

A intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na crise dos Bálcãs

Leonardo Ulian Dall Evedove

O objetivo deste trabalho é aplicar o aparato conceitual que nos fornecem os autores que teorizaram sobre a guerra e a estratégia em geral sobre o conflito entre a OTAN e a ex-Iugoslávia, desde o momento em que a aliança militar começou a endereçar advertências àquele país quanto ao processo de limpeza étnica empreendida em seu território, até a capitulação do então presidente da Sérvia, Slobodan Milosevic. O sentido de se fazer esta aproximação é contrastar as teorias com a situação, e ver quais os reflexos que cada uma pode produzir sobre a outra. Em outras palavras, pretende-se avaliar como os objetivos da guerra determinaram a ação na guerra, e também entender se as relações entre os conceitos lançados pelos autores encontram situações históricas com as quais se aproximem, ou então sejam refutados.

Pretende-se usar basicamente os conceitos elaborados por Clausewitz, extraídos não só de sua obra *Da Guerra*, mas também as conclusões tiradas por Raymond Aron quando analisa o autor prussiano. Além disso, o ponto de vista de André Beaufre será utilizado, uma vez que este autor, além de elaborar análises sobre a ação no campo de batalha, e na estratégia anterior a este momento, também levou em consideração a ação fora do teatro de operações, algo que pode ser valioso para a compreensão da guerra do Kosovo.

A ex-Iugoslávia passava, com o fim da Guerra Fria, por uma profunda crise sócio-econômica, e parte de seu território sofria com extrema pobreza. Uma intrincada rede de acontecimentos, associados com questões étnicas, religiosas e agravada pelo surgimento de movimentos nacionalistas separatistas, além de um intento da autoridade sérvia de centralizar o poder, acabaram por conduzir as antigas repúblicas iugoslavas a uma guerra genocida e sanguinária. Após o reconhecimento da secessão de Croácia e Eslovênia pela comunidade internacional¹, o processo de limpeza étnica

¹ MOLLER, Bjorn. *Seguridad Nacional, Societal Humana: El marco general y el caso de los Balcanes*. In: *Fuerzas Armas y Sociedad*. Ano 15, n° 04. Santiago: FLACSO-Chile, out/dez 2000 e também

empreendido pela autoridade sérvia tanto nas áreas por ela ocupadas na Bósnia-Herzegovina quanto em seu território, e de forma mais intensa no território autônomo do Kosovo, acentuou-se, gerando quase uma comoção nos organismos de segurança da Europa, pois a atuação das Forças de Paz então presentes na Iugoslávia pareciam não barrar a matança e a expulsão de milhares de pessoas. De alguma maneira, esse processo acentuou-se por conta da possibilidade de que o país se dividisse ainda mais, com a centralização do poder da então federação iugoslava nas mãos da autoridade sérvia.

Nesse momento, podemos extrair alguns elementos importantes para análise que se pretende fazer. Por ocasião da guerra de secessão da Croácia, da Eslovênia, e posteriormente a da Bósnia, os países da Europa, embora não tivessem apresentado uma postura única quanto à divisão da ex-Iugoslávia, passaram a ter uma visão de que esses conflitos lhes ameaçavam², especialmente pelo alto fluxo de refugiados e pelas linhas de sustentação das partes combatentes, instaladas nas suas zonas limítrofes. Esta percepção pode ser externada por uma retórica de intervenção em prol da defesa dos direitos humanos das populações civis atingidas pela guerra, e isso se vincula não somente à tradicional postura dos países liberais do ocidente. Ela ganha também espaço de difusão e implementação pelo próprio conceito de segurança da aliança, tanto da sua fundação quanto de suas reformulações do início dos anos 90. No entanto, algumas ações na guerra poderiam contemplar os interesses de segurança da aliança e não contemplar a defesa dos civis, como se argumentará adiante.

Os direitos constitucionais da população albanesa no Kosovo passaram por diversas restrições em mudanças iniciadas em 1974, e por conta disso, as tensões entre eles e os sérvios se acentuaram significativamente no decorrer do tempo. Em 1991 foi realizado um referendo não-oficial no território do Kosovo, onde 87% da população votante participaram, e com unanimidade (99%), decidiram pela independência da então província. Tal votação foi

FERON, Bernard. *Iugoslávia: a guerra do final do milênio. Das origens do conflito aos bombardeios da OTAN*. Porto Alegre: L&PM, 1999.

² THE ALLIANCE'S STRATEGIC CONCEPT, de 08 de nov. de 1991. Acesso em 19/07/07. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm> .

empreendida pela Liga Democrática do Kosovo³, fundada por Ibrahim Rugova, movimento que pretendia conquistar sua independência nacional por vias pacíficas. Em 1996, foram realizados os primeiros ataques do Exército de Libertação do Kosovo (UCK), grupo que buscava a independência do território pelas armas, que embora tenha atuado inicialmente de maneira pontual, em 1998 já contava com alguma capacidade de resposta às forças de segurança sérvias. O crescimento deste grupo fez com que a autoridade sérvia os atacasse com as Forças Armadas, contando com ataques aéreos, retirando-os das regiões urbanas do Kosovo, e estendendo ofensivas a vilarejos e à população civil. Temos neste momento dois movimentos com um objetivo, a independência do território do Kosovo, mas com duas linhas diferentes de atuação: no primeiro caso apresentado, a ação por vias políticas pacíficas, e no segundo, os meios militares.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), tendo em vista esses eventos na região, rechaçou as posturas denominadas “extremistas” na Resolução 1160⁴, que compreendiam tanto o UCK quanto as forças sérvias, apoiando, por conseqüência, a postura de Rugova e seus partidários. Nesse momento, muito embora não obstruíssem a resolução do Conselho, Rússia e China, que se abstiveram da votação, declararam que a resolução buscava interferir em assuntos internos à República Federal da Iugoslávia. Com a intensificação progressiva dos ataques mútuos entre UCK e forças sérvias, a decisão pelo uso da força da OTAN (que entendia que já desempenhava um papel de impositora da paz na região desde 1995) sobre a crise nos Bálcãs enfrentava dois problemas principais: usar a força, que em última instância contrariaria a postura de não apoiar a secessão do território da ex-Iugoslávia, e em segundo lugar, conduzi-la à revelia da aprovação do CSNU, uma vez que Rússia e China a vetariam. O que fica patente na descrição acima é que, a política de limpeza étnica empreendida pela autoridade sérvia não foi vista como uma política de um governo, e isso posto, os países da Europa e EUA encararam o enfrentamento com uma única saída, a secessão do território kosovar, e, além disso, apoiaram um movimento em específico.

³ WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Nova York: Oxford University Press, 2002. p. 257.

⁴ RESOLUTION 1160. United Nations Organization. Disponível em: <http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1160.htm> Acesso em 29/06/07.

Segundo as fontes oficiais da OTAN, sucessivas resoluções foram emitidas⁵ pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para que os acordos de cessar-fogo fossem respeitados e também para que o genocídio fosse interrompido na então República Federal da Iugoslávia, tendo sido rejeitadas pelo presidente iugoslavo pró-Sérvia, Slobodan Milosevic. As conversações estabelecidas em Rambouillet e em Paris não chegaram a uma proposta satisfatória ao governo iugoslavo, que continuou a empreender ofensivas à população de origem albanesa no Kosovo, o que foi respondido também pelos combatentes do UCK. Por conta disso, o apoio à intervenção militar na questão ganhou força, e os países da Europa ocidental juntamente com os Estados Unidos alegavam contar com três argumentos justificadores de tal opção. Em primeiro lugar, um argumento de cunho moral, o combate à limpeza étnica, que não poderia continuar ocorrendo nos limites da Europa, trazendo problemas para a segurança regional, além de ser uma catástrofe humanitária. Em segundo, as resoluções ora aprovadas pelo CSNU, que reforçavam indiretamente a posição intervencionista, muito embora não a tenham aprovado. Por fim, o prestígio da própria OTAN, que mesmo exercendo pressão sobre a ex-Iugoslávia, não conseguiu dar cabo à crise em geral precisava então ser restabelecido.

A partir de então, a OTAN, já no comando das operações de imposição da paz na Bósnia voltou-se para os fatos recorrentes no Kosovo, e iniciaram pressões sobre as forças sérvia e iugoslava, que ao não obedecer as advertências emitidas pela Organização, foram por fim bombardeadas a partir do dia 24 de março de 1999. Este momento marcou a história da organização profundamente, pois até então, ela nunca havia entrado em conflito direto com um Estado, e, além disso, os ataques foram iniciados sem um mandato expresso do CSNU, algo bastante inusitado em toda a situação. Diante do ponto de vista legal, devemos ressaltar que o Tratado do Atlântico Norte reconhece o artigo 51 da Carta das Nações Unidas, que por sua vez estabelece apenas o direito de autodefesa de seus países membros como justificativa legal para o uso da força, alegando ainda que a resposta à

⁵ Podemos citar, por exemplo, as resoluções 1199, 1203, 1239, 1244, emitidas em um período de apenas alguns meses, que não foram obedecidas, mesmo com a presença de forças internacionais na região dos Bálcãs. Ver: <http://www.nato.int/kfor/kfor/documents/unscr1199.htm> . Acesso em 10/08/06.

agressão não deverá, “... de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho [de Segurança]”⁶.

Em decorrência da situação ora expressa, suscitaram-se questões⁷ importantes a respeito da natureza da intervenção nos Bálcãs. Inicialmente, o que se pode dizer dos objetivos políticos dos atores beligerantes? Levando em conta esses objetivos, que conclusões podem ser tiradas das atitudes que cada um deles adotou em sua consecução? Em que medida os meios utilizados pela OTAN, pelas forças sérvias ou pelos movimentos de independência do Kosovo contribuíram para o resultado final da guerra, a rendição de Slobodan Milosevic? Como exemplo desta última questão, temos as discussões a respeito da efetividade de ataques armados a partir do ar às forças sérvias, que como empreendido pela OTAN em 1995 na proteção de áreas pacificadas da Bósnia, tinha como suposto objetivo a proteção da população albanesa kosovar. Segundo alguns críticos isso teria fomentado a hostilidade dos exércitos combatentes situados em terra entre si e também contra a população civil.

Tomando-se inicialmente a OTAN enquanto beligerante, avaliemos quais poderiam ser os argumentos para a intervenção na ex-Iugoslávia. Como já exposto acima, foi elaborada uma visão mais alargada do ambiente de segurança em que os Estados europeus estavam ora inseridos. Dentro deste contexto, temos a predominância dos EUA enquanto referencial principal, por conta de sua posição na aliança desde a sua fundação⁸. Por conta disso, também as saídas granjeadas inicialmente pautavam-se pela visão de que a crise na ex-Iugoslávia dependia da mudança de regime no país, e com a não submissão de Milosevic às ameaças de invasão⁹, optou-se pelos bombardeios

⁶ Organização das Nações Unidas. *CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS*. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php. Acesso em 12/04/07.

⁷ Wheeler, Op Cit. p. 242-284.

⁸ “El desfase tecnológico entre unos y otros es creciente, como ha podido verse en la guerra de Kosovo, en la que más de dos tercios de las acciones aéreas y todas realizadas desde con misiles desde puntos fijos han sido efectuadas por los americanos. Los europeos disponen de fuerzas para desplegar en operaciones de respuesta a crisis, pero carecen de medios de transporte a larga distancia (aviones, principalmente) y de instrumentos suficientes para obtener información (inteligencia) y para operaciones de mando y control informatizado”. DE LA CAMARA, Manuel. Los acuerdos europeos. Logros y carencias. La OTAN y la OSCE. In: DIAMINT, Rut. *La OTAN y los desfiles en el Mercosur: Comunidades de seguridad y estabilidad democrática*. Buenos Aires: Ed. Nuevohacer, 2001.

⁹ Pode-se encontrar uma cronologia das ameaças do presidente Clinton a Milosevic, que incluíam até mesmo operações terrestres em STIGLER, Andrew. *A Clear Victory for Air Power: .Nato's empty threat to invade Kosovo*. In: International Affairs. Cambridge: MIT Press, vol. 27, nº 03, Winter 2002/2003.

aéreos. Pode-se dizer que o objetivo destes ataques seria alcançar uma paz desejada pela organização, que promovesse a queda do regime e também o estancamento das hostilidades.

Se a estratégia possui um fim, uma só palavra se nos apresentaria para designá-la: a paz. O fim da estratégia ou da conduta da guerra é a paz, e não a vitória militar, ainda que, com toda certeza, cada um dos beligerantes queira uma outra ou conceba a paz de outra forma.¹⁰

Pode-se argumentar que em um primeiro momento, a decisão estratégica foi a de pressionar Milosevic por meio de ameaças de invasão para a consecução de um cessar-fogo, sem ataques, mas que por ser frustrada, acabou por ser conduzida ao patamar bélico.

Os argumentos utilizados para atuar junto ao ambiente internacional para justificar a intervenção apresentaram-se através de dois matizes diferentes: a proteção das populações civis e o prestígio e a segurança da aliança atlântica, sendo o primeiro deles endereçado à comunidade internacional, e o segundo para convencer os membros da OTAN ainda reticentes quanto à intervenção. Ora, pensando a guerra como uma dialética entre meios e fins¹¹, ameaçar Milosevic e posteriormente bombardeá-lo do ar, inserindo em seguida mais pressão direta não se mostrou a melhor estratégia, pois como ilustrou Wheeler¹², isso agravou o processo de limpeza étnica, mesmo com a destruição de recursos importantes para a autoridade sérvia. Com respeito ao segundo argumento, que se assenta sobre a necessidade de manter o prestígio e buscar mais segurança, isso tampouco foi alcançado com os mais de 180.000 deslocados pela guerra.

Quanto aos sérvios, o objetivo político de seu esforço bélico era eliminar a possibilidade de mais uma divisão em seu território, e ainda mais aquele que é considerado culturalmente por grande parte de sua população como seu berço. Os ataques sérvios à população kosovar de origem albanesa tinham como objetivo sufocar os movimentos de independência, tanto o UCK quanto o movimento de Rugova, utilizando-se de ataques massivos que pretendiam causar terror e expulsar as populações do território. Tendo implementado

¹⁰ ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz*. Brasília: Ed. UNB, 1976. Vol. I, p. 154.

¹¹ Assim como Aron interpreta o pensamento de Clausewitz. Aron. Op Cit. P. 155.

¹² Wheeler, Op Cit.

essas medidas, o governo de Milosevic distanciou-se até mesmo de seus tradicionais aliados russos, que muito embora tenham barrado a possibilidade futura de uma invasão ocidental pela via terrestre, não acorreram o país vizinho sob ataque, demonstrando que alguma atuação em nível político poderia ter ajudado os sérvios.

O UCK se utilizava de táticas de guerrilha e ataques terroristas, principalmente depois que suas operações deixaram de ocorrer em território urbano, ficando restritas a territórios rurais e vilarejos no interior do Kosovo. Por conta disso, misturavam-se com a população civil na região, o que fez, por sua vez, que estes também fossem alvos preferenciais das forças sérvias. A Liga Democrática do Kosovo, liderada por Ibrahim Rugova, procurava estabelecer uma atuação junto à opinião pública internacional em geral e também frente à ONU. De alguma maneira, ainda que este movimento não possuísse um braço armado, pode-se dizer que sua política aproxima-se daquilo que Beaufre chamou de “manobra por linhas exteriores”¹³, onde se procura ao máximo limitar as ações do inimigo amarrando-o por meios não militares no cenário global. Os dois movimentos não agiam em coordenadamente, nem tinham algum vínculo senão aquele do objetivo de se separar da Sérvia.

Considerando os objetivos políticos levados em conta no presente texto, quando se olha para a OTAN, percebe-se que a guerra contra a autoridade sérvia foi vencida, com a capitulação frente aos ataques empreendidos ao território da ex-lugoslávia. No entanto, quanto à defesa das populações civis albano-kosovares, o sucesso foi relativo, chegando a um quadro onde a guerra é vencida sem que se gere ao seu fim a paz desejada, nos padrões desejados. Os albaneses do Kosovo, por fim, conseguiram alcançar seus objetivos políticos principalmente através de sua estratégia não-militar, pois ao fim da guerra, foram conduzidos novamente ao poder e se fala novamente em independência com o apoio de alguns dos grandes países do globo, ainda que a situação gere tensões significativas em seu entorno.

¹³ “De ello resulta que tanto la posibilidad como el éxito de la operación están regidos por el éxito de la maniobra realizada en el tablero mundial. Es lo que podríamos llamar la *maniobra exterior*.” BEAUFRE, André. *Introducción a la Estrategia*. Buenos Aires: Ed. Struhart, 1982. p.107.

Fontes documentais e bibliografia:

ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz*. Brasília: Ed. UNB, 1976. Vol. I.

BEAUFRE, André. *Introducción a la Estrategia*. Buenos Aires: Ed. Struhart, 1982.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php. Acesso em 12/04/07.

DIAMINT, Rut. *La OTAN y los desafíos en el Mercosur: Comunidades de seguridad y estabilidad democrática*. Buenos Aires: Ed. Nuevohacer, 2001.

FERON, Bernard. *Iugoslávia: a guerra do final do milênio. Das origens do conflito aos bombardeios da OTAN*. Porto Alegre: L&PM, 1999.

FUERZAS ARMAS Y SOCIEDAD. Ano 15, nº 04. Santiago: FLACSO-Chile, out/dez 2000.

INTERNATIONAL AFFAIRS. Cambridge: MIT Press, vol. 27, nº 03, Winter 2002/2003.

RESOLUTION 1160. United Nations Organization. Disponível em: <http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1160.htm> Acesso em 29/06/07.

WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Nova York: Oxford University Press, 2002.