

O Envolvimento Diplomático de Portugal na Bósnia-Herzegovina*

João Mira Gomes

*Director de Serviços da Política Externa e de Segurança Comum
do Ministério dos Negócios Estrangeiros*

* Comunicação apresentada ao Seminário “Portugal e as Operações de Paz na Bósnia”, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em Lisboa em 10, 11 e 12 de Março de 1999.

1. INTRODUÇÃO

O envolvimento diplomático de Portugal na Bósnia Herzegovina. Como é que o nosso país participou na gestão da crise e porque é que investimos e continuaremos a investir em termos diplomáticos na região dos Balcãs Ocidentais, como agora é designada a ex-Jugoslávia.

Para explicar o envolvimento diplomático português dividi a minha intervenção em quatro partes; a primeira relativa à Presidência Portuguesa (PP) da CE de 1992; a segunda sobre a PP da UEO de 1995; a terceira sobre o período da aplicação dos acordos de Dayton e, a terminar, farei uma breve alusão aos preparativos da PP 2000.

2. PRESIDÊNCIA PORTUGUESA DA CE DE 1992

Começando pela Presidência de 1992 e como referiu o Embaixador José Cutileiro, o envolvimento diplomático, e militar, português na ex-Jugoslávia foi uma consequência directa do exercício da Presidência das Comunidades Europeias, no primeiro semestre de 1992.

Até então Portugal estava representado na RSFJ pela Embaixada em Belgrado e não tinha qualquer outra presença diplomática nas repúblicas jugoslavas – apenas um Consulado Honorário em Zagrebe. A Jugoslávia recolhia algumas simpatias junto da classe política portuguesa mas não integrava qualquer espaço geopolítico de interesse directo para Portugal. Posso, portanto, afirmar que – a diplomacia portuguesa descobriu verdadeiramente os Balcãs com a Presidência de 1992.

As obrigações decorrentes da Presidência incluíam a coordenação da Conferência sobre a ex-Jugoslávia, lançada em 7 de Setembro de 1991 e presidida pelo Lord Carrington. Essa tarefa de coordenação foi cometida ao Embaixador Cutileiro, como acabámos de ouvir.

Outra obrigação decorrente da Presidência era assegurar a chefia da Missão de Monitores das Comunidades Europeias (ECMM). Coube ao actual DGPE, Embaixador João Salgueiro chefiar a ECMM durante um período particularmente sensível e complexo da crise na ex-Jugoslávia. Desde logo, a tentativa de estabilização do conflito na Croácia com base na assinatura de um acordo de cessar fogo (o décimo quinto!) mediado pelo ex-Secretário de Estado americano Cyrus Vance (o “plano Vance” previa a desmilitarização das áreas ocupadas e o regresso dos refugia-

dos). Por outro lado, a ECMM teve que fazer face à deterioração da situação na Bósnia que resultou no começo da guerra em princípios de Abril de 1992.

Foi, também, durante a presidência portuguesa que as Nações Unidas chegaram ao teatro de operações para darem cumprimento ao mandato do Conselho de Segurança (UNSCR 743) da constituição de uma força de manutenção de paz, a UNPROFOR, com cerca de 14000 homens e com a missão de criar três “áreas protegidas” nas zonas do território croata habitadas, ou controladas, pela minoria sérvia. Tratou-se da primeira operação de paz das NU em solo europeu. Por razões várias ficou longe de alcançar os objectivos traçados pelo Conselho de Segurança.

No plano interno da Missão de Monitores a tarefa também não foi fácil visto que logo de entrada, a 7 de Janeiro, a chefia portuguesa teve de enfrentar o choque das primeiras baixas de monitores europeus, vítimas do derrube pela aviação jugoslava de um helicóptero com cinco monitores a bordo.

A ECMM representou para a diplomacia portuguesa o primeiro contacto directo com a complexidade da região dos Balcãs Ocidentais e uma das primeiras experiências no campo do *peacemaking* e do *peacekeeping*.

Mas o que era a ECMM? A resposta simples é que a ECMM foi concebida como uma missão civil da CE, embora a maioria dos seus membros fossem oriundos da área militar, com a tarefa da fiscalização da retirada do exército federal da Croácia e a observação do cessar fogo entre forças federais e irregulares sérvias e as milícias paramilitares croatas. A ECMM era, por assim dizer, os olhos e os ouvidos da CE e da Conferência sobre a Jugoslávia. Gradualmente foi ocupando outras áreas de actuação como a mediação entre as partes a nível local e o apoio a organizações envolvidas na ajuda humanitária. Na Bósnia-Herzegovina também desempenhou uma missão importante em apoio das negociações entre as três comunidades, mas a dinâmica de guerra sobrepôs-se aos esforços de paz conduzidos pela Comunidade Internacional.

Mas a ECMM também pode ser vista como um produto do voluntarismo europeu assumido no princípio da crise jugoslava. Esta postura está bem patente nas declarações de Jacques Pooos, Ministro dos Negócios Estrangeiros do Luxemburgo e Presidente em exercício no primeiro semestre de 1991, antes da partida com os seus colegas holandês e italiano da troika ministerial para mais uma das inúmeras missões diplomáticas conduzidas pela CE. Nessa ocasião, o Ministro dos Negócios Estrangeiros luxem-

burguês afirmou que “se há um problema que pode ser resolvido pelos europeus, a Jugoslávia é esse problema”.

Convirá recordar que a Europa estava a tentar recuperar do papel de menoridade que lhe coubera na Guerra do Golfo e a crise na Jugoslávia era vista como sendo a oportunidade ideal para demonstrar que “os europeus podiam gerir uma crise em solo europeu”.

Esta percepção era partilhada por Washington. Nas suas memórias, o ex-Secretário de Estado James Baker escreve que “era tempo para os europeus demonstrarem que podiam agir de uma forma coesa como um poder unificado”. E acrescenta “a Jugoslávia era um bom primeiro teste para os europeus”. Como a história veio demonstrar, de uma forma trágica, ambos os estadistas se enganaram.

Mas será que todas as culpas podem ser assacadas à Europa como frequentemente é afirmado? Creio que não. O conflito na Jugoslávia chegou demasiado cedo para as instituições de segurança europeias. Todas elas tinham sido pensadas explícita ou implicitamente para fazerem face aos riscos da Guerra Fria. Porém, após a queda do muro de Berlim, o desafio que se colocava aquelas instituições era a busca da respectiva identidade e a adaptação às novas missões sem que fosse conhecida com clareza a configuração dessas mesmas missões.

Por outro lado, a eclosão do conflito na Jugoslávia representava a antítese dos dois valores base para as novas relações de segurança na Europa: a cooperação e a integração. O conflito que surgiu, no Verão de 1991, resultante do desmembramento da República Socialista Federativa da Jugoslávia, desmembramento esse que ainda não estabilizou, apontava no sentido exactamente contrário à tendência cooperativa e integracionista. A Comunidade Internacional via-se, assim, confrontada com uma situação que a queda do Muro de Berlim tinha afastado do seu horizonte: a de um conflito armado em território europeu com o risco inerente de alastramento à escala regional.

Num outro plano, a crise na Jugoslávia confrontava a Comunidade Internacional com a gestão de princípios contraditórios: a integridade territorial, o direito à autodeterminação, os direitos das minorias, a resolução pacífica dos diferendos, o direito à auto-defesa.

Foi este o cenário que a diplomacia portuguesa encontrou no seu primeiro contacto com a crise na ex-Jugoslávia. Aliás, o primeiro desafio que se colocou à diplomacia portuguesa foi, precisamente, promover uma posição consensual entre os Doze sobre o reconhecimento da Eslovénia e da

Croácia. Esta questão estava condicionada por a Alemanha, isoladamente, ter reconhecido a independência da Eslovénia e da Croácia. No entanto foi possível manter a aparência da unidade europeia e obter um reconhecimento em bloco daqueles dois países a 15 de Janeiro de 1992.

Como já referi foi durante o período da Presidência portuguesa que eclodiu a guerra na Bósnia. A independência da Eslovénia e, sobretudo, da Croácia criou um enorme incentivo para muçulmanos e croatas da Bósnia encararem um futuro fora do espaço jugoslavo. Foi nesse sentido da independência que se pronunciaram 63% dos votantes do referendo que se realizou na Bósnia-Herzegovina a 29 de Fevereiro de 1992. Os eleitores sérvios boicotaram aquele referendo e a consulta foi marcada por vários incidentes de violência inter-étnica (muçulmanos 43.7%; sérvios 31.4%; croatas 17.3%).

A CE reconhece a independência da Bósnia-Herzegovina a 6 de Abril e os EUA reconhecem-na no dia seguinte juntamente com o reconhecimento da independência da Eslovénia e Croácia. A 8 de Abril é decretado o estado de emergência em toda a Bósnia-Herzegovina em virtude do começo dos bombardeamentos sobre Sarajevo, e cerca de um mês mais tarde a Bósnia encontra-se envolvida numa guerra generalizada opondo as milícias bósnias às forças sérvias apoiadas por unidades do ex-exército federal.

Em balanço, no final da Presidência Portuguesa, prossegue a instalação da missão dos capacetes azuis na Croácia, a UNPROFOR, as Nações Unidas ficam cada vez mais envolvidas como força de manutenção de uma paz inexistente na Bósnia Herzegovina, e as Nações Unidas e a CE juntam esforços na mediação diplomática. A Conferência Internacional de Paz é transformada em conferência permanente, sediada em Genebra, e passa a ser co-presidida pelo Lorde Owen e por Cyrus Vance.

3. PRESIDÊNCIA DA UEO DE 1995

A Presidência portuguesa da UEO, no primeiro semestre de 1995, marca uma segunda etapa do envolvimento da diplomacia portuguesa na crise da ex-Jugoslávia. Portugal tinha a seu cargo a coordenação de três operações da UEO – uma missão naval no Adriático, em conjunto com a NATO, que tinha por objectivo fiscalizar a aplicação do embargo à ex-Jugoslávia – uma missão mista, aduaneira e policial, no Danúbio para

impedir o contrabando de produtos proibidos para a ex-Jugoslávia; e uma missão de polícia em Mostar para formar a polícia unificada.

A operação naval *Sharp Guard* não revestia qualquer dimensão diplomática. A operação no Danúbio apenas requeria uma coordenação entre Lisboa, Bruxelas e as três embaixadas de Portugal nos países envolvidos naquela operação: Hungria, Bulgária e Roménia.

Pelo seu lado, a missão da UEO em Mostar assumia um carácter inovador visto que a administração da cidade estava confiada à União Europeia. Este facto exigia uma coordenação entre ambas organizações através das respectivas presidências. (Hoje a situação estaria simplificada visto que foi tomada a decisão para, sempre que possível, juntar no mesmo país a presidência das duas organizações).

A operação em Mostar exigiu algum esforço diplomático à Presidência portuguesa sobretudo para a criação de um clima propício ao começo das patrulhas conjuntas formadas por elementos croatas e muçulmanos. Foram realizadas missões no terreno conjuntamente com a Presidência francesa da U.E. e com a Presidência seguinte da UEO, a Espanha. Por outro lado, a Presidência também proporcionava apoio às deslocações à região do SG da UEO, o Embaixador Cutileiro.

Ao contrário de 1992, o envolvimento português em 1995 foi numa escala muito mais reduzida e que correspondia, no fundo, à proporção do envolvimento da própria UEO na Bósnia. Não esqueçamos que em 1995 a Croácia lançou a ofensiva militar que levou à recuperação das Krajinas e que no começo de verão desse ano a aliança croato-muçulmana, nascida dos esforços diplomáticos de Washington, conseguia, pela primeira vez, equilibrar a situação das forças no terreno. Os ataques aéreos da NATO levavam a represálias das forças sérvias e as imagens dos capacetes azuis acorrentados a alvos estratégicos ainda estão bem presentes na opinião pública europeia. Estas imagens pesaram, certamente, na decisão dos MDN's da Aliança, reunidos a 3 de Junho, para acordarem na constituição de uma Força de Reacção Rápida para proteger os capacetes azuis das Nações Unidas. Como se pode constatar a acção não passava pela UEO.

4. IMPLEMENTAÇÃO DOS ACORDOS DE DAYTON

O ano de 1995 foi também o ano da assinatura de Dayton. E com Dayton colocou-se a questão da participação portuguesa no esforço internacional

para a aplicação dos acordos assinados na base aérea Wright-Patterson, em Dayton. Ontem várias intervenções focaram este aspecto pelo que não o vou desenvolver.

A participação de um numeroso contingente militar português na IFOR levou o Ministério dos Negócios Estrangeiros a ponderar a necessidade da constituição de uma Missão Diplomática em Sarajevo.

Mas seria que, mesmo na hipótese, no meu ponto de vista puramente académica, de uma eventual não participação portuguesa na IFOR, Portugal poderia ter optado por não abrir uma representação diplomática em Sarajevo?

Penso que não. Como estes três anos vieram provar, a Bósnia está a servir de balão de ensaio para testar um novo tipo de missão que combina o político com o diplomático e com o militar, está a testar novas áreas de actuação para organizações internacionais, está a transportar para um caso concreto novas fórmulas de articulação entre os principais actores internacionais e está a contribuir para a definição de uma nova doutrina sobre a cooperação em matéria de segurança na Europa.

A “nova NATO” passa pela experiência da Bósnia assim como a PESC da UE é testada na Bósnia. Não estar na Bósnia, quer em termos diplomáticos, quer em termos militares, é como “ser sócio de um clube mas não o frequentar”!

Por outro lado, a credibilidade de um país na cena internacional é aferida não só por declarações, mas acima de tudo por acções. A credibilidade da participação portuguesa em operações de paz foi um dos argumentos que também pesou a favor do sucesso da candidatura portuguesa ao CSNU. A presença diplomática portuguesa em Sarajevo, antecipando-nos, mesmo em relação a outros Aliados, como por exemplo a Espanha, permitiu à máquina diplomática portuguesa ser habilitada com informação em primeira mão sobre o desenrolar dos acontecimentos e participar “in loco” no processo de elaboração das posições comuns dos Chefes de Missão da U.E. sobre um determinado assunto. Convirá esclarecer que os relatórios dos Chefes de Missão são, muitas vezes, o ponto de partida para a elaboração de posições comuns da U.E. sobre uma determinada questão de política externa.

O investimento diplomático na Bósnia não tem sido limitado à Missão Diplomática em Sarajevo. Sendo o processo de paz uma realidade multifacetada, a participação de Portugal tem procurado cobrir outras áreas de actuação diplomática. Nesse sentido, observadores portugueses têm par-

ticipado na organização e supervisão dos vários actos eleitorais que se têm sucedido na Bósnia-Herzegovina, elementos portugueses integram a missão da OSCE, um diplomata português desempenhou durante um ano as funções de chefe de gabinete do Alto Representante e um outro diplomata português é, actualmente, o assessor diplomático do Comandante da SFOR.

5. PREPARAÇÃO DA PP 2000

Uma última palavra sobre a preparação da PP 2000. Sem sombra de dúvida que a região dos Balcãs Ocidentais, e consequentemente a Bósnia, irá ocupar um lugar de destaque nas prioridades do exercício da PP 2000. Por isso foi repensada a rede diplomática nos Balcãs e será aberta, muito em breve, uma Embaixada em Zagreb e elevada, para o nível de embaixador, a representação em Belgrado.

Oito anos depois de ter assumido pela primeira vez a Presidência da U.E., e cinco anos depois da Presidência da UEO, Portugal terá ambas as presidências, em simultâneo, no primeiro semestre de 2000. O que terá pela frente a PP? Terá um processo muito mais complexo de gerir em relação aos primórdios de 1992. A coordenação entre os vários intervenientes é mais exigente e aguarda-se da parte da União um maior protagonismo político e uma visibilidade acrescida.

A entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, prevista para meados do corrente ano, cria expectativas em relação ao reforço da PESC, designadamente o desempenho do Sr(a) PESC, o funcionamento da célula responsável pelo alerta precoce e pelo planeamento de políticas e o valor acrescentado que o novo instrumento das Estratégias Comuns poderá representar para a coerência da acção externa da União.

A evolução do debate sobre o reforço de uma Política Europeia de Defesa Comum também será um factor a considerar sobretudo após a iniciativa franco-britânica de Saint Malo. Caberá à PP desbravar caminho na entrada em vigor dos novos instrumentos da PESC e no desenvolvimento de uma Política Europeia de Segurança e Defesa Comum credível.

No plano regional dos Balcãs as prioridades da U.E. consistem na promoção da estabilidade e da transição pacífica de sociedades do "pós-guerra" para sociedades pluralistas e democráticas, na normalização das relações

entre os países da região e no acompanhamento da aproximação gradual daqueles países às estruturas europeias e euro-atlânticas.

Na Bósnia esta prioridade só pode ser encarada numa perspectiva de médio a longo prazo e exige como condição prévia o empenho de todas as partes num esforço comum em prol do processo de paz. Registaram-se inúmeros progressos em domínios de importância estratégica (eleições, liberdade de movimento, reconstrução económica) mas continua a faltar uma verdadeira “estabilidade auto-sustentada” que só pode ser construída pelos três povos constitutivos da Bósnia Herzegovina.

Como podem concluir, o investimento diplomático português nos Balcãs tem vindo a aumentar. Essa tendência reflecte a própria importância crescente dos Balcãs na agenda das organizações europeias e euro-atlânticas de que Portugal é membro.

A PP não é vista como uma meta mas sim como uma etapa do desenvolvimento de uma cultura balcânica no MNE. Aliás, porque convém ter presente que Portugal apresentou a sua candidatura à Presidência da OSCE para o ano de 2002.