

A NATO e a Intervenção Militar na Bósnia*

João Marques de Almeida

Assessor no Instituto da Defesa Nacional. Professor de Relações Internacionais na Universidade Lusitana. Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI).

Resumo

O artigo desenvolve três argumentos centrais. Em primeiro lugar, assistiu-se após o fim da Guerra Fria à emergência de uma nova concepção de intervenção militar, desenvolvida inicialmente na “Agenda para a Paz”. Para esta visão as guerras civis e os Estados falhados constituem a principal ameaça à segurança internacional. Neste sentido, o objectivo final das intervenções militares é a reconstrução de Estados falhados através da promoção da democracia. O segundo argumento afirma que a intervenção na Bósnia-Herzegovina constitui um bom exemplo desta nova tendência da segurança internacional. As forças multinacionais, lideradas pela NATO, primeiro a IFOR e depois a SFOR, têm contribuído de um modo decisivo para a construção do novo Estado federal da Bósnia-Herzegovina. O último ponto desenvolvido no artigo diz respeito à identidade da nova NATO. Como demonstra o caso da Bósnia, a NATO está profundamente envolvida na promoção de valores liberais e democráticos na Europa. Esta constatação ajuda-nos a definir a natureza institucional da Aliança Atlântica, tratando-a sob uma perspectiva, simultaneamente, estratégica e política.

Abstract

This article investigates three questions. First, what is the relation between the post-Cold War conception of international intervention and state-building, and what was NATO's position towards the new interventionism? I answer this question by making four points. First, there has been a paradigmatic transformation, since the end of the Cold War, from the paradigm of non-intervention to the new interventionism. Secondly, for the new paradigm, civil conflicts and failed states constitute a major threat to international security in the post-Cold War world. In this regard, and thirdly, the ultimate purpose of military interventions is the construction of secure and democratic states. Fourthly, NATO fully endorsed this conception of intervention, seeing it as a central institution of post-Cold War international society.

The second question asks what is NATO's role in the process of state-building in Bosnia and Herzegovina? According to my analysis of NATO's role in Bosnia, the Alliance is helping to reconstruct a failed state. NATO's led military forces, first IFOR and then SFOR, embraced two major functions. On the one hand, to enforce peace in the country and, on the other hand, to help in the implementation of the necessary civilian tasks to build a democratic state. Such behaviour corresponds to the conception of new interventionism, developed in the first part of the article. The third question asks what does NATO's role in Bosnia tell us about the nature of the new Atlantic Alliance? Here, the central argument is that NATO has been heavily engaged in processes of liberal state-building, being Bosnia the most significant example. Moreover, such a contribution is part of the ultimate goal defined by NATO since its creation, back in 1949: to establish a liberal and democratic political order in Europe.

* A investigação para este artigo faz parte de um projecto mais vasto sobre as intervenções militares desde o fim da Guerra Fria. Agradeço ao Director do IDN, Tenente-General Garcia Leandro, os comentários à primeira versão do artigo.

Como indica o título, o objectivo deste artigo é a análise da intervenção militar da NATO na Bósnia, após a assinatura dos Tratados de Paz para a Bósnia em Dezembro de 1995¹. Procuo responder a quatro questões, que me parecem cruciais. Antes de mais, como é que se pode definir a concepção de ‘intervenção internacional’ que surgiu após o fim da Guerra Fria? Em segundo lugar, qual é o contributo da Aliança Atlântica para o processo de construção do Estado da Bósnia? As terceira e quarta questões procuram lidar com as implicações das respostas iniciais. Assim, por um lado, é importante definir a natureza da ‘nova’ NATO? Por outro lado, de que modo é que se deve reformular o conceito de intervenção?

Para responder a estas questões, o trabalho está dividido em três partes. A primeira parte discute o aparecimento de um novo entendimento de intervenção militar após o fim da Guerra Fria. Este tema é fundamental no sentido em que possibilita analisar de um modo adequado o papel da NATO na Bósnia. O que a NATO está a fazer na Bósnia resulta directamente da emergência de uma nova concepção de intervenção militar. A segunda parte, e a secção mais substancial do texto, analisa a actuação da Aliança Atlântica na Bósnia, no contexto da criação de um novo Estado soberano. Esta participação da NATO indica uma profunda transformação na natureza da organização. Os pais fundadores, em 1949, dificilmente poderiam imaginar que um dia a Aliança Atlântica estaria envolvida num processo político e constitucional de tal natureza. Por fim, a última parte procura definir a natureza da ‘nova’ NATO.

O “Novo Intervencionismo”²

A “Agenda para a Paz” constitui o documento certo para se iniciar uma análise do novo intervencionismo. Após um convite formulado pelo Conselho de Segurança, o relatório foi apresentado, em Junho de 1992, pelo então Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Boutros Boutros-Ghali. O documento oferece várias sugestões no sentido de aumentar a capacidade da organização para responder às ameaças à segurança internacional. De um modo sintomático, o estudo de Boutros-Ghali reflecte o consenso emergente sobre a necessidade de se recorrer a intervenções militares para lidar

1 Os acordos de paz entre as partes foram alcançados em Dayton, em Novembro de 1995, e o Tratado de Paz foi assinado em Paris, em Dezembro do mesmo ano.

2 Este termo é usado em James Mayall, *The New Interventionism 1991-1994: United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia and Somalia* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

com muitas das novas ameaças. Estas são identificadas, em particular, com os conflitos étnicos, tribais e religiosos que afectam a coesão de Estados soberanos³.

No contexto deste artigo, é fundamental sublinhar uma ideia central da “Agenda para a Paz”, a associação entre as intervenções militares e a reconstrução, ou construção, de Estados. Embora os objectivos imediatos das intervenções sejam a ajuda humanitária ou a imposição da paz, na maioria dos casos o objectivo último é a construção de Estados. De acordo com o documento, a ideia de “post-conflict peace-building” vai além da resolução de conflitos e da manutenção da paz e aplica-se à construção de instituições capazes de estabelecer uma paz duradoura. Segundo Boutros-Ghali,

*There is an increasing recognition of the importance of political participation, through free and fair elections, in sustaining the institutions which emerge from the peace-making process. The building and enhancement of the capacity of democratic institutions is increasingly being seen as one of the operational functions of the United Nations in the development field*⁴.

De um modo implícito, Boutros-Ghali está a aceitar a importância fundamental dos processos de construção de Estados. Foi neste sentido, que desenvolveu o conceito de “post-conflict peace-building”, associando-o à consolidação de “instituições governamentais”⁵. Em 1992, esta resposta da ONU às guerras civis e étnicas constituiu uma novidade na área da segurança internacional. Do paradigma da “manutenção da paz”, fiscalizada pelos capacetes azuis, a organização avançava para um patamar superior: a construção de Estados.

Esta transformação paradigmática está associada ao reconhecimento de que os Estados falhados constituem uma ameaça séria à segurança internacional. Como afirmou Boutros-Ghali, “a reconstrução das instituições e das estruturas dos Estados, afectados por guerras civis, é de uma importância fundamental para preservar a segurança internacional”⁶. Estes desenvolvimentos políticos e conceptuais geram uma nova interrogação: que tipo de Estado é que deve ser construído? A resposta de Boutros-Ghali é clara:

3 Boutros Boutros-Ghali, “An Agenda for Peace”, em Adam Roberts and Benedict Kingsbury (eds.), *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1993), p. 472.

4 Boutros-Ghali, “An Agenda for Peace”, p. 469.

5 “An Agenda for Peace”, p. 488.

6 “An Agenda for Peace”, p. 473.

Authoritarian regimes have given way to more democratic forces and responsive governments. The form, scope and intensity of these processes differ from Latin America to Africa to Europe to Asia, but they are sufficiently similar to indicate a global phenomenon ⁷.

Acrescenta ainda o antigo Secretário-Geral da ONU,

There is an obvious connection between democratic practices – such as the rule of law and transparency in decision-making – and the achievement of true peace and security in any new and stable political order. These elements of good governance need to be promoted at all levels of international and national political communities ⁸.

Não existem, portanto, muitas dúvidas. Para os responsáveis da ONU, os processos de construção de Estados devem produzir democracias⁹.

Tendo em conta o papel da ONU na proclamação de prioridades e princípios na área da segurança internacional, a “Agenda para a Paz” demonstra a crescente legitimidade das intervenções militares como instrumento de auxílio à construção de Estados. O documento tem assim um duplo significado. Por um lado, marca uma ruptura em relação ao paradigma da não-intervenção, dominante durante a Guerra Fria¹⁰. Por outro lado, ao legitimar as intervenções militares, a ONU permite que as organizações de segurança regionais iniciem um processo de transformação funcional, inteiramente legítimo. Foi precisamente neste momento, início da década de 90, que a Aliança Atlântica iniciou a sua reforma institucional que a levou a adoptar novas funções na área da segurança internacional, de modo a poder intervir nos conflitos civis que ocorrem em países europeus.

Na “Agenda para a Paz”, Boutros-Ghali sublinha a necessidade da ONU cooperar com as organizações de segurança regionais¹¹. Dando razão às palavras do antigo Secretário-Geral, a ONU e a NATO iniciaram uma relação de colaboração institucional desde o início de 1992¹². O início deste relacionamento foi acompanhado por intensos debates no

⁷ “An Agenda for Peace”, p. 471-2.

⁸ “An Agenda for Peace”, p. 489.

⁹ A relação entre as operações de paz da ONU, a construção de Estados e a promoção da democracia é analisada de um modo excelente por Roland Paris, “Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism”, *International Security* (22, 2, 1997), pp. 54-89.

¹⁰ Esta questão será desenvolvida na última parte do texto.

¹¹ Nas palavras de Boutros-Ghali, “in this new era of opportunity, regional arrangements...can render great service”, “An Agenda for Peace”, p. 491.

¹² Ver o estudo de Martin A. Smith, *On Rocky Foundations: NATO, the UN and Peace Operations in the Post-Cold War Era* (Bradford: University of Bradford, 1996).

interior da Aliança Atlântica sobre a transformação funcional da organização e sobre as doutrinas de intervenção militar e de imposição da paz. Os responsáveis da NATO aceitaram, no novo contexto da segurança internacional, a necessidade do novo intervencionismo. Em Setembro de 1990, o então Comandante Supremo da Aliança na Europa (SACEUR), o General John Galvin, defendeu uma revisão das estruturas militares da NATO de modo a permitir as “operações fora-de-área”. A NATO mantinha, no entanto, uma grande relutância em envolver-se nas missões de manutenção da paz da ONU. Por exemplo, o Conceito Estratégico adoptado na Cimeira de Roma de 1991 não fazia qualquer referência a actividades de manutenção da paz fora da área do Artigo 5 do Tratado de Washington. Pelo contrário, o texto adoptado tinha um cunho bastante conservador.

*The Alliance is purely defensive in purpose: none of its weapons will ever be used except in self-defence...The primary role of Alliance military forces, to guarantee the security and territorial integrity of member states, remains unchanged*¹³.

Os acontecimentos na antiga Jugoslávia obrigaram os responsáveis da NATO a alterarem a sua perspectiva. Neste sentido, o ano de 1992 foi crucial para a transformação da NATO.

Em Junho de 1992, na reunião de Oslo, o Conselho do Atlântico Norte decidiu que as forças da NATO estariam disponíveis para apoiar operações de manutenção da paz, organizadas sob a responsabilidade da então Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE, a actual Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, OSCE). Pela primeira vez, a Aliança Atlântica aceitou, de um modo oficial, que as operações de paz faziam parte das suas funções na área da segurança. Seis meses mais tarde, em Dezembro, os ministros dos Negócios Estrangeiros da Aliança deram o passo seguinte e afirmaram a disponibilidade da Aliança para participar em operações de paz sob a autoridade da ONU. Assim, as forças da NATO começaram a participar imediatamente nas operações militares na antiga Jugoslávia. As forças navais participaram nas operações no Adriático, para impor o embargo decretado pela ONU, e as forças aéreas fiscalizaram o espaço de interdição aérea na Bósnia¹⁴. Em Janeiro de 1994, na Cimeira da NATO, em Bruxelas, a Aliança aprovou o

¹³ “The Alliance Strategic Concept” (Rome, 7-8 November 1991). Deve-se, todavia, notar que o Conceito diz igualmente que “the changed environment offers new opportunities for the Alliance to frame its strategy within a broad approach to security”.

conceito de Forças Combinadas e Conjuntas, reforçando assim a sua disponibilidade para participar em operações de paz fora-de-área. Durante o ano de 1995, a NATO acabou por intervir de um modo decisivo no conflito na Bósnia com a Operação Força Deliberada, criando assim as condições políticas que permitiram os Acordos de Dayton¹⁵.

Existem quatro pontos importantes na doutrina da Aliança Atlântica sobre as intervenções militares. A primeira diz respeito à autoridade da NATO para intervir fora da área do artigo 5. Poderia a Aliança fazê-lo de um modo autónomo, ou necessitaria de uma autorização do Conselho de Segurança da ONU? Em 1993, um responsável da Aliança, John Kriendler, formulou o que era então considerada a posição oficial.

*NATO is not prepared to undertake a peacekeeping operation on its own initiative... It is essential, as we see in the case of the former Yugoslavia, to work closely with the United Nations which has...the responsibility for the maintenance of international peace and security and can mandate the peacekeeping and, if necessary, peace enforcement action. The UN...alone can provide the necessary legitimacy as they can express and bring to bear the collective will of the international community*¹⁶.

Esta posição indica que a NATO estava perfeitamente consciente da capacidade da ONU em conferir legitimidade às intervenções militares. No entanto, os problemas de coordenação política e militar entre as duas organizações durante a guerra da Bósnia, entre 1992 e 1995, levaram os responsáveis da NATO a procurarem preservar a sua autonomia política e operacional. Como afirmou o então Secretário-Geral, Willy Claes,

*NATO is more than a sub-contractor of the UN; it will keep its full independence of decision and action. There may even be circumstances which oblige NATO to act on its own initiative in the absence of a UN mandate*¹⁷.

14 *NATO Handbook* (NATO: Brussels, 2001), p. 107.

15 Para a intervenção da NATO na Bósnia, ver Adam Roberts, "From San Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force", *Survival* (37, 4, Winter 1995-96), pp. 7-28; Gregory L. Schulte, "Former Yugoslavia and the New NATO", *Survival* (39, 1, Spring 1997), pp. 19-42; e David S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1998), pp. 192-9.

16 John Kriendler, "NATO's Changing Role-Opportunities and Constraints for Peacekeeping", *NATO Review* (41, 3, June 1993), p. 18.

17 Citado em Smith, *On Rocky Foundations*, pp. 43-4.

Por um lado, a NATO reconhecia que a autorização da ONU reforçava a legitimidade das intervenções. Mas, por outro lado, por razões políticas e militares, não desejava abdicar da sua autonomia. Ou seja, da perspectiva da Aliança, a situação ideal seria receber um mandato da ONU para actuar, mas depois manter total autonomia para decidir e implementar a sua estratégia.

A segunda questão diz respeito ao âmbito das competências da Aliança Atlântica, nomeadamente se as suas forças se limitariam a intervir apenas em operações de manutenção da paz ou se participariam igualmente em missões de imposição da paz. De acordo com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, as últimas envolvem o uso coercivo da força militar em situações de guerra civil ou mesmo de conflitos entre Estados. Em larga medida, o agravamento da guerra na antiga Jugoslávia, em 1992 e 1993, levou os responsáveis da NATO a considerarem o alargamento das funções da organização. Como afirmou em Maio de 1993 o então Secretário-Geral da Aliança, Manfred Woerner,

*The Yugoslav crisis is inevitably changing the way we think about peacekeeping...The old approach of sending a few hundred blue helmets whose authority is based more on what they represent than on their military prowess is no longer sufficient...We see more clearly that peacekeeping covers the entire spectrum of operations from humanitarian and police tasks in a non-hostile environment right up to major enforcement actions under Chapter 7 of the UN Charter*¹⁸.

Esta declaração demonstra que, em 1993, a Aliança considerava a possibilidade de intervir em missões de imposição da paz, o que acabou por se verificar com a intervenção na Bósnia a partir de 1995.

A terceira questão estava relacionada com a natureza das ameaças postas pelos Estados falhados à segurança internacional, nomeadamente à segurança euro-atlântica. Logo no início da década de 90, a NATO reconheceu no novo contexto internacional, que as guerras civis poderiam transformar-se na maior ameaça à segurança regional. Por exemplo, o Conceito Estratégico de 1991 considerou que no futuro os maiores riscos para a segurança dos Estados-membros resultariam das “disputas territoriais e das rivalidades étnicas que poderiam surgir no centro e no leste europeu”¹⁹. Esta atenção aos problemas causados pelo

18 Citado em Smith, *On Rocky Foundations*, pp. 60-1. Para uma boa discussão sobre estes temas, cf., Edward Foster, *NATO's Military in the Age of Crisis Management* (London: RUSI Whitehall Paper, 1994).

19 “The Alliance Strategic Concept” (1991), p. 10.

colapso de Estados antecipou o papel que a NATO desempenha na Bósnia desde o início de 1996, e leva-nos a considerar um último ponto.

Qual é o objectivo último das intervenções militares? Esta questão tem preocupado, durante os anos mais recentes, analistas e responsáveis políticos. Nos últimos tempos, começa a emergir um consenso sobre a necessidade das intervenções militares estarem associadas desde o início ao processo de construção de novos Estados ou de reconstrução de Estados falhados. Embora o Conceito Estratégico de 1991 não se referisse à noção de “state-building”, outros documentos da Aliança começaram a aceitar a necessidade da organização participar em processos de construção de Estados. Por exemplo, um documento preparado pelo Comité Militar, em Agosto de 1993, com o título de “NATO Military Planning for Peace Support Operations”, desenvolveu o conceito de “peace-building”, definindo-o como

Post-conflict action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify a political settlement in order to avoid a return to conflict. It includes mechanisms to identify and support structures which will tend to consolidate peace, advance a sense of confidence and well-being and support economic reconstruction, and may require military as well as civilian involvement ²⁰.

Pode-se concluir que em termos gerais a Aliança Atlântica aceitou a concepção de intervenção internacional adoptada pela “Agenda para a Paz”. Em particular, quer a NATO, quer a ONU consideram que os conflitos civis e os Estados falhados constituem ameaças sérias à segurança internacional. Neste sentido, ambas as organizações aceitaram a necessidade das intervenções militares para resolver aquelas ameaças. Além disso, aceitaram igualmente que a construção ou a reconstrução de Estados seria o objectivo final das intervenções militares. Por último, as duas organizações perceberam a necessidade de adoptarem estratégias de cooperação institucional. Assim, no final de 1995, a NATO aderiu ao novo mundo das intervenções militares para reconstruir Estados falhados. O próximo passo deste artigo é analisar o papel da NATO neste novo mundo, em particular no caso da Bósnia.

20 Citado em Foster, *NATO's Military*, p. 7.

O Papel da NATO na Bósnia

A intervenção militar na Bósnia, a partir do início de 1996, foi autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, concedendo à NATO um papel central na construção de um novo Estado. Este objectivo da intervenção internacional na Bósnia é claramente reconhecido pelos Acordo de Paz de Dayton. Os anexos do Tratado tratam não só dos aspectos militares da imposição da paz, mas também de assuntos civis e políticos como a realização de eleições, a constituição do Estado, os direitos humanos, os direitos dos refugiados e dos expatriados, e a formação de forças policiais. As forças militares multinacionais, lideradas pela NATO, primeiro a Força de Imposição (IFOR) e depois a Força de Estabilização (SFOR), têm desempenhado um papel crucial em todas estas questões. Na esfera militar, para além de implementar a paz, as forças multinacionais têm liderado o processo de construção das forças armadas da Bósnia. No plano civil, a IFOR e a SFOR têm ajudado o regresso dos refugiados, têm fiscalizado a manutenção da ordem pública, e têm obrigado a respeitar a liberdade de circulação de pessoas. Além disso, a SFOR tem fiscalizado a realização de eleições na Bósnia. Estas funções têm um propósito claro: construir um Estado soberano democrático e estável. Para se entender devidamente a natureza deste processo, é fundamental considerar, antes de mais, a questão dos protectorados internacionais.

Os Protectorados Internacionais e o Caso da Bósnia

A questão dos protectorados internacionais está obviamente relacionada com os Estados falhados. O colapso das estruturas dos Estados é um dos factores que agrava os conflitos civis. Como afirmam dois observadores,

*Contemporary civil conflicts seem to replicate the well-known pattern of Hobbesian competition for security in the state of nature, where no sovereign power protects fearful individuals from each other. In this anarchical setting prudent self-help may require preventive attacks to hedge against possible threats, even in the limiting case where everyone seeks only security*²¹

21 Jack Snyder, Robert Jervis, "Civil War and the Security Dilemma", em Barbara F. Walter, and Jack Snyder (eds.), *Civil Wars, Insecurity, and Intervention* (New York, NY: Columbia University Press, 1999), p. 15.

Nas palavras de uma analista, “não teria havido guerra na Bósnia, se o Estado da Jugoslávia não tivesse desaparecido”²².

Como recomendou um dos grandes pensadores clássicos, Thomas Hobbes, a construção de uma autoridade soberana, com capacidade para impor a ordem, é a melhor maneira de acabar com os conflitos civis. Segundo um estudo sobre conflitos civis contemporâneos,

Resolving a civil war is never simply a matter of reaching a bargain and then instituting a cease-fire. To be successful, a civil war peace settlement must consolidate the previously warring factions into a single state, building a new government capable of accommodating their interests, and create a new national, non-partisan military force ²³.

No entanto, como notam Jack Snyder e Robert Jervis, existe um problema de falta de confiança entre as partes envolvidas nos conflitos civis, o que dificulta o processo de criação de estruturas governamentais. Neste sentido, a criação de confiança entre as partes é o fundamental²⁴. É aqui que a intervenção de forças externas e neutrais pode resolver o problema. Por outras palavras, a reconciliação nacional exige um processo de “state-building” apoiado numa intervenção externa. Sendo o processo demorado e penoso, a intervenção acaba por levar à criação de protectorados internacionais²⁵.

De acordo com um estudo recente sobre a natureza dos protectorados internacionais, a transição da guerra civil para a paz civil exige o cumprimento de seis funções: estabelecer e manter a ordem pública e a segurança interna; providenciar assistência humanitária; alojar os refugiados; restabelecer funções administrativas básicas; construir instituições políticas; e reconstruir a ordem económica²⁶. Pode-se reduzir estas seis funções a três grandes categorias. A primeira inclui as funções de segurança e refere-se à imposição da paz e à manutenção da ordem interna. A segunda categoria diz respeito às questões humanitárias, nomeadamente a assistência humanitária e a ajuda aos refugiados. Por último, as questões civis incluem a reconstrução política, administrativa e económica.

22 Susan L. Woodward, “Bosnia and Herzegovina: How Not to End Civil War”, em Walter, Snyder (eds.), *Civil Wars*, p. 75.

23 Barbara Walter, “Designing Transitions from Civil War”, em Walter, Snyder (eds.), *Civil Wars*, p. 43.

24 Snyder, Jervis, “Civil War”.

25 A questão dos protectorados internacionais é discutida por Richard Caplan, *A New Trusteeship? The International Administration of War-torn Territories* (Adelphi Paper, 341, Oxford: Oxford University Press, 2002).

26 Caplan, *A New Trusteeship?*, p. 30.

É a administração internacional do protectorado que começa por cumprir estas funções.

Os Acordos de Paz de Dayton deram origem à formação de um protectorado internacional na Bósnia. As conversações entre as partes, na Base de Wright-Patterson da Força Aérea norte-americana, em Dayton, no Ohio, produziram um plano para se construir um novo Estado da Bósnia. Para se alcançar este objectivo, o Acordo de Paz inclui

A wide range of provisions from a post-war constitution through elections to preservation of national monuments. Dayton also promised to restore all living members of the pre-war population to their original homes, thus re-establishing the demographic base on which the post-war state could take root...the accords committed the international community to an ambitious and intricate set of roles through the process of implementation ²⁷.

A Federação da Bósnia-Herzegovina é constituída por duas entidades: a Federação Bósnio-Croata e a República Sérvia. A Paz de Dayton consiste num Acordo Geral e em onze anexos. O primeiro cobre os aspectos militares do Acordo de Paz. Os anexos seis e sete tratam de questões humanitárias: o primeiro lida com os direitos humanos e o segundo com o regresso dos refugiados aos seus lares. Os restantes anexos dizem respeito à categoria civil, incluindo assuntos políticos, económicos, administrativos e policiais. Ou seja, as três categorias que definem um protectorado internacional encontram-se nos Acordos de Dayton. Não há dúvidas de que a Bósnia-Herzegovina se tornou num protectorado internacional, desde o final de 1995. Apesar da subsistência de alguns problemas graves, a verdade é que o processo de “state-building” na Bósnia conheceu progressos importantes desde então.

Several rounds of internationally certified elections have been held at national, sub-national, and local levels; the power-sharing institutions designed to reunify the country are up and running; nearly 650.000 of Bosnia’s forcibly displaced citizens had returned by early 2000 to the country, if not primarily to their original homes; significant portions of the country’s infrastructure have been repaired; and not least, the military-on-military cease-fire that took hold at the end of 1995 has not been broken ²⁸.

27 Elizabeth M. Cousens and Charles K. Cater, *Toward Peace in Bosnia: Implementing the Dayton Accords* (London: Lynne Rienner, 2001), p. 33.

28 Cousens, Cater, *Towards Peace in Bosnia*, p. 13.

Mais importante, no contexto deste artigo, a IFOR e a SFOR têm contribuído de um modo decisivo para este relativo sucesso.

O Papel da NATO no Protectorado Internacional da Bósnia-Herzegovina

Como acabámos de ver, os Acordos de Dayton estabeleceram um conjunto de funções militares, humanitárias e civis, com o objectivo de construir o Estado da Bósnia. Agora, é fundamental entender de que modo é que as forças multinacionais lideradas pela NATO, a IFOR e a SFOR contribuíram para a construção do Estado bósnio. Um ponto que será evidente é a relutância inicial da IFOR para se envolver nas actividades civis. No entanto, gradualmente, a SFOR aceitou a necessidade de alargar as suas funções para além da esfera da segurança.

1) A imposição das provisões militares dos Acordos de Paz

Como foi referido, as tarefas militares foram implementadas pelas forças militares lideradas pela NATO. A autoridade sobre as questões de segurança foi transferida da ONU para a NATO no dia 20 de Dezembro de 1995. A IFOR tinha a autoridade final em relação a todos os aspectos militares do processo de paz²⁹. A IFOR, primeiro, e depois a SFOR enfrentaram dois desafios centrais. Por um lado, teriam que manter a paz entre as partes e, por outro lado, teriam que proteger as populações civis de actos de violência de grupos armados. O Anexo 1 do Tratado de Paz autoriza a IFOR a usar todos os meios necessários, incluindo o recurso à força militar, para manter a paz. Para a paz ser efectiva, a IFOR teria que obrigar as partes a desarmarem-se. O processo de desarmamento exigia o controlo do grau de armamento das forças militares bósnias, a reestruturação dessas forças, com a criação de forças nacionais, e o fim dos grupos para-militares e das milícias. Quando a IFOR terminou o seu mandato inicial, no dia 20 de Dezembro de 1996, os objectivos militares, no essencial, tinham sido cumpridos. As antigas partes em conflito já não conduziam actividades militares significativas no território bósnio. Além disso, as forças estrangeiras abandonaram a Bósnia e o processo de separação das forças militares estava concluído. Por fim, a IFOR alcançou com sucesso o desarmamento das partes.

²⁹ Ver, Cousens, Cater, *Towards Peace in Bosnia*, p. 38.

É assim claro que o primeiro ano de actividade da IFOR correu relativamente bem. No entanto, apesar dos sucessos alcançados, a situação na Bósnia, no final de 1996, continuava precária. Neste sentido, em Setembro, a NATO decidiu continuar a apoiar o processo de imposição da paz na Bósnia. No dia 20, no momento em que acabou o mandato da IFOR, a Aliança criou uma nova força, a SFOR, para continuar a supervisionar os aspectos militares do processo de paz. Além disso, e ao contrário do que tinha acontecido com a IFOR, a nova força deveria envolver-se igualmente nas funções civis e humanitárias. No dia 12 de Dezembro, a Resolução 1088 do Conselho de Segurança reconhecia a SFOR como a sucessora legal da IFOR. Inicialmente, a NATO considerava que a SFOR poderia completar a sua missão até ao Verão de 1998. Todavia, tornou-se claro, logo no final de 1997, que a paz na Bósnia continuava frágil e precária. Assim, em Fevereiro de 1998, a Aliança reconheceu a necessidade de estender o mandato da SFOR por tempo indeterminado, até a segurança estar inteiramente consolidada em todo o território bósnio.

Para além da imposição da paz, a SFOR continuou o trabalho da IFOR nas áreas do desarmamento e da criação das forças armadas bósnias, e na formulação de uma política de segurança nacional. Estas questões são decisivas para o sucesso do processo de “state-building”. Segundo um observador,

*Where prolonged periods of conflict have not resulted in outright victory for one party, the future role of the armed forces in society, including its composition and relationship to civilian authority, is crucial to the long-term viability of formal peace accords...a process that includes removing ‘tainted’ elements as well as broader reforms aimed at making the security forces accountable to elected bodies. The principal challenge in both sets of cases has centred on merging and, more critically, integrating elements formerly at war with one another, and the creation of military and police forces that are viewed as legitimate across the political spectrum and in the communities where they are deployed*³⁰.

A construção de forças armadas nacionais exige, antes de mais, a desmobilização das forças militares das partes em conflito. Como vimos, este processo foi iniciado pela IFOR. Após esta fase inicial, é necessário promover a reconciliação nacional. Desde 1998, uma das medidas da SFOR tem sido a organização de cursos para oficiais na Escola da NATO, em

³⁰ Mats R. Berdal, *Disarmament and Demobilisation after Civil Wars: Arms, Soldiers and the Termination of Conflicts* (Adelphi Paper, 303, Oxford: Oxford University Press, 1996), p. 52.

Oberammergau, na Alemanha, com o objectivo de reconciliar antigos inimigos. É assim claro que uma das principais funções da SFOR tem sido a criação de confiança entre os bósnios. Simultaneamente, a SFOR tem desempenhado um papel central no treino e na preparação das novas forças armadas da Bósnia. Pode-se afirmar que as forças lideradas pela NATO desempenharam um papel crucial na imposição da paz, na criação de confiança entre as partes e na construção das novas forças armadas nacionais. Não se deve, porém, ignorar o apoio que a IFOR e a SFOR deram ao cumprimento de funções humanitárias e civis.

2) *As missões humanitárias e civis*

Para além das funções militares, as forças da NATO apoiaram tarefas políticas como, por exemplo, a realização de eleições gerais e livres e ajudaram o Alto Comissariado da ONU para os Refugiados nas suas missões humanitárias. Esta última questão foi particularmente importante, dada a gravidade da situação humanitária na Bósnia, desde o fim da guerra. Segundo a maioria das estimativas, no início de 1996, existiam cerca de um milhão e duzentos mil refugiados na Bósnia³¹. O sétimo Anexo do Tratado de Paz reconhece o direito dos refugiados de regressarem às suas casas e de recuperarem as suas propriedades. O Anexo afirma igualmente que os refugiados não podem ser sujeitos a discriminações e intimidações. Durante o mandato da IFOR, até ao final de 1996, o regresso dos refugiados foi muito complicado. O ódio e o ressentimento entre os vários grupos étnicos, associado ao discurso fortemente nacionalista da maioria dos líderes políticos, impediram o regresso dos refugiados às suas casas. Além destas dificuldades, segundo muitos observadores, as forças da IFOR mostravam uma grande relutância em assumir a responsabilidade pelo regresso dos refugiados. A IFOR foi igualmente bastante criticada por ter feito muito pouco para prender os criminosos de guerra³².

Desde o início do seu mandato, os responsáveis pela IFOR afirmaram de um modo muito claro que as forças da NATO tinham funções militares e não policiais. No início de 1997, havia o sentimento geral entre a maioria dos observadores de que as forças da NATO não se tinham empenhado nas questões civis e humanitárias. A situação começou a mudar

31 Cf., Christopher Cviic, "Running Late: But Is Dayton Still on Track?", *The World Today* (June 1996), pp. 144-5.

32 Cviic, "Running Late"; Cousens, Cater, *Toward Peace in Bosnia*; e Jane M.O. Sharp, "Dayton Report Card", *International Security* (22, 3, Winter 1997/98), pp. 101-37.

a partir do Verão de 1997, quando os responsáveis da SFOR anunciaram a disponibilidade das suas forças para perseguirem activamente os criminosos de guerra. Como afirmaram dois analistas,

*Over time...SFOR also began to accept...the secondary assignments of their mandate that authorized them to give all forms of support to civilian implementation. These included providing area security for the return of refugees, protecting the investigations of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) by guarding exhumation sites, patrolling with the International Police Task Force (IPTF)...The challenge of providing public security also led to the authorisation in August 1998 of a Multinational Specialised Unit (MSU), a small corps of armed police meant to fill the vacuum between SFOR and IPTF. Under SFOR command...the MSU was expressly fielded to deal with crowd control, riots, and protection of minority returnees*³³.

Assim, desde 1997, a SFOR aumentou o apoio ao Alto-Comissariado da ONU para os Refugiados na implementação do direito de regresso dos refugiados. No total, as forças da NATO contribuíram para o regresso de cerca de um milhão de refugiados. A SFOR tem cooperado mais activamente com os investigadores do ICTY, tendo participado directamente na prisão de alguns criminosos de guerra. As suas forças têm participado igualmente de um modo mais activo na imposição da segurança pública, e no combate ao crime organizado e à corrupção. Por fim, a SFOR tem apoiado de um modo decisivo o processo de democratização da Bósnia. As suas forças têm participado sistematicamente na fiscalização de todos os actos eleitorais, nacionais e locais, que se realizaram na Bósnia desde 1996³⁴.

Desde 1996, alcançaram-se muitos sucessos na Bósnia. A paz e a segurança foram restabelecidas. No plano humanitário, cumpriu-se, quase integralmente, o direito de regresso dos refugiados. Nos campos civil e político, construíram-se novas instituições políticas e as actividades administrativas foram restabelecidas. No entanto, muito continua por fazer para se chegar ao grande objectivo de Dayton: a construção de uma Bósnia democrática, multi-étnica e desenvolvida³⁵. Muitos dos sucessos alcançados resultam

33 Cousens, Cater, *Toward Peace in Bosnia*, p. 59.

34 Ver a discussão em Wesley Clark, "Building a Lasting Peace in Bosnia and Herzegovina", *NATO Review* (Spring 1998), pp. 19-22; e Greg Schulte, "SFOR Continued", *NATO Review* (Summer 1998), pp. 27-30.

35 Cf., Ivo H. Daalder, Michael B.G. Froman, "Dayton's Incomplete Peace", *Foreign Affairs* (78, 6, November/December 1999); Gerald Knaus, Marcus Cox, "Whither Bosnia?", *NATO Review* (Winter 2000/01); e Tony Borden, Daniel Serwer, "Is It Time to Rewrite Dayton?", *NATO Review* (Winter 2000/01).

directamente do envolvimento das forças da NATO no processo de construção de um Estado democrático. Este é um dos pontos centrais do presente artigo.

No início do artigo, vimos que o processo de “state-building” envolve a construção de Estados falhados que ameaçam a segurança internacional através da participação de agentes políticos da sociedade internacional. O objectivo último do processo de “state-building” é a construção de um Estado democrático, e estável, que garanta a segurança e o bem estar dos seus cidadãos. Estas observações aplicam-se com toda a propriedade ao caso da Bósnia. Foi igualmente notado que a transição de uma situação de guerra civil para uma ordem política pacífica e democrática exige o cumprimento de três categorias de funções. No domínio militar, a imposição da paz e da segurança; no plano humanitário, o respeito pelos direitos humanos, pelos direitos das minorias e pelo direito de regresso dos refugiados; no campo civil, a construção de instituições políticas, e a reconstrução do aparelho administrativo e da vida económica. Neste sentido, o processo de “state-building” exige a formação de uma administração internacional com carácter provisório. A segunda parte do artigo analisou o contributo da NATO para a administração internacional da Bósnia.

O papel da NATO revela, contudo, uma transformação mais geral na natureza da Aliança. A verdade é que desde o fim da Guerra Fria, a organização tem-se preparado para participar em missões militares fora-de-área e em operações de construção ou reconstrução de Estados soberanos. Esta transformação revela que a NATO considera, por um lado, que as guerras civis e os Estados falhados constituem uma ameaça grave à segurança internacional e, por outro lado, que o processo de “state-building” deve ser a consequência lógica da maioria das intervenções militares. Esta nova visão estratégica sugere, desde logo, uma profunda transformação na identidade institucional da Aliança Atlântica. Esta questão será agora tratada na última parte do artigo.

A Natureza da Nova NATO

Para se entender a transformação institucional da NATO, é necessário discutir duas questões. Em primeiro lugar, é fundamental analisar o modo como a Aliança deixou de ser unicamente uma aliança defensiva e se tornou numa instituição de segurança colectiva. Em segundo lugar, convém discutir o modo como a nova NATO contribui para a segurança europeia. Desde a sua criação, em 1949, até 1989, a NATO era essencialmente uma aliança defensiva, cujo objectivo era proteger a Europa Ocidental da ameaça soviética. Quando a

União Soviética acabou, muitos perguntaram, para que serve a NATO? Os realistas e os liberais dão respostas diferentes a estas questões.

Os primeiros recorrem a um argumento simples, mas poderoso. Quando as ameaças desaparecem, as alianças acabam³⁶. Esta tese resulta da convicção de que num sistema político anárquico, os Estados aliam-se contra quem os ameaça e contra aqueles que têm demasiado poder. Neste sentido, as alianças tendem a mudar de acordo com as alterações na distribuição do poder. Assim a reorganização do poder após o fim da Guerra Fria condenaria a NATO a acabar. Como afirmou um conhecido realista, “NATO’s days are not numbered, but its years are”³⁷. Os liberais oferecem respostas diferentes sobre o futuro da NATO. Para alguns autores liberais, o triunfo das ideias e das práticas liberais na Europa após o fim da Guerra Fria reforça a importância da Aliança Atlântica. Por um lado, a NATO deve ser o centro de uma ordem liberal euro-atlântica que ligue os Estados Unidos à Europa³⁸. É possível oferecer uma terceira resposta à questão do futuro da NATO, usando para o efeito argumentos realistas e liberais.

Regressando à criação da NATO, em 1949, e analisando com algum cuidado o contexto político da época, assim como o próprio Tratado de Washington, torna-se claro que os pais fundadores criaram “duas NATOs”, e não apenas uma. Convém citar o excelente estudo de John Ikenberry sobre a construção da ordem internacional, o qual argumenta que após a II Guerra Mundial emergiram “duas ordens políticas na Europa”.

*World War II actually culminated in two major settlements. One was between the United States and the Soviet Union and their respective allies, and it took the form of Cold War bipolarity. The other was among the Western industrial countries and Japan, which resulted in a dense set of security, economic, and political institutions*³⁹.

36 O estudo realista mais importante sobre a natureza das alianças é de Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987). De acordo com a sua análise, Walt foi bastante céptico em relação à sobrevivência da NATO após a Guerra Fria. Cf., “The Precarious Partnership: America and Europe in a New Era”, em Charles A. Kupchan (ed.), *Atlantic Security: Contending Visions* (New York, NY: Council on Foreign Relations, 1998), pp. 5-44.

37 Kenneth N. Waltz, “The Emerging Structure of International Politics”, em Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller (eds.); *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security* (Cambridge, Mass: The MIT Press, 1995), p. 74.

38 Cf., Charles A. Kupchan, “Reconstructing the West: The Case for an Atlantic Union”, em Kupchan (ed.), *Atlantic Security*, pp. 64-91; e Thomas Risse-Kappen, “Collective Identity in a Democratic Community”, em Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York, NY: Columbia University Press, 1996), pp. 357-99.

39 G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001), p. 163.

Como reconhece Ikenberry, embora as duas ordens políticas tivessem lógicas distintas e obedecessem a valores políticos diferentes, não deixavam de estar ligadas. A NATO era um elemento central das duas ordens políticas. Por um lado, era uma aliança defensiva para travar o expansionismo soviético. Neste sentido, o artigo 5 do Tratado de Washington afirma que

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all, and consequently they agree that...each of them...will assist the Party or Parties so attacked.

Este é o ponto que os realistas explicam de um modo satisfatório. Após a Segunda Guerra Mundial, um conjunto de Estados soberanos aliaram-se para se defenderem de uma ameaça comum. Há, no entanto, uma 'outra' NATO.

O mesmo grupo de países que se aliou para travar a União Soviética, reorganizou a natureza das suas relações, criando uma nova ordem política na Europa Ocidental, fundada em valores liberais e democráticos. A Introdução ao Tratado de Washington afirma que as partes

Are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilisations of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law.

Por outras palavras, a NATO não era apenas uma aliança defensiva, era igualmente uma instituição formada maioritariamente por países liberais e democráticos⁴⁰. Como uma aliança liberal, a NATO prosseguiu dois objectivos durante a Guerra Fria. Por um lado, a Aliança desempenhou um papel central no processo de construção de uma comunidade de segurança liberal na região euro-atlântica. Numa comunidade internacional deste tipo, é ilegítimo recorrer à violência para se resolver os conflitos entre os Estados. Por outras palavras, a guerra passa a ser vista como um instrumento ilegítimo. As relações entre os Estados passam a ter uma natureza profundamente institucional e pacífica. Esta pacificação das relações entre os países de um continente marcado por inúmeras guerras constitui,

40 Existiam obviamente excepções à regra democrática, como Portugal, a Grécia ou a Turquia. Constituem, todavia, 'excepções estratégicas', que teriam que estar na NATO devido à sua situação geográfica, a qual lhes dava importância estratégica no contexto do conflito bipolar. Contudo, isto não questiona a interpretação liberal da NATO, como é visível no Tratado de Washington, no tipo de conflito em que se tornou a Guerra Fria, e na transformação ocorrida após o colapso da União Soviética.

para todos os efeitos, uma revolução política. Ora, a construção da NATO foi vital para esta revolução política que ocorreu na Europa ocidental após a Segunda Guerra Mundial. Como afirma o artigo 1 do Tratado de Washington,

The parties undertake...to settle any international dispute in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered, and to refrain in their international relations from the threat or use of force.

Por outro lado, a NATO participou igualmente no processo de reconstrução dos países europeus, após a Guerra, contribuindo de um modo decisivo para a liberalização e democratização das instituições políticas desses Estados. O caso mais evidente foi o da Alemanha Federal, após 1945. Como afirmou uma analista que estudou o exemplo alemão,

The US military government in Germany was tasked to prevent Germany from ever again becoming a threat to the peace of the world...and to prepare an eventual reconstruction of German political life on a democratic basis ⁴¹.

Assim, desde a sua formação, a NATO foi fundamental na consolidação de regimes democráticos e na construção de uma ordem liberal e pacífica na Europa Ocidental. Este argumento é diferente da tese realista no sentido em que não olha para a NATO apenas como uma aliança defensiva, vendo-a também como uma instituição central da ordem liberal e democrática da Europa atlântica do pós-Guerra. Deste modo, o colapso da União Soviética não constitui uma razão para acabar com a NATO.

Como é claro, a interpretação deste artigo sublinha um elemento de continuidade na natureza da Aliança. Desde logo, o processo de reforma institucional não exigiu, ao contrário do que aconteceu, por exemplo com a União Europeia, um novo tratado fundador. Isto indica que o Tratado de Washington, assinado em 1949, permite o reforço da dimensão liberal da NATO, como se tem verificado desde o fim da Guerra Fria. A NATO continua, de resto, a desempenhar as duas funções centrais, adoptadas no início da sua existência. Por um lado, tem feito um apreciável esforço para consolidar e alargar a ordem liberal e democrática euro-atlântica. Este esforço foi visível nos processos de reunificação da Alemanha e do alargamento da Aliança. Por outro lado, como foi analisado

41 Karin Von Hippel, *Democracy by Force: US Military Intervention in the Post-Cold War World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. 13.

aqui, a NATO está a desempenhar um papel crucial na construção de uma Bósnia democrática⁴². Na minha opinião, o desempenho da Aliança na Bósnia reflecte a natureza liberal da instituição. A leitura do artigo 2 do Tratado de Washington parece reforçar este ponto.

The Parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions, by bringing about a better understanding of the principles upon these institutions are founded, and by promoting conditions of stability and well-being.

É isto que a NATO está a procurar fazer na Bósnia. Ou seja, a NATO continua a desempenhar um papel central na construção de uma ordem europeia liberal e democrática, e a lutar contra regimes autoritários, violentos e expansionistas. Não é muito diferente do que fez durante a Guerra Fria. Apenas os instrumentos mudaram. Agora, as intervenções militares fora-de-área substituíram a contenção do imperialismo soviético.

Da análise efectuada neste artigo, pode-se retirar três conclusões. Em primeiro lugar, a nova concepção de intervenção militar, desenvolvida inicialmente na “Agenda para a Paz”, está intimamente ligada ao processo de “state-building”. Esta visão foi o resultado dos principais agentes políticos internacionais terem identificado as guerras civis e os Estados falhados como as principais ameaças à segurança internacional. Neste sentido, é natural que esses mesmos agentes intervenham para reconstruir os Estados falhados, procurando simultaneamente promover a democracia. A intervenção na Bósnia constitui um bom exemplo desta nova tendência da segurança internacional. Além disso, através de um processo de reforma institucional, iniciado logo após o fim da Guerra Fria, a NATO aceitou a nova concepção de intervenção militar. A segunda conclusão resulta do estudo do caso da Bósnia. As forças multinacionais, lideradas pela NATO, primeiro a IFOR e depois a SFOR, têm desempenhado duas funções centrais. Por um lado, continuam a impor os termos da paz de Dayton e, por outro lado, colaboram com outras instituições internacionais com o objectivo de se cumprir tarefas humanitárias, políticas e civis, indispensáveis para se construir um novo Estado. A última conclusão está relacionada com a identidade da nova NATO. A actividade da Aliança na reconstrução da Bósnia diz-nos bastante sobre a natureza da sua transformação institucional. Mais do que nunca, é agora claro que a

42 O mesmo acontece no Kosovo, desde 1999, e aconteceu também na Macedónia, até ao início deste ano, quando uma força militar da União Europeia substituiu a força da NATO.

NATO está envolvida na promoção de valores liberais e democráticos na Europa. Esta constatação questiona a interpretação realista, a qual interpreta a natureza da Aliança sob uma perspectiva puramente estratégica. Não se pode, contudo, ignorar a natureza política da NATO, e o modo como esta reflecte a natureza dos valores e dos princípios que triunfaram na Europa após o fim da Guerra Fria. No entanto, também não se deve aceitar o argumento que a NATO se transformou de um modo radical. Não é verdade afirmar que estamos perante uma “outra” NATO. Um dos objectivos centrais da Aliança Atlântica, desde a sua fundação, foi estabelecer uma ordem liberal e democrática em toda a Europa. Neste sentido, uma boa parte da “velha” NATO continua a existir na “nova” NATO.