

O FUTURO POLÍTICO DA EUROPA

Lidando seriamente com as Nações Unidas: Kofi Annan e a intervenção humanitária

Nuno Filipe Brito

Diplomata desempenhando as funções de Representante Adjunto na Missão de Portugal junto das Nações Unidas, em Nova Iorque

As long as I am Secretary-General, the United Nations as an institution will always place human beings at the centre of everything we do. No government has the right to hide behind national sovereignty in order to violate the human rights or fundamental freedoms of its peoples¹.

A doutrina Annan

Falemos francamente: Edward Luttwak comporta-se mais como um «gourmand» do que como um «gourmet» ao analisar a evolução do pensamento de Kofi Annan em sede de intervenção humanitária². Com efeito, a receita de Annan insere-se na sofisticada «nouvelle cuisine» que ele tem vindo progressivamente a tentar inscrever no cardápio para a actuação das Nações Unidas no século xxi; e, pelos ingredientes que usa e sabores que apresenta, haverá que reconhecer que a sua cozinha não conquistou ainda a generalidade do público a que se dirige. Nessa medida, Luttwak parece restringir demasiado, quiçá deliberadamente, o objectivo que Annan pretende alcançar.

Mas o que faz correr o Secretário-Geral das Nações Unidas? Como define e porque defende um «princípio» – o da intervenção humanitária – ainda pouco popular nos corredores do edifício das Nações Unidas? E como poderá tal princípio ser transformado num conceito operacional para a Organização que dirige?

A resposta a estas perguntas deverá ser encontrada numa série de discursos de Kofi Annan, iniciada em Ditchley Park (26 de Junho de 1998), com o sugestivo título «Reflections on Intervention»³. Mas valerá a pena recordar cronologicamente os títulos das restantes peças que integram este mosaico, uma vez que elas parecem em si mesmo reveladoras do modo como ele aborda a questão em apreço. Assim, «Standing up for Human Rights» foi a intervenção que se seguiu (Genebra, 7 de Abril de 1999), sucedida por um discurso na Haia (18 de Maio de 1999) subordinado ao tema «Unifying the Security Council in Defense of Human Rights», e pelo discurso perante a 54.^a Assembleia Geral das Nações Unidas intitulado «Two Concepts of Sovereignty» (Nova Iorque, 20 de Setembro de 1999). O último elemento deste ciclo é o discurso «Development is the Best Form of Conflict Prevention», proferido em Washington, DC (19 de Outubro de 1999).

O ponto de partida do pensamento de Kofi Annan neste domínio é simples: «We will not, and we cannot accept a situation where people are brutalized behind national boundaries.

A United Nations that will not stand for human rights is a United Nations that cannot stand up for itself»⁴. Esta conclusão é completada por uma outra: a de que as Nações Unidas são uma associação de Estados soberanos, defendendo direitos que pertencem «aos povos», não aos governos⁵.

A terrível experiência do Ruanda em 1994⁶ – e, posteriormente, Sebrenica, o conflito na Serra Leoa e a repressão fundamentalista no Afeganistão – constituem os factos que levaram Kofi Annan a chamar a atenção para aquilo que parece óbvio: a inacção da comunidade internacional perante conflitos internos poderá acarretar consequências inaceitáveis para a própria comunidade internacional no seu todo. Nessa medida, Annan considera que, em certos casos, as Nações Unidas não só deveriam ter o direito de intervir para pôr cobro a violações em larga escala de direitos humanos, mas «terão mesmo um dever de ingerência»⁷.

Ao colocar os direitos humanos e o direito internacional humanitário no centro de gravidade da actuação das Nações Unidas – Annan afirma optimisticamente que vivemos «na idade dos direitos humanos»⁸ –, o dirigente daquela Organização sente-se compelido a recordar aos Estados que a soberania implica não apenas poder, mas sobretudo responsabilidade, em particular no seu relacionamento com os povos que devem servir⁹. O que justificaria a anulação prática do princípio da não-ingerência nos assuntos internos dos Estados, consagrado pela Carta das Nações Unidas (Artigo 2, parágrafo 7), quando estivessem em causa situações de «violações grosseiras» dos direitos humanos, incluindo: genocídio, execuções sumárias, deslocações maciças de populações e massacres indiscriminados de civis»¹⁰.

Como corolário da ideia de que o Estado deverá estar ao serviço do seu povo, «e não vice-versa»¹¹, Annan recordou aos Estados-membros das Nações Unidas que nada na Carta impede o reconhecimento da existência de «direitos» para além das fronteiras¹²; e propôs como prioridade para as Nações Unidas no seu todo – «to forge unity behind the principle that massive and systematic violations of human rights wherever they may take place should not be allowed to stand»¹³.

Sempre prudente, Kofi Annan refere a intervenção humanitária como uma ideia adquirida, conquanto ainda em gestação. Ele sabe que, em última análise, mais importante do que levar os Estados a aceitar a existência de tal princípio, é garantir que eles o respeitem de forma efectiva. No fundo, a prioridade da acção deste Secretário-Geral parece ser a de tentar persuadir os Estados-membros das Nações Unidas a aceitarem, de forma gradual e para o fim em vista, limitar os atributos da sua própria soberania. Na tensão dialéctica entre os conceitos de segurança colectiva e interesse nacional, Annan nota que o último deveria abranger a prossecução dos valores comuns da democracia, do pluralismo político, dos direitos humanos e do Estado de direito¹⁴. Um ideário político que poucos Estados-membros contestam de modo frontal, mas que se encontra ainda longe de ser universalmente aceite.

Os pilares da doutrina

A nova casa comum que Kofi Annan deseja construir, tendo como trave-mestra o respeito pelos direitos humanos, assenta em alguns pilares. Ao construir um caso em prol da intervenção humanitária, ele observa que esta é apenas uma das facetas do conjunto de instrumentos que as Nações Unidas devem desenvolver para pararem «assassinatos em massa organizados» e «violações egrégias de direitos humanos». Ele próprio admite que

embora tivesse enfatizado que a «intervenção» abraçava um vasto leque de respostas, da diplomacia à acção armada, o último cenário é aquele que tem gerado maior controvérsia¹⁵.

O primeiro dos pilares a ter em mente é a própria função primária das Nações Unidas, tal como concebida pela sua Carta. Na verdade, o seu artigo primeiro determina com clareza que as Nações Unidas se destinam a manter a paz e a segurança internacional, dispondo de instrumentos para prevenir e dirimir conflitos. Como afirma Kofi Annan, «a nossa função é intervir...»¹⁶.

Em segundo lugar, Annan privilegia a utilização de mecanismos preventivos de conflitos e a aplicação do Capítulo vi da Carta (Resolução Pacífica de Disputas), relegando o uso da força pelas Nações Unidas como uma «opção de último recurso»¹⁷. A intervenção humanitária armada ficaria reservada para as situações em que tinha ficado exaurida a utilização de meios pacíficos, notando o Secretário-Geral a relevância dos mecanismos de alerta precoce, da diplomacia e movimentação preventivas de forças, bem como do desarmamento.

O ponto anterior pressupõe a aceitação da ideia de que o conceito de segurança se encontra em evolução, por forma a abranger não só os conflitos entre Estados, mas também conflitos internos aos próprios Estados. Em consequência, Annan preconiza uma definição «tão lata quanto possível» do conceito de intervenção¹⁸.

A centralidade do Conselho de Segurança é outro dos pilares em que assenta a doutrina Annan. Ao sustentar que caberá exclusivamente àquele órgão a autoridade de decidir se uma situação interna em qualquer Estado será tão grave que justifique uma intervenção armada, Annan procura desvalorizar dois cenários: o de intervenções, unilaterais ou de organizações regionais, sem um mandato atribuído pelo Conselho de Segurança (i.e. o espectro da acção da nato no Kosovo); e o do recurso a «forças multinacionais» como forma de suprir a incapacidade das Nações Unidas a responderem rapidamente a certas situações¹⁹.

Kofi Annan observa correctamente que a atitude de passividade do Conselho de Segurança em casos em que deveria ter agido, ou em que agiu tardiamente, minou a sua própria credibilidade. O que originou as «coligações de vontades» para acções concretas (casos de Timor-Leste e da Albânia), ou a imposição de sanções unilaterais fora do quadro das Nações Unidas, ou ainda a recusa dos Estados-membros em colaborarem com os tribunais internacionais ad hoc ou com as operações de paz criadas por aquele órgão. Numa palavra, Kofi Annan reconhece lucidamente que ou o Conselho de Segurança restaura a sua posição proeminente como «a única fonte de legitimidade para o uso da força», ou «estamos numa via perigosa em direcção à anarquia»²⁰ nas relações internacionais.

A ideia de resposta proporcionada a crises encontra-se subjacente a esta doutrina, na medida em que Kofi Annan reconhece que mais importante do que uma intervenção «numa escala maciça», será uma intervenção atempada, ainda que envolvendo uma força numericamente reduzida. Razão que o leva a reiterar a ideia de estabelecimento de uma força de reacção rápida ao serviço do Conselho de Segurança, envolvendo contingentes dos Estados-membros ou mesmo, nalguns casos, empresas de segurança privadas²¹.

Por fim, Kofi Annan liga o seu conceito de intervenção àquele de «post-conflict peace-building», ao defender que se o empenho na acção humanitária deverá ser universal para ser legítimo, também o empenho colectivo na paz não poderá terminar com a mera cessão

de hostilidades. E dá como exemplo concreto o caso de Timor-Leste²². De referir neste ponto que coube a Portugal, com António Monteiro como presidente daquele órgão, o papel pioneiro de levar o Conselho de Segurança a debater a questão do «post-conflict peace-building», em Abril de 1997, inscrevendo-o assim na sua agenda temática²³.

Guerras de pobres

Um velho adágio português afirma que «não há bela sem senão...». Talvez ele seja aplicável à situação em que se encontra o debate sobre a questão subjacente no sistema das Nações Unidas.

A intervenção humanitária não é, em si mesma, uma questão de foro jurídico. Ou, vista noutra perspectiva, será um tema demasiado sério para ser confinado ao opaco reino dos juristas. Poderão ser encontrados argumentos legais apontando num sentido ou noutro da questão. Nem se diga que a Carta das Nações Unidas constitui um problema, visto que ela se tem revelado, como acutilantemente observou Brian Urquhart, «um documento prático»²⁴; e «um documento vivo», como precisou o próprio Annan²⁵.

Aquilo que parece importante é evitar simplificações apressadas da questão. Hans Corell, Subsecretário-Geral das Nações Unidas para os Assuntos Jurídicos, notou correctamente que muitos dos oradores na Assembleia Geral se exprimiram em termos mais ou menos negativos em relação à intervenção humanitária. E mesmo aqueles que optaram por posições intermédias, embora reconhecendo a necessidade de uma reacção a violações grosseiras dos direitos humanos, sublinharam a «necessidade» de uma definição «clara e consistente de critérios» que permitissem uma aplicação igualitária do princípio em apreço²⁶.

É precisamente a questão da aplicação igualitária do princípio que gera a primeira linha da defesa contra a sua existência. Trata-se, sobretudo, de uma questão de percepção que não deverá ser ignorada²⁷. Assim, as ideias de Kofi Annan parecem atingir, de forma directa e inapelável, o princípio da igualdade soberana entre todos os Estados-membros das Nações Unidas, visto que não parece concebível a sua aplicação a potências militares poderosas, ainda que autoras de violações sistemáticas e em larga escala dos direitos humanos. Bastará olharmos para a situação interna de alguns dos membros permanentes do Conselho de Segurança para chegarmos a esta conclusão e considerarmos que o princípio só se aplicará a guerras de ou entre Estados pobres. Contudo, como refere Luttwak, a validade de um princípio não dependerá da sua aplicabilidade universal imediata²⁸. Mas será que a aplicação selectiva de um princípio não mina a sua própria aplicabilidade? Fica a questão.

Movendo-nos um pouco adiante nas trincheiras contrárias à intervenção humanitária, seremos rapidamente levados a concluir que a política internacional não é imune à ironia. Parece deveras interessante notar que Kofi Annan sugere uma limitação aos atributos de soberania de Estados que, na sua esmagadora maioria, apenas nasceram como entidades independentes há escassas décadas. Mais irónica se torna a situação se constatarmos que, para muitos deles, a independência foi um parto difícil travado à sombra da bandeira de um dos principais direitos humanos – o direito à autodeterminação.

Neste contexto, será também útil chamar à colação um facto que passa habitualmente despercebido numa visão eurocêntrica – ou euro/norte-americana – do mundo: a rendição pelos Estados de atributos de soberania em benefício de entidades de cariz regional ou de tipo supranacional é um fenómeno essencialmente europeu e recente. A esmagadora

maioria dos Estados ditos não-alinhados ou membros do Grupo dos 77 – ou seja, a maioria dos Estados existentes – luta ainda para afirmar, em todos os azimutes (e em particular na área de economia), a sua independência. Nesta perspectiva, quaisquer medidas potencialmente intrusivas, ou percebidas como tais, não serão para eles particularmente bem-vindas.

Olhando a questão de um ângulo ligeiramente diverso, verificamos que perpassa pelo conceito da intervenção humanitária a ideia da necessidade de criação de uma espécie de autoridade internacional, centrada numa Nações Unidas fortalecidas, de que o Conselho de Segurança seria o órgão nuclear de decisão. Em extremo, tal poderia implicar um realinhamento na distribuição de poderes efectuada pela Carta. Ora, a ideia de uma autoridade internacional constitui um anátema para muitos Estados, incluindo os mais poderosos, por razões óbvias. O que tem também levado vários Estados económica e militarmente desfavorecidos a apenas aceitarem intervenções externas quando enfrentam situações de desastre e, muitas vezes, quando elas são já inúteis em termos práticos²⁹.

No fundo, as resistências à intervenção humanitária poderão também estar ligadas a uma atitude de resistência à «globalização» de novos conceitos e ideias, vistos por muitos actores internacionais como alavancas destinadas a prolongar uma situação que favoreceria essencialmente a Europa, a América do Norte e outros Estados desenvolvidos «like-minded». O que talvez justifique a forma prudente como Kofi Annan aborda a questão no relatório «We the Peoples...»³⁰, todo ele dedicado a uma análise dos desafios e oportunidades suscitados por um conceito impreciso de que muito (talvez demasiado) se fala – «a globalização».

Para os Estados economicamente mais desfavorecidos e mais vulneráveis a conflitos internos – em regra «Estados pobres» –, a ameaça de intervenção externa e de instalação nos seus territórios de protectorados de longa duração das Nações Unidas, que Luttwak preconiza mas Kofi Annan nunca defendeu, é um cenário a afastar a todo o custo.

A dificuldade de alguns Estados aceitarem a ideia de que os direitos humanos deverão constituir um pilar central das relações internacionais talvez se justifique também pelas interrogações suscitadas pelo tipo de sociedade «globalizada» em gestação nos Estados mais desenvolvidos, em que a própria natureza da relação entre o Estado e o indivíduo se encontra em evolução. O romancista Noah Hawley observou que um homem esfomeado é um homem irado, muitas vezes sem ter força para fazer mais... Interrogou-se ainda sobre se a economia de mercado, o avanço da tecnologia molecular e da genética, o desenvolvimento de sistemas de armas sofisticadas, as interacções entre governos e particulares que com eles ligam («lobbyists, politicians, contractors»), não terá criado máquinas modernas – uma nova biotecnologia – na qual as «identidades individuais» são irrelevantes. E conclui: «It is this feeling of removal or expendability that breaks fear, for once you realize that the world itself is now a type of technology, then you realize that if you don't claim to be a part of the machine you are redundant»³¹.

Aquilo que importará reter neste ponto é que no debate sobre a intervenção humanitária se deverão evitar posições extremistas que, de alguma forma, possam dar a impressão de que nestas matérias os atributos associados à soberania seriam completamente redundantes. Os Estados pobres não são «dispensáveis». Kofi Annan procura ser inclusivo no seu «approach» aos Estados, recordando mesmo o papel subsidiário das intervenções das Nações Unidas. Esta será, salvo melhor opinião, a via a seguir para, gradual e sustentadamente, se persuadirem os cépticos. Mas não será preferível procurar

demonstrar-lhes que a intervenção humanitária é já possível, sem necessidade de alterar a lei existente, desde que o Conselho de Segurança cumpra as suas funções?

O Conselho de Segurança e um novo conceito de segurança

O edifício que Kofi Annan pretende construir em matéria de intervenção humanitária assenta tematicamente nos direitos humanos e, em termos práticos e funcionais, no Conselho de Segurança das Nações Unidas. O papel deste órgão é compreensível porque a Carta atribui-lhe a «responsabilidade primária» pela manutenção da paz e da segurança internacional (artigo 24, n.º 1). No entanto, os membros do Conselho de Segurança nem sempre se recordam dos seus deveres. O próprio Secretário-Geral é levado a admitir que, citamos – «tem havido recentemente uma tendência lamentável da parte do Conselho de Segurança em não se envolver em esforços de manutenção da paz e segurança internacional»³².

Neste domínio, a questão é relativamente simples: o Ruanda e Sebrenica eram evitáveis e teriam sido evitados se o Conselho de Segurança e, em particular, alguns dos seus membros permanentes, tivessem tido a necessária vontade política para agir. Nada na Carta teria obstado a uma intervenção humanitária caso tivesse havido uma decisão nesse sentido. E aqui residirá o cerne da nossa argumentação: não é estritamente necessário legislar sobre a intervenção humanitária; para ela ser viável apenas bastará que os membros do Conselho de Segurança cumpram as funções que os restantes Estados-membros das Nações Unidas lhes confiaram. Esta afirmação aplica-se especialmente aos membros com maiores responsabilidades, isto é, àqueles que têm assento permanente no Conselho de Segurança e direito de veto.

Haverá, assim, que procurar as causas da situação descrita caso se pretenda de facto superá-la.

O fim da Guerra Fria gerou nas Nações Unidas uma onda de activismo que levou o Conselho de Segurança, sob a liderança dos Estados Unidos da América, a estabelecer operações de paz em Angola, na Somália, no Camboja, na Bósnia-Herzegovina, em Moçambique e na Geórgia, entre outras. Algumas foram bem sucedidas, mas várias delas não tiveram em devida conta o facto de tais intervenções se afastarem drasticamente de operações de paz «clássicas», de base consensual, focadas na contenção de conflitos entre Estados. De repente, as Nações Unidas viram-se envolvidas na pacificação de «senhores da guerra», bandidos, dirigentes étnicos ou chefes de facções lutando dentro das fronteiras de um mesmo Estado³³.

Esta onda foi substituída por uma maré de imobilismo, após o falhanço da operação na Somália. Subitamente, Washington decidiu transformar as Nações Unidas no bode expiatório daquela operação. Ignorando convenientemente o facto de a Organização não dispor praticamente de uma infra-estrutura para gerir operações de emergência, nem de uma força de reacção rápida, de um comando militar ou mesmo de um núcleo para elaborar planos de contingência³⁴. A crise financeira que a Organização vive, gerada pela decisão unilateral do Congresso norte-americano de suspender o pagamento das contribuições nacionais até à satisfação de certas condições não negociadas em Nova Iorque, colocou as Nações Unidas numa situação de ruptura financeira que, objectivamente, veio a torná-la impotente para gerir situações de conflito.

O futuro da intervenção humanitária está, assim, intrinsecamente ligado ao modo como estes problemas forem resolvidos. Sem uma reorganização radical das operações de paz

das Nações Unidas – que Kofi Annan já encetou, ao criar um painel de alto nível para as rever no seu conjunto, dos aspectos doutrinários aos logísticos³⁵ – e uma solução para a crise financeira que a Organização vive, será irrealista falar-se em intervenção, humanitária ou de qualquer outra espécie. E uma imprescindível mudança na atitude do Conselho de Segurança só poderia operacionalmente produzir os resultados desejados se os Estados-membros das Nações Unidas tomassem decisões acertadas naquelas matérias³⁶.

A questão da intervenção humanitária passa necessariamente por uma análise integrada do modo como as Nações Unidas poderão superar as fraquezas estruturais que as impedem de desempenhar a sua função primária: a manutenção da paz e da segurança internacional.

Do mesmo modo, o Conselho de Segurança terá de continuar a tentar sacudir o espartilho político imposto por uma definição clássica do conceito de segurança. Sem o que a sua relevância tenderá a continuar a ser decrescente. É encorajante verificar que está já a fazê-lo na Serra Leoa e, de certa maneira, em Timor-Leste. Parece também positivo que aceite debater formalmente questões temáticas tradicionalmente associadas a conflitos de natureza interna, como as da reintegração de ex-combatentes na sociedade civil ou a situação de deslocados internos e refugiados. Mas os passos dados são ainda demasiado tímidos e pouco consistentes. Interrogamo-nos mesmo sobre se é possível um salto qualitativo no trabalho do Conselho de Segurança antes dele ser modernizado, através da inclusão de um maior número de membros permanentes e não permanentes, e do estabelecimento de regras de funcionamento e métodos de trabalho mais transparentes. Este foi um dos objectivos por que se pautou a nossa presença naquele órgão no biênio 1997-1998, como salientou António Monteiro nas páginas da *Política Internacional*³⁷.

No contexto descrito dois outros elementos deverão ser associados a uma análise integrada da questão da intervenção humanitária:

- a) O fim da impunidade ou a relevância que deverá ser crescentemente atribuída aos tribunais internacionais, parecendo especialmente importante uma criação rápida do Tribunal Criminal Internacional. A intervenção humanitária somente será um conceito viável enquanto parte de um direito internacional robusto;
- b) A atribuição de uma maior relevância à questão do «post-conflict peace-building», ou de medidas de consolidação da paz na fase pós-conflito.

O caso de África

Luttwak conclui o seu provocante artigo com um parágrafo, por nós traduzido livremente, que fala por si: «As intervenções das Nações Unidas na África subsariana destinadas a desarmar todos os lados e a estabelecer a lei e a ordem não podem ser meros raids ou visitas à la Somalia, em que a uma profunda anarquia se seguiu o mesmo após a retirada das Nações Unidas»³⁸. Até aqui tudo bem, mas acrescenta: «Elas devem antes levar ao estabelecimento de protectorados das Nações Unidas que possam construir infra-estruturas, ministrar educação e administrar todas as funções necessárias de um governo civil. Por necessidade, a duração destes protectorados deveria ser medida mais em décadas do que em anos. Assim, se o apelo de Kofi Annan fosse ouvido, muito poucos Estados reteriam a sua independência. E isto não é um assunto menor»³⁹.

É precisamente este cenário, que Kofi Annan se encontra longe de preconizar, que gera as maiores resistências à ideia de intervenção humanitária. O Secretário-Geral das Nações

Unidas, ele mesmo um africano, em momento algum sugere que a Organização que liderou a luta contra o colonialismo e em prol da autodeterminação dos povos, venha a impor uma espécie de superprotectorado a uma escala quase continental. Pelo contrário, a perspectiva que Kofi Annan tem da questão é «cirúrgica», i.e. a intervenção humanitária é por ele entendida como uma acção de último recurso, limitada no espaço e no tempo, para prevenir ou pôr cobro a situações de genocídio ou outras violações em larga escala dos direitos humanos. Assim, as Nações Unidas não poderão ser vistas como uma espécie de novo capataz colonial de vários Estados independentes.

De resto, o enfoque de Luttwak em África não parece correcto no contexto em apreço, sendo típico da atitude de afro-pessimismo que se vem instalando um pouco por toda a parte. Aquilo que parece essencial é que se procure atacar o mal pela raiz sem matar o paciente. A receita ideal engloba vários factores, muitos deles identificados num excelente relatório de Kofi Annan intitulado «The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa»⁴⁰, encomendado pelo Conselho de Segurança.

De um repensar das operações de paz – nas vertentes impositiva e de manutenção –, até às acções de «post-conflict peace-building», passando por iniciativas nos planos humanitário, da boa governação e do desenvolvimento sustentável (incluindo as questões da dívida, da reestruturação da ajuda internacional e da abertura de mercados), Annan demonstra que não há soluções rápidas para os problemas africanos. E sublinha que a sua solução passará por um cúmulo de actos de vontade política da parte de Estados africanos e daqueles que poderiam e deveriam encontrar-se já a auxiliá-los. Não será por acaso que, à excepção de Portugal nos casos de Angola e Moçambique, poucos são os Estados da União Europeia dispostos a enviar tropas para operações de paz naquele continente, seguindo a atitude que Washington adoptou desde a débâcle na Somália.

Kofi Annan é particularmente acutilante ao constatar o seguinte: «African leaders have failed the peoples of Africa; the international community has failed them; the United Nations have failed them, We failed them by not adequately addressing the causes of conflict; by not doing enough to ensure peace; and by our repeated inability to create conditions for sustainable development»⁴¹.

Seria útil que o princípio da intervenção humanitária se não viesse a tornar outra vítima dos conflitos em África, o que poderia suceder caso a sua «venda» nas Nações Unidas se afastasse da perspectiva prudente, conquanto afirmativa, de Annan. O aspecto táctico da questão assume, desta forma, uma importância fundamental para o seu desfecho.

Uma palavra de conclusão

Em matéria de conflitos ninguém duvidará que a prevenção é melhor do que a cura. Mas o bom senso levar-nos-á também a concluir espontaneamente que, caso a prevenção falhe com consequências desastrosas para populações civis, em regra será melhor uma acção internacional terapêutica do que deixar a natureza seguir o seu curso. E, em caso de inacção da comunidade internacional – como por vezes se verifica relativamente aos conflitos em África –, seria absurdo culpar o paciente pelos erros do médico...

Nestes termos, a intervenção humanitária não deverá ser entendida como uma acção destinada a desafiar a soberania dos Estados e a funcionar como um agente para a hipotética implantação de uma ordem internacional construída à custa dos Estados mais vulneráveis, nos planos político e económico. Ela será antes um mecanismo correctivo ou

uma válvula de segurança a que as Nações Unidas deverão poder recorrer em situações extremas de ruptura da ordem interna dos Estados. O que pressupõe também uma alteração significativa no modo como os Estados-membros olham para as operações de manutenção e de imposição da paz, bem como para a questão do «post-conflict peace-building». Mas, como observou recentemente Kofi Annan no rescaldo do desastre das Nações Unidas na Serra Leoa, «as operações de paz não podem ser substituído por a falta de vontade política da parte da comunidade internacional»⁴².

Portugal tem consistentemente defendido nas Nações Unidas o desenvolvimento do conceito de intervenção humanitária. Antes de mais, porque ele faz sentido: mas também pela sua especial adequação aos mais frequentes cenários de crise que a comunidade internacional hoje enfrenta. A relevância dos direitos humanos para a política externa portuguesa é outro factor que nos leva a agir naquela direcção.

A questão de Timor-Leste possibilitou-nos também o uso deste conceito, embora tecnicamente a presença das Nações Unidas naquele território tenha sido efectuada consensualmente, isto é, com a aceitação prévia da Indonésia. De qualquer forma, as intervenções da força multinacional (interfet) e das Nações Unidas em Timor-Leste são em geral tratadas em Nova Iorque como expoentes daquela forma de intervenção. E correctamente, visto que o Representante Permanente de Portugal venceu bem junto do Conselho de Segurança o facto de a tragédia de Timor-Leste não ser diferente das do Ruanda e do Kosovo na sua dimensão humana, colocando aquele órgão perante as suas responsabilidades em termos de acção; e notando que era a própria credibilidade da Organização que se encontrava em causa⁴³. O mesmo ponto poderá ser feito por outros Estados relativamente a outras situações de conflito, pelo que o apelo de Kofi Annan contido no princípio da intervenção humanitária não deverá ser ignorado.

▪ NOTAS

¹ Kofi Annan, «Standing Up for Human Rights», discurso perante a Comissão dos Direitos Humanos proferido em Genebra, em 7 de Abril de 1999.

² O presente artigo deverá ser lido como um comentário ao artigo de Edward Luttwak intitulado «Kofi's Rule», publicado pela revista *The National Interest*, n.o 58, Outono-Inverno de 1999/2000.

³ Os textos do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o conceito de intervenção encontram-se coligidos na seguinte obra: *The Question of Intervention*, Kofi A. Annan, United Nations, Department of Public Information, 1999, www.un.org.

⁴ Discurso em Genebra, ob. cit., p. 20.

⁵ Ditchley Park, ob. cit., p. 12.

⁶ «Personally, I am haunted by the experience of Rwanda in 1994», afirma Annan, idem, p. 12.

⁷ Ibidem, p. 13. O conceito vertente foi preconizado por Bernard Kouchner, citado por Annan.

⁸ Genebra, ob. cit., p. 22: «In the age of human rights, the United Nations must have the courage to recognize that just as there are common crimes, there are common enemies».

⁹ Ditchley Park, ob. cit., p. 23.

¹⁰ Genebra, ob. cit., p. 23.

¹¹ Nova Iorque, ob. cit., p. 37.

¹² Idem, p. 40.

¹³ Ibidem, p. 39.

¹⁴ Haia, ob. cit., p. 32.

¹⁵ Relatório do Secretário-Geral, «We the Peoples: The Role of the United Nations in the Twenty First Century». Documento A/54/2000, United Nations.

¹⁶ Ditchley Park, ob. cit., p. 4.

¹⁷ Relatório «We the Peoples...», p. 34.

¹⁸ Discurso de Nova Iorque, ob. cit., p. 40.

¹⁹ Ditchley Park, ob. cit., pp. 11 e 12.

²⁰ Nova Iorque, ob. cit., p. 33.

²¹ Ditchley Park, ob. cit., p. 12. Annan constata que «o mundo pode não estar preparado para privatizar a paz».

²² Nova Iorque, ob. cit., p. 42.

²³ A oposição inicial de vários Estados-membros, como o Reino Unido, hoje um dos principais defensores do conceito, apenas viabilizou inicialmente o seu tratamento pelo Conselho de Segurança através do mecanismo das consultas informais.

²⁴ Em *The New York Review of Books*, Volume xlv, Number 12, 1998, num artigo intitulado «Looking for the Sheriff».

²⁵ Nova Iorque, ob. cit., p. 40.

²⁶ Corell efectuou este comentário num discurso durante a conferência anual do «Canadian Council of International Law», em 29 de Outubro de 1999, subordinada ao tema «From Territorial Sovereignty to Human Security».

²⁷ O próprio Kofi Annan reconhece que há pouca consistência na «praxis» da intervenção, «except that weak states are far more likely to be subjected to it than strong ones». Vide o relatório «We the Peoples...», parágrafo 216.

²⁸ Ob. cit., p. 59.

²⁹ O ponto foi feito por Brian Urquhart, ob. cit., p. 52.

³⁰ Vide p. 34, parágrafos 215 a 219.

³¹ Noan Hawley, *A Conspiracy of Tall Men*, Pocket Books Fiction, usa, 1999, p. 290.

³² Haia, ob. cit., p. 31.

³³ O comentário é de Brian Urquhart, ob. cit., p. 50

³⁴ Ibidem, ibidem.

³⁵ Trata-se de um painel dirigido pelo embaixador Brassini, cujos trabalhos deverão estar concluídos até ao início da Assembleia do Milénio, meta que Kofi Annan estabeleceu no relatório «We the Peoples...», p. 36.

³⁶ Kofi Annan nota o seguinte, no relatório «We the Peoples» (p. 36): «Our system for launching operations has sometimes been compared to a volunteer fire department, but that description is too generous. Every time there is a fire, we must first find fire engines and the funds to run them before we can start dousing any flames. The present system relies almost entirely on last minute, ad hoc arrangements that guarantee delay, with respect to the provision of civilian personnel even more so than military».

³⁷ «Portugal no Conselho de Segurança: o ano de 1997», *Política Internacional*, n.o 17, volume 2, Verão 1998, p. 90; e «A presença portuguesa no Conselho de Segurança em 1997-1998», *Política Internacional*, n.o 19, Volume 3, Verão 1999, pp. 171 a 174.

³⁸ Edward Luttwark, ob. cit., p. 62. Frase em inglês: «Second, un intervention in sub Saharan Africa to disarm all comers and establish law and order cannot be mere raids of visitations à la Somalia, where utter anarchy was followed by more of the same after the un withdrawal».

³⁹ Idem, ibidem. Frase em inglês: «They must instead lead to the establishment of un protectorates that can build infrastructures, provide education, and administer all the necessary functions of civil government. Of necessity the duration of these protectorates is more likely to be measured in dcades rather than years. Thus, if Kofi Annan's call is heard, very few African states would retain their independence. And that is no small matter».

⁴⁰ Documento A/52/871-S/1998/318, de Abril de 1998.

⁴¹ Idem, p. 3. Annan reconhece também que a «África deve olhar para si própria» e olhar «para além do seu passado colonial», para as causas dos conflitos que a afectam.

⁴² Vide «Secretary-General Delivers Commencement Address at Paul Nitze School of Advanced International Studies», Johns Hopkins University, 25 May 2000. Press Release SG/SM/ /7421.

⁴³ Vide «Statement By Ambassador António Monteiro, Permanent Representative of Portugal to the United Nations, on the Situation in East Timor, 11.09.1999», Website da Representação Permanente de Portugal junto das Nações Unidas. www.un.in/portugal, em «other statments».