nacional apenas reflecte

timidamente<sup>5</sup>. As forças armadas portuguesas devem estar em condições de intervir, simultaneamente, em dois cenários, um europeu e outro extra-europeu. Para que o possam fazer com eficácia e contribuir para a paz internacional, tem que existir claro apoio público. Para isso é necessário que seja claro que é uma incoerência apoiar a intervenção em Timor e não apoiar a intervenção no Kosovo, tanto mais que, como vimos, a similitude entre os dois casos é patente.

A nível europeu, a questão põe-se em termos semelhantes. De nada vale preconizar uma política de defesa europeia e mesmo um exército europeu se ele tiver como único objectivo a improvável necessidade de defesa colectiva e a Europa continuar impotente para resolver autonomamente os problemas humanitários e de segurança que se colocam, pelo menos, na sua periferia.

### **Notas**

<sup>1</sup> «Atrocities in East Timor Cry Out for a Response», International Herald Tribune, 7 de Setembro de 1999.

<sup>2</sup> Citado por Pierre Hassner em *Des choix difficiles – les dilemmes moraux de l’humanitaire*. Paris: Gallimard, 1998, p. 42.

<sup>3</sup> Ver por exemplo Joseph Nye, «The New National Interest», *Foreign Affairs*, vol. 78 (4), Julho/Agosto de 1999.

<sup>4</sup> Citado no International Herald Tribune, 11-12 de Setembro de 1999.

<sup>5</sup> Ver a este respeito Álvaro de Vasconcelos, «A Lenta Europeização da Política de Defesa Portuguesa», *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais*, 14, no prelo.