

LEGITIMIDADE E HUMANITARISMO: O LEGADO DO KOSOVO 20 ANOS DEPOIS

LEGITIMACY AND HUMANITARIANISM: KOSOVO'S LEGACY AFTER 20 YEARS

Daniel Campos de Carvalho¹

Departamento de Relações Internacionais
Escola Paulista de Política, Economia e Negócios
Universidade Federal de São Paulo
Osasco – São Paulo - Brasil

Leticia Rizzotti Lima²

Programa Interinstitucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
(UNESP, UNICAMP e PUC-SP)
São Paulo – São Paulo- Brasil

Pamela Naomi Oshima³

Departamento de Relações Internacionais
Escola Paulista de Política, Economia e Negócios
Universidade Federal de São Paulo
Osasco – São Paulo - Brasil

Resumo: A intervenção no Kosovo pela Organização do Tratado do Atlântico Norte(OTAN) (1999), à revelia do Conselho de Segurança das Nações Unidas(CSNU), marcou um intenso debate sobre intervenções humanitárias como promotoras de direitos humanos e contenciosas de conflitos. Na ocasião, o tema da legitimidade internacional foi levantado por questionamentos substantivos e procedimentais do regime de segurança. Para esta análise, este texto divide-se em três seções a fim de contextualizar a operação no Kosovo (1), discutir o escopo da legitimidade internacional (2) e refletir sobre o legado deste evento (3). Conclui-se que o episódio deixou importante herança para a fase seguinte do humanitarismo, sedimentando a noção de legitimidade no campo de proteção de civis e ensejando a reiteração da autoridade do CSNU, a partir de instrumentos com retórica protetiva.

Palavras-chave: Intervenções Humanitárias. Kosovo. Legitimidade Internacional.

Abstract: NATO's intervention in Kosovo (1999), against UNSC's decision, marked an intense debate on humanitarian interventions as human rights promoters and conflict contenders. On the occasion, the issue of international legitimacy was raised from substantive and procedural fronts of the security regime. In order to build this analysis, this text is divided in three parts aiming to contextualize the operation in Kosovo (1), to discuss the scope of international legitimacy (2) and to assess on this event's legacy(3). We conclude that it left an important legacy for the next phase of humanitarianism, consolidating the notion of legitimacy in the field of protection of civilians and giving rise to the reiteration of UNSC authority, based on instruments with protective rhetoric.

¹dccarva@uol.com.br

²leticia.rizzotti@gmail.com

³pamela.oshima@hotmail.com

Key-words: Humanitarian Interventions. Kosovo. International Legitimacy.

Recebido: 29/08/2019

Aprovado: 16/11/2019

Introdução

A questão kosovar efervesceu nitidamente na esteirado desmembramento da Iugoslávia. Em 24 de março de 1999, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) iniciou um bombardeio em Belgrado (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1999, p.A16), sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em resposta à recusa de Slobodan Milosevic em assinar o acordo de Rambouillet – que garantiria a autonomia do Kosovo e limitaria a presença sérvia na província (HOSMER, 2001). A importância kosovar para a região apresentava-se estrategicamente na esfera militar contra ameaças do sul e economicamente pela produção industrial – ainda que sua população fosse majoritariamente rural. Em 1989, os kosovares eram cerca de dois milhões de pessoas, sendo que aproximadamente 90% eram albaneses de maioria muçulmana (CLARK, 2000). Contudo, sua principal relevância era simbólica: o Kosovo foi considerado o “berço da civilização sérvia”, hospedando locais sagrados, cenários da história e lendas sérvias (CLARK, 2000).

Ademais, a calamidade humanitária da guerra da Bósnia – marcada pelo Massacre de Srebrenica (1995) – somava-se a outras crises humanitárias direcionando a atenção da comunidade internacional para a proteção de civis. Ao final dos anos 1990, as intervenções mostravam fracassos pujantes pela dificuldade de as Nações Unidas empenharem operações de paz (KALDOR, 2001). O cenário era de catástrofes humanitárias das chamadas “novas guerras” pela inserção de economias amplamente globalizadas, pelo objetivo de continuar a guerra como lucro, protagonizada por atores não-estatais, e pela violência direcionada estrategicamente às populações (KALDOR, 2012). Este recorte denota a preponderância da proteção de civis nas reformas das intervenções humanitárias desde então, com entendimento que o eixo de legitimidade foi também pautado pela reinvenção dos expedientes intervencionistas para robustecer seu aspecto protetivo.

Desde o início daquela década, uma série de documentos publicados pela Secretaria Geral das Nações Unidas – dentre os mais relevantes, Uma Agenda Para Paz (1992); Suplemento de Uma Agenda Para Paz (1995) e Relatório Brahimi (2000) – formalizou diretrizes de ação militarizadas que vislumbravam o protagonismo da ONU como ente pacificador, a proteção de civis como pilar central das missões e a reconstrução das sociedades pela inserção em modelos liberais de Estado e mercado (CHERSTERMAN, 2005). Sobremaneira, a presença de conflitos abertos

sistematicamente marcados pela violência contra civis (KALDOR, 2012) acenou para a preocupação da comunidade internacional em conter beligerâncias e estabilizar tecidos sociais a partir da leitura que estes focos eram tanto questões sobre a paz e a segurança internacional (SEAMAN, 2014), quanto de responsabilidade da comunidade internacional sob a ótica da proteção humanitária (KENNEDY, 2004).

Assim, a atenção do CSNU em incluir pautas das novas guerras como alvos de sua autoridade viabilizou o aumento significativo da militarização das operações de paz – autorizadas nos termos do Capítulo VII da Carta de São Francisco sobre as ameaças e rupturas da paz e atos de agressão (SEAMAN, 2014). Todavia, a tomada destas crises como tópico de preocupação do CSNU não traduz por si só a completude das transformações que caracterizaram a nova fase do humanitarismo internacional (DUFFIELD, 2001), marcada por “[...] *earlier policy commitments to linking relief and development, conflict resolution and societal reconstruction. The new humanitarianism reflects a willingness to include the actions and presence of aid agencies within an analytical framework of causal and consequential relations.*” (DUFFIELD, 2001, p.75).

Este perfil foi acompanhado pelo maior uso da força nas operações de paz, justificado pelo robustecimento da proteção a civis. As movimentações necessárias para este câmbio fundamentaram-se primordialmente na veiculação de elementos axiológicos da governança da ONU e levaram à tona a legitimidade da organização frente à promoção e proteção de direitos humanos (COHEN, 2012; KENNEDY, 2004). Sistematicamente, a proteção de civis – balizada pela imperatividade da salvaguarda da dignidade humana – esteve presente na arguição de justificativas para enviar missões (HULTMAN, 2012) e compôs o lastro de legitimidade deste instrumento.

A noção fundamental articulada foi a alocação da proteção humana como referencial de legitimidade das narrativas humanitárias, bem como elo da governança securitária. Esta percepção demanda a explanação da cartografia dos elementos de legitimidade internacional para o escrutínio do vetor militarizado com a justificativa de promoção de direitos humanos. Para tanto, usamos uma definição basilar normativa de intervenções humanitárias, compilada em três elementos: “[...] (1) *the threat or use of force abroad by a state or group of states with (2) the purpose of ‘saving strangers’, (3) from a violent emergency*” (DEMBINSKI, GROMES & WERNER, 2019, p.3); em consonância com a lente analítica da legitimidade internacional enquanto tríade normativa e prática política (CLARK, 2005) adiante trabalhada. Um dos eventos mais emblemáticos deste perfil é a operação no Kosovo em 1999, rotulada como “ilegal, porém legítima”.

Por esta conjuntura, a avaliação *a posteriori* deste paradigmático episódio permite a pergunta sobre qual o legado do Kosovo para a legitimidade das intervenções. A reconstrução da ocasião e das questões sobre legitimidade levantadas à época 20 anos depois comporta a identificação deste tópico na construção de expedientes intervencionistas, como do princípio de Responsabilidade de Proteger (na sigla em inglês *R2P*) ainda no início dos anos 2000, e mais recentemente dos mecanismos de prevenção de atrocidades em massa (JACOB, 2019). A partir do diálogo com o *espaço* da “política global”, numa tradução livre do conceito de “*global polity*” (ADAMSON, 2016, p. 27-29), distanciamos-nos do “viés metodológico nacional”, buscando perceber agendas e estruturas ideacionais que iluminam práticas contemporâneas de segurança (ADAMSON, 2016), por meio da noção de legitimidade internacional. Assim, este texto é dividido em três seções a fim de contextualizar a operação no Kosovo (1), discutir o escopo da legitimidade internacional (2) e refletir sobre o legado deste evento para o tema da legitimidade (3). Ao final, conclui-se que o episódio deixou importante herança para a fase seguinte do humanitarismo, sedimentando a noção de legitimidade moral no campo de proteção de civis e ensejando o ajuste do regime contido no arcabouço institucional da ONU para reiterar a autoridade do CSNU, a partir de instrumentos com retórica protetiva.

1. A crise no Kosovo e a intervenção da OTAN

A Iugoslávia estabeleceu-se, no pós-Segunda Guerra como uma federação de repúblicas socialistas, composta por Eslovênia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Sérvia, Montenegro e Macedônia. Localizada em um caldeirão de tensões, abarcava minorias étnicas, como os albaneses na província autônoma do Kosovo (PADRÓS, 1999). No contexto de decomposição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e de declínio dos regimes socialistas do Leste Europeu, o episódio da desintegração da Iugoslávia tornou-se um dos eventos mais complexos e trágicos da região. No plano interno, frente ao Ocidente capitalista e a Moscou, os iugoslavos haviam desenvolvido um sistema federativo de modelo socialista autogestionário, “que, a médio prazo, se chocava com o centralismo político estatal” (PADRÓS, 1999, p. 140).

Após a morte de Tito, em 1980, o país encontrava-se sob a direção de um colegiado das repúblicas federadas e passava por acelerada decadência econômica (VIZENTINI, 1999). A tensão interna da Iugoslávia logo se somou à crise do Leste Europeu. Este momento resultou no significativo crescimento de ideologias nacionalistas (principalmente de grupos anticomunistas), que contribuíram para que as pessoas se identificassem cada vez mais por grupos étnicos

(KALDOR, 2012). Enquanto eslovenos e croatas ansiavam pela separação, sérvios apoiavam a união em meio à constante e crescente decomposição iugoslava (VIZENTINI, 1999). Em setembro de 1991, Milan Kucan e Franjo Tudjman (presidentes da Eslovênia e da Croácia, respectivamente) proclamaram a independência de seus países. A situação na Croácia mostrou-se atribulada, uma vez que aproximadamente um quarto da população era sérvia (VIZENTINI, 1999). Os sérvios passaram a ocupar militarmente regiões em que eram maioria e, diante da debilidade do aparato militar dos croatas, uma força de paz das Nações Unidas foi enviada com a pretensão de conter o avanço sérvio (HOSMER, 2001). Em 1992, a Bósnia-Herzegovina também declarou sua independência, abrindo mais um violento *front*.

Neste cenário, o conjunto de guerras na ex-Iugoslávia foi o conflito mais extenso e provavelmente mais sangrento da Europa desde a Segunda Guerra Mundial (KALDOR, 2012), tendo como marco oficial significativo o Quadro Geral para a Paz na Bósnia e Herzegovina (1995), conhecido como Acordo de Dayton. O Acordo teve sua implantação supervisionada pela ONU e pela OTAN por meio da ocupação das suas forças de paz, e fragmentou a ex-Iugoslávia nos Estados da Bósnia-Herzegovina, Sérvia e Montenegro, e Croácia, sob o fundamento da autodeterminação dos povos – excluindo o Kosovo (KALDOR, 2001). A partir de então, a atenção estratégica central dedicou-se aos albaneses kosovares, que já apontavam indícios de tensões (KALDOR, 2001).

O histórico kosovar de efervescência política é anterior à crise iugoslava com manifestações de grupos organizados, como o dos estudantes, para a conquista de maior autonomia da região (PADRÓS, 1999). Ao longo dos anos, “aumentaram as tensões entre a maioria albanesa e a minoria sérvia, que, às centenas, abandonou a província” (PADRÓS, 1999, p. 141). Em junho de 1989, Milosevic convocou mais de um milhão de pessoas com o intuito de reiterar a autoridade sérvia sobre os kosovares. O presidente sérvio revogou a autonomia limitada concedida ao Kosovo e à Voivodina – divergindo da Constituição de 1974 – e passou a criticar vigorosamente a tentativa de Broz Tito de realizar a integração no país (PADRÓS, 1999). Com a perda da autonomia regional e a instauração do regime de inspirações segregacionistas pelo governo central sérvio (CLARK, 2000), os kosovares albaneses orquestraram um movimento pacífico de resistência – com a organização de instituições políticas, educacionais e de saúde paralelas (CLARK, 2000)– que clamava pela intervenção internacional e a criação de um protetorado (KALDOR, 2001). A indiferença do Acordo de Dayton e o longo domínio de Milosevic levaram a população kosovar a concluir que “*non-violence was an ineffective strategy for calling international attention to their plight. In 1997, the Kosovo Liberation Army first made its appearance with the deliberate strategy of using violence to provoke an international intervention*” (KALDOR, 2001, p.128). No ano seguinte, a intensificação

dos combates finalmente converteu o sistemático desrespeito aos direitos humanos dos kosovares em tema de interesse, tanto de atores internacionais tradicionais, quanto de agentes sociais transnacionais.

Neste cenário de convulsão política, dinâmicas econômicas também desempenharam importante papel na galvanização de hostilidades e profusão da violência. Com a aproximação de antigos países socialistas à OTAN e à Comunidade Econômica Europeia (CEE) – como a República Tcheca, a Hungria e a Polônia – as rotas de narcotráfico e de tráfico humano com destino à “Europa rica” foram deslocadas para novas áreas, incluindo a região dos Bálcãs (PADRÓS, 1999). A Albânia teve o seu vazio de poder preenchido pelas máfias ligadas às rotas citadas que, na esteira do enfraquecimento do aparato estatal, viabilizaram o surgimento de diversos exércitos particulares (PADRÓS, 1999). Centenas de refugiados saíram da Albânia com destino ao Kosovo, afetando a condição demográfica e piorando tensões no sul da Iugoslávia (KALDOR, 2001). Além disso, o Exército de Libertação do Kosovo (ELK) acentuou suas ações militares, com o respaldo e financiamento de atividades ilícitas. Isso gerou uma dura reação do exército sérvio, que passou a perseguir guerrilheiros e destruir bases do ELK (PADRÓS, 1999). Com a intensa disputa por autonomia no antigo espaço iugoslavo e a contínua deterioração da autoridade estatal, entre 1998 e 1999, eclodiu a guerra do Kosovo: de um lado a província, lutando por sua independência, e, de outro, a resistência das forças de Milosevic.

Mandatários comungavam da indignação de diversos expoentes da sociedade civil global com relação ao início de mais um processo de limpeza étnica (KALDOR, 2001). Para Bill Clinton, frente a tal contexto, “todos os esforços são necessários para alcançar a causa da Paz” (LINDGREN ALVES, 2002, p. 113). Tony Blair acreditava estar surgindo, um “novo internacionalismo” (LINDGREN ALVES, 2002, p. 113) graças à generalização da preocupação com a região. O temor da repetição da tragédia bósnia eletrizou a comunidade internacional com o sentimento de que “alguma coisa precisava ser feita” (LINDGREN ALVES, 2002, p.115).

Em 1999, ocorreu o notório encontro de Rambouillet, na França, durante o qual representantes de ambos os lados tentaram negociar um acordo de paz. A reunião foi considerada um fracasso e em 24 de março de 1999, os Estados Unidos – por meio da OTAN – iniciaram o ataque à Iugoslávia à revelia do CSNU, exigindo que Milosevic aprovasse as bases para o acordo de paz (HOSMER, 2001). Os bombardeios provocaram o êxodo de mais de um milhão de refugiados e mataram cerca de dez mil pessoas (GADDIS, 2003).

Em cinquenta anos de existência da OTAN, a guerra do Kosovo tornou-se a primeira intervenção militar realizada pela organização e integrou o grupo das principais crises humanitárias

dos anos 1990 (KALDOR, 2001), transformando significativamente os debates sobre a legitimidade de incursões com fins humanitários. Os ataques realizados foram supostamente centralizados em locais de apoio tático, obras de infraestrutura e instalações militares, com três justificativas: impor o acordo de Rambouillet, evitar a limpeza étnica e enfraquecer Milosevic (HOSMER, 2001).

Sobre a contenção da crise humanitária, de 1997 até a véspera do ataque realizado pela OTAN, foram contabilizados cerca de 150 mil refugiados e mais de dois mil mortos. Em junho de 1999, após a ação bélica, havia aproximadamente um milhão de kosovares refugiados (KALDOR, 2001). Factualmente, ocorreu o exato oposto do pretendido: o ataque aéreo ampliou a movimentação e fuga de civis. A organização tinha pleno conhecimento de que uma das consequências possíveis do ataque aéreo seria a intensificação do deslocamento populacional, “fosse pela aceleração da limpeza étnica, fosse pelo medo da chuva de bombas e de seus efeitos colaterais (alvos errados), ou pelo recrudescimento do conflito entre as tropas iugoslavas e a guerrilha do Exército de Libertação do Kosovo” (PADRÓS, 1999, p. 147).

Quanto ao enfraquecimento da hegemonia sérvia,

Paradoxalmente, os três meses de bombardeio sobre a Iugoslávia, em vez de enfraquecer Milosevic e seus aliados, liquidaram com as chances da oposição, porque ficou isolada e até ameaçada de ser considerada traidora. Evidentemente, o resultado do conflito recoloca a possibilidade real de fragilização de Milosevic no curto e no médio prazos, mas ao preço da gigantesca destruição do país e do desgaste político da OTAN (PADRÓS, 1999, p. 146).

Em 1º de junho de 2000, a parcela restante da Iugoslávia pediu a interrupção das hostilidades e declarou aceitar a proposta feita, com os princípios das reuniões de Rambouillet, que passaram a compor a resolução 1244 (1999) do CSNU: “i) fim da violência; ii) retirada das forças sérvias do território kosovar; iii) implantação de administração civil e força militar internacionais na província; e iv) retorno livre e seguro para todos os refugiados” (NOGUEIRA, 2015, p. 160). Nove dias depois, a resolução foi aprovada pelo CSNU, suspendendo o controle sérvio sobre a província e concluindo a guerra. Segundo avaliação da própria OTAN referente ao bombardeio, aproximadamente 10 mil militares sérvios ficaram feridos e cinco mil foram mortos (NOGUEIRA, 2015). O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) constatou que 862.979 pessoas fugiram para países nos arredores; 200 mil tiveram como destino a Sérvia (NOGUEIRA, 2015). Milosevic foi acusado de crimes contra a humanidade, processado pelo Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia e detido em 2001.

Com o cessar do conflito, o Kosovo declarou-se independente em 2008, apesar da ocupação de seu território por tropas da OTAN e da tutela administrativa da ONU (VISOKA & RICHMOND, 2017). A Rússia negou a independência do Kosovo, bem como deixou claro ser contrária à operação

da aliança militar ocidental ao reatar sua ligação com os sérvios, enquanto os Estados Unidos apoiaram fortemente os separatistas (FALK, 2012). Devido ao controverso apoio de sua soberania pela comunidade internacional, o país enfrenta duas flagrantes limitações: a) no plano externo, o reconhecimento parcial de sua soberania o impede de participar plenamente da comunidade internacional – até o ano de 2014, o Kosovo era reconhecido por 108 países dos 193 Estados que compõem a ONU (NOGUEIRA, 2015); b) internamente, sua autonomia “é severamente tolhida não apenas pela precariedade da máquina estatal, mas por razões mais graves, como a ausência do Estado em partes do território, inexistência de meios de defesa, precário controle das fronteiras e atividade de entidades concorrentes” (NOGUEIRA, 2015, p. 173).

Após 20 anos do bombardeio e da instalação dos aparatos de construção do Estado do Kosovo pela ONU, os dividendos prometidos pela incursão são pouco concretos quanto à emancipação da população kosovar e estabilização social (VISOKA& RICHMOND, 2017). O Kosovo tornou-se emblemático dos limites da atuação internacional humanitária e pautou de forma bastante clara a legitimidade do uso da força para a promoção de direitos – questões ainda presentes para as operações de paz. Assim, a próxima seção trata dos aspectos sobre a legitimidade internacional como lente analítica neste episódio.

2. O debate sobre a legitimidade

A eclosão da guerra do Kosovo e a controversa operação da OTAN levantaram questões centrais da legitimidade internacional nas intervenções humanitárias dos anos 1990, que se perpetuam desde então no regime de segurança coletiva da ONU. A constituição das intervenções humanitárias militares (DEMBINSKI, GROMES& WERNER, 2019) neste período implicou na formulação de instrumentos dentro das Nações Unidas (SEAMAN, 2014) que tentam subverter a lógica restrita do princípio de não intervenção consolidado no Direito Internacional (JUBILUT, 2010).

O espírito liberal ao final da Guerra Fria propiciou um espaço discursivo na comunidade internacional de tutela dos direitos humanos e criou a comoção necessária para o envio de missões neste sentido (ORFORD, 2003). A ideia de legitimidade dos mecanismos humanitários, e mesmo da ONU, foi atrelada à capacidade das expedições concretizarem a proteção humana (KENNEDY, 2004). Por esta razão, esta seção dedica-se à explanação dos elementos da legitimidade para então avaliar como a intervenção da OTAN no Kosovo, à revelia da autorização do CSNU, impactou no humanitarismo desde então.

Dentre a miríade de possibilidades analíticas para a legitimidade, no recorte aqui proposto é mais valiosa a atenção para características que compõem este fenômeno à luz do conjunto normativo do humanitarismo contemporâneo, considerando seus lastros axiológicos. Para tanto, cabe pontuar a formulação de Ian Clark (2005), que apresenta a legitimidade internacional como *tríade normativa* entre a legalidade, a moralidade e a constitucionalidade (CLARK, 2005). Isto é, a percepção de legitimidade implica na conformidade destes três pontos a partir de conjuntos de normas aceitos pelos membros dos regimes. Esta asserção indica que a regulamentação legal, a superioridade moral e a completude ontológica e normativa de alguma postura denotam a condição de legítima (JUBILUT, 2010).

[...] Normatively, legitimacy can most helpfully be thought of as that political space marked out by the boundaries of legality, morality, and constitutionality. At any one point in time, it is constrained by prevailing conceptions drawn from these three areas. However, since these often 'pull' normatively in incompatible directions, there needs to be an accommodation struck amongst them. The practice of legitimacy describes this process, as the actors reach for a tolerable consensus on how these various norms are to be reconciled and applied in any particular case. However, this sphere of legitimacy is not a wholly passive one, determined by unchanging 'ideational structures'. Over time, this practice helps to reconfigure the legal, moral, and constitutional landscape. The practice of legitimacy, in this way, describes the process of normative shift in international relations. [...] (CLARK, 2005, p. 19-20).

Concretamente, a legitimidade internacional relaciona-se com a conformidade (tradução livre de *compliance*) de agentes ao conjunto normativo e, paralelamente, aponta questões sobre a efetividade de seu *enforcement* a fim de dotar seus institutos de legitimidade (FALK, 2012). Este prisma facilita a compreensão do debate entre legalidade e legitimidade, como clássico binômio do Direito Internacional (JUBILUT, 2010). O panorama internacional permite a elaboração de práticas compreendidas como legítimas, entretanto alheias à legalidade estrita, lastreadas em um regime jurídico de princípios – sem romper completamente com o Direito (FALK, 2012). A legitimidade internacional, notadamente sobre o uso da força, arregimenta também a interpretação do arcabouço moral e substantivo das normas (HURRELL, 2005). A pretensão dos membros da OTAN em rotular sua ilícita intervenção no Kosovo como legítima demonstra a viabilidade deste caminho quando fundamentado em narrativas protetivas.

Para além do escopo do normativo, o debate sobre a legitimidade envolve tópicos sobre a conformidade em níveis procedimentais e substantivos de seus temas e instituições (HURRELL, 2005; CLARK, 2005; FALK, 2012). De modo conciso, o prisma substantivo examina a matéria em questão (CLARK, 2005). A vertente procedimental, por sua vez, refere-se ao respeito ao *rule of law*

nos trâmites decisórios de determinado regime ou organização (CHERSTERMAN, 2009). Assim, a legitimidade também cerca o Direito Internacional e suas instituições com a premissa de restringir o exercício desmedido do poder e fazer prevalecer o *rule of law* em seus arranjos (FALK, 2012).

A fim de ampliar a reflexão sobre a legitimidade no campo intervencionista a partir da experiência kosovar, vale olhar para este ponto de modo amplo, levando em conta suas particularidades substantivas e procedimentais. Com este prisma, é possível perceber o embate entre narrativas que remontam ao espírito protetivo expandido nos anos 1990 e às limitações do regime de segurança coletiva onusiano que chancela a prática das intervenções humanitárias. Este exame remete ao grau de validade e *enforcement* do regime desde o caso concreto e das consequências deste episódio sobre a legitimidade das intervenções humanitárias justificadas pela moralidade da proteção de civis. As transformações decorridas deste evento denotam o ponto de viragem das práticas legitimadas por meio do pretense espírito protetivo, *vis-à-vis* à legalidade estrita da autorização do CSNU, e possibilitam avaliar o papel de elementos axiológicos, bem como a resiliência do processo decisório na estrutura normativa em demonstrar sua eficácia, em resposta às crises humanitárias (IMERMAN, 2018). Nesta linha, a elaboração de um padrão amplo de legitimidade – com teores substantivos e procedimentais – desvela a capacidade transformativa da estrutura normativa, reconhecendo o dinamismo destes tópicos.

Ao longo do tempo, os debates públicos sobre a ação da comunidade internacional no viés da proteção humanitária valeram-se de discursos relevantes sobre objetivos e expectativas das intervenções e sobre seus impactos na autoridade do CSNU (HURRELL, 2005). Este encadeamento pautou uma série de casos emblemáticos durante a década de 1990. Dentre estes: a demora do CSNU em autorizar uma intervenção robusta em Ruanda durante o genocídio de 1994 (CHINKIN & KALDOR, 2017); a inação dos capacetes azuis no massacre de Srebrenica (1995), que não detinham mandato para proteger civis no campo de refugiados alvo de ataques armados (KALDOR, 2012); e, derradeiramente, a intervenção no Kosovo (1999) comandada pela OTAN, marcada pelo bombardeio em Belgrado sem aparente coerência estratégica para proteção das populações, porém arguida com objetivos humanitários (FALK, 2012).

Este rol elenca momentos em que os limites institucionais do CSNU foram expostos face às retóricas de princípios protetivos e, por conseguinte, levaram à baila os questionamentos sobre a legitimidade do regime. A consecução de casos durante os anos 1990 ensejou o movimento de transformação dos expedientes intervencionistas, em prol deste espírito de proteção, melhor

representado pela *R2P* já no início deste século. Neste sentido, a constante reformulação dos expedientes humanitários nas últimas décadas discorre sobre a relação entre o conjunto axiológico do humanitarismo e a sedimentação de um senso moral de legitimidade:

Intervention can be authorized – even ex post – if consistent with Charter principles, from enforcement of rights or defense of territory through to the implementation of human rights or prevention of genocide. In this new vocabulary, it is possible to speak of ‘intervention for democracy’ and to discuss in federalist terms when intervention is appropriately undertaken at the international, regional, or national level. This complex integration of diplomatic institutions, legal doctrines, and humanitarian principles has supported a growing sense among humanitarian professionals that the ‘international community’ did something ‘constitutional’ in San Francisco by founding the United Nations. The result – a constitutional vision at once realistic, ethically humanist, legally valid, and politically practical – has transformed thinking about the law of force. (KENNEDY, 2004, p. 262)

Fica patente, assim, a importância dos vetores de legitimidade para a reflexão desta tração normativa no contexto do humanitarismo e faz notar a relevância dos eventos no Kosovo para montar o mosaico sobre os limites e desafios do uso da força em crises humanitárias. Com isto, a próxima seção trata da reflexão sobre o legado desta experiência para o humanitarismo.

3. O legado da intervenção no Kosovo

A atuação internacional frente à crise kosovar consiste em um dos mais importantes episódios para a reflexão sobre o papel da legitimidade no humanitarismo contemporâneo. O escalonamento do conflito em um cenário marcado pela violência contra civis levou à formação de um sentimento de imperatividade de ação no Ocidente (LINDGREN ALVES, 2002). Assumia-se que Estados Unidos e Europa Atlântica não poderiam permanecer indiferentes à guerra do Kosovo como fizeram nos casos bósnio (LINDGREN ALVES, 2002) e ruandês. Diante da intensa mobilização da sociedade civil, a operação encampou o discurso humanitário, alegando que Milosevic realizava limpeza étnica dos albaneses ao reprimir a população kosovar que lutava pela separação (KALDOR, 2001).

Surgem, então, duas grandes características que evidenciam a particularidade deste exemplo. Ao contrário do que ocorreu em outras crises humanitárias daquela década (como no Iraque, na Bósnia-Herzegovina, na Somália, em Ruanda, no Haiti e no Timor Leste) a atuação da comunidade internacional no Kosovo foi definida à margem da ONU. A utilização do recurso à força sem o aval do CSNU configurou mais do que uma ilegalidade perpetrada pela OTAN. Em tal ato, houve a subversão da institucionalidade global e a decorrente implosão da retórica de proteção humanitária, na medida em que os clamores da opinião pública transnacional não provocaram a reação da autoridade política internacional por excelência (o CSNU), mas sim a resposta de uma organização

intergovernamental estritamente bélica. A ausência de mandato autorizador para as atividades militares e a falta de qualquer prestação direta de auxílio aos kosovares evidenciam a controvérsia sobre a caracterização das ações realizadas entre março e julho de 1999 como intervenção humanitária: a rigor, tratou-se de confronto armado entre a OTAN e antiga Iugoslávia (KALDOR, 2001).

Além desta peculiaridade, a segunda das características próprias da crise no Kosovo foi o fato de que a sociedade civil global, notadamente favorável à atuação internacional antes da campanha da OTAN ser desferida, tornou-se extremamente fragmentada sobre os bombardeios na região (KALDOR, 2001). Havia quem reconhecesse traços imperialistas nos ataques aéreos; quem acreditasse que tais operações de fato combatiam as violações de direitos humanos; aqueles que preferiam a atuação por terra com prestação de ajuda humanitária pelas tropas; e os opositores à “dupla guerra”, condenando tanto os asseclas de Milosevic quanto as atividades da OTAN (KALDOR, 2001). Apesar da miríade de posicionamentos da sociedade civil transnacional, era difícil notar apoio à postura sérvia. Isso não significou que o caso kosovar deixasse de evidenciar as dificuldades da deliberação global, verificadas em outras crises humanitárias (KALDOR, 2001). Em sentido muito próximo do que fora verificado na Bósnia e em Ruanda, a comunidade internacional novamente demorou a se sensibilizar com a situação na região, colocando em xeque a eficácia dos dispositivos humanitários.

O exemplo kosovar compõe a cartografia da fase conturbada de reinvenção do humanitarismo, demonstrando um processo atribulado e errante em que houve engajamentos bélicos insuficientes (nos efetivos da ONU em Srebrenica e Ruanda) e excessivos (nos bombardeios da OTAN no Kosovo) (KALDOR, 2001). Particularmente, a este texto interessa saber como o senso de legitimidade na prática militar humanitária, alargada por experiências trágicas dos anos 1990, foi impactado na ocasião da operação no Kosovo, apontando para apenas uma peça deste mosaico.

Como brevemente mencionado aqui, a operação militar no Kosovo ocorreu em momento de contestação ampliada do regime de proteção humanitária da ONU, centrado na autorização da força pelo CSNU. A dificuldade da moldura inaugurada no início dos anos 1990 em lograr êxito nas promessas de promoção de direitos humanos e contenção de beligerâncias elevou a pressão institucional e o clamor da sociedade civil global para a reforma dos institutos humanitários (KALDOR, 2018); fosse pela arguição de sua ineficácia – por princípios de neutralidade e não uso da força –, fosse pela percepção de imperialismo nas intervenções (FALK, 2012). De modo claro, a questão mais presente era sobre a incompletude substantiva e formal das opções para reação a crises humanitárias.

A incursão no Kosovo naquele momento expôs dois dos principais entraves da legitimidade na ação humanitária internacional desde então: 1) a carga substantiva deste conjunto de normas, que passou a privilegiar a proteção de civis e a usar deste recurso para a defesa de incursões em territórios soberanos; e 2) a eficácia da autoridade do CSNU em autorizar e regulamentar o uso da força no plano internacional, colocando luz sobre os temas formais do regime.

A incorporação da proteção de civis no centro da normativa humanitária é fundamental para compreender a prática da legitimidade internacional neste campo. Apesar da preocupação com civis em conflitos ser tema clássico do Direito Humanitário desde o século XIX (CHINKIN& KALDOR, 2017), o posicionamento da matéria como objeto principal da atuação internacional deu-se no contexto das novas guerras em que a violência foi direcionada às populações de modo primaz. O alargamento da segurança internacional para tópicos do escopo social, pautados na noção de segurança humana⁴, ensejou a ampliação de elementos e narrativas da imperatividade da proteção internacional nestes contextos (CHINKIN& KALDOR, 2017), justificando a presença de contingentes militares robustos, depois de experiências conturbadas em Ruanda e Srebrenica (MACFARLANE& KHONG, 2006). Houve, assim, a sedimentação de um senso moral em que era dever da comunidade internacional, liderada pela ONU, agir em defesa de direitos humanos, protegendo grupos vulneráveis à violência aberta (KENNEDY, 2004). A veiculação deste ânimo a partir de princípios contidos na Carta de São Francisco deu tons de constitucionalidade à reestruturação das operações de paz e, então, congregou a percepção de que a legitimidade da atuação internacional nestes contextos derivaria de elementos protetivos das missões ou, ao menos, da retórica construída ao seu redor.

Assim, a proteção de civis atrela-se à questão sobre a autoridade da ONU para designar as operações. Seu arcabouço institucional designa o CSNU como órgão máximo para a decisão sobre temas da paz e da segurança internacional e não apenas institui sua primazia para autorizar o uso da força internacional, com única exceção a legítima defesa dos Estados, mas também o torna ente controlador da agenda, deliberando, inclusive, sobre quais assuntos são de sua alçada (COHEN, 2012). Esta prática legislativa deliberada pelo grupo de potências do pós-Segunda Guerra, viabilizadas como uma aristocracia internacional pelo poder de veto (composta por EUA, Reino Unido, França, China e URSS/Rússia), levantou questionamentos sobre a legitimidade do CSNU ao longo de sua existência (COHEN, 2012). Contudo, a atividade da ONU e a altivez em expandir seu

⁴ O conceito de segurança humana refere-se à alocação de temas sobre as condições de vida das populações no viés securitário. Este debate mereceria atenção específica para sua formação institucional na ONU, bem como para suas consequências no espaço político, o que infelizmente não cabe neste texto.

papel após o entrave bipolar – com reestrutura de institutos importantes para o seu andamento, a exemplo da segurança humana (SEAMAN, 2014)– deu fôlego para a reinvenção do humanitarismo com características pautadas pelo senso protetivo. O protagonismo do CSNU se fez baseou na percepção de constitucionalidade, legalidade e moralidade da Carta de São Francisco, retomada como manifesto da promoção de direitos humanos (KENNEDY, 2004).

Apesar desta perspectiva pujante, a dificuldade das operações de paz dos anos 1990 em concretizar a proteção colocou em xeque a capacidade do regime cumprir suas promessas. Por este motivo, a ação da OTAN no Kosovo agudizou o abalo da opinião pública global sobre a legitimidade destes mecanismos (KALDOR, 2018). Se por um lado, o CSNU deveria ter autorizado a incursão, por outro, sua demora em agir comprometeu a expectativa de sucesso, e suas ações durante a década não demonstraram os resultados esperados. Esta encruzilhada de legitimidade marca tensão corrente no humanitarismo: a contraposição entre a moralidade evocada por narrativas de proteção e a contenção do uso da força na institucionalidade onusiana, por vezes desacreditada pela preponderância de grandes potências.

Este impasse levou à reformulação dos mecanismos intervencionistas dentro da ONU, tanto no arcabouço do humanitarismo – com a fabricação de diretrizes operacionais, como a Doutrina Capstone (2008) –, quanto no empenho de criar instrumentos alargados, vide a publicação do princípio de Responsabilidade de Proteger (2001) em resposta direta ao desgaste das intervenções humanitárias (ICISS, 2001). O relatório fundante da *R2P* cita nominalmente a operação no Kosovo como exemplo do debate sobre a legitimidade e a legalidade internacional e, assim, propõe uma nova roupagem de intervenção na tentativa de descolar a atuação internacional do léxico do humanitarismo (ICISS, 2001). Flagrantemente, a *R2P* alçou a ideia de proteção à seara do dever internacional ensejando transformações na soberania dos Estados, justificada pela necessidade imperativa de salvaguardar direitos humanos (ORFORD, 2011). A congregação de elementos protetivos –apoiados na primazia da segurança das populações aventada nos anos 1990 – à tutela de direitos humanos, por parte da ONU, foi incorporada nas reformas do instituto (em 2005 e 2009/10) como traço distintivo que consolidaria a legitimidade e a autoridade do sistema de segurança coletivo da ONU (ORFORD, 2011). Ensejava-se um lastro em noções morais e constitucionais, apesar de aventarem a disrupção da soberania territorial em casos de genocídio, limpeza étnica, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (SEAMAN, 2014).

A notável aproximação dos expedientes intervencionistas às narrativas de proteção, a reboque de perspectivas de controle da violência armada, mostrou-se como guia da reestruturação do intervencionismo internacional (KALDOR, 2018), anuindo a moralidade pressuposta no dever

de proteção como esteio de legitimidade de mecanismos controversos (ORFORD, 2011). Este movimento colocou a retórica protetiva no centro da legitimidade normativa e da opinião pública global, fundamentalmente importante no episódio do Kosovo. É verdade que os mecanismos foram adensados na última década, com base em perspectivas de estabilização e uso tecnológico que não garantem a realização dos objetivos de proteção, ou até mesmo os prejudicam (KALDOR, 2018). Todavia, a preocupação em proclamar metas envoltas na retórica de proteção mostrou-se bastante valiosa no aprofundamento dos instrumentos intervencionistas com vistas à legitimidade das ações.

Deste modo, a atenção ao prisma substantivo, pelo conteúdo protetivo, galvanizou esforços para o fortalecimento das estruturas procedimentais do regime de segurança, reiterando o viés procedimental do CSNU – continuamente disputado pelos interesses das potências de 1945. A operação da OTAN no Kosovo exprimiu de forma patente os limites do arcabouço humanitário dos anos 1990 e abriu caminho para a remodelagem intervencionista fundamentada na legitimidade substantiva e procedimental do momento. Vinte anos depois, a intervenção ainda é bastante controversa e se tornou ponto fundamental para a reflexão e tecelagem do humanitarismo contemporâneo.

Considerações finais

A intervenção no Kosovo pela OTAN, à revelia do CSNU, em 1999, marcou um período de intenso debate sobre as intervenções humanitárias, tanto como instrumento de promoção dos direitos humanos, quanto para contenção de beligerâncias. Ao final dos anos 1990, as malfadadas experiências em contexto de crise extrema, como no Massacre de Srebrenica e no Genocídio de Ruanda, colocaram em xeque o arcabouço axiológico usado para formular as missões, bem como a eficácia do regime liderado pelo CSNU. Na ocasião, o tópico da legitimidade internacional foi levantado com o questionamento sobre as frentes substantivas e procedimentais do regime de segurança, destacando seus limites no campo do humanitarismo.

Para tanto, optamos pela máscara conceitual tripartite ofertada por Ian Clark (2005), pela alocação das vertentes da moralidade, da legalidade e da constitucionalidade na definição da legitimidade internacional, reconhecendo o dinamismo destas categorias e o impacto desta dialética na política. A atenção a estes três vetores normativos permite a consideração de elementos amplos de reflexão, bem como a percepção de como determinadas grandezas desempenham papéis importantes na modulação de retóricas denotadoras de legitimidade – como é flagrante no uso da proteção de civis na justificativa da incursão no Kosovo. Fora do “viés metodológico nacional”, privilegiamos a política global como *espaço* de prática da segurança (ADAMSON, 2016), em

atenção às estruturas ideacionais como a proteção de civis como lastros de legitimidade das intervenções. O caso kosovar colocou em voga a dissonância daquele momento entre a carga ontológica inspirada no humanitarismo contemporâneo e o constrangimento legal posto pela autoridade do CSNU – bastante profícua em enviar missões, mas pouco eficaz na realização de seus objetivos. A narrativa de uma operação legítima foi feita a partir de um regime jurídico de princípios, fundado na axiologia protetiva e em colisão com a legalidade estrita do uso da força.

A operação ocorreu no contexto da crise dos institutos humanitários, elevando a pressão para respostas eficazes sobre potências ocidentais, que contavam com a reestruturação geopolítica do final da União Soviética. De modo patente, a escalada da violência no Kosovo, que permanecia atingido pelos impactos da fragmentação iugoslava, alarmou a comunidade internacional, o que arregimentou a sociedade civil global e abriu espaço para a arguição da legitimidade substantiva da incursão. O desenrolar da missão, no entanto, mostrou-se bastante problemático, agudizando o deslocamento populacional. Em duas décadas da presença internacional, os limites do modelo de reconstrução pós-conflito permanecem latentes, comprometendo a soberania kosovar em frentes internas e externas.

Deste modo, a construção de uma noção imperativa da proteção de civis foi consolidada no cenário da operação no Kosovo, movimentando a estrutura institucional da ONU para a formulação de expedientes mais robustos para intervenções, a fim de distanciar o sentimento de fracasso dos anos 1990. O caso aqui arrolado é ponto de viragem na tecelagem normativa do humanitarismo contemporâneo tanto pela força motriz do arcabouço de princípios protetivos na legitimidade, quanto pela modulação de autoridade internacional do CSNU, que reforçou sua primazia na tomada de decisão pela força a partir da *R2P*.

A ótica da legitimidade prova-se de flagrante importância no desenrolar normativo do humanitarismo. A atenção ao arcabouço moral e suas consequências nos campos político e jurídico desvelam esta grandeza como lente fundamental para a compreensão do desenvolvimento das normas humanitárias e dos modelos de missões. Em 20 anos de debate acirrado sobre a legitimidade da ação militar no humanitarismo, o uso da força permanece questionado quanto aos seus resultados, movimentando os esforços institucionais para o esvaziamento da promessa emancipatória das sociedades e agregando a narrativa de proteção à estabilização da violência aberta. O lapso entre as pretensões protetivas dos arcabouços institucionais da ONU e suas realizações concretas em campo parece aumentar diante da militarização dos instrumentos humanitários e da formulação de novos expedientes políticos para denotar a prevenção de violações massivas. Com este breve retrato em tela, é possível afirmar que dois eixos operacionais distintos

no arcabouço onusiano estão em formação, unidos pelo mesmo lastro de legitimidade protetiva já anunciado no Kosovo em 1999.

Referências

ADAMSON, Fiona B. (2016) Spaces of Global Security: beyond methodological nationalism. **Journal of Global Security Studies**, 1(1): 19-35.

CHERSTERMAN, Simon. (2005) **You, the people: the United Nations, transitional administration, and state-building**. Oxford: Oxford University Press on Demand.

_____. (2009) 'I'll Take Manhattan': The International Rule of Law and the United Nations Security Council. **Hague Journal on the Rule of Law**, 1(1): 67-73.

CHINKIN, Christine; KALDOR, Mary.(2017) **International Law and New Wars**. Cambridge: Cambridge University Press.

CLARK, Howard. (2000) **Civil Resistance in Kosovo**. London: Pluto.

CLARK, Ian.(2005) **Legitimacy in international society**. Oxford: Oxford University Press on Demand.

COHEN, Jean L. (2012) **Globalization and sovereignty: Rethinking legality, legitimacy, and constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press.

DEMBINSKI, Matthias; GROMES, Thorsten; WERNER, Theresa. (2019) Humanitarian Military Interventions: conceptual controversies and their consequences for comparative research. **International Peacekeeping**, 1-25.

DUFFIELD, Mark. (2001)**Global Governance and New Wars: merging security and development**. London, New York: Zed Books.

FALK, Richard. (2012) Legality and legitimacy: necessities and problematics of exceptionalism. *In* FALK, R.; JUERGENSMEYER, M.; POPOVSKI, V. (ed.). **Legality and legitimacy in global affairs**. New York: OUP USA, 03-43.

GADDIS, John L. (2003) Order vs Justice: an American foreign policy dilemma. *In* FOOT, Rosemary; GADDIS, John; Andrew HURRELL. **Order and Justice in International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 155-175.

HOSMER, Stephen. (2001) **The conflict over Kosovo: why Milosevic decided to settle when he did**. Santa Monica: Rand Corporation.

HULTMAN, Lisa. (2012) UN peace operations and protection of civilians: cheap talk or norm implementation? **Journal of Peace Research**, 50(1): 59-73.

HURRELL, Andrew. (2005) Legitimacy and the use of force: can the circle be squared? **Review of International Studies**, 31(s/n): 15-32.

ICISS. International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001). **The Responsibility to Protect**. Ottawa (Canadá): International Development Research Centre.

IMERMAN, Dane. (2018) Contested legitimacy and institutional change: unpacking the dynamics of institutional legitimacy. **International Studies Review**, 20(1): 74-100.

JACOB, Cecilia. (2019) Atrocity Prevention and R2P: a responsive regulatory approach. *In* **International Studies Association's 60th Annual Convention**. Toronto (Canadá): International Studies Association.

JUBILUT, Liliana L. (2010) **Não intervenção e Legitimidade Internacional**. São Paulo: Editora Saraiva.

KALDOR, Mary. (2001) A decade of Humanitarian Intervention: The Role of Global Civil Society. *In* ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies; KALDOR, Mary (ed). **Global Civil Society 2001**. Oxford: Oxford University Press, 109-143.

_____. (2012) **New and Old Wars: organized violence in a global era**. 3rd ed. Redwood City: Stanford University Press.

_____. (2018) **Global Security Cultures**. Cambridge: Polity Press.

KENNEDY, David. (2004) **The Dark Sides of Virtue: reassessing international humanitarianism**. Princeton: Princeton University Press.

LINDGREN ALVES, José A. (2002) O Contrário dos Direitos Humanos. **Lua Nova**, s/v(55-56): 105-132.

MACFARLANE, S. Neil; KHONG, Yuen F. (2006) **Human Security and the UN: a critical history**. Bloomington: Indiana University Press.

NOGUEIRA, Arthur H. V. (2015) **Kôsovo: província ou país?** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

ORFORD, Anne. (2003) **Reading humanitarian intervention: human rights and the use of force in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (2011) **International Authority and the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press.

O ESTADO DE SÃO PAULO. (1999) OTAN bombardeia alvos estratégicos na Sérvia: Clinton e Solana defendem operação militar e atribuem-na à resistência do líder iugoslavo. 25 de março de 1999, p.A16. Publicado em [<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19990325-38509-nac-0016-int-a16-not>]. Disponibilidade: 07/10/2019.

PADRÓS, Enrique S. (1999) Kosovo, a desintegração do mosaico iugoslavo. **Revistas eletrônicas FEE**, 27(2): 137-150.

PECEQUILO, Cristina S. (2013) **Os Estados Unidos e o Século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier.

SEAMAN, Kate. (2014) **UN-Tied Nations: the United Nations, Peacekeeping and Global Governance**. Surrey: Ashgate Publishing.

VISOKA, Gëzim; RICHMOND, Oliver. (2017) After liberal peace? From failed state-building to emancipatory peace in Kosovo. **International Studies Perspectives**, 18(1): 110-129.

VIZENTINI, Paulo F. (1999) A fragmentação da Iugoslávia: paradigma da afirmação das estruturas hegemônicas de poder. **Revistas eletrônicas FEE**, 27(2):124-136.