

## O FUTURO POLÍTICO DA EUROPA

### A regra de Kofi: intervenção humanitária e neocolonialismo\*

Edward N. Luttwak

Senior Fellow do Center for Strategic and International Studies, Washington D.C.

\* Este texto foi originalmente publicado na edição de Inverno de 1999/2000 (n.o 58) da revista norte-americana *The National Interest*. A Política Internacional agradece ao autor e ao editor a autorização para o publicar nas suas páginas.

Tradução de Pedro Aires Oliveira.

Kofi Annan foi em tempos um sólido burocrata que podia contar com a lealdade dos funcionários da onu conhecidos como a «mafia africana». Antes de chegar ao cargo de Secretário-Geral, Annan promoveu sistematicamente os interesses e ambições dos muitos africanos que, fugindo dos seus caóticos e violentos países, encontraram refúgio nos bem remunerados empregos da onu, e nada fez para estimular as raras investigações sobre casos de furto e corrupção nos programas de ajuda de emergência das Nações Unidas a África (em que estavam também envolvidos funcionários não-africanos). A mais severa sanção aplicada aos piores prevaricadores, aqueles que vendiam os víveres destinados a refugiados famintos, foi a reforma compulsiva – geralmente acompanhada de uma generosa pensão. Em troca, Kofi Annan podia contar com a total devoção e apoio dos funcionários africanos da onu; e o amparo dos representantes de quase todos os Estados africanos foi decisivo para a sua ascensão nas fileiras da organização.

Bem-parecido, inteligente e enérgico, ele tem conquistado uma popularidade crescente a nível mundial desde que foi eleito Secretário-Geral. No futuro, é provável que os admiradores de Annan aumentem, mas muito dificilmente os governos africanos se encontrarão entre eles. E isto porque no seu novo traje – já não o do burocrata discreto mas o do estadista mundial – Kofi Annan acaba de promulgar uma nova regra de conduta para os assuntos internacionais, uma regra que a longo prazo é incompatível com a independência da maioria dos Estados africanos.

Fazendo eco da justificação dada por Clinton para bombardear a Sérvia, e de uma frase do anterior Presidente George Bush, Kofi Annan declarou, na sessão de abertura da Assembleia Geral anual da onu (1999), que o mundo já não admitia que os Estados se escudassem no princípio da soberania para evitar sofrer as consequências de uma conduta aviltante: «As violações maciças dos direitos humanos não mais serão toleradas». Depois do que sucedera no Kosovo e em Timor-Leste, o significado desta afirmação era claro.

Embora deplorando o fracasso da nato em conseguir a aprovação do Conselho de Segurança para o bombardeamento da Sérvia-Montenegro, Kofi Annan sancionou de forma inequívoca a violação da soberania jugoslava em nome dos direitos políticos dos albaneses do Kosovo. E, claro está, a onu aceitou oficialmente o desfecho da guerra ao

estabelecer o protectorado que no presente administra o Kosovo, sob a égide de um seu funcionário plenipotenciário. É certo que a onu ainda reconhece a soberania da Sérvia-Montenegro sobre aquele território, mas essa era também a posição da nato, antes, durante e depois da campanha aérea. Na realidade, trata-se de uma soberania muito peculiar, na medida em que exclui de um território nominalmente sérvio o pessoal administrativo e militar às ordens do Governo de Belgrado. O caso de Timor-Leste é igualmente elucidativo: ontem era parte integrante da Indonésia; hoje é um protectorado da onu aguardando a criação de um Estado e de um governo independentes.

### **Os candidatos possíveis**

Quais serão os próximos Kosovo ou Timor-Leste? Ou, melhor, se ambos representaram «violações maciças dos direitos humanos» – o critério de Kofi Annan para legitimar uma intervenção internacional – que outros países deveriam ser forçados a entregar territórios e populações a protectorados da onu? Alguns candidatos são óbvios: o regime de Saddam Hussein, por exemplo, que já não pode massacrar a minoria curda, mas continua a oprimir a maioria xiita, e aliás os iraquianos de todos os credos, com a sua habitual ferocidade. Ninguém duvida que a administração de Slobodan Milosovic no Kosovo era dura, tal como a do Exército indonésio em Timor-Leste, mas se ambas serviram de pretexto para uma intervenção internacional, porque é que o sofrimento dos iraquianos (que em termos demográficos ultrapassam largamente os albaneses e timorenses) não legitimou um procedimento idêntico?

Um outro candidato óbvio é o Afeganistão, onde os taliban, que praticamente controlam todo o país, estão sistematicamente a privar a metade feminina da população dos seus direitos – não apenas do direito de voto, mas até do simples direito de ir às compras. Depois, temos a Coreia do Norte, onde não só a opressão é constante e ubíqua, como se dá o caso da política governamental – nomeadamente a manutenção de vastas forças armadas e dispendiosos projectos armamentistas – estar a matar a população à fome. Se foi tão importante assegurar os direitos políticos dos albaneses do Kosovo, ou o direito dos timorenses a um Estado independente, então deveria ser ainda mais urgente assegurar o direito dos norte-coreanos à simples sobrevivência física.

Mas os exemplos de governos cuja conduta escandalosa ultrapassa todos os padrões correntes de opressão política não ficam por aqui. Se o que conta é a magnitude das violações de direitos humanos, então a China deveria ser colocada no topo da lista. Por muito que se tenha esforçado, Milosevic apenas conseguiu privar dois milhões de albaneses dos seus direitos políticos, ao passo que os indonésios ainda tinham menos timorenses para oprimir. Em contraste, o Governo chinês não só priva duas nacionalidades da sua expressão política – os tibetanos e os uighurs do Xinjiang (estes últimos são mais numerosos do que todos os albaneses do Kosovo, Macedónia e Albânia juntos) – como nega a liberdade de culto a milhões de católicos e membros da seita Falun Gong, que juntos superam largamente a população de vários Estados-membros das Nações Unidas.

A lista de candidatos a uma intervenção da comunidade internacional pode ainda ser alargada, até porque na cintura de Estados não-democráticos que se estende do Norte de África ao Médio Oriente, de Marrocos ao Paquistão, o habitual desprezo pelos direitos políticos dos cidadãos é frequentemente agravado por violações severas dos direitos humanos. Na Arábia Saudita, um dos raros países onde até hoje nunca se realizaram

eleições, nem sequer eleições fraudulentas, a negação dos direitos humanos é absoluta, e qualquer cidadão pode ser detido à ordem de um dos príncipes, que se contam por centenas. No Irão, pelo contrário, as eleições existem, mau grado a elegibilidade se encontrar restringida aos candidatos oficialmente «aprovados». Mas esta democracia imperfeita coexiste com manifestações sangrentas de perseguição religiosa. Presentemente, treze judeus acusados de espionagem numa cidade de província, um deles um rabi idoso e outro um rapaz com menos de 16 anos, arriscam-se a ser executados. Numa escala muito maior, os bahais (descendentes dos conversos ao Islão) são ainda alvo de caças ao homem, e em anos recentes, assírios, arménios, e até zoroastrianos foram cruelmente perseguidos.

### **Quando as regras colidem**

É portanto óbvio que a escolha do Kosovo e de Timor-Leste foi pouco mais do que arbitrária. Todavia, é inútil denunciar a inconsistência. O facto de ninguém se estar a preparar para bombardear a China, invadir a Coreia do Norte, avançar sobre Bagdade, ocupar o Afeganistão, ou impor a democracia aos países árabes do Médio Oriente, não deverá constituir uma objecção decisiva à nova regra da vida internacional formulada por Kofi Annan. Se um princípio é consistente, ele permanecerá como tal mesmo que não possa ser aplicado imediatamente e em todo o lado.

De resto, a velha norma – qualquer Estado internacionalmente reconhecido goza de uma soberania absoluta sobre o seu território e tudo o que este compreende, incluindo a população – deixou o mundo sem quaisquer meios de reacção face à política genocida dos Khmer vermelhos e a toda a espécie de massacres equivalentes que ocorreram antes e depois, já para não falar da opressão política rotineira levada a cabo por ditaduras pessoais ou partidárias. Mas também é verdade que a velha norma criou as condições favoráveis à emergência de uma espécie de ordem internacional – nem que fosse pela circunstância de tornar o mundo seguro para os tiranos, os quais podiam fazer o que muito bem entendessem com os seus súbditos, conquanto não violassem a soberania de outros Estados.

Com efeito, esta era a «Nova Ordem Mundial» promovida por George Bush, a qual foi universalmente aclamada porque, precisamente, não era assim tão nova. Ao propor que coligações armadas autorizadas pelo Conselho de Segurança garantissem a soberania de todos os Estados-membros da onu, Bush estava afinal a reafirmar a legitimidade da ordem estabelecida – e sem dizer uma única palavra acerca dos direitos humanos.

Se bem que os governos russo, chinês e francês se ressentissem da preeminência dos Estados Unidos na liderança da coligação da Guerra do Golfo em 1991, eles não podiam opor-se seriamente ao princípio proclamado. Em todo o caso, os seus interesses estavam devidamente acautelados, pois na versão de Bush da segurança colectiva nada podia ser feito sem a autorização expressa do Conselho de Segurança, onde aquelas três potências conservavam o seu direito de veto. Mais a mais, os dirigentes dos Estados fracos, tanto os democráticos como os ditatoriais, receberam favoravelmente a garantia do seu poder soberano pela Nova Ordem Mundial, e muito dificilmente teriam apreciado a oposição russa, chinesa e francesa.

Aquilo que demoliu a Nova Ordem Mundial de Bush foi uma força muito diferente: a opinião pública e a sua recusa em tolerar atrocidades visíveis. Imediatamente após a Guerra do Golfo, um Bush vitorioso proclamou que não estava nos seus planos

desmembrar o Iraque e impor a democracia ao Kuwait. Era a sua tentativa de inaugurar uma era baseada na «geopolítica pura e dura». Bush não interviria para impedir que os curdos fossem vítimas de mais um massacre: primeiro, porque isso constituiria uma violação da soberania do Iraque; depois, porque o Presidente norte-americano esperava impacientemente que um general iraquiano derrubasse Saddam Hussein e governasse um Iraque forte, com todo o seu território intacto. Bush também não pediria ao Emir do Kuwait que autorizasse a realização de eleições livres – a guerra fora travada para restabelecer a soberania do Kuwait e Bush não estava disposto a violá-la interferindo nos assuntos internos do emirado. Como se sabe, esta era de «geopolítica pura e dura» chegou ao fim em menos de duas semanas. Confrontada com as imagens televisivas de curdos esfomeados escalando montanhas geladas com as suas mulheres e filhos (para escaparem às represálias iraquianas), a opinião pública norte-americana exigiu que se tomassem medidas rápidas. Depois de uma breve resistência, Bush cedeu. O resultado foi a Operação «Provide Comfort», que arrancou ao território iraquiano uma zona de segurança para os curdos. Assim, já em 1991, muito antes da administração Clinton ter formalmente repudiado a Nova Ordem Mundial com o ataque ao Estado soberano da Sérvia-Montenegro, o próprio George Bush se encarregara de revogar a sua substância ao violar a soberania do Iraque em nome da segurança física dos curdos. De resto, Bush não tinha qualquer alternativa: o eleitorado norte-americano, e aquilo que passa por ser a «opinião pública mundial», simplesmente não aceitavam a perspectiva tradicional de que a soberania pesa mais do que os direitos humanos quando os dois princípios entram em conflito.

### **O problema dos «casos simples»**

O verdadeiro problema de Kofi Annan não são os casos difíceis como a China, mas sim os inúmeros locais onde a sua nova regra facilmente poderia ser aplicada, nomeadamente nos Estados fracos que não dispõem do arsenal nuclear da China, das poderosas forças convencionais da Coreia do Norte e do Iraque, ou da inacessibilidade geográfica do Afeganistão, e onde as violações «maciças» dos direitos humanos são uma realidade persistente. Esses candidatos a intervenções da onu, seguidas do estabelecimento de protectorados de duração indeterminada, situam-se na sua maioria na África subsariana, e não são assim tão poucos.

A Serra Leoa, há muito devastada por um exército de ladrões, violadores e torcionários, é um exemplo mais do que óbvio. Todavia, as atrocidades extremas que aí ocorrem – a mutilação de homens, mulheres e crianças, condenados a viver sem mãos ou pés para o resto da vida num dos países mais pobres do mundo – tendem a obscurecer uma realidade muito mais vasta. Que a população da Serra Leoa merece mais a segurança de um protectorado sine die da onu do que os kosovares albaneses e os timorenses é perfeitamente evidente. Mas mesmo nos Estados africanos que não são governados por ditadores cleptocratas como os da Serra Leoa ou Libéria, ou que não se encontram devastados por guerras civis caóticas como a do Congo ex-Zaire, as violações «maciças» dos direitos humanos que Kofi Annan considera «intoleráveis» são, infelizmente, um facto banal e não noticiado da vida quotidiana.

Esta situação é um dos legados cruéis do passado colonial da África. Todavia, a acusação mais comum – que os colonialistas europeus vieram para pilhar o continente sob o sinal da Cruz; que destruíram e saquearam as sociedades tradicionais, e depois partiram

abruptamente por razões egoístas, escudados na retórica indulgente da descolonização –, embora seja indubitavelmente verdadeira, é apenas uma parte da verdade.

Isto porque o maior crime do colonialismo foi perpetrado na sua fase final, quando os europeus deixaram para trás os seus exércitos coloniais, as suas forças policiais, os seus cobradores de impostos e os seus burocratas. Essas tribos «artificiais» viram-se depois na posse de armas e poderes civis que lhe permitiram oprimir e explorar todas as tribos «naturais»; tendo-se expandido imensamente depois do período da independência, a sua opressão e exploração cresceu também proporcionalmente. Parasitas por definição, as tribos «artificiais» consomem uma percentagem de tal forma elevada dos escassos excedentes agrícolas, dos ganhos em divisas das exportações (que de uma forma geral têm decaído), e de toda e qualquer ajuda financeira externa, que no fim sobram apenas algumas migalhas para despesas com a educação ou investimentos em infra-estruturas. Aliás, na maior parte desses países, nem o suficiente tem sido gasto para preservar o modesto legado das estruturas coloniais.

Como contrapartida de tudo o que consome, a classe neocolonial de soldados, polícias, cobradores de impostos, administradores e políticos, oferece às suas populações uma combinação de malvadez, inércia, e incompetência. Um pouco por toda a África subsariana, incluindo países com dirigentes democraticamente eleitos, os inevitáveis encontros com os bloqueios de estrada, controlados por soldados ou polícias bêbados e drogados, são ocasião para rotineiros actos de extorsão, espancamentos ou até mesmo violações. Em muitas regiões de muitos países, os camionistas e a ínfima minoria dos condutores particulares sabem que para além do dinheiro da gasolina devem também viajar com algum dinheiro extra para os bloqueios de estrada, ao passo que as mulheres têm de se mentalizar que uma viagem interrompida por um desses encontros pode bem terminar num acto de violação.

Os ornamentos exteriores dos soldados e agentes policiais – os seus uniformes e o seu treino militar – são cópias fiéis dos modelos coloniais, mas o simples conceito de uma força militar ou policial ao serviço do Estado e dos cidadãos é-lhes completamente estranho. Os soldados e polícias tratam as suas armas não como instrumentos do poder de Estado, cuja utilização deverá obedecer a regras rígidas e a ordens específicas, mas como objectos destinados a praticar actos de extorsão sobre civis desarmados. Mas como a população vive numa miséria extrema, a maior parte das vezes essas tentativas de extorsão acabam por resultar em espectáculos de humilhação para preenchimento dos momentos de ócio da soldadesca. Essas cenas são banais até nas grandes cidades, mesmo quando os regimes militares cederam o lugar a governos eleitos.

Por toda a África subsariana, taxas, emolumentos, direitos aduaneiros, e toda a espécie de impostos são impiedosamente sacados a populações doentes e subnutridas, com a finalidade de pagar a extravagância dos governantes (mesmo aqueles que foram eleitos), das suas famílias consumistas, dos altos funcionários e dos seus íntimos. Nestes países, muitas crianças poderiam ser salvas se o dinheiro das vacinas não fosse desviado para o champanhe importado dos jantares presidenciais, ou para os Mercedes último modelo dos ministros, generais e respectivas mulheres, amantes, irmãos e primos. Repare-se que não foi o famoso ditador-cleptocrata Mobuto Sese Seko que comprou um luxuoso jacto para a sua mulher ir às compras a Londres, mas sim o democraticamente eleito Presidente do Zimbabwe, Robert Mugabe – e fê-lo no auge da pior crise económica que o país atravessa desde a independência, quando negociações de emergência com o fmi estavam iminentes.

Também não foram os infames Idi Amin ou Jean-Bédél Bokassa que gastaram mais de um bilião de dólares na construção da maior basílica do mundo (a cúpula é maior do que a de São Pedro em Roma) na sua aldeia natal, mas sim o erudito Félix Houphouët-Boigny, o muito respeitado Presidente da Costa do Marfim, um dos países mais organizados e aprazíveis de toda a África. Em suma, uma classe política que não é nem conservadora nem radical, mas sim intrinsecamente cleptocrática, pilha e desvia mais riquezas de África do que alguma vez os colonialistas europeus fizeram.

Em toda a África, os funcionários públicos não servem os cidadãos, os médicos não cuidam dos doentes, os empregados das alfândegas recebem subornos em vez de impostos, os inspectores não inspeccionam, os juizes vendem as suas sentenças à oferta mais elevada, os funcionários do sector educativo e professores distribuem graus e diplomas académicos a troco de dinheiro. Este estado de coisas não é necessariamente sangrento – embora muitas vezes o seja realmente. Mas a perversidade dos governos é geral e a sua consequência final é que todos os anos milhões de vidas se perdem em virtude de doenças que facilmente se poderiam prevenir, e a vasta maioria da população produtiva é mantida numa condição de miséria extrema.

Os direitos humanos assim violados são bem mais elementares do que os direitos políticos e nacionais, e por conseguinte deveriam merecer uma atenção prioritária da comunidade internacional. Só o racismo poderá explicar – e nunca justificar – que o direito dos albaneses do Kosovo ao autogoverno, ou o direito dos timorenses ao seu próprio Estado, seja colocado num plano superior ao dos direitos humanos elementares dos africanos.

Este é aliás o cerne da questão – não os casos óbvios da Libéria, da Serra Leoa e do Congo ex-Zaire, onde só as intervenções exteriores puseram termo a anos de sofrimento atroz, mas o facto da governação de muitos Estados a sul do Sara constituir, toda ela, uma violação «maciça» dos direitos humanos. Ora, o único remédio possível são as intervenções multilaterais sob a égide da onu, tal como Kofi Annan recentemente propôs. Existem, claro está, algumas dificuldades de ordem prática. Em primeiro lugar, nenhuma das intervenções subsarianas poderá ser levada a cabo com os agora tão populares meios «pós-heróicos», ou seja, o bombardeamento de alvos bem assinalados com mísseis de cruzeiro ou peças de artilharia posicionadas em locais remotos e seguros. A intervenção no Kosovo foi executada por pilotos da nato que voavam em condições de maior segurança do que aquelas em que viajam os passageiros de muitas companhias de aviação do Terceiro Mundo, mas na África subsariana a infantaria terá de desarmar as tropas governamentais e os bandos rebeldes. Como os combatentes locais dificilmente poderão ser considerados soldados bem treinados, e o máximo que conseguem é aterrorizar civis, não se esperam baixas significativas ou combates renhidos. De qualquer forma, os soldados de infantaria serão imprescindíveis, haverá troca de fogo, e os mísseis de cruzeiro e as bombas guiadas por laser não resolverão nada. E para os actuais exércitos «pós-heróicos», o regresso aos combates reais, mesmo numa escala modesta, poderá não ser fácil.

Em segundo lugar, as intervenções que a onu venha a realizar na África subsariana com o propósito de desarmar malfeitores e estabelecer a lei e a ordem, não podem ser meros raids ou visitas-relâmpago à la Somália, onde depois da retirada do pessoal da onu o país voltou a mergulhar na mais completa anarquia. Essas intervenções têm de dar lugar ao estabelecimento de protectorados das Nações Unidas com capacidade para erguer infra-

estruturas, educar as populações e desempenhar todas as funções próprias de um governo civil. E, por uma questão de necessidade, a duração destes protectorados deverá ser medida em décadas e não em anos. Por conseguinte, se o apelo de Kofi Annan for escutado, muito poucos Estados africanos conservarão a sua independência E isso não é um assunto menor.