

Bósnia-Herzegovina Contribuição Portuguesa para uma Solução Política*

José Cutileiro
Secretário Geral da UEO

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

Não houve uma posição portuguesa em relação aos conflitos da ex-Jugoslávia e da Bósnia. Houve, sim, obrigações advindas da Presidência portuguesa das Comunidades Europeias durante o primeiro semestre de 1992. Por causa delas, Portugal protagonizou posições dos doze em declarações das Comunidades e exerceu as suas prerrogativas em declarações da Presidência. Também por causa delas nomeou um coordenador para a Conferência de Lord Carrington, o qual se veio a ocupar principalmente do problema bósnio. A presidência acabou a 30 de Junho; a coordenação durou até ao fim da Conferência, em Agosto.

A primeira guerra mundial foi precipitada pelo assassinato, em Sarajevo, do herdeiro do império austro-húngaro; a Jugoslávia constituída no fim dela foi um dos principais teatros da segunda. Uma rua importante do centro de Paris chama-se Rue Pierre I de Serbie; em 1945 Pavelic rendeu-se aos aliados em Zagreb oito dias depois da Alemanha Nazi se ter rendido; há cemitérios militares ingleses da primeira Grande Guerra em ilhas do Adriático. Durante a Guerra Fria estas memórias históricas, como tantas outras na Europa, hibernaram. Quando a Guerra Fria acabou, despertaram desse sono, desembastadas na própria Jugoslávia, em surdina nas potências ocidentais, contidas pelas solidariedades da construção europeia. A razão pela qual as Comunidades e a sua Conferência foram incapazes de pôr fim ao conflito na ex-Jugoslávia não foi ignorância das circunstâncias ou falta de capacidade militar, foi o facto dos seus membros terem preferências diferentes quanto à melhor solução para o conflito. Em termos simples, quasi caricaturais, a França e a Inglaterra eram pro-sérvias, a Alemanha pro-croata, os restantes países pendiam para um ou outro lado segundo os empurravam história e geografia, alguns brandamente que pouco tinham a ver com aquela parte do mundo. Entre estes últimos Portugal, neutral durante a segunda Grande Guerra, periférico e tardio durante a primeira em que os seus interesses se jogaram não na Europa mas em África.

Em 1991 e 1992, a existência das Comunidades Europeias impediu que a ex-Jugoslávia provocasse uma crise grave entre franceses e alemães, arrastando outros de caminho: estávamos muito longe de 1914. Mas a construção europeia não avançara suficientemente para permitir uma visão europeia única, confiante e capaz de levar a intervenção eficaz. A oportunidade surgira: a União Soviética a contos com graves problemas internos, distraíra-se do mundo e deixava fazer; os Estados Unidos haviam decidido manter-se de fora (embora uma potência como os Estados

Unidos nunca possa realmente estar de fora – mas lá chegaremos) e não foi aproveitada.

A existência das Comunidades Europeias levou Portugal, por mor da Presidência, a dar o seu contributo à tentativa de gestão europeia da crise Jugoslava. No segundo semestre de 1991, tendo entrado na troika, começou a concentrar a sua atenção no problema. Não era tarefa fácil: Portugal vivera, como se costuma dizer, de costas para a Europa durante vários séculos, a experiência multilateral da sua administração fora ganha, durante o regime anterior, sobretudo nas Nações Unidas e fora uma experiência de confrontação e não de cooperação. As coisas tinham mudado depois do 25 de Abril:

arrumada a questão colonial, tratava-se de consolidar a democracia e a maneira mais segura de o fazer – como Mário Soares percebeu mais depressa e melhor do que muitos outros – seria ancorar o país firmemente nas Comunidades Europeias; daí o pedido de adesão em 1976. Tornámo-nos membros em 1985 e declinámos a presidência que nos caberia logo a seguir; em 1992 já não havia desculpa possível e assumimos as nossas responsabilidades. A presidência rotativa das Comunidades, e agora da União, é um estratagema processual destinado, por um lado, a animar a ilusão de igualdade dos Estados membros e, por outro, a disfarçar a incapacidade desses mesmos Estados de aceitar verdadeira chefia de um deles. Uma das obrigações da Presidência é a de contribuir para a obtenção de acordos entre todos; uma outra, a de não privilegiar os seus interesses durante o semestre. Na questão jugoslava, Portugal não tinha qualquer interesse próprio a promover e, por isso mesmo, estava também bem colocado para procurar equilibrar os interesses de outros. Por outras palavras, a tarefa não era politicamente difícil em termos de política interna mas era de monta para um recém-vindo à cena europeia, bem alinhado durante a Guerra Fria mas alheio às crises europeias desta (invasões da Hungria e da Checoslováquia, colocação de mísseis intermédios na Europa, por exemplo), confrontado agora com a maior turbulência no continente desde a segunda guerra mundial.

É evidente que íamos intervir num processo em que todos os membros da União participavam e que fora já gerido por duas presidências, luxemburguesa e holandesa. É também evidente que a área de manobra

da presidência é limitada e que não se esperam dela soluções miraculosas dos problemas. Mas é, por fim, igualmente evidente que uma presidência incompetente complica as coisas e reforça cepticismo quanto à capacidade dos europeus. No nosso caso, além disso, não termos dado conta do recado teria sido desmoralizante quer para a administração quer para a opinião pública, ainda inseguras do nosso papel no mundo depois da «débacle» africana. Felizmente saímos-nos bem e o reconhecimento geral deste facto ajudou certamente a enraizar a Europa nas mentes portuguesas.

Em Janeiro de 1992, as Comunidades haviam delegado há já quatro meses o tratamento da questão jugoslava numa Conferência presidida por Lord Carrington, que deveria negociar com as partes e propor uma solução aceite por todas. Uma comissão de juizes presidida pelo francês Robert Badinter deveria, por sua parte, avaliar da viabilidade da Federação. Esta concluíra que o estado federal jugoslavo estava em “dissolução” e que as repúblicas da Eslovénia e da Macedónia poderiam ser imediatamente reconhecidas. A Croácia e a Bósnia, que haviam feito também declarações unilaterais de independência, deveriam esperar até terem sido regulados problemas constitucionais e legislativos ligados à existência de grandes minorias dentro dos seus territórios. A conclusão da comissão de juizes era coerente com o avanço dos trabalhos na Conferência, onde as questões croatas não estavam ainda resolvidas e a Bósnia era justamente vista como uma bomba de relógio que o reconhecimento prematuro da Croácia faria rebentar. Mas as decisões políticas não eram tomadas por esses órgãos e, contra os conselhos separados de Carrington e Badinter, o Conselho de Ministros das Comunidades decidiu nesse mês de Janeiro reconhecer a Croácia (e também a Eslovénia) e adiar *sine die* o reconhecimento da Macedónia e da Bósnia). Esta decisão veio a determinar o principal campo de intervenção da presidência portuguesa e da Conferência Carrington nos meses seguintes: tentar encontrar uma solução política para a Bósnia, aceitável para muçulmanos, sérvios e croatas. Levou também a presidência a procurar resolver o diferendo entre gregos e macedónios quanto ao nome do país destes. Coube-me tratar dos dois assuntos: da Bósnia como coordenador da Conferência a pedido de Lord Carrington; da Macedónia como representante da presidência com o apoio de João de Deus Pinheiro. Desta última não me ocuparei hoje. Na Bósnia presidi a conversações sobre novos arranjos constitucionais com os partidos muçulmano, sérvio e croata que formavam nessa altura

um governo de coligação. As primeiras eleições depois do fim do comunismo tinham claramente favorecido os partidos étnicos sobre todos os outros. Novos arranjos constitucionais eram necessários porque os sérvios bósnios não queriam pertencer a uma Bósnia independente, preferindo permanecer na Jugoslávia ou juntar-se a uma eventual Grande Sérvia. Além disso, declaravam que o pedido de reconhecimento de independência feito pela Presidência bósnia era inconstitucional, porque fora feito sem o consentimento de um dos três “povos constituintes” da Bósnia-Herzegovina. No parlamento, os croatas votaram com os muçulmanos pela independência mas, assim que as nossas conversações começaram, alinharam-se com os sérvios, insistindo ambos numa estrutura confederal. A preferência muçulmana era por um estado unitário.

A 18 de Março, em Sarajevo, os três partidos chegaram a acordo sobre um conjunto de princípios constitucionais. Evitaram-se rótulos, mas a Bósnia-Herzegovina viria a ser um estado independente com uma estrutura política interna composta por três “unidades constituintes”. Estas unidades seriam geograficamente distintas e descontínuas. Não seriam, claro, etnicamente puras, mas reflectiriam a demografia de cada uma delas.

Os princípios constitucionais reconheciam uma exigência capital dos muçulmanos e das Comunidades Europeias: que as fronteiras da Bósnia-Herzegovina fossem invioláveis. Dentro dessas fronteiras, porém, sérvios e croatas gozariam de grande autonomia em cada uma das suas unidades. Durante mais de dois meses a seguir ao começo da guerra, as conversações continuaram com progressos tangíveis em várias áreas, incluindo mapas das unidades. Em Junho os muçulmanos, fortemente aconselhados do exterior, renegaram os princípios. Reuni-me ainda várias vezes com as três partes, mas não havia avanços substanciais possíveis uma vez que uma delas deixara de aceitar as bases de negociação. No fim de Agosto a Conferência acabou; outra Conferência, desta vez sob a égide das Comunidades Europeias e das Nações Unidas, com David Owen e Cyrus Vance a dirigi-la, passou a ocupar-se da ex-Jugoslávia. Não vale a pena recapitular aqui as vicissitudes no terreno e à mesa das negociações desde o fim da Conferência Carrington no verão de 1992 até aos acordos de Dayton, assinados em Paris em Dezembro de 1995. Mas talvez valha a pena constatar que os arranjos de Dayton são em muito semelhantes aos arranjos previstos em Março de 1992 em Sarajevo, salvo pela introdução da federação croato-muçulmana, entidade a meu ver inviável e contraproducente, uma vez esgotado o seu uso táctico inicial.

Porquê três anos, quasi duzentos mil mortos, quasi um milhão de emigrados, imensa destruição, para chegar a uma proposta tão parecida mas mais difícil de pôr em prática porque entretanto a guerra executara limpezas étnicas e avivara ódios ancestrais?

Em meu entender, tal ficou a dever-se a três razões principais: pusilanidade europeia; incapacidade americana de se manter de fora apesar de afirmações públicas em contrário; dificuldade de entendimento entre europeus e americanos.

As Comunidades Europeias haviam pedido à Conferência para encontrar um arranjo constitucional para a Bósnia e promovido um referendo de resultado previsível por recomendação de Badinter. Feito o referendo e acordados pouco depois os princípios constitucionais, as negociações continuaram, apesar da guerra ter eclodido. A questão do reconhecimento tomou-se aguda e eu próprio o recomendei: as forças em confronto eram desiguais; o reconhecimento daria aos muçulmanos peso político para equilibrar o peso militar sérvio (e croata). Infelizmente, uma vez ganho o reconhecimento, os muçulmanos procuraram todos os pretextos para se libertarem dos seus compromissos negociais. Durante esse tempo, as Comunidades Europeias não se mantiveram firmes nos seus propósitos. De entrada continuavam a apoiar a Conferência mas, a pouco e pouco, começaram a instalar-se dúvidas sobre a bondade dos princípios acordados. A guerra vitimizava os muçulmanos, despertava simpatia por eles e era expeditivo dar-lhes razão mesmo onde eles não a tivessem. Declarações da Presidência procuravam manter a linha traçada, mas globalmente as Comunidades haviam desistido de se tentar impor e começaram a surgir, informalmente, sugestões de arranjos constitucionais diferentes. Em Julho o Reino Unido assumiu a presidência, foi-me pedido que continuasse na Conferência; poucas semanas depois, quando por sugestão britânica foi decidido acabar com a Conferência e substituí-la pela Conferência Owen-Vance, fui de novo convidado a ficar mas declinei, em parte por solidariedade com Carrington, em parte por saber que o nosso modelo seria abandonado e outros, a meu ver inviáveis, iriam ser propostos. Assim aconteceu. Olhando agora para trás pode, creio eu, pensar-se que se as Comunidades Europeias tivessem continuado a apoiar inteiramente e activamente os seus negociadores, talvez a questão da Bósnia tivesse sido resolvida mais cedo e melhor. Talvez, porque há outro factor importante a considerar.

Desde o começo da crise jugoslava em 1991, os Estados Unidos haviam decidido – e declarado – não querer intervir directamente nela. Quando Jacques Poos afirmou que a hora da Europa tinha chegado, não ofendeu susceptibilidades norte-americanas. Mas como os Estados Unidos são uma superpotência, a tornar-se exactamente nessa altura na única superpotência, nunca deixaram na realidade de intervir e, ao colocarem-se formalmente de fora, complicaram ainda mais as coisas. Dois exemplos, piores de consequências. Em Junho de 1991, em Belgrado, Jim Baker afirmou publicamente o apoio americano à Federação (contra as repúblicas dissidentes da Croácia e da Eslovénia). A razão era não dar um mau exemplo à União Soviética, cuja desagregação a administração Bush gostaria de evitar. A desagregação chegou em Agosto e, entretanto, é impossível sobrestimar o ânimo dado a Milosevic. Em Abril de 1992, o State Department diligenciou junto de Izetbegovic no sentido deste repudiar o modelo de três “unidades constituintes” para a Bósnia e propor em seu lugar quatro “unidades constituintes”. Os muçulmanos tentaram em vão fazer aceitar este modelo pelos outros e, fortes do que julgavam ser o apoio americano, renegaram os princípios.

Durante os anos seguintes, europeus e norte-americanos procuraram primeiro coexistir, depois colaborar. As relações de Vance e Owen com a administração Clinton foram piores do que com a administração Bush; a criação do grupo de contacto constituiu um primeiro passo no sentido de uma acção conjunta, mas só as negociações de Dayton e a criação da IFOR permitiram uma verdadeira harmonização. Aquilo a que se chegou combina realismo europeu no compromisso político com força e determinação americanas na imposição militar desse compromisso.

Que lições se tiraram deste período conturbado? Quanto à pusilanidade europeia, que era preciso reforçar a cooperação política. Mais fácil de proclamar do que de pôr em prática: passou-se da cooperação para a política externa e de segurança comum, vai-se nomear em breve o Senhor ou Senhora PESC e criar uma unidade de análise e previsão comum. Gestos talvez necessários mas insuficientes; não há voluntarismo – mesmo acicatado pela vergonha de fracassos – que possa substituir uma verdadeira comunalidade de interesses. Esta esboça-se agora, de uma maneira tangível, com a criação do Euro. Levará algum tempo, mas trata-se a meu ver de mudança qualitativa capital, a única verdadeiramente significativa desde o Acto único. A consciência deste facto começa a generalizar-se, o que reforçará a eficácia dos gestos referidos acima e predis-

porá os europeus a entenderem-se em questões de política externa por encontrarem nesse entendimento vantagens que não serão somente simbólicas – e prejuízos reais se persistirem em desentender-se.

Quanto à omnipresença americana, que consultas permanentes entre americanos e europeus são indispensáveis se se quiserem evitar confrontações e derrapagens perigosas. Na área político-militar, essas consultas passam-se informal e constantemente na Otan. Desde que a União da Europa Ocidental começou a perfilar-se na área da gestão de crises e sobretudo desde que o uso de meios e capacidades da Aliança pela UEO foi acordado, muito trabalho tem sido feito pelas duas organizações no sentido de garantir mecanismos de consulta que permitam elucidar o papel e responsabilidades de cada uma delas na iminência de uma crise e também o quadro geral onde deverá inscrever-se a cessão de meios Otan à UEO, se tal vier a ser o caso. Para o futuro próximo deverão prever-se canais directos entre a União Europeia e a Otan – quando a União tiver absorvido as funções político-militares da UEO. A experiência dos últimos anos mostrou ainda que outros formatos, pouco formais e mais restritos – os grupos de contacto – podem ser de grande utilidade, pese aos países excluídos, geralmente pequenos. Por fim, as relações bilaterais guardam toda a sua importância. O uso judicioso de todos estes instrumentos ajudará a tirar o melhor partido possível da propensão intervencionista americana e a articular coerentemente esforços europeus e norte-americanos em matérias de defesa e segurança da Europa.

A tragédia Jugoslava e, em particular, a tragédia bósnia, puseram em evidência muitas lacunas europeias, americanas e no entendimento entre europeus e americanos. Foi um balde de água gelada despejado em cima de cabeças ainda inebriadas pela vitória retumbante da Guerra Fria. Desde então, tem-se feito considerável progresso, não tão depressa quanto seria desejável porque vivemos em paz e em paz as coisas levam tempo: persuadir é mais vagaroso do que impor. Como dizia o general De Gaulle: a guerra é contra os nossos inimigos; a paz é contra os nossos amigos.