

Nações Unidas

"Protectorados" da ONU? Aprender com o Kosovo e Timor

Richard Caplan

Nunca dantes a ONU tinha assumido uma tão grande responsabilidade no governo de territórios como o faz hoje no Kosovo e em Timor. É essencial aprender com o bom e o mau destas missões, conhecer os seus principais obstáculos e desafios, para saber enfrentar eventuais futuras administrações internacionais interinas.

O final do século XX testemunhou uma das experiências mais arrojadas na gestão e resolução de conflitos intraestaduais: a administração pela ONU de territórios devastados pela guerra. Primeiro no Kosovo e depois em Timor Leste, a ONU assumiu a responsabilidade pelo governo de territórios pós-conflito a um nível sem precedentes naquela organização mundial. Nenhuma operação de manutenção de paz ou de reconstrução estatal da história da ONU foi investida de tamanha autoridade executiva, legislativa e judicial como a Missão da Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) e a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET). Uma ideia que antes gozava de uma limitada aceitação académica, no melhor dos casos — a administração internacional de Estados falhados ou territórios contestados — tornou-se numa realidade em tudo menos no nome.

Tanto a UNMIK como a UNTAET foram estabelecidas em 1999 como resposta a conflitos violentos entre um Estado e forças não-estaduais em luta pelo controlo de território. No Kosovo, uma província da Sérvia, os albaneses (90 por cento da população) tinham levado a cabo uma luta pela autodeterminação que se intensificou após a desintegração da Jugoslávia depois de 1991. O crescente militantismo entre os albaneses e a brutal campanha de repressão de Belgrado como resposta, conduziram à decisão da NATO de lançar uma campanha de bombardeamentos contra a (nova) Jugoslávia — formada apenas pela Sérvia e o Montenegro — em Março de 1999, que resultou na retirada completa das autoridades jugoslavas 11 semanas depois. Tendo em conta o conseqüente grave vazio político, de segurança e administrativo, o Conselho de Segurança acordou o estabelecimento de um protectorado "de facto" da ONU, com as

forças militares lideradas pela NATO a fornecerem uma "presença de segurança internacional" e com a UNMIK a desempenhar todas as funções administrativas.

Em Timor Leste, de forma semelhante, foi dada à UNTAET a responsabilidade total da administração deste território anteriormente ocupado pela Indonésia. A missão foi criada em resposta à crise que se seguiu à "consulta popular" realizada a 30 de Agosto de 1999, na qual a esmagadora maioria dos timorenses (78,5 por cento) escolheu a independência. Reagindo aos resultados saídos das urnas, as forças armadas indonésias e as milícias organizadas a nível local lançaram uma devastadora campanha de violência que provocou centenas de mortos, deslocou mais de 3/4 da população e destruiu cerca de 70 por cento da infraestrutura física. O Conselho de Segurança autorizou o envio de uma força multinacional liderada pela Austrália (INTERFET) para restaurar a paz e a segurança em Timor Leste e depois criou a UNTAET para administrar o território.

O enquadramento operacional

Nos casos da UNMIK e da UNTAET, a ONU é o governo efectivo - criando instituições, elaborando e fazendo aplicar leis, nomeando e afastando responsáveis, fazendo a gestão fiscal, responsabilizando-se pelas questões policiais e de defesa, estabelecendo regras para os negócios locais, gerindo as escolas e todos os serviços públicos. A autoridade da administração interina, exercida pelo Administrador Transitório - um representante especial do secretário-geral - é virtualmente suprema.

Tanto no Kosovo como em Timor-Leste, o Administrador Transitório exerce a sua autoridade através de uma estrutura integrada que reúne as muitas organizações internacionais e agências que se encontram no território. A UNMIK e a UNTAET conseguiram assim evitar muitas das dificuldades de coordenação relacionadas com a administração internacional na Bósnia, onde inúmeras instituições operam de forma autónoma sob a direcção geral de um Alto Representante.

Os mecanismos de consulta que foram criados no Kosovo e em Timor Leste são semelhantes. Um Conselho Transitório do Kosovo (CTK) e um Conselho Nacional de Timor Leste (CN) foram criados para funcionar como parlamentos-sombra; em Agosto de 2001 foram substituídos por uma Assembleia provisória, no caso do Kosovo, e uma Assembleia Constituinte, no caso de Timor Leste. No Kosovo, além disso, um Conselho Administrativo Interino (CAI) - um grupo de conselheiros com oito membros, composto por quatro responsáveis da UNMIK e quatro kosovares (três dirigentes políticos albaneses

do Kosovo e um observador representante da comunidade sérvia do Kosovo) - foi criado para fazer recomendações ao Administrador Transitório e propor orientações políticas aos departamentos administrativos, onde os kosovares são co-responsáveis ao lado dos funcionários internacionais. O Gabinete do Governo Provisório de Timor Leste desempenhou uma função semelhante (sucedeu-lhe um Conselho de Ministros exclusivamente timorense em Setembro de 2001), mas tinha poderes superiores aos do CAI. Os seus membros (cinco em nove eram de Timor Leste) gozavam de autoridade executiva sobre os departamentos que correspondiam aos dossiers respectivos. No que diz respeito às questões civis no Kosovo e em Timor Leste, no entanto, a autoridade final cabe ao Administrador Transitório.

Não obstante estas e outras semelhanças, as duas operações distinguem-se pelos contextos políticos em que funcionam. A UNMIK representa o culminar de esforços internacionais para conseguir para a população albanesa do Kosovo uma autonomia substancial, próxima da independência - sem, no entanto, excluir completamente esta opção. Este compromisso duplo, alguns diriam contraditório, provém da resolução 1244 do Conselho de Segurança da ONU, que reafirma "o compromisso de todos os Estados membros na soberania e integridade territorial da República Federal da Jugoslávia, ao mesmo tempo que dá à UNMIK um mandato para promover "a criação... de autonomia substancial e auto-governo no Kosovo" e para facilitar "um processo político destinado a determinar o futuro estatuto do Kosovo". A resolução 1244 é reflexo do desconforto da maioria dos Estados membros em relação a apoiar reivindicações secessionistas, assim como a sua preocupação específica quanto aos efeitos que um Kosovo independente poderia ter nas vizinhas Bósnia e Macedónia, onde o separatismo étnico mantém o seu poder de atracção. No caso de Timor Leste, o contexto político é muito diferente. A ONU nunca reconheceu a anexação indonésia que se seguiu à retirada dos portugueses (1975), e tratou sempre o território como uma entidade colonial com direito à autodeterminação e independência. Os objectivos da UNTAET foram, por isso, ambíguos: administrar o território ao mesmo tempo que preparava a independência. Esta é uma das razões pelas quais a UNTAET devolveu mais autoridade aos timorenses. Outra diferença entre as duas missões, que vem em parte da incerteza sobre o estatuto final do Estado, é o nível de apoio local de que gozam. Enquanto os albaneses do Kosovo reconhecem que devem a sua actual liberdade aos países da NATO que se opuseram ao regime de Belgrado e, por isso, receberam bem a administração interina da ONU, a falta de clareza sobre o futuro do Kosovo limitou a

cooperação albanesa, encorajou os albaneses a manter uma estrutura militar clandestina, e criou as condições para um possível confronto com as autoridades internacionais no futuro. Os sérvios, do mesmo modo, opuseram-se a qualquer política ou decisão da administração internacional que considerassem mais um passo para a independência. Ao contrário, em Timor Leste, a população local apoiou praticamente sem reservas os objectivos da missão da ONU, apesar de um descontentamento evidente com alguns dos métodos, nomeadamente a lentidão na devolução de autoridade. Além disso, em Timor Leste, a ONU não teve que lidar com as várias facções rivais, como aconteceu no Kosovo, dado que os principais actores políticos que permaneceram no território depois do referendo estão essencialmente unidos nos seus objectivos.

A incerteza sobre o estatuto final do Estado prejudicou a UNMIK ainda de outra forma. Enquanto Belgrado continuar a ser a autoridade soberana reconhecida no Kosovo, nenhuma instituição financeira internacional emprestará dinheiro. Assim como só os investidores privados com muito espírito de aventura correrão o risco de colocar ali o seu capital. Por isso o Kosovo está muito dependente da ajuda internacional e de dinheiro enviado do exterior - o que dificilmente pode constituir uma base para um desenvolvimento económico sustentado. Timor Leste está ainda mais dependente da ajuda externa, mas irá no futuro receber centenas de milhões de dólares pela exploração das suas reservas de petróleo e gás natural. Há, portanto, factores contextuais únicos a cada caso - sobre os quais as autoridades internacionais têm pouco controlo. Qualquer avaliação do sucesso destas administrações interinas tem que ter em conta esses factores.

Principais desafios

Como governo efectivo, a UNMIK e a UNTAET são responsáveis por uma vasta gama de actividades. Algumas destas actividades relacionam-se com necessidades imediatas, como o estabelecimento de um ambiente seguro e a distribuição de ajuda humanitária. Outras estão direccionadas para as necessidades a longo prazo de um território, incluindo a reconstrução económica e a constituição política de instituições. Estes imperativos gémeos podem entrar em competição entre si quando as autoridades internacionais, ansiosas por conseguirem progressos visíveis no curto prazo, não dão importância suficiente à obtenção de resultados sustentáveis. O maior desafio para uma administração internacional é, no entanto, a enorme quantidade de funções que tem que desempenhar, muitas das quais em simultâneo e com grande urgência. Nos casos do Kosovo e de Timor Leste este desafio foi ainda mais acentuado pelo facto das instituições vitais terem sofrido

anos de negligência e de políticas de terra queimada das anteriores potências. A falta de indivíduos locais qualificados para desempenhar muitos dos serviços básicos dificultou ainda mais estas operações.

Quase todas as actividades da comunidade internacional nestes territórios podem ser vistas até à data como iniciativas de gestão de conflitos, uma vez que quase todas elas têm consequências para a recuperação pós-conflito. Por exemplo, a criação de empregos e de prosperidade pode contribuir para a mitigação do conflito, o que faz do desenvolvimento económico uma tarefa de extrema importância para a consolidação da paz. Mesmo uma decisão aparentemente tão inconsequente como a constituição de uma sede da comunidade local pode ter consequências para as relações pacíficas em territórios contestados como é o caso do Kosovo, onde qualquer medida administrativa será avaliada pelas partes em termos das suas possíveis implicações para a independência ou a divisão. No entanto, a UNMIK e a UNTAET também desempenham uma série de funções especificamente relacionadas com o conflito, duas das quais merecem uma análise mais profunda: o estabelecimento e a manutenção da ordem pública e segurança interna, e a pacificação das diferenças étnicas e políticas.

A ordem pública e a segurança interna são uma condição "sine qua non" da governação civil. Onde, em sociedades devastadas pela guerra, as armas foram silenciadas, os indivíduos ainda podem viver com medo de represálias ou podem sofrer perseguições por parte de uma força policial ou judicial fiel a líderes de outras facções. Ou, na ausência de qualquer força policial local, a anarquia pode reinar e o crime organizado florescer. O estabelecimento e a manutenção da ordem pública e da segurança interna estão, por isso, entre as funções mais importantes da ONU e de outros organismos internacionais envolvidos na governação pós-conflito e reconstrução.

A UNMIK e a UNTAET são responsáveis pela ordem e segurança a um nível muito maior do que em anteriores operações de paz. Até à data, a autoridade policial internacional limitou-se em grande parte à monitorização, investigação, aconselhamento, treino e reconstrução das forças policiais locais. Nesses casos, a responsabilidade cabe aos próprios actores locais. Por contraste, no Kosovo e em Timor Leste, a ONU assumiu pela primeira vez a responsabilidade total da aplicação da lei com a assistência de forças de manutenção de paz até ao estabelecimento de forças policiais locais.

Apesar dos poderes alargados que a UNMIK e a UNTAET possuem, a eficácia da polícia tem sido prejudicada por problemas de prontidão e recursos - nomeadamente, uma lentidão no envio de efectivos, um número inadequado de polícias internacionais, e a falta de polícias qualificados. No Kosovo, o lento envio e formação de polícias significou que, cinco meses depois do início da operação, a polícia da UNMIK ainda estava totalmente dependente dos militares para impor a autoridade em três regiões (num total de cinco). Na ausência da polícia internacional, a mafia local conseguiu tomar o controlo de várias empresas (incluindo o Grand Hotel em Pristina). Depois, tanto em Timor Leste como no Kosovo, descobriu-se que os polícias internacionais que passaram os testes de selecção da ONU não preenchiam os requisitos de falar inglês e ter uma carta de condução quando chegaram ao teatro das operações alguns meses mais tarde. E porque as missões tinham falta de pessoal houve uma grande pressão para não repatriar oficiais que não preenchiam os requisitos mínimos. Há também dificuldade com os polícias que vêm de regimes autocráticos que não se enquadram nos padrões internacionais de direitos humanos, criando problemas de eficácia e credibilidade.

Os problemas de falta de prontidão e de recursos significam que uma administração internacional tende a ficar dependente do apoio das forças de manutenção de paz para o estabelecimento da segurança interna, pelo menos inicialmente. No passado, os Estados contribuintes têm-se mostrado reluctantes em aceitar este tipo de responsabilidade para os seus soldados. No entanto, em Timor Leste e no Kosovo, foi dada aos soldados a responsabilidade explícita da manutenção da segurança interna. Mas apesar do seu empenhamento para assegurar funções de policiamento, a KFOR não conseguiu evitar a vaga de violência quando os albaneses que regressaram ao território e se vingaram da população sérvia e de outras minorias, e não conseguiu evitar que militantes sérvios levassem a cabo a divisão "de facto" da cidade de Mitrovica.

Para criar segurança é necessário muito mais do que um policiamento eficaz. Entre outras coisas, deve ser complementado pelo estabelecimento de um sistema de tribunais justos e imparciais. No entanto, em sociedades devastadas pela guerra, a intimidação e a parcialidade podem influenciar as decisões dos juízes locais (se é que eles existem em número suficiente). A nomeação de juízes internacionais, com o poder de selecionarem os casos em que se desejam envolver, pode ser uma garantia (o que aconteceu com algum sucesso tanto no Kosovo como em Timor Leste). Uma questão para as autoridades transitórias é, no entanto, saber que lei aplicar. A lei existente pode ser inaceitável para a

população local, e mesmo se for aceitável pode não ser conhecida pelos funcionários internacionais que são responsáveis pela sua aplicação. Inicialmente os soldados que fazem cumprir a lei e a justiça administradora terão tendência a basear-se nas suas normas e convenções nacionais, produzindo algumas vezes graves disparidades. Existe, por isso, um apoio crescente entre os polícias internacionais para a elaboração de um código criminal genérico, para o qual o pessoal das missões receberia um treino prévio, que poderia ser utilizado pelas autoridades transitórias enquanto não fosse estabelecido um regime legal local.

Outra tarefa de grande importância para a segurança interna é a desmilitarização, incluindo a entrega de armas e a reintegração dos ex-combatentes. No Kosovo houve alguma resistência à desmilitarização (apesar do UÇK ter entregue uma grande quantidade de armas), uma vez que os albaneses do Kosovo não têm mostrado vontade de renunciar à violência como forma de conseguir a independência. Como resultado, a KFOR e a polícia da UNMIK tiveram que realizar operações de "busca e apreensão" em todo o território. Adicionalmente, os esforços também se concentraram na desmobilização e reintegração dos ex-combatentes do UÇK, pelo que foi constituído, com esse objectivo, o Corpo de Protecção do Kosovo, uma agência civil de serviços de emergência. Em Timor Leste, onde as milícias pró-Indonésia continuam a representar uma ameaça do outro lado da fronteira, foi decidido criar a Força de Defesa de Timor Leste (ETDF), uma força de infantaria ligeira formada em grande parte pelos soldados desmobilizados das Falintil, o braço armado do movimento de resistência timorense. O Banco Mundial e a Organização Internacional para a Migração comprometeram-se a reintegrar os membros das Falintil que não foram para a ETDF.

Outra função essencial das administrações internacionais no Kosovo e em Timor Leste foi a de tentar estabelecer consensos que procuram apaziguar as diferenças étnicas e políticas entre a população local. Estes consensos são, em grande parte, decisões executivas que geralmente não se basearam em negociações entre as partes (embora quase sempre estas tenham sido consultadas). Em Timor Leste, onde as divisões são mais políticas do que étnicas, os esforços internacionais para conseguir consensos gozaram de um apoio alargado entre os líderes locais e a população em geral, inclinada para a reconciliação. Como resultado, é mais provável que estas medidas - ou pelo menos o espírito que as anima - sobrevivam à partida das autoridades internacionais. O Administrador Transitório deu uma importância particular à integração. Desde o início,

ele procurou sempre garantir uma representação alargada nos organismos consultivos, nomeando por isso para o Conselho Consultivo Nacional três representantes de partidos políticos que se opõem à independência. O mesmo tipo de medidas foram tomadas para o organismo sucessor, o Conselho Nacional.

No Kosovo, foram feitos esforços comparáveis para conseguir a integração e, adicionalmente, para garantir a multi-étnicidade, mas foram menos bem sucedidos por causa das relações étnicas altamente polarizadas. Tal como em Timor Leste, o Administrador Transitório procurou garantir uma representação alargada, nomeando sérvios e representantes de outras minorias para o Conselho Transitório do Kosovo. No entanto, alguns sérvios recusaram-se a participar (e outros acederam mas só como observadores). A mudança de regime em Belgrado ajudou a criar uma atitude mais construtiva entre os sérvios do Kosovo (alguns participaram nas eleições em 2001). Isto serve para ilustrar o impacto que as dinâmicas regionais podem ter nos esforços internacionais para administrar territórios devastados pela guerra.

No caso do Kosovo, as autoridades internacionais também promoveram a resolução do conflito com medidas constitucionais visando desenvolver a auto-governança e proteger os grupos minoritários. A Base Constitucional aprovada pelo Administrador Transitório a 15 de Maio de 2001, estabelece instituições provisórias de governo no Kosovo com competências na maioria das áreas. No entanto, o Administrador Transitório reserva uma série de áreas (questões monetárias e orçamentais, policiamento, o Corpo de Protecção do Kosovo, e negócios estrangeiros, uma vez que ainda não foi tomada uma decisão final sobre o estatuto do Kosovo). O Administrador Transitório também tem o poder de dissolver a Assembleia e convocar novas eleições. Os kosovares já têm a sua própria Assembleia com 120 assentos, sendo que 10 destes estão reservados para os sérvios e outros 10 para outras minorias. Duas pastas ministeriais estão reservadas para representantes dos sérvios e de um outro grupo minoritário. Para além disso, as minorias têm o direito de contestar qualquer legislação proposta que viole os seus "interesses vitais". Mas ao contrário da Bósnia, onde medidas semelhantes ameaçaram paralisar os procedimentos legislativos, uma questão de "interesse vital" poder ser decidida rapidamente por um painel de três pessoas constituído por representantes de ambos os lados e um membro designado pelo Administrador Transitório, que decidem por maioria.

Os direitos das minorias também são importantes. Estas comunidades têm o direito de utilizar livremente a sua língua em todos os organismos públicos; terem educação e

informação também na sua língua; estabelecer associações para promover os seus interesses; ter os seus próprios meios de comunicação social e acesso garantido aos meios de comunicação social estatais, etc. Note-se que muitos destes direitos são negados em Estados europeus que os estão a promover vigorosamente no Kosovo.

A questão fundamental, no entanto, é a de saber se a multi-eticidade e a co-existência podem ser decretadas. Na verdade, para terem sucesso é preciso haver uma "predisposição para a tolerância" entre pessoas e os seus líderes, e uma cultura local que apoie estas normas juntamente com as práticas formais de democracia e as instituições que a comunidade internacional possa criar. Como escreveu Boutros-Ghali, num contexto ligeiramente diferente, em 1996: "O processo de democratização... para ganhar raízes e crescer, tem de surgir da própria sociedade...". A sedução da Europa - a perspectiva de vir a pertencer a várias organizações europeias - pode ajudar a fazer pender a balança a favor das forças moderadas, apesar da coexistência pacífica das minorias continuar a ser um objectivo por cumprir. Timor tem outras "vantagens", nomeadamente o trauma da polarização violenta, que pode servir como um profiláctico contra tendências antiliberais. A democracia também pode beneficiar dos lucros que Timor Leste espera da exploração das suas reservas de petróleo e gás natural, desde que eles sejam distribuídos de forma equitativa.

Conclusão

Qualquer utilização futura de administrações internacionais interinas como instrumento de gestão de conflitos vai depender, em parte, do grau de sucesso da UNMIK e da UNTAET, sendo que os critérios de avaliação são altamente controversos. Mas, sejam quais forem os erros e problemas destas operações, até à data elas deram contribuições largamente positivas. Até porque a alternativa - um vazio político, administrativo e de segurança - teria sido uma grande fonte de instabilidade nas respectivas regiões durante muitos anos. Uma presença militar internacional poderia ter defendido cada um dos territórios contra ameaças externas e uma ajuda internacional significativa teria certamente mitigado a crise humanitária, mas a instabilidade interna - especialmente no caso do Kosovo - teria provavelmente persistido, ameaçando a paz e a segurança regionais.

Por outro lado, as circunstâncias geopolíticas que estiveram na origem destas operações foram únicas e é impossível saber se haverá vontade política para novas operações deste

tipo. Na realidade, há uma enorme relutância da parte da comunidade internacional em envolver-se na administração de territórios de outros Estados e outros povos e, especialmente no Sul, onde há a preocupação de que a agenda da ajuda ao desenvolvimento seja secundarizada por estas dispendiosas iniciativas (um Rolls-Royce em termos de gestão de conflitos). Há também uma significativa ansiedade em muitos países relativamente a que se esteja a facilitar intervenções das grandes potências. Apesar disso, os conflitos internos continuam e novas fragmentações de Estados estão no horizonte. O falhanço em reflectir aprofundadamente sobre estas experiências recentes e tirar delas as lições possíveis deixará a comunidade internacional mal preparada para a eventualidade de novas missões deste tipo virem de novo a ser necessárias.