

# **A GUERRA DO KOSOVO E A DESINTEGRAÇÃO DA IUGOSLÁVIA: Notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio\***

**João Pontes Nogueira**

## **Introdução**

Desde o século XVII, o sistema internacional se constituiu e se estendeu mundialmente mediante a expansão do Estado-nação europeu, que se tornou a unidade central de organização da vida política moderna. Ao longo da relativamente curta história desse sistema, importantes transformações tiveram lugar, invariavelmente no bojo de guerras que envolveram ao menos duas grandes potências.<sup>1</sup> Como as análises sobre o fim da Guerra Fria já assinalaram exhaustivamente, o atual processo de transformação do sistema internacional caracteriza-se pela ausência, na origem, de um conflito hegemônico. Este é, sem dúvida, um aspecto que assinala a singularidade do pós-Guerra Fria diante de outros períodos históricos, ao mesmo tempo em que sugere uma mudança qualitativa nas estrutu-

ras, atores e processos que caracterizaram as relações internacionais modernas.

O debate acerca do ocaso do sistema “Westphaliano” surge neste contexto. Ocorre, porém, que apesar do caráter extraordinário dos eventos que caracterizam a transformação sistêmica atual, bem como do inegável impacto da globalização sobre a dinâmica da política mundial, um ponto comum identifica esta fase com períodos de transição anteriores: sua reconfiguração caracteriza-se pelo desaparecimento de alguns Estados (em geral potências derrotadas) e pelo nascimento de outros.<sup>2</sup> Ao fim da Primeira Guerra Mundial, por exemplo, três impérios desapareceram e diversos novos Estados surgiram, especialmente na Europa Central. No pós-Guerra Fria assistimos à dissolução da União Soviética e ao surgimento de um número considerável de Estados-nação no que antes era a esfera de influência daquele país. Na verdade, desde o século XIX o número de Estados soberanos vem crescendo constantemente, em particular no período posterior à Segunda Guerra Mundial, em meio ao processo de descolonização. Nesse sentido, se analisarmos as transformações na cena internacional nos últimos dez anos do ponto de vista da “produção” das unidades constitutivas do

\* Trabalho apresentado no GT Política Internacional, no XXIII Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, outubro de 1999. Agradeço os comentários de Maria Regina Soares de Lima e Monica Herz. Agradeço também o apoio do CNPq, da FAPERJ e da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) ao projeto de pesquisa do qual este trabalho é resultado parcial.

sistema, perceberemos um padrão nos processos de reconfiguração da ordem mundial: a redistribuição de poder que está em seu cerne e que, para autores neo-realistas, é a variável mais importante de mudança implica uma reorganização do espaço territorial — uma reconfiguração geopolítica. No ápice do sistema Westphaliano, isto implica não só uma multiplicação de Estados nacionais mas, principalmente, a consolidação da soberania territorial a partir da defesa coletiva da regra da não-intervenção como condição de sobrevivência e continuidade dos Estados e, conseqüentemente, do padrão de reprodução do sistema internacional.

Em seu último livro, Stephen Krasner observa, com razão, que há uma inconsistência — que ele denomina “hipocrisia organizada” — no âmago deste padrão de reprodução que se manifesta na contradição entre os imperativos de ordem do sistema e o princípio Westphaliano de soberania que o regula. Dito de outra forma, os interesses das grandes potências, cuja realização é condição do ordenamento internacional, conduzem, com uma freqüência inquietante, à violação da regra da não-intervenção (Krasner, 1999b). Esta constatação não é propriamente uma novidade, principalmente para habitantes de países periféricos. É preciso, porém, tomá-la no contexto da reflexão sobre o papel da soberania no funcionamento do sistema internacional e seu futuro na regulação da nova ordem mundial. O aprofundamento da contradição em questão expõe fraquezas teóricas do realismo estrutural e passa a representar um obstáculo cada vez maior à reprodução do sistema enquanto tal.<sup>3</sup> Mas, podemos falar de uma tensão crescente no equilíbrio precário entre *ordem* e *soberania* que governa o sistema internacional? Este artigo responde afirmativamente a esta pergunta, explorando dois importantes aspectos da política mundial do pós-Guerra Fria: a prática cada vez mais freqüente da intervenção humanitária, sob variadas formas, e o lugar que tais intervenções — legitimadas ou não pela comunidade internacional — ocupam nos esforços para a reconfiguração do sistema em novas bases, ao mesmo tempo em que representam iniciativas para a preservação da soberania territorial como seu princípio regulador central. Estes temas são discutidos a partir da

análise da intervenção da OTAN na Iugoslávia provocada pelo conflito no Kosovo, desde seus antecedentes imediatos, em 1998, até o início da operação “Allied Force” em março de 1999.

### **O Kosovo e a prática da intervenção humanitária**

A guerra do Kosovo representou a mais importante derrota do nacionalismo sérvio, e de seu projeto de reconstrução do Estado iugoslavo, desde o início do processo que levou à desintegração da antiga Iugoslávia. Como mencionado acima, o conflito levanta duas importantes e controvertidas questões para a política internacional hoje: a prática da intervenção humanitária e a formação de novos Estados nacionais no pós-Guerra Fria. A respeito da primeira, sustento que, a despeito da ausência de critérios aceitos pelo conjunto da comunidade internacional e sancionados por instrumentos legais internacionais, e apesar da seletividade e irregularidade na sua aplicação, a prática da intervenção humanitária reflete a evolução do regime internacional de direitos humanos e a progressiva legitimação de várias modalidades de intervenção internacional — inclusive o uso da força — como forma de combater violações maciças de direitos humanos e atos de genocídio. Mais ainda, o desenvolvimento de uma prática internacional de intervir nos assuntos internos de um Estado para resolver crises humanitárias, com ou sem o consentimento da autoridade governamental local (quando ela existe), implica uma reinterpretação da regra da soberania como princípio regulador central da sociedade internacional.

Esta reinterpretação nos leva à segunda questão discutida a partir da análise da guerra do Kosovo, qual seja, os problemas suscitados pelos processos de (re)construção do Estado no pós-Guerra Fria. Dentre as características de tais processos estão a profunda instabilidade dos arranjos político-territoriais e a fragilidade institucional desses novos Estados. Dificuldades adicionais manifestam-se nas contradições e ambigüidades produzidas pelas diversas reivindicações de aplicação do direito de autodeterminação (o caso do Kosovo é emblemático) e suas conseqüências para o *status*

das divisões territoriais estabelecidas no pós-guerra. Além disso, se, por um lado, a formação de novos Estados com base no chauvinismo e na violência étnica é objeto de condenação internacional, por outro, as organizações e Estados envolvidos nas negociações para conter tais processos têm se mostrado incapazes de formular soluções diplomáticas que garantam que o multiculturalismo e o respeito às minorias constituam alternativas políticas viáveis para a reconstrução nacional.

Na verdade, mais frequentemente a ação internacional tem se mostrado ineficaz em reverter o quadro de homogeneização étnica atingido pelos conflitos que originam intervenções. No caso da guerra na Bósnia-Hezergovina, por exemplo, as indefinições e a lentidão das iniciativas da ONU e da União Européia fizeram com que os acordos de Dayton formalizassem os ganhos sérvios obtidos por meio da limpeza étnica de metade do território daquela república e, conseqüentemente, premiassem esse tipo de estratégia na reconstrução de Estados em colapso.<sup>4</sup> Os acordos, é claro, cumpriram o objetivo primordial de pôr fim ao conflito e criar condições que garantissem uma paz estável. As sucessivas derrotas militares dos sérvios-bósnios diante da aliança croata-muçulmana e o impacto dos bombardeios da OTAN produziram o equilíbrio estratégico que forçou o presidente iugoslavo Slobodan Milosevic a convencer seus aliados na Bósnia a aceitarem uma negociação de paz. A criação de condições para a construção da paz — que implica, necessariamente, a reversão da limpeza étnica — depende, contudo, do deslocamento permanente de um contingente militar de mais de 40 mil homens (dentre os quais 20 mil norte-americanos) e de iniciativas de “*state-building*” por parte da ONU, cujo objetivo principal é construir instituições democráticas e multiétnicas como base da nova república da Bósnia-Hezergovina. O sucesso de tais iniciativas é até hoje incerto (Woodward, 1997; Chandler, 1999).

Desde o início da guerra na Bósnia, a relutância norte-americana em contribuir decisivamente (isto é, com efetivos militares) para as operações de manutenção da paz da ONU fundamentou-se na experiência traumática do fracasso da intervenção humanitária na Somália. Dois problemas cen-

trais informavam a política norte-americana: a dificuldade de garantir a paz na ausência de autoridade política constituída e de acordos entre as partes em conflito e a abrangência dos objetivos da missão a partir do momento em que a ONU decidiu assumir a tarefa de reconstrução do Estado como condição de sucesso da iniciativa. Como é sabido, a missão da ONU (UNOSOM) fracassou completamente e os Estados Unidos retiraram suas tropas da Somália depois de perderem 18 soldados em conflitos com milícias locais em 1993, selando o fracasso da missão da ONU naquele país. A experiência na Somália fez com que a “doutrina Powell” passasse a ser estendida a operações de manutenção da paz em que participassem tropas norte-americanas — além de fazer com que o Senado americano se *negasse* a autorizar o pagamento da contribuição dos Estados Unidos ao orçamento de “*peacekeeping*” da ONU.<sup>5</sup> O deslocamento de forças para a implementação dos acordos de Dayton encontrou enormes resistências no Pentágono e no Partido Republicano em função da ausência de diretrizes claras quanto aos objetivos a serem cumpridos e aos prazos para retirada das tropas (elementos essenciais da doutrina Powell). A raiz do problema estava na formulação da missão da ONU na Bósnia: o sucesso da intervenção para manter a paz dependia de iniciativas de “*state-building*” cujo caráter político estava em contradição com as condições colocadas pelos militares. Nesse sentido, a missão na Bósnia acentuou o entendimento de que a evolução de operações de “*peacekeeping*” na direção de ações voltadas para “*peace enforcement*” parece levar, necessariamente, à associação entre intervenção e reconstrução do Estado.

É nesta potencial evolução que se encontra o cerne das contradições que hoje permeiam o debate sobre a intervenção humanitária: não se trata simplesmente de intervir para impedir ou interromper violações maciças de direitos humanos, mas também de criar instituições políticas fundadas no respeito a esses direitos e às liberdades individuais contidas na Declaração Universal e nos demais tratados, convenções e protocolos que visam protegê-los (na maioria das vezes contra as ações dos próprios Estados). As diretrizes das

autoridades norte-americanas e europeias, bem como de oficiais da ONU, em relação à reconstrução do Kosovo indicam o vínculo entre as concepções liberais que estão na base do projeto de formação das instituições políticas e a estabilidade naquela região. Da mesma forma, o próprio futuro da Iugoslávia como Estado soberano é condicionado à democratização do regime e à retirada de Slobodan Milosevic e dos grupos ultranacionalistas que o apóiam do poder.

Em contraste com o período que antecedeu a guerra no Kosovo, a posição dos Estados Unidos em defesa da integridade territorial da Iugoslávia vem mudando nos últimos meses, apesar das considerações acerca do impacto da independência do Kosovo sobre outras regiões que vivem processos de fragmentação semelhantes. Na verdade, um dos cenários possíveis inclui não apenas a transformação do Kosovo em Estado independente, como também a separação de Montenegro da atual Federação Iugoslava. Se concretizado, a Iugoslávia deixará (novamente) de existir como Estado. A questão que se coloca, então, é sobre que princípios, regras e procedimentos se legitima a ação da comunidade internacional ao violar a soberania de um Estado, não só para remediar uma crise humanitária mas também para impor as condições sob as quais sua reconstrução deve ser empreendida. Na base deste problema estão tanto a redefinição do conceito de soberania na política mundial contemporânea quanto a reconfiguração do Estado-nação em tempos de globalização. O que significa ser soberano e o que significa ser um Estado são os problemas que os processos de fragmentação e (re)construção estatais — e as respostas internacionais que eles suscitam — apresentam à reflexão sobre as relações internacionais neste fim de milênio.

### **Os antecedentes da intervenção da OTAN**

A decisão de intervir militarmente na Iugoslávia levantou objeções de duas ordens.<sup>6</sup> A primeira diz respeito aos *motivos* apresentados pela OTAN para justificar a intervenção. Outra importante crítica dirige-se à “unilateralidade” da decisão, ou,

mais precisamente, ao fato de ter sido tomada por uma organização de segurança regional *sem* a autorização do Conselho de Segurança da ONU, uma violação do direito internacional.<sup>7</sup> Nesta seção procurarei argumentar que a decisão de intervir foi influenciada pela experiência recente de agressão e violações maciças de direitos humanos na Bósnia-Herzegovina, durante a guerra de 1992-1995, e pelos antecedentes — na sua maior parte negativos — da ação da comunidade internacional naquele conflito. O enfoque adotado registra a existência de um componente humanitário real na intervenção, ao mesmo tempo em que explora a dificuldade de estabelecer, com a clareza necessária, os motivos e interesses que levaram a coalizão ocidental a empreender uma operação de tal envergadura e risco. Nas seções seguintes, farei uma breve discussão sobre os problemas teóricos que a questão da intervenção humanitária levanta para os estudiosos das relações internacionais, em particular no que se refere ao princípio da soberania territorial. Ao fazê-lo, apresentarei posições opostas a respeito da legitimidade da intervenção humanitária defendidas por teóricos proeminentes da área de Relações Internacionais. A segunda ordem de objeções, referentes ao fórum em que a decisão foi tomada — e, portanto, à sua legalidade — será tratada a partir de uma discussão sobre o problema da *agência* em casos de intervenção humanitária, a saber, que atores podem, legitimamente, reivindicar o direito de intervir nos assuntos domésticos de um país para impedir ou remediar crises humanitárias.

A intensificação dos conflitos no Kosovo e seu desenvolvimento em uma crise de caráter internacional estão relacionados à exclusão de uma solução para o problema do *status* daquela região no âmbito dos acordos de Dayton. A omissão dos negociadores do Grupo de Contato acerca do futuro do Kosovo enfraqueceu a posição daqueles entre a maioria albanesa que acreditavam em uma solução política que devolvesse a autonomia da região através de mediação internacional, e sinalizou ao governo iugoslavo que a condução da política para o Kosovo era de sua competência exclusiva, ou seja, que se tratava de um problema interno da Iugoslávia. Os acordos de Dayton não

só colocaram fim à guerra na Bósnia como também criaram uma expectativa em torno do papel do então presidente da Sérvia, Slobodan Milosevic, como garantidor dos acordos. Sua liderança “indispensável”, aliada às novas condições de paz, viria, esperava o Ocidente, estabilizar a situação no conjunto da região da ex-Iugoslávia.

A escalada da repressão ao separatismo kosovar em 1998 provocou mudanças graduais nas posições das lideranças européias e norte-americanas em relação à política iugoslava no Kosovo, apesar de a necessidade de contar com os sérvios como parceiros na implementação dos acordos de Dayton continuar a incidir significativamente na orientação desses países em relação ao problema. Era cada vez maior, por exemplo, a preocupação com o registro de massacres de civis albaneses no Kosovo, numa aparente repetição das táticas adotadas pelos sérvios nas operações de limpeza étnica durante a guerra na Bósnia.<sup>8</sup> O Conselho de Segurança da ONU aprovou três resoluções exigindo o imediato cessar-fogo, a retirada das forças militares e policiais sérvias da região, o livre acesso aos promotores do Tribunal Especial para Crimes contra a Humanidade na ex-Iugoslávia, e advertindo a liderança sérvia quanto a “medidas adicionais” a serem tomadas no caso de não cumprimento das resoluções. Com exceção da Rússia, os países membros do Grupo de Contato concordaram em aplicar novas sanções à Iugoslávia como forma de pressão contra sua política no Kosovo.<sup>9</sup>

Em outubro de 1998 o Conselho da OTAN autorizou o uso da força contra a Iugoslávia e emitiu um ultimato ao presidente Milosevic para que aceitasse os termos do cessar-fogo propostos pelo enviado especial norte-americano Richard Holbrooke. Um acordo foi selado naquele mês, garantindo a presença de 2 mil observadores da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) na região, cuja função era monitorar o acordo e informar sobre movimentos de tropas e eventuais atrocidades cometidas por qualquer uma das partes. Se, num primeiro momento, a situação humanitária melhorou, em dezembro as hostilidades recomeçaram e em janeiro de 1999 os corpos de 45 albaneses foram encontrados em uma aldeia no sul do Kosovo, vítimas de uma execução

em massa. O massacre de Racak marca uma mudança importante da atitude da diplomacia ocidental em relação à questão do Kosovo: não só o Exército de Libertação do Kosovo (ELK) passa a ser aceito como interlocutor legítimo — mesmo tendo sido anteriormente rotulado como grupo terrorista pelo governo dos Estados Unidos —, como aumentam as pressões para forçar o governo iugoslavo a negociar um acordo definitivo acerca do *status* da região.

Na verdade, a deterioração da situação no Kosovo colocou os governos das potências ocidentais numa posição difícil. O espírito dos acordos de Dayton refletia a convicção de que uma solução negociada para o conflito gerado pela dissolução da Iugoslávia dependia da manutenção da integridade das fronteiras da Bósnia, das demais ex-repúblicas e do próprio Estado sucessor da Iugoslávia, composto pelas repúblicas da Sérvia, de Montenegro e pelas regiões de Vojvodina e Kosovo. A crise humanitária no Kosovo cada vez mais sugeria que, na ausência de um acordo que devolvesse a autonomia à região e garantisse a segurança da maioria albanesa contra futuras agressões, o caminho alternativo apontaria para a secessão, para um novo conflito armado e, portanto, para uma ulterior fragmentação do território iugoslavo.

Por outro lado, estava presente nas considerações dos diplomatas ocidentais o “fantasma” da Bósnia, ou seja, o risco de uma repetição dos atos de genocídio cometidos pelas forças sérvias diante da passividade e omissão da comunidade internacional. Declarações da secretária de Estado norte-americana Madeleine Albright e de seu colega britânico da Defesa, George Robertson, faziam referência às “lições da Bósnia” e prometiam ações concretas para evitar uma escalada semelhante das atrocidades (Caplan, 1998). Contudo, a contradição entre a política de manutenção do *status quo* obtido em Dayton e a defesa dos direitos humanos, civis e políticos da minoria albanesa no Kosovo retardou consideravelmente a reação ocidental à repressão na província e, em última instância, inviabilizou a conclusão de um acordo em Rambouillet que evitasse a guerra e restaurasse a autonomia do Kosovo. Isto porque o compromisso do

Grupo de Contato com a integridade territorial da Iugoslávia se sobrepuja e, de certa forma, parecia ser estrategicamente mais importante do que a questão humanitária. A prioridade dada à preservação dos acordos de Dayton, por sua vez, retirava credibilidade à ameaça de intervenção da OTAN ou, ao menos, sugeria que se algum ataque ocorresse não iria além de alguns bombardeios punitivos sem maiores conseqüências, como tantas vezes se fez durante a guerra na Bósnia. Nesse sentido, a oposição à secessão do Kosovo fortaleceu a posição do governo iugoslavo. Do lado americano, é possível que uma avaliação equivocada da resistência sérvia à ofensiva da OTAN tenha informado os “*policy-makers*”. O próprio presidente Clinton admitiu, após o fim da intervenção, que a decisão de iniciar os bombardeios baseou-se na crença de um rápido recuo de Milosevic e da pronta aceitação dos termos de Rambouillet (Judah, 2000).

A experiência da Bósnia, entretanto, parece ter sido decisiva na formação das percepções dos atores acerca do que estava em jogo no Kosovo. Durante os três anos da guerra naquela ex-república da Iugoslávia, a ONU e a OTAN se recusaram a usar a força contra a limpeza étnica praticada pelos sérvios, mesmo quando os massacres ocorreram nas “zonas seguras” estabelecidas por resoluções do Conselho de Segurança (Rieff, 1995). Este precedente provavelmente informou o cálculo das lideranças sérvias quanto à credibilidade da ameaça ocidental no Kosovo. Por sua vez, os Estados Unidos e seus aliados pareciam convencidos de que os sérvios recuariam diante de bombardeios da OTAN, como aconteceu nos últimos dias da guerra na Bósnia. Várias razões podem ser levantadas para explicar por que as expectativas dos atores não se realizaram,<sup>10</sup> mas o que importa aqui é sublinhar não apenas que o precedente da Bósnia levou aos eventuais erros de cálculo dos negociadores e *policy-makers* de ambos os lados, mas também que as opções disponíveis para os atores foram limitadas, ou circunscritas, pelos acontecimentos na Bósnia.

Do lado iugoslavo, as derrotas militares na Bósnia e na Krajina (Croácia) enfraqueceram a liderança de Milosevic, que sofreu importantes

derrotas políticas nas eleições municipais de 1996 e enfrentou meses de manifestações populares pedindo sua renúncia quando tentou anular o resultado daquelas eleições. A subida ao poder de um governo de oposição em Montenegro, em 1997, também representou um revés importante para a coalizão socialista-ultranacionalista que domina o governo da Sérvia e as estruturas de poder federais. Uma eventual perda de controle sobre o Kosovo poderia ter conseqüências politicamente imprevisíveis nesse contexto. Nesse sentido, as dificuldades políticas de Milosevic criaram incentivos para a retomada da questão do Kosovo como elemento dinamizador do discurso nacionalista na tentativa de, mais uma vez, consolidar seu poder pela invocação da ameaça externa à integridade e existência da nação sérvia. Da mesma forma, o crescimento do ELK e de um movimento favorável à independência entre os albaneses do Kosovo decorreu das decepções de Dayton e, como afirma Caplan, do efeito demonstração produzido pela formação da República Serbska e da Federação Croata-Muçulmana — as duas unidades que compõem a República da Bósnia-Herzegovina — no sentido de sancionar estratégias separatistas de cunho étnico-nacionalista e o uso da força (Caplan, 1998).

Com a escalada da violência no início de 1998, os países do Grupo de Contato tentaram impor sanções de forma a obrigar um recuo sérvio, mas divisões entre as principais potências do Grupo impediram que medidas mais duras fossem tomadas no estágio inicial da crise.<sup>11</sup> Apesar disso, os acontecimentos indicavam com clareza que o problema no Kosovo não se resolveria sozinho, isto é, sem uma mediação internacional que forçasse as partes a um acordo. Rambouillet deveria, assim, resolver as pendências de Dayton, e, no Kosovo como na Bósnia, a implementação de um acordo com os sérvios dependeria da presença de uma força militar internacional. O novo cenário mostrou-se, como vimos, menos favorável a um acordo. Não só a Iugoslávia havia obtido reconhecimento internacional em 1996, e portanto gozava do *status* de um país soberano de cujo território o Kosovo era parte integrante, mas também, como mencionado anteriormente, tanto os Estados Uni-

dos como a OTAN compartilhavam com Milosevic objetivos semelhantes, a saber, a manutenção da integridade territorial da Iugoslávia (leia-se, oposição à independência do Kosovo) e dos países originados do violento processo de desagregação da antiga federação, ou seja, a garantia de implementação dos acordos de Dayton. O que a situação indicava, portanto, era que, ao colocar de lado a resolução sobre o futuro do Kosovo, as partes que selaram o acordo que pôs fim à guerra na Bósnia deixaram em aberto a questão que agora ameaçava seu sucesso e, por conseguinte, a estabilidade nos Balcãs. A conferência de paz em Rambouillet se realiza, portanto, em condições extremamente desfavoráveis, geradas pela indiferença internacional, pelo aumento da repressão sérvia e pela radicalização das posições da maioria albanesa no Kosovo. Nesse sentido, Rambouillet deve ser vista antes como a última oportunidade de solução negociada do conflito do que o início de um processo de paz mais prolongado.<sup>12</sup> Expressões disso são a reduzida margem de negociação sobre o texto da proposta do Grupo de Contato (apenas 15% do documento era negociável, segundo diplomatas ocidentais) e o próprio tom de ultimato imposto à conferência pelas potências que a promoveram.

Uma das críticas mais frequentes à intervenção no Kosovo aponta para a falta de empenho dos Estados Unidos e da União Européia em negociar a paz em Rambouillet. Noam Chomsky, por exemplo, sugere que, desde o início, os EUA apostavam no fracasso da conferência como o pretexto necessário para o início da agressão contra a Iugoslávia. Numa análise detida do documento final proposto pelo Grupo de Contato, Chomsky afirma que a delegação iugoslava estava disposta a aceitar o lado político do acordo — que previa a devolução da autonomia ao Kosovo —, mas as cláusulas militares, que incluíam a ocupação da região por efetivos da OTAN, eram tão abrangentes que sua aceitação equivaleria à renúncia, de fato, à soberania da Iugoslávia sobre a totalidade de seu território. Em outras palavras, os termos impostos pelas potências ocidentais seriam inaceitáveis do ponto de vista da preservação de elementos essenciais à autonomia do Estado iugoslavo, refletindo a intenção de resolver militarmente a questão do Kosovo

e, assim, consolidar a expansão da OTAN na Europa Central. Ainda que tentadora por sua simplicidade, esta linha de raciocínio não contempla a complexidade das negociações em toda sua extensão.

Duas questões-chave estavam na mesa de negociações em Rambouillet: o fim da repressão à maioria albanesa, a retirada das forças regulares e paramilitares sérvias e o envio de uma força de paz para garantir a implementação do acordo; e, finalmente, o *status* futuro do Kosovo dentro da Federação Iugoslava. Esta última questão — que representava o lado político do acordo — foi acordada pelo governo iugoslavo ao final da última rodada de negociações, em março, fundamentalmente porque mantinha intactas as fronteiras atuais da Iugoslávia e não fazia referência à possibilidade de independência, bandeira do ELK e das demais correntes albanesas representadas na conferência. De fato, para a surpresa dos negociadores ocidentais, a representação kosovar retirou-se da primeira fase da conferência sem assinar o acordo proposto pelo Grupo de Contato. Depois de um período de debates entre as lideranças no Kosovo e de enormes pressões dos EUA, os albaneses decidiram, finalmente, assinar o acordo.<sup>13</sup> Mesmo sem incluir uma cláusula acerca de um futuro referendo sobre a independência da região, como reivindicavam os kosovares, o documento garantia importantes conquistas, em particular a recuperação da autonomia político-administrativa da região.

Robin Blackburn argumenta que a intransigência ocidental sobre os aspectos militares do acordo, em especial quanto à composição da força de paz, teria causado o fracasso da conferência: enquanto os norte-americanos insistiam que a força de paz fosse composta e comandada fundamentalmente por efetivos da OTAN, os iugoslavos, com apoio da Rússia, teriam indicado que aceitariam uma força multinacional sob a égide da ONU. Para Blackburn, as condições estipuladas pelo anexo do tratado que definia seus aspectos militares eram, de fato, inaceitáveis para a delegação sérvia.<sup>14</sup> Desta perspectiva, o ataque à Iugoslávia teria tido como motivação principal a inclusão dos Balcãs, e da Europa Central como um todo, na esfera de influência da OTAN, consolidando o

processo de expansão iniciado depois do fim da Guerra Fria (Blackburn, 1999).

Há análises, contudo, que apontam no sentido contrário. Segundo Tim Judah, o objetivo de Milosevic era, fundamentalmente, a manutenção do *status quo*. Em outras palavras, o líder iugoslavo estava disposto a chegar a um acordo, mas, como havia ocorrido na Bósnia e, mais recentemente, no próprio Kosovo, pretendia manter a posição estratégica durante sua implementação. Blackburn afirma que a delegação sérvia, sob grande pressão, estava disposta, nos últimos dias da conferência, a assinar o acordo desde que concessões fossem feitas nos dispositivos referentes à força internacional de ocupação. Mas o que realmente estava em questão não era se os efetivos estariam sob o comando da OTAN, da ONU ou da OSCE. Na verdade, desde o início os sérvios não estavam dispostos a aceitar a presença de uma força internacional no Kosovo; poderiam aceitar uma ampliação do contingente de observadores desarmados da OSCE que faziam parte do acordo de cessar-fogo firmado em outubro de 1998 ou, no máximo, a presença de “*peacekeepers*” da ONU com um mandato restrito. Ora, a experiência da Bósnia havia mostrado que, na ausência de uma força militar com mandato e capacidade para conter o exército e os efetivos paramilitares sérvios, seria impossível garantir um acordo de paz. Ao contrário, como tanto analistas já afirmaram, a presença dos “*peacekeepers*” da ONU na Bósnia teria contribuído para o prolongamento do conflito e para adiar a resolução do grave problema humanitário que era o objetivo central da missão (Danner, 1999). Ou seja, não só a presença da força militar, mas seu perfil e a natureza de seu mandato eram essenciais para a implementação do acordo proposto em Rambouillet.

A conferência de paz em Rambouillet foi o resultado de um longo processo de negociação envolvendo o Grupo de Contato. Ao chegar a Paris, as delegações tinham clareza que o cerne do acordo estava na troca da renúncia, por parte dos albaneses, da reivindicação de independência pela aceitação, pelo governo iugoslavo, da internacionalização do problema do Kosovo. No frígido dos ovos, isto queria dizer: os sérvios teriam de aceitar

uma força da OTAN e os albaneses teriam de abrir mão do referendo sobre a independência. É verdade que, como quer Blackburn, seria preferível que uma força internacional sob a égide da ONU ou da OSCE se responsabilizasse pela implementação dos acordos, garantindo a inclusão da Rússia no processo. Os Estados Unidos, contudo, apoiavam-se na experiência na Bósnia para argumentar que uma força da OTAN seria mais eficaz do que um contingente multinacional da ONU nos estágios iniciais da implementação. De qualquer forma, a análise do processo de negociação em Rambouillet sugere que a questão principal não era a *composição* da força de paz, mas sim sua *presença* no Kosovo, o que, para o governo iugoslavo, representaria a exclusão da alternativa militar como instrumento de controle da região, como vinha acontecendo desde 1989.<sup>15</sup> Esta leitura dos acontecimentos contradiz a de Chomsky e Blackburn no que diz respeito à estratégia da liderança iugoslava durante as negociações, já que estes autores partem do suposto que interesses de ordem política e econômica motivavam Milosevic para um acordo e não para o confronto.<sup>16</sup> Tais considerações, contudo, ignoram a importância da territorialidade para o nacionalismo sérvio e seu projeto de reconstrução do Estado iugoslavo depois do colapso da antiga Federação, tão evidente nas duas guerras de expansão ocorridas desde 1991. A perda do controle sobre o Kosovo, berço e bandeira principal desse novo nacionalismo baseado na homogeneização étnica, representaria — como de fato representou — um golpe duríssimo na estrutura de poder construída por Milosevic e seus aliados nos últimos dez anos.

A compreensão dos motivos que orientaram o governo iugoslavo a não aceitar os termos do acordo proposto em Rambouillet é, contudo, relativamente simples diante das explicações possíveis para o comportamento dos Estados Unidos e seus aliados. Afinal, ao contrário de Saddam Hussein — o vilão internacional mais frequentemente comparado com o líder iugoslavo pela mídia ocidental —, Milosevic não invadiu um país vizinho ou violou acordos firmados com a comunidade internacional, retomando, por exemplo, a agressão contra a Bósnia. O governo iugoslavo

tomou medidas para reprimir um movimento separatista dentro de seu próprio território. Por que não permitir que o problema se resolvesse pela via repressiva, como, aliás, o próprio Saddam havia feito na década de 80 com os curdos e, depois da Guerra do Golfo, com a rebelião xiita, sem oposição externa? A justificativa da OTAN para a intervenção internacional no Kosovo baseou-se na crise humanitária engendrada pela repressão das forças do exército, da polícia e de milícias paramilitares sérvias, e na ameaça concreta de uma repetição dos massacres que caracterizaram as estratégias de limpeza étnica na Bósnia entre 1992 e 1995.<sup>17</sup> O ceticismo dos críticos da OTAN quanto a esta justificativa é amplamente justificado tendo em vista que o intervencionismo de tipo imperialista é uma prática recorrente na política externa norte-americana, e que o colonialismo ainda faz parte da visão de mundo de boa parte das elites diplomáticas na Europa. Por outro lado, é preciso examinar o problema no contexto da evolução recente da prática da intervenção humanitária (da qual o caso da assistência aos curdos no norte do Iraque em 1991, autorizada pela Resolução 688 do Conselho de Segurança, representa um marco), o que nos levaria a considerar a possibilidade de que a ação internacional no Kosovo seja entendida a partir de uma concepção de segurança estreitamente *vinculada à instabilidade causada pelas violações maciças de direitos humanos*. Ou seja, sem negar que o uso da força pela OTAN atendes-se a preocupações com a segurança regional dos Balcãs, o que as evidências demonstram é que a intervenção é incompreensível se o fator humanitário não é colocado no centro da análise. Caso contrário, não há como explicar por que os Estados Unidos e a OTAN não optaram pela manutenção do *status quo* obtido em Dayton e negociaram uma política de repressão “monitorada” do separatismo kosovar.<sup>18</sup>

Tal opção parece ter sido excluída não porque houvesse um compromisso prévio do Grupo de Contato, da OTAN ou da ONU com a devolução da autonomia ao Kosovo. A defesa de uma solução política do conflito e o apoio a um *maior grau de autonomia política e administrativa* do Kosovo estão presentes nas Resoluções 1.160, 1.199 e 1.203

do Conselho de Segurança (todas de 1998) como requisitos para resolver a “catástrofe humanitária iminente” e a intensificação de violações dos direitos humanos e do direito humanitário internacional por forças policiais e militares sérvias. A Resolução 1.199, por exemplo, afirma que a deterioração da situação no Kosovo constitui uma ameaça à paz e à segurança da região e enquadra a crise no âmbito do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, abrindo assim o caminho para que medidas tais como o embargo de armas e o envio de monitores internacionais fossem empreendidas, internacionalizando a questão e, de fato, retirando-a da jurisdição exclusiva do Estado iugoslavo.<sup>19</sup> Em outras palavras, as resoluções da ONU, no mesmo espírito daquelas tomadas para enfrentar o conflito na Bósnia, indicavam que a situação humanitária criada pela ação das forças militares iugoslavas legitimaria a intervenção da comunidade internacional com vistas a atingir uma solução que garantisse a segurança da minoria albanesa do Kosovo. Claro está que todas as modalidades de intervenção internacional *autorizadas* pelo Conselho de Segurança — embargos, monitoramento, vigilância dentro do espaço aéreo iugoslavo, entre outras — excluía o uso da força. Elas podem, contudo, ser classificadas como formas de intervenção (e não de simples interferência) dada a presença do elemento coercitivo representado pelo enquadramento no Capítulo VII da Carta da ONU e, mais substantivamente, pelo ultimato apresentado pela OTAN — ou seja, uma ameaça de uso da força.<sup>20</sup>

É importante notar, contudo, que o texto da Resolução 1.203 lembra que, “sob a Carta das Nações Unidas, a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais é conferida ao Conselho de Segurança”, fazendo eco à oposição da Rússia e da China a uma autorização de uso da força pelo Conselho bem como à preocupação gerada pela emissão de uma autorização do Conselho Atlântico ao secretário-geral da OTAN para ativar o dispositivo militar da aliança contra a Iugoslávia. É nesse sentido que podemos afirmar que os dispositivos adotados pelas resoluções do Conselho de Segurança, agindo sob o Capítulo VII da Carta da ONU (em

particular, a Resolução 1.203), constituem os primeiros estágios de uma intervenção humanitária legitimada pela comunidade internacional, no contexto da progressiva interpretação de crises humanitárias como ameaças à paz e à segurança internacionais no pós-Guerra Fria. Segundo Donnelly (1995, p. 123), este tipo de intervenção “implica uma transferência de autoridade dos Estados para a comunidade internacional, resultando numa *redefinição do alcance da soberania*”.<sup>21</sup> É importante lembrar, igualmente, que as resoluções reafirmaram a jurisdição do Tribunal Internacional de Crimes na ex-Iugoslávia sobre os atos praticados no Kosovo, uma importante confirmação da responsabilidade internacional sobre a situação dos direitos humanos naquela região e, mais uma vez, uma transferência efetiva de autoridade para um órgão da comunidade internacional. A proibição da entrada da promotora do Tribunal, Louise Arbour, no Kosovo pelas autoridades iugoslavas expressa a relevância da afirmação de sua jurisdição no contexto mais amplo da disputa política sobre a “redefinição da amplitude da soberania” iugoslava.

Podemos dizer, portanto, que a ação multilateral (da ONU, da OSCE, do Grupo de Contato e da OTAN) antes do ataque, no sentido de proteger a minoria albanesa kosovar, e de chegar a uma solução negociada do conflito, representou uma intervenção humanitária, mesmo que, naquele momento, não houvesse uso direto de força militar na implementação de tal ação. A definição de Bhikhu Parekh (1997, p. 61) reforça o argumento:

A intervenção humanitária, *como o termo é empregado hoje*, é um ato de intervenção nos assuntos internos de outro país com vistas a pôr fim ao sofrimento físico causado pela desintegração ou abuso da autoridade do Estado, e a ajudar a criar condições para que uma estrutura de autoridade possa surgir.

É importante observar que Parekh não privilegia o uso da força como critério para sua definição do que seja intervenção. Ao mesmo tempo, o uso contemporâneo do termo aparece associado

tanto a violações graves de direitos humanos quanto a situações de colapso da autoridade do Estado, sugerindo que a prática da intervenção hoje apresenta-se como resposta à instabilidade sistêmica produzida pela fragmentação do Estado-nação.

### **Soberania e Intervenção: a crítica realista**

O que muitos críticos da noção de intervenção humanitária em geral, e da ação contra a Iugoslávia em particular ressaltam é que dificilmente tais intervenções são motivadas por razões estritamente humanitárias e que, mais importante ainda, a violação do princípio da soberania e do direito à não-intervenção deslegitima o Estado como principal responsável pela proteção de uma comunidade política e dos direitos humanos de seus cidadãos. Em outras palavras, há, por um lado, um ceticismo quanto à possibilidade de considerações de caráter humanitário determinarem a ação internacional dos Estados, e, por outro, uma reafirmação da natureza moral do Estado como lugar de realização das aspirações comuns de uma nação (uma comunidade de destino) cujo interesse e cuja concepção do bem comum são seu patrimônio exclusivo, acima do qual nenhum outro interesse pode sobrepor-se. Esta concepção *estatista* da política e das relações internacionais entende a soberania como atributo do Estado, aquilo que lhe confere autonomia e independência diante de outros Estados no sistema internacional. Se no exercício de sua soberania o Estado deve conceder reduções na sua autonomia, suas decisões a esse respeito se fundamentam no interesse nacional. Nesse sentido, o Estado — e a comunidade política que ele representa — não tem obrigações de tipo moral para com outros Estados ou para com cidadãos de outros Estados, mas apenas para com seus cidadãos e as instituições que os representam e garantem sua segurança e integridade como nação. Daí o ceticismo quanto à possibilidade de considerações ético-morais ocuparem um lugar predominante na decisão de intervir.

Stephen Krasner, um dos mais prolíferos autores neo-realistas da atualidade, considera que intervenções ocorrem quando há assimetrias de

poder e quando servem aos interesses dos Estados mais poderosos. Krasner admite a possibilidade de intervenções motivadas pela defesa de certos direitos sem que haja um interesse direto do Estado interventor no resultado da intervenção — a ação britânica contra a escravidão no século XIX, por exemplo.<sup>22</sup> Casos desta natureza são, contudo, exceções que apenas confirmam a regra: a assimetria de poder é um requisito fundamental, e quando o auto-interesse não é servido, a intervenção ocorre somente quando os custos são baixos. Ainda assim, os resultados da intervenção são, via de regra, negativos no médio e longo prazos, na medida em que os conflitos que a originaram ficam congelados pela presença de uma força externa e tendem a reaparecer no futuro quando o intervenor se retirar. A visão de Krasner a respeito do conflito nos Balcãs reflete o ceticismo de sua análise: a região vive períodos recorrentes de instabilidade desde o século passado em função das várias “intervenções” estrangeiras que procuraram pacificá-la. Melhor seria que os conflitos seguissem seu curso “natural” e um equilíbrio de poder se estabelecesse, ainda que a um custo elevado em vidas humanas (Krasner, 1995).

O problema com a posição de autores como Krasner está na dificuldade de estabelecer as reais motivações que levaram a OTAN e, em particular, os Estados Unidos a decidirem pela intervenção militar no Kosovo. Expressando uma posição semelhante, Michael Mandelbaum considera que a intervenção foi um erro político grave, causado por uma visão idealista dos interesses americanos, característica de um liberalismo wilsoniano redivivo. Nenhum interesse vital norte-americano, ou do conjunto dos países da OTAN, foi servido pela intervenção:

Se esta guerra tivesse sido lutada em razão de interesses nacionais, e se a expulsão das forças sérvias do Kosovo fosse um interesse importante dos países membros da OTAN, a guerra teria sido considerada um sucesso, ainda que a um custo lamentavelmente alto. Mas a OTAN conduziu uma guerra não para defender seus interesses, mas em defesa de seus valores. O objetivo supremo era o bem-estar dos albaneses do Kosovo. De acordo

com esse padrão de referência, mesmo que o pior resultado — o exílio permanente dos albaneses do Kosovo — tenha sido evitado, a guerra não foi bem-sucedida. (Mandelbaum, 1999, p. 4)

Na melhor tradição realista, a legitimidade da intervenção deve ser medida, portanto, segundo os parâmetros do interesse nacional e do sucesso. A introdução do problema das violações de direitos humanos no cálculo dos *policy-makers* teria produzido “o fracasso perfeito” a que Mandelbaum se refere: mais destruição e morte do que os sérvios haviam infligido sobre os albaneses antes; maior instabilidade na região; comprometimento das relações dos Estados Unidos com a Rússia e a China.

O segundo aspecto da objeção realista diz respeito à violação da soberania do Estado iugoslavo. Aqui a questão torna-se ainda mais complexa, uma vez que os objetivos das potências envolvidas no esforço internacional para estabilizar os Balcãs — expressos nos acordos de Dayton, nas negociações em Rambouillet e nas inúmeras resoluções do Conselho de Segurança sobre o conflito na Bósnia, bem como nas três que tratavam da crise no Kosovo — incluíam a defesa da soberania e integridade territorial da Iugoslávia como condição *sine qua non* do processo de paz. A intervenção, é claro, contrariou esse objetivo e, para alguns, inviabilizou a possibilidade de manter o Kosovo como parte da Iugoslávia, ferindo, assim, os interesses dos países do Grupo de Contato no que diz respeito à segurança da região. Como observado anteriormente, é difícil explicar tal contradição com argumentos baseados no auto-interesse norte-americano e europeu ocidental. Krasner, é verdade, aponta para a contradição entre a afirmação da soberania como atributo que define as unidades de um sistema anárquico e o princípio do “*self-help*”. Para ele, “[q]uando o ‘*self-help*’ se choca com a não-intervenção, o ‘*self-help*’ prevalece” (Krasner, 1995), e conseqüentemente revela a desigualdade e hierarquização do sistema e a fraqueza da regra da não-intervenção como princípio organizador das relações internacionais. É por isso que, para Krasner, a soberania não pode ser considerada um conceito estável e absoluto, uma vez que, em

última instância, ela é uma função da distribuição do poder no sistema. Como o título de seu mais recente trabalho sugere, a soberania nada mais seria do que uma “hipocrisia organizada” (Krasner, 1999b).

Ocorre, porém, que Krasner está preocupado com os efeitos *sistêmicos* da contradição entre *self-help* e soberania expressa pela prática da intervenção, ou seja, em como a instabilidade (ou contingência) da regra da não-intervenção afeta o comportamento dos Estados. No caso da intervenção na Iugoslávia, a contradição manifesta-se de forma específica e direta — o Estado iugoslavo não pode exercer sua autonomia devido à violação de sua soberania no contexto de uma aguda assimetria de poder —, mas a violação da regra da não-intervenção *não* serve ao interesse, definido em termos de *self-help*, dos agentes da intervenção. No caso da abolição do tráfico de escravos, citado por Krasner para ilustrar como a Inglaterra interveio por razões outras que não seu interesse nacional, a violação da soberania brasileira tampouco afetava, direta ou indiretamente, o interesse britânico. No caso iugoslavo, a intervenção se contrapôs a um interesse objetivo expresso claramente pela coalizão interventora: a integridade do Estado iugoslavo. A “profunda inconsistência” do argumento realista neste caso só pode ser contornada por explicações auxiliares como a de Mandelbaum, que responsabiliza os condutores da política norte-americana pelo “erro de cálculo”:

A OTAN [...] iniciou sua guerra a partir de um erro de cálculo [...] Quando a guerra terminou, contudo, a questão política fundamental permaneceu não resolvida. A questão dizia respeito ao *princípio adequado para determinar a soberania*. Os albaneses lutaram pela independência com base no direito à autodeterminação nacional. Os sérvios lutaram para manter o Kosovo parte da Iugoslávia em nome da inviolabilidade de fronteiras existentes. A OTAN insistia que o Kosovo deveria ter maior autonomia ao mesmo tempo em que afirmava que deveria permanecer parte da Iugoslávia. A aliança, então, interveio em uma guerra civil e derrotou um dos lados, mas adotou a posição do lado derrotado sobre a questão em

torno da qual a guerra foi travada. (Mandelbaum, 1999, p. 6; grifo meu)

Se atribuir a intervenção a um erro de cálculo oferece pouco consolo para quem procura entender uma situação tão complexa, a análise de Mandelbaum tem o mérito de chamar a atenção para a questão política central que permeia toda a intervenção: a definição dos princípios adequados para determinar a soberania do Estado iugoslavo. Este é, na verdade, o problema com que a comunidade internacional se deparou desde o início do processo de desintegração da Iugoslávia. Que entidades poderiam reivindicar o *status* de Estado soberano e quais os princípios que deveriam condicionar seu reconhecimento internacional como tais? Para alguns analistas, a indefinição quanto a estas questões cruciais evitou que soluções negociadas tivessem sucesso e criou incentivos ao uso da violência por parte do etnonacionalismo chauvinista na Iugoslávia (Woodward, 1997). No contexto da conclusão das negociações dos acordos de Dayton, Milosevic conseguiu que o reconhecimento internacional do novo Estado iugoslavo não fosse condicionado a cláusulas de respeito a minorias nem à devolução da autonomia do Kosovo. Aparentemente, o significado da soberania da Iugoslávia então diferia em muito daquele que a comunidade internacional lhe atribui hoje. Se antes privilegiou-se um entendimento da soberania como controle territorial e centralização da autoridade, as justificativas para a intervenção sugeriram que a soberania sobre uma parcela do território iugoslavo — o Kosovo — foi suspensa devido à ruptura dos laços políticos que uniam a comunidade política daquela região ao Estado. Em outras palavras, ao empreender a limpeza étnica da minoria albanesa, o Estado iugoslavo perdeu a legitimidade sobre a qual se sustenta a soberania sobre aquela porção de seu território.

Não por acaso a ambigüidade do caso não encontra resposta nas análises realistas como a de Krasner. O conceito de soberania é apenas marginalmente discutido pelas correntes estatistas nas Relações Internacionais. Mesmo quando Krasner se propõe a analisar a relação entre soberania e

intervenção, o que é discutido são os *efeitos* da soberania — a regra da não-intervenção. O conceito em si é tratado como equivalente a “autonomia”. O problema, é claro, está relacionado com o dualismo característico da soberania na teoria política moderna e na teoria das relações internacionais. Internamente, a soberania tem sua fonte na representação e na vontade dos cidadãos — a soberania popular, portanto, confere legitimidade ao Estado. Externamente, a soberania nada tem a ver com legitimidade, mas antes com a *unidade* e *independência* do Estado diante de outras unidades igualmente soberanas. A perda de legitimidade de um regime não justifica qualquer intervenção, nem coloca em xeque a soberania de um Estado porque a legitimidade é um problema interno, que diz respeito apenas à comunidade política cuja expressão institucional é o Estado. É por isso que uma intervenção, para Krasner, é (quase) sempre motivada pelo interesse do Estado interventor e não por razões ligadas a valores ou à legitimidade de um governo. Ainda assim, intervenções geram complicações para a análise realista pois, quando ocorrem, os problemas *internos* dos países que sofrem intervenções se internacionalizam:

O realismo não consegue acomodar facilmente uma situação em que a conduta de um Estado é condicionada não pelo ambiente externo, mas por acontecimentos *dentro* de suas fronteiras diretamente influenciados pela intervenção de outros Estados. (Krasner, 1995, p. 231)

Em outras palavras, intervenções confundem a fronteira entre o mundo doméstico e a esfera internacional produzida pelo conceito de soberania e geram incertezas quanto aos fatores determinantes do comportamento dos Estados — e, por que não dizer, da própria identidade do Estado como ator das relações internacionais, pois, se não é autônomo e independente, deixa de ser um Estado propriamente dito. A intervenção no Kosovo produziu esse tipo de incerteza quanto à racionalidade dos atores envolvidos, bem como quanto à própria viabilidade da Iugoslávia como Estado soberano. Na verdade, o que está em jogo é o

próprio “modo de produção” do Estado soberano no pós-Guerra Fria.

### **Intervenção humanitária e a redefinição do princípio de soberania**

Vemos, então, que o caso da Iugoslávia é emblemático da condição da soberania na política mundial contemporânea. Como princípio constitutivo do sistema internacional, a soberania ainda tem como “implicação operacional primordial” a formação de Estados independentes a partir da configuração territorial de uma autoridade política centralizada. É este papel constitutivo da soberania que está expresso na ação da ONU e de outros atores internacionais no sentido de garantir a integridade territorial do novo Estado iugoslavo, criar uma ordem regional estável nos Balcãs e “integrar” os novos Estados ao sistema internacional. Por outro lado, a condição contemporânea da soberania também é, como vimos, intensamente contestada. A intervenção no Kosovo, apesar de uma série de aspectos extremamente problemáticos de ordem legal, institucional e operacional, mostrou que o exercício da soberania implica obrigações dos Estados com relação ao regime internacional de direitos humanos. Crimes contra a humanidade, genocídio e outras violações graves aos direitos fundamentais consagrados por esse regime têm jurisdição internacional e não estão sujeitos às proteções concedidas pelo direito à não-intervenção. No entender de autores como Walzer, Parekh e Wheeler, tais categorias de violações aos direitos humanos geram obrigações que pressionam a comunidade internacional a intervir. Para Walzer, por exemplo, “uma intervenção humanitária coercitiva é moralmente necessária quando o sofrimento e a crueldade são extremos e não há forças locais capazes de interrompê-los.” (Walzer, 1995, p. 36).

O principal problema, contudo, está na aparente incompatibilidade entre o imperativo da ordem e da segurança como eixo da ação internacional de reconstrução de Estados em colapso e a ampliação das obrigações internacionais impostas como condição para o reconhecimento da soberania

nia das novas entidades. Se um certo patamar de respeito aos direitos humanos constituir-se como elemento definidor do “modo de produção” do Estado soberano no pós-Guerra Fria, pode-se interpretar a prática da intervenção humanitária como uma *resposta sistêmica* às necessidades de ordenamento e estabilização da política internacional hoje. Uma resposta, em outras palavras, à necessidade de garantir a sobrevivência do Estado soberano como única solução para pacificar as zonas de conflito características do período atual, mas cuja formulação expressa as contradições entre a lógica *estatista* e a pretensão universalizante do discurso ético-normativo dos direitos humanos. Sobre a capacidade da comunidade internacional de viabilizar um novo padrão de reprodução do Estado repousam suas chances de continuar a deter o monopólio da agência em áreas historicamente controladas pela autoridade estatal. A redefinição do conceito de soberania pode mudar tal situação.

Em casos como o do Kosovo, por exemplo, a soberania não garantiria ao Estado a exclusividade da agência em seu território. Essa exclusividade, segundo Nicholas Onuf, decorre da junção entre a capacidade de governar para o bem comum e o domínio sobre o território.<sup>23</sup> O conceito de soberania alcança a estabilidade característica da era moderna quando combinado com um terceiro elemento herdado da tradição republicana, que Onuf chama de *majestade*. A majestade nada mais é do que o respeito e dignidade que o Estado, como materialização de um arranjo político que está na base da constituição da própria comunidade, inspira entre seus cidadãos. A junção destes três componentes da soberania — a majestade, o domínio e o governo para o bem comum — é, contudo, contingente e, para Onuf, encontra-se sob ataque na modernidade tardia. É importante notar que, diferentemente das teorias contratualistas ou do comunitarismo, a concepção de Onuf não sugere um elo *constitutivo* entre cidadãos e Estado, do qual dependa a própria existência e possibilidade de uma comunidade política:

Sob a égide da soberania, o Estado se formou como uma idéia majestosa, um território demarca-

do dentro do qual agentes competentes governam para o povo como um todo, e como um ator internacional. O conceito moderno de territorialidade vincula um território demarcado ao povo como um todo, mas não um ao outro diretamente. A terra e o povo, na verdade, estão cada qual vinculados aos agentes com autoridade para agir em nome do Estado interna e externamente. (Onuf, 1998, p. 149)<sup>24</sup>

Nesta perspectiva, o governo (“*rule*”) se legitima por ser um agente do bem comum. No momento em que agentes do Estado adotam políticas que ameaçam a própria existência de uma minoria significativa dos cidadãos, estes tem o *direito* de buscar o provimento de bens essenciais à sua existência (segurança) junto a outros agentes fora da jurisdição territorial do Estado. O agente de uma tal intervenção não será, necessariamente, outro Estado. Na verdade, o debate sobre a intervenção humanitária no pós-Guerra Fria gira, em grande parte, em torno da questão da legitimidade do agente interventor e da tentativa de reformar a ONU no sentido de dotá-la de tal legitimidade. O vácuo legal em que se encontra a prática da intervenção humanitária ficou evidenciado na ação contra a Iugoslávia.<sup>25</sup> Mas o problema não se resume às inadequações da Carta das Nações Unidas aos novos problemas da política mundial, mas antes às contradições intrínsecas entre a natureza estadocêntrica da organização e a redefinição do escopo da soberania territorial colocada pelo fortalecimento do regime internacional de direitos humanos. Se aceitarmos a análise de Onuf sobre a “dispersão da agência” na modernidade tardia, podemos imaginar que a perda da majestade e da competência do Estado soberano em áreas vitais para a sociedade fortaleça argumentos em favor da legitimidade de outros atores, públicos e privados, capazes de desempenhar funções de defesa do bem comum.

É nesse sentido, creio, que o secretário-geral da ONU, ao afirmar sua crença na necessidade de redefinição do conceito de soberania hoje, observou que um dos aspectos mais relevantes do dilema da intervenção é a necessidade de ampliar as definições de *interesse nacional*, de maneira a

torná-las compatíveis com as mudanças do pós-Guerra Fria: “Uma nova e mais ampla definição do interesse nacional é necessária no novo século, de maneira a induzir os Estados a alcançar uma maior unidade na busca de objetivos e valores comuns.” (Annan, 1999). Annan parece estar se referindo às dificuldades de chegar a um consenso no Conselho de Segurança sobre a necessidade agir em defesa de certos valores fundamentais caso uma concepção eminentemente *estatista* da soberania e do interesse nacional prevaleça. Trata-se de uma defesa do marco institucional da ONU como o lugar onde a decisão de intervir deve ter lugar, bem como de uma crítica à própria natureza do Conselho e de sua missão diante das mudanças nas relações internacionais nos últimos dez anos. O problema, como lembra Annan, é o que é o interesse (ou o bem) comum e quem o define?

O que as reflexões acima sugerem é que há uma incompatibilidade entre o paradigma estatista e a lógica que deveria orientar a ação internacional em defesa dos direitos humanos fundamentais. É paradoxal que o Estado seja (e deva ser) o principal responsável pela proteção desses direitos no cotidiano das sociedades nacionais e, ao mesmo tempo, seja um agente de pequena credibilidade na defesa desses mesmos direitos no plano internacional. Tanto a seletividade na decisão de onde intervir, quanto a relutância em empregar os meios mais adequados aos objetivos em questão constituem fortes argumentos contra o Estado como agente capaz de agir em resposta a obrigações morais impostas internacionalmente. O paradigma estatista dominante ainda afirma a obrigação primordial do Estado para com seus cidadãos. O sacrifício de vidas e recursos em intervenções humanitárias sempre estará condicionado por, e subordinado a, considerações de política doméstica. Neste caso, não só aumentam os riscos de instrumentalização como também as possibilidades de que a intervenção seja inócua ou mesmo prejudicial no médio prazo. A posição de Parekh expressa com clareza tais contradições:

No paradigma estatista, a intervenção humanitária representa, necessariamente, um ato de generosidade gratuita, originado por um misto de desprezo

e piedade pelo país que sofre a intervenção, alimentado por um ressentimento pelos sacrifícios que a chantagem moral o obriga a fazer, e circunstanciado pela crença de que a vida, a terra e os recursos do país onde se está intervindo têm um valor muito menor do que os do país interventor, e podem ser descartados em função dos interesses deste último. A intervenção humanitária, portanto, não pode ser facilmente combinada com o paradigma estatista. (Parekh, 1997, p. 58)

Se levamos o argumento de Parekh às últimas conseqüências, qualquer intervenção humanitária realizada com base nas premissas do paradigma estatista será ilegítima e moralmente dúbia. De certa forma, a citação acima ecoa muitas das críticas feitas à condução da intervenção no Kosovo pela OTAN, principalmente no que se refere à relutância em arriscar as vidas de seus militares para obter uma maior eficácia nos bombardeios contra aqueles que empreendiam a limpeza étnica, bem como para reduzir as perdas civis causadas pelos erros na identificação de alvos. Mas a posição de Parekh cria restrições excessivas à prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria. Mesmo um autor parcimonioso — e realista — como Walzer argumenta que ainda que considerações de auto-interesse sejam sempre, ou quase sempre, prioritárias nas decisões de intervir, em casos em que as motivações são *mixed* a intervenção será humanitária se houver benefícios humanitários. Nesse sentido, posições como a de Annan e, por exemplo, Habermas abrem espaço para uma argumentação em favor da legitimidade de ações não autorizadas pelo Conselho, em casos extremos como Ruanda e Kosovo, dada a lacuna criada entre legitimidade e efetividade em função da “subinstitucionalização” dos mecanismos de proteção dos direitos humanos no âmbito da Carta da ONU (Habermas, 1999; ver também Hurrell, 1999).

## Conclusão

Este artigo procurou analisar a Guerra do Kosovo no contexto da evolução da prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria. As

motivações dos atores envolvidos foram consideradas na interpretação das causas do conflito, mas o argumento principal é que a intervenção humanitária na política mundial hoje é expressão da necessidade de estabilização sistêmica no quadro da ausência de ordem internacional no sentido clássico.<sup>26</sup> Tal objetivo, historicamente assumido por grandes potências, enfrenta sérias complicações derivadas da presente indefinição conceitual acerca de princípios reguladores do sistema internacional, tais como a soberania, a não-intervenção e a autodeterminação. A intervenção na Iugoslávia não só expressa tal indefinição como representa um esforço para salvaguardar tais princípios — consolidados e protegidos pela ordem mundial do pós-guerra — como base para o novo ciclo de expansão do sistema de Estados soberanos. Os EUA e a OTAN perseguiram tal objetivo em nome dos direitos humanos, sem uma clara definição de seus interesses nacionais ou coletivos na região, muitas vezes contrariando interesses estratégicos mais amplos e prejudicando suas relações com a União Soviética e com a China. Os problemas surgem precisamente quando o esforço para fixar parâmetros para a reprodução de unidades do sistema requer a redefinição da regra da soberania, incluindo um patamar mínimo de respeito aos direitos humanos como condição para seu reconhecimento.

Uma das características do período de nascimento de novos Estados no contexto da Guerra Fria e da descolonização é o que Robert Jackson chamou de “soberania negativa”, ou seja, o reconhecimento internacional de um Estado com base em requisitos mínimos de controle sobre o território e um certo grau de centralização da autoridade. O objetivo primordial era o de evitar o ressurgimento do revisionismo territorial característico do entre-guerras. Naquele contexto, o direito à autodeterminação foi aplicado de forma pragmática, sempre e quando servisse ao propósito do reordenamento — e estabilização — territorial *via* criação de novos Estados. No pós-Guerra Fria, a estabilidade territorial da velha ordem entrou em crise e, em áreas do mundo pós-socialista e em regiões inteiras da África, em verdadeiro colapso. As intervenções internacionais na Somália e na ex-

Iugoslávia (as maiores operações deste tipo empreendidas até hoje) revelaram a preocupação de restabelecer a integridade territorial e a soberania desses Estados como condição necessária à superação da crise humanitária. O que a experiência dramática desses casos tem demonstrado é que a tentativa de reconstruir esses Estados com base nos parâmetros estabelecidos pela ordem do pós-guerra não tem sido bem-sucedida em reconciliar as forças de desagregação que levaram ao colapso da autoridade política. Se a construção de novos Estados com base na violência da limpeza étnica é considerada incompatível com princípios e valores básicos que constituem a sociedade internacional, a aplicação do modelo de Estado-nação multiétnico e multicultural característico da modernidade entra em choque com os novos nacionalismos e passa a depender de uma ação internacional cada vez mais incisiva no que se refere a “*state-building*”, além, é claro, do uso eventual da força. Como sugere K. Holsti (1996, p. 79): “O problema da guerra na política internacional tem se reduzido, fundamentalmente, ao problema da conservação do Estado [*state-maintenance*] e do colapso do Estado.”

Com o colapso dos “Estados artificiais” criados com base na soberania negativa, a dimensão da legitimidade da autoridade estatal volta ao centro das análises sobre a viabilidade das unidades políticas, seja por motivos ético-normativos, seja por preocupações com a segurança internacional. Do “sucesso” do Estado-nação como “agente da soberania” depende a reprodução do sistema internacional do pós-Guerra Fria. O que este artigo pretendeu argumentar é que esta ordem de questões é mais relevante na análise das motivações das potências ocidentais em intervir no Kosovo do que as habituais considerações sobre as pretensões hegemônicas norte-americanas. Finalmente, a análise aqui proposta permite introduzir o regime internacional de direitos humanos como variável importante na redefinição da regra da soberania, evitando as simplificações características das análises realistas, onde os direitos humanos aparecem como mera justificativa, ou cortina de fumaça, para os interesses que orientam a ação das grandes potências.

## NOTAS

- 1 Esta é, ao menos, a história contada pelos autores clássicos da área de Relações Internacionais, como Kissinger e Hinsley, entre outros. Novas configurações do sistema internacional surgiram, segundo essas narrativas, como resultado da Guerra dos 30 Anos, das guerras napoleônicas e da Primeira e Segunda Grandes Guerras. Para teóricos neo-realistas, em particular Gilpin, transformações sistêmicas realizam-se apenas através de guerras sistêmicas.
- 2 Este é o critério de Waltz para classificar uma mudança sistêmica: o número de unidades. No caso, das unidades que contam — as grandes potências. Como Ruggie (1986) e outros já assinalaram, este critério não leva em conta mudanças no tipo de unidade que compõe o sistema. Para uma crítica atual deste aspecto do neo-realismo ver Donnelly (2000).
- 3 Um dos pressupostos centrais do neo-realismo afirma que o sistema internacional é composto por unidades funcionalmente indiferenciadas e autônomas no provimento de sua segurança. Intervenções são, neste contexto, anomalias. Os problemas teóricos colocados pela recorrência e eventual legitimação de intervenções humanitárias são discutidos adiante.
- 4 Para uma análise da estratégia de Milosevic à luz da redefinição do nacionalismo sérvio ver Thomaz (1997).
- 5 A doutrina Powell, formulada pelo chefe do Estado-Maior norte-americano durante a Guerra do Golfo, general Colin Powell, estabelecia critérios para o engajamento de forças militares americanas em conflitos internacionais. Dentre eles, o mais importante refere-se à formulação prévia de “estratégias de saída” que evitassem a repetição da experiência desastrosa do Vietnã.
- 6 Refiro-me especificamente à controvérsia em torno do processo e das razões que levaram à decisão de intervir. Objeções e críticas de outra ordem — não menos relevantes — foram dirigidas aos aspectos operacionais da intervenção, em particular a inadequação dos meios aos objetivos, a seleção de alvos civis, o elevado número de mortes entre a população civil, dentre outros.
- 7 É preciso qualificar a classificação da intervenção como “unilateral”, uma vez que a operação foi decidida não por um único Estado, mas pelo conjunto dos membros da OTAN, sob a liderança dos EUA.
- 8 Em julho de 1998 o número de mortos naquele ano já atingia 400 e dezenas de milhares de pessoas haviam abandonado suas casas fugindo da ofensiva sérvia, que, ao final do ano, já havia produzido cerca de 250 mil refugiados (Malcolm, 1999).
- 9 O Grupo de Contato, responsável pelas negociações que levaram aos acordos de Dayton, é formado pela Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Rússia e Estados Unidos.
- 10 Tais razões vão desde uma diferença considerável entre a posição estratégica das forças sérvias na Bósnia em 1995 e no Kosovo, onde o ELK dificilmente seria capaz de oferecer uma resistência significativa, até o significado político da região para o nacionalismo sérvio, cujo renascimento no final dos anos 80 transformou a “retornada” da região numa causa da nova nação sérvia, um verdadeiro mito de fundação do novo Estado Iugoslavo. Ver Malcolm (1999).
- 11 O uso da força já vinha sendo cogitado pela OTAN, mas enfrentava a oposição da Inglaterra, França e Alemanha. Essas posições mudaram em outubro de 1998, quando o Conselho Atlântico aprova uma autorização para o uso de efetivos da OTAN em bombardeios contra posições sérvias no Kosovo. Uma tentativa de incluir o uso da força na Resolução 1.199 do Conselho de Segurança já havia sido abandonada em função da oposição da Rússia e da China.
- 12 Alguns observadores, por exemplo, traçaram paralelos entre a conferência de Rambouillet e os processos de paz na Irlanda do Norte e na Bósnia-Herzegovina. Como se viu posteriormente, tais comparações foram inadvertidas.
- 13 Os americanos deixaram claro que a assinatura do acordo era condição *sine qua non* para que os albaneses continuassem a contar com seu apoio político e, eventualmente, militar.
- 14 O anexo previa que as tropas da OTAN teriam livre trânsito não apenas no Kosovo mas em *todo* o território iugoslavo.
- 15 Apesar de conceder considerável autonomia à região, o acordo proposto em Rambouillet ainda mantinha a responsabilidade do governo da Federação pelas políticas externa, de defesa, monetária e alfandegária.
- 16 Para Blackburn (1999, p. 108), “a propensão de Milosevic para chegar a um acordo não provinha de sua bondade, mas de seu temor do poderio militar da OTAN, de seu desejo de pôr fim às sanções, e de sua ânsia por reconhecimento internacional.” Desde Dayton, contudo, as sanções contra a Iugoslávia vinham sendo paulatinamente retiradas e Milosevic vinha conquistando um prestígio que, desde sua subida ao poder, nunca teve. Seu medo da OTAN, como os acontecimentos demonstraram, não era suficiente para mudar sua estratégia.
- 17 O massacre de Racak, em 15 de janeiro de 1999, apresentou as características típicas da limpeza étnica realizada em aldeias bósnias, com a execução de todos os homens em idade adulta com tiros na cabeça ou por decapitação, de algumas mulheres e crianças e a mutilação dos corpos. A descrição detalhada do massacre está no relatório da Missão de Verificação do Kosovo da OSCE. Ver também Danner (1999).
- 18 Esta é, por exemplo, a solução proposta por Krasner (1999a).
- 19 Resolução 1.199 do Conselho de Segurança da ONU, de 23 de setembro de 1998.
- 20 Nem toda intervenção coercitiva implica necessariamente o uso de força militar. Para uma definição de intervenção coercitiva ver Donnelly (1995).
- 21 A tradução dos textos em língua estrangeira citados neste artigo é de minha autoria.
- 22 Para uma discussão interessante sobre a ação britânica para acabar com o tráfico de escravos ver Kaufmann (1999).
- 23 O desenvolvimento da soberania depende, segundo autores como Onuf e Kratochwil, da incorporação do

princípio de exclusividade contido na noção de propriedade no direito romano. Propriedade, nesse sentido, implica domínio e, portanto, o direito à exclusão de outros agentes no usufruto e no controle da terra. O direito à jurisdição territorial garante ao Estado o exercício da soberania de forma exclusiva (Onuf, 1998).

- 24 No original: "Under sovereignty's rule, the state came into its own as a majestic idea, bounded territory within which competent officers rule for the people as a whole, and international actor. The modern concept of sovereignty links a bounded territory and the people taken as a whole, but not directly to each other. Instead, the land and the people are each linked to those agents empowered to act at home and abroad in the name of the state." (Onuf, 1998, p. 149).
- 25 Para uma discussão sobre os aspectos legais da intervenção ver Guicherd (1999).
- 26 Para uma boa discussão a respeito do problema da ordem mundial no pós-Guerra Fria ver Vigevani (1999).

## BIBLIOGRAFIA

- ANNAN, Kofi A. (1999), "Two concepts of sovereignty". *The Economist*, 18/9/1999.
- BLACKBURN, Robin. (1999), "Kosovo: the war of NATO expansion". *New Left Review*, 235: 107-23.
- CAPLAN, Richard. (1998), "International diplomacy and the crisis in Kosovo". *International Affairs*, 74: 745-61.
- CHANDLER, David. (1999), "The Bosnian protectorate and the implications for Kosovo". *New Left Review*, 235: 124-34.
- DANNER, Mark. (1999), "Endgame in Kosovo". *The New York Review of Books*, 6/5/1999.**
- DONNELLY, Jack. (1995), "State sovereignty and international intervention: the case of human rights", in G. Lyons e M. Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia? Sovereignty and international intervention*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. (2000), *Realism and international relations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GUICHERD, Catherine. (1999), "International law and the war in Kosovo". *Survival*, 41: 19-34.
- HABERMAS, Jürgen. (1999), "Bestialidade e humanidade: uma guerra na fronteira entre o direito e a moral". *Die Zeit*.
- HOLSTI, Kalevi J. (1996), *The state, war and the state of war*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HURRELL Andrew. (1999), "Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world", in T. Dunne e N.J. Wheeler (eds.), *Human rights in global politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- JUDAH, Tim. (2000), *Kosovo: War and Revenge*. Yale University Press.
- KRASNER, Stephen. (1995), "Sovereignty and intervention", in G. Lyons e M. Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia? Sovereignty and international intervention*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. (1999a), "Intervenção e tolerância". *Jornal do Brasil*, 12/4/1999.
- \_\_\_\_\_. (1999b), *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton, Princeton University Press.
- MALCOLM, Noel. (1999), *Kosovo: a short history*. Nova York, HarperPerennial.
- MANDELBAUM, Michael. (1999), "A perfect failure". *Foreign Affairs*, 78: 2-8.
- ONUF, Nicholas G. (1998), *The republican legacy in international thought*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PAREKH, Bhikhu. (1997), "Rethinking humanitarian intervention". *International Political Science Review*, 18: 46-69.
- RIEFF, David. (1995), *Slaughterhouse: Bosnia and the failure of the West*. Nova York, Touchstone.
- RUGGIE, J.G. (1986), "Continuity and transformation in world politics: toward a neorealist synthesis", in R.O. Keohane (org.), *Neorealism and its critics*, Nova York, Columbia University Press.
- THOMAZ, Omar Ribeiro. (1997), "Bósnia-Herzegovina: a vitória da política do medo". *Novos Estudos*, Cebrap, 47: 3-18.
- VIGEVANI, Tullo. (1999), "Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional". *Lua Nova — Revista de Cultura e Política*, 46: 5-54.
- WALZER, Michael. (1994), *Thick and thin: moral argument at home and abroad*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- \_\_\_\_\_. (1995), "The politics of rescue". *Dissent*, 35-41.
- WOODWARD, Susan L. (1997), "International aspects of the wars in former Yugoslavia", in J. Udovicki e J. Ridgeway (eds.), *Burn this house: the making and unmaking of Yugoslavia*, Durham, Duke University Press.