

Nº 92 • Inverno 2000 • 2ª Série

NAÇÃO *e* DEFESA



Portugal e as Operações
de Paz na Bósnia

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

Editorial	5
Resumos	9
Portugal e as Operações de Paz na Bósnia	
As Lições da Bósnia <i>Javier Solana</i>	17
Nos Cinquenta Anos da NATO: Algumas Reflexões sobre a Operação de Paz na Bósnia-Herzegovina <i>António Vitorino</i>	25
O Poder de Decisão na OTAN <i>Alvarenga Sousa Santos</i>	41
O Envolvimento Diplomático de Portugal na Bósnia-Herzegovina <i>João Mira Gomes</i>	51
Bósnia-Herzegovina: Contribuição Portuguesa para uma Solução Política <i>José Cutileiro</i>	61
Portugal e as Operações de Paz na Bósnia – A Preparação das Forças <i>Octávio de Cerqueira Rocha</i>	71
Artigos	
Democracia no Mundo Árabe <i>Maria do Céu Ferreira Pinto</i>	95
As Autonomias Históricas Espanholas e o Processo de Integração Europeia. As identidades nacionais em Espanha face à Europa <i>Maria Regina Marchueta</i>	111

Documentos

Report of the Secretary-General on the United Nations Missions in Bosnia and Herzegovina	145
---	-----

Recensões

Geopolítica do Caos de Ignacio Ramonet <i>António Horta Fernandes</i>	171
--	-----

Através das leituras	177
-----------------------------	-----

Abstracts	181
------------------	-----

Durante o Século XX, Portugal e as Forças Armadas Portuguesas intervieram duas vezes no teatro europeu: a primeira entre 1916-18, na Flandres, no quadro da Primeira Guerra Mundial; a segunda, a partir de 1996, na Bósnia-Herzegovina, no quadro das operações IFOR e SFOR. Na Grande Guerra, a despeito do enorme esforço de guerra e do valor militar dos soldados do Corpo Expedicionário Português, os resultados ficaram muito aquém das expectativas. E apesar de Portugal ter desfilado na festa da vitória, sob o Arco do Triunfo, entre os vencedores, esteve longe de alcançar os seus objectivos políticos na Conferência de Paz em Versailles.

Este facto reflectiu-se longa e pesadamente sobre as opções externas e sobre o próprio pensamento estratégico em Portugal. Legitima-se e reforça-se, a partir de então, uma tradição anti-europeia e Portugal fecha-se e afasta-se da participação das grandes questões internacionais.

Esta tradição que se prolonga até ao final da década de 90 altera-se, precisamente, com a participação das Forças Armadas Portuguesas em operações de paz e particularmente nas operações na Bósnia-Herzegovina. Porém, não só as condições da participação, mas felizmente, também os resultados, seriam completamente distintos entre 1914-18 e 1996.

Se na Grande Guerra, Portugal entra com um estatuto diplomático frágil e duramente conquistado à Inglaterra, agora entra num quadro diplomático claro e definido num âmbito dos compromissos internacionais de Portugal no quadro da Aliança Atlântica.

Se na Grande Guerra, Portugal entra profundamente dividido – entre aliadófilos e germanófilos, no campo monárquico, pacifistas e patriotas no campo operário e socialista e entre intervencionistas e anti-intervencionistas no campo republicano – agora entra com um consenso político alargado dos partidos políticos – CDS, PSD e PS, excepção feita ao PCP – e segundo os inquéritos, com apoio da opinião pública.

Se na Grande Guerra, Portugal entra com um Corpo Expedicionário, em condições militares particularmente precárias, agora entra em condições quer de equipamento quer de preparação profissional, ao nível dos seus

parceiros e com anos de experiência em exercícios no quadro da NATO. Nestas condições e dado o empenhamento que a política externa, a política de defesa e as forças armadas têm colocado na participação portuguesa nas operações de paz, os resultados têm sido muito positivos para o país, seja no plano militar, seja no campo diplomático.

Ora num mundo marcado pela insegurança internacional, atravessado pela proliferação de conflitos e a necessidade crescente de gestão de crises, missões humanitárias e operações de paz, onde a presença internacional de Portugal pode ser não só possível, como provável e relevante, a reflexão sobre essa experiência portuguesa revela-se não só de extraordinária importância, mas também de grande actualidade.

Neste sentido, o objectivo deste número da Nação e Defesa que reúne algumas das Comunicações apresentadas ao colóquio “Portugal e as Operações de Paz na Bósnia Herzegovina”, procura traçar as “learning lessons” dessa presença portuguesa nos Balcãs em todos os seus domínios – desde a decisão política à acção diplomática do planeamento militar à experiência no terreno, passando pela informação e opinião pública.

É o resultado dessa reflexão que agora se dá à estampa.

Nuno Severiano Teixeira



Resumos

As Lições da Bósnia, Javier Solana, pp. 17-24

O artigo sugere sete lições principais, que enumera, desde a ilação de que mesmo os conflitos internos podem degenerar, extravasando para cenários internacionais, até à constatação de que a acção resoluta e oportuna pode proporcionar resultados compensadores, passando naturalmente pela evidência de que a Europa tem que passar a desempenhar um papel mais activo e determinante no seu próprio destino, flexibilizando os seus meios militares por forma a que eles possam posicionar-se com oportunidade nas áreas de crise.

A participação portuguesa é aqui posta em destaque, mas o acento tónico vai para a necessidade de maior cooperação internacional, entre países, organizações internacionais e não-governamentais e outras instâncias relevantes.

A NATO adopta justamente medidas destinadas a reforçar a coordenação e a interoperabilidade entre os Aliados, mas a gestão das crises não pode constituir responsabilidade exclusiva dos países membros. A cooperação com a UEO – já institucionalizada –, a colaboração dos Parceiros e o empenhamento construtivo da Rússia, são igualmente condições de sucesso. Na altura em que se dá início a uma nova missão no Kosovo, as lições da Bósnia podem revelar-se extremamente úteis, não devendo em caso algum ser esquecidas.

Nos Cinquenta Anos da NATO: Algumas Reflexões sobre a Operação de Paz na Bósnia-Herzegovina, António Vitorino, pp. 25-39

Desmontada a Guerra Fria, a NATO passou a preocupar-se com a eventualidade de actuar *out-of-area*, assumindo um protagonismo central na gestão de crises e em especial nas operações “other than war”. Criticada por uns, a actuação *out-of-area* testemunha também, segundo outros, a imprescindibilidade da NATO como suporte da estabilidade e da paz no espaço euroatlântico.

A participação portuguesa, por seu turno, representa a consciência profunda de que, numa Aliança, a partilha da solidariedade implica a partilha de responsabilidades e riscos. Um desempenho decidido por razões de solidariedade relativamente aos parceiros na NATO, mas também por convencimento de que os Estados europeus terão de assumir

acrescidas responsabilidades no domínio da segurança e defesa comuns. Três factores contribuíram especialmente para o sucesso da participação portuguesa: a estreita coordenação entre os responsáveis do MNE e do MDN; a forma oportuna e arguta como foi conduzido todo o complicado processo de selecção, treino, equipamento, composição, atribuição e sustentação das forças militares; o ambiente de íntima articulação entre órgãos de soberania competentes que vigorou durante o processo de decisão política.

A participação de Portugal nas missões da NATO na Bósnia-Herzegovina revelou à Aliança e ao mundo um país capaz de assumir as suas obrigações e, por isso, merecedor do reconhecimento da comunidade internacional.

O Poder de Decisão na OTAN, Alvarenga Sousa Santos, pp. 41-50

As consultas entre os membros da Aliança são efectuadas em diversos *fora*, mas as reuniões políticas mais importantes são as do NAC, visto que ali são tomadas as decisões de mais alto nível. Quando os assuntos envolvem o eventual emprego de forças militares, o Comité Militar e os comandantes estratégicos – responsáveis perante o Comité Militar pela conduta dos referidos assuntos, de acordo com as directivas dele dimanadas – prestam ao NAC aconselhamento especializado.

O planeamento operacional é elaborado no NAC e sujeito à apreciação das nações, que o devolvem ao NAC para aprovação final. Uma vez aprovados, os planos são implementados pelas nações interessadas após recepção do competente aviso de activação, considerando-se que o processo está completo quando se efectivar a transferência da autoridade sobre as forças para os MNC's.

De entre os vários Anexos dos Planos e Ordens de Operações, deve destacar-se o relativo às *Regras de Empenhamento* – directivas dimanadas da autoridade militar competente, onde se especificam as circunstâncias e as limitações de utilização das forças durante as operações militares. No caso particular da Bósnia e depois de devidamente mandatado pelas NU, o NAC estabeleceu orientações claras às autoridades militares da Aliança sobre os objectivos políticos da operação, cabendo ao SACEUR fixar o conceito operacional e a estrutura, a dimensão e a composição das forças, entre outros requisitos relevantes.

O Envolvimento Diplomático de Portugal na Bósnia-Herzegovina, João Mira Gomes, pp. 51-60

O artigo analisa de forma sistematizada os quatro períodos mais marcantes da presença diplomática de Portugal na Bósnia-Herzegovina.

Em primeiro lugar, o envolvimento na região foi uma consequência directa do exercício, por Portugal, da Presidência das Comunidades no primeiro semestre de 1992 – visto que competia à Presidência não só a coordenação da Conferência sobre a Jugoslávia mas também assegurar a chefia da Missão de Monitores, duas espinhosas tarefas para uma Europa que, recorde-se, procurava recuperar do papel menor que desempenhara na Guerra do Golfo.

A segunda etapa corresponde à Presidência portuguesa da UEO, no primeiro semestre de 1995, e à concomitante coordenação das três operações da organização em curso: a missão naval no Adriático em conjunto com a NATO; a missão aduaneira e policial no Danúbio; e a missão de polícia em Mostar.

Em terceiro lugar, em consequência dos Acordos de Dayton e da participação de forças militares portuguesas na Bósnia, a abertura duma representação diplomática na região tornava-se uma necessidade indiscutível. O último período tem a ver com a preparação da Presidência portuguesa em 2000, sendo certo que a região dos Balcãs irá ocupar um lugar de destaque nas prioridades do exercício da PP2000. Com a agravante de Portugal acumular esta presidência com a da UEO.

Bósnia-Herzegovina: Contribuição Portuguesa para uma Solução Política, José Cutileiro, pp. 61-69

Não houve propriamente uma posição portuguesa em relação aos conflitos na ex-Jugoslávia e na Bósnia, mas sim obrigações que resultavam da circunstância de o país ter presidido às Comunidades Europeias durante o primeiro semestre de 1992.

De todo o modo, o contributo de Portugal para a tentativa de gestão europeia de crise jugoslava dá nota do seu cometimento com as responsabilidades próprias da função que desempenhava e testemunha igualmente o seu entendimento de que, na sequência do reconhecimento da Croácia, era imperioso encontrar para a Bósnia uma solução política que pudesse ser aceite por muçulmanos, sérvios e croatas.

Era essencial encontrar rapidamente um novo arranjo constitucional, mas dificuldades de entendimento entre americanos e europeus, e sobretudo a pusilanimidade revelada pelos últimos, fizeram arrastar o consenso mínimo por três anos, até aos acordos de Dayton. Entretanto, as partes habituaram-se a renegar, violar ou desrespeitar os frágeis acordos a que se ia chegando, num quadro marcado pelas repetidas interferências americanas num assunto pelo qual haviam oficialmente manifestado o seu alheamento, e que só seria apaziguado em Dayton.

A Bósnia-Herzegovina pôs mais uma vez em evidência a necessidade de a Europa reforçar a sua presença na gestão das crises que ecludam na sua área de influência, tornando-se igualmente indispensável evitar, no relacionamento transatlântico, a repetição dos mal entendimentos que tanto dificultaram a conduta da crise jugoslava.

Portugal e as Operações de Paz na Bósnia – A Preparação das Forças, Octávio Cerqueira Rocha, pp. 71-92

A década de 90 marca o início do envolvimento directo português nos assuntos europeus, através da participação das Forças Armadas em operações de paz, devendo salientar-se que o aprontamento dos meios para as operações de paz na Bósnia ocorreu em sobreposição com a preparação de outras unidades dos três Ramos para actuar em África.

A natureza e a estrutura da força para operar na Bósnia-Herzegovina foram fixadas em função de factores de ordem externa e interna, com o apoio de informações fornecidas pelo Serviço de Informações Estratégicas. Em função dos elementos disponíveis e face à missão, a escolha recaiu numa unidade de escalão batalhão, tendo-se optado por um Batalhão de Infantaria Aerotransportado (BIAT). A dependência funcional deste batalhão foi igualmente ponderada, acabando por se privilegiar a sua atribuição a uma brigada italiana.

Com efectivos totais de 924 elementos, a sustentação logística do destacamento português obrigou a montar uma complexa e dispendiosa cadeia de reabastecimento – por terra, mar e ar – com milhares de quilómetros de extensão.

Em Dezembro de 1996, a ONU aprovou a constituição duma nova força – a SFOR – para substituir, com efectivos reduzidos, a IFOR em fim de mandato. Tratando-se duma configuração reduzida e com um dispo-

sitivo mais concentrado, optou-se então por enviar um Batalhão de Infantaria Motorizada (BIMoto).

Esta participação proporcionou naturalmente um conjunto de ensinamentos, os quais são apresentados no final do artigo como motivo para reflexão adequada.

Democracia no Mundo Árabe, Maria do Céu Ferreira Pinto, pp. 95-110

Enquanto que a democracia varre o globo, da América Latina à África, da Ásia ao antigo bloco de Leste, o Médio Oriente aparece como uma excepção neste movimento geral da História. As fracas manifestações de liberalização que surgiram são respostas fracas a desenvolvimentos oriundos de fora da região, nomeadamente a vitória do Ocidente sobre o comunismo e a derrota militar do Iraque. No debate sobre o papel do Islão na vida política das sociedades árabes, duas correntes se confrontam: a primeira vê o Islão como uma força hostil ao Ocidente e em rota de colisão com este. Os defensores desta corrente argumentam que as tentativas de promoção dos ideais democráticos no mundo árabe são vãs, pois não existe uma convergência de valores entre as duas culturas. O mundo árabe não está preparado para a democracia e, por isso, é preferível manter no poder os actuais regimes autoritários: a abertura prematura dos regimes políticos e a participação dos Islamistas no jogo político, permite-lhes explorar as vantagens do sistema democrático até capturarem o poder. Para a segunda corrente, deve ser dada aos Islamistas a oportunidade de ocuparem o poder. Para uns, a vaga Islamista é irresistível, uma força da História. O exercício do poder teria um efeito moderador sobre os Islamistas, limando a sua retórica excessiva, pondo-os face a face com os seus limites, forçando-os a saber negociar e encontrar plataformas de entendimento com outras forças políticas e sociais.

As Autonomias Históricas Espanholas e o Processo de Integração Europeia. As Identidades Nacionais em Espanha face à Europa, Maria Regina Marchueta, pp. 111-142

O artigo começa por enunciar os contornos da problemática nacionalista em Espanha, identificando sumariamente as diferenças entre as nações

catalã, basca e galega e recordando de passagem as difíceis relações que elas têm mantido com o centripetismo de Castela em geral e com o franquismo em especial.

O processo de integração europeia – que em certa medida reproduz, a um nível superior, idêntico dilema entre o centralismo político (a Europa dos Estados) e a sensibilidade às periferias (a Europa das regiões) –, apresenta-se como um local de acolhimento privilegiado não só para as aspirações autonómicas mas também, enquanto se mantiver o quadro institucional típico dum centro supranacional, para o Estado espanhol.

O nacionalismo catalão, mais europeísta e menos radical que o basco, e ambos mais reivindicativos que o galego, sugerem soluções diferentes para a construção europeia, mas nos três projectos encontra-se uma motivação comum: a valorização do regionalismo, para a qual já dispõem dum instrumento precioso – o *Comité das Regiões*. Todavia, continuando a faltar um verdadeiro impulso político no processo de construção europeia, a “eterna *questão nacional* da Espanha só no quadro político interno poderá encontrar uma solução que satisfaça as várias partes em confronto”.



Portugal e as Operações de Paz na Bósnia

As Lições da Bósnia

*Javier Solana**

*Alto Representante para a Política Externa de Segurança Comum e
Secretário Geral da UE*

* 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.

Nos últimos dois anos ouviu-se falar da contribuição de Portugal para as operações de paz na Bósnia. Trata-se, de facto, duma contribuição digna de registo, já que Portugal desempenha um papel essencial na manutenção da paz naquele país. As Forças Armadas portuguesas têm assumido esse papel desde as primeiras missões levadas a cabo pelas NU na ex-Jugoslávia. Entre o momento em que foi lançada a Operação *Sharp Guard* e a actualidade, com as acções da *Stabilisation Force* a decorrer, as forças portuguesas cumpriram a sua missão de forma efectiva, diligente e profissional. Gostaria ainda de agradecer a Portugal a disponibilização do senhor Sampaio, conselheiro político junto do COMSFOR desde 1998, o qual está a fazer um excelente trabalho.

O Instituto da Defesa Nacional escolheu uma altura apropriada para explorar as lições da Bósnia. Com efeito, as missões de manutenção da paz e de gestão de crises constituem hoje uma parte importante da adaptação da Aliança aos actuais requisitos da segurança. As novas missões ocuparão um lugar destacado no Conceito Estratégico revisto da Aliança, o qual será divulgado em Abril, na Cimeira de Washington. Isto é, as lições da Bósnia são cada vez mais pertinentes, seja na actual agenda da Aliança, seja na forma como pensamos e preparamos o futuro da manutenção da paz e da gestão de crises.

Que lições são essas? Deixem-me sugerir sete que, na minha opinião, são mais importantes, e em seguida analisar a forma como elas influenciaram a adaptação e a evolução da própria NATO.

A primeira lição é talvez a de aprendizagem mais difícil: a de que, na Europa de hoje, até mesmo os conflitos internos podem constituir um problema internacional. De facto, com o fim da Guerra Fria, a conflitualidade regional constitui o maior desafio à paz e à estabilidade na área euro-atlântica. Os conflitos regionais não afectam apenas as partes desavindas, ameaçam igualmente a estabilidade em locais muito afastados do ponto em que eclodiram. Eles ameaçam mergulhar os seus países na escuridão. Eles são causa de imensos caudais humanos, potencialmente desestabilizadores. Eles estão na origem de violações aos direitos humanos, dos quais não podemos, nem devemos, afastar os olhos.

Isto não significa que temos de nos envolver em todos os conflitos regionais. Nem sugere que a defesa dos nossos territórios nacionais deixou de ser relevante. Mas há casos em que a indiferença perante um conflito regional pode, no longo prazo, revelar-se mais penalizante do que o empenhamento. A Bósnia é um desses casos.

A utilização de meios militares na Bósnia está na origem da segunda lição: a necessidade de flexibilizar esses meios. Temos de dotar as nossas forças, os nossos Quartéis-Generais e a nossa logística, com capacidade para rapidamente se posicionarem numa área em crise, e para aí permanecerem durante longos períodos de tempo.

Além disso, os actuais desafios à segurança são menos bem definidos do que no passado. Por exemplo, uma operação de manutenção da paz pode rapidamente degenerar em algo mais perigoso. Ou podemos ser levados a executar operações de ajuda humanitária em locais onde se torna necessário proteger civis, ainda quando um acordo de paz não tenha sido integralmente alcançado. Nós devemos, portanto, adquirir as capacidades adequadas e permanecer prontos para conduzir um leque variado de operações de apoio à paz.

Estamos agora a adaptar as nossas forças e os nossos procedimentos para fazer face às referidas ameaças. Hoje em dia as forças da NATO são mais ligeiras, mais flexíveis, dotadas de maior mobilidade e mais versáteis do que anteriormente.

A Cimeira de Washington dará seguimento a esta adaptação. Nessa altura teremos uma nova estrutura de comando, mais flexível, e divulgaremos outras medidas destinadas a aumentar a coordenação e a interoperabilidade entre os Aliados durante o cumprimento das suas missões. E continuaremos a desenvolver formas de antecipar o envolvimento dos países Parceiros nas fases de planeamento de possíveis operações conjuntas.

O que me conduz directamente à terceira lição: a gestão de crises exige que a coligação de nações contribuintes seja a mais ampla possível. A responsabilidade pela gestão de crises não pode ser encargo exclusivo dos Aliados, pois a estabilidade do nosso continente é algo que interessa a todos.

A Bósnia demonstrou com clareza a eficácia das grandes coligações na obtenção de resultados. A força multinacional IFOR foi capaz de se posicionar rápida e eficientemente, porque tanto os países Aliados como os Parceiros estavam habituados a trabalhar em conjunto nos Programas da Parceria para a Paz. E a contribuição dos países não-NATO é simultaneamente importante e desejável. Dezanove deles juntaram-se aos Aliados na Bósnia para ajudar a manter a paz. Alguns são ribeirinhos do Mediterrâneo, região com a qual a NATO iniciou um diálogo que tem por finalidade diminuir as distâncias entre a margem sul e a nossa Aliança. E a SFOR é na realidade uma operação conjunta. Presentemente, no decurso dum único dia, eu posso voar para diferentes locais na ex-Jugoslávia e en-

contrar tropas da força multinacional que utilizam, independentemente da sua proveniência, os mesmos procedimentos, sob a bandeira da NATO/SFOR.

A valia de uma tal cooperação, numa perspectiva de longo prazo, é inegável.

É por isso que, na Cimeira de Washington, nós alargaremos ainda mais os mecanismos de consulta e cooperação com os Parceiros. Dar-lhe-emos a possibilidade de assumir um papel acrescido no planeamento de potenciais operações conduzidas pela NATO. Daremos a conhecer medidas destinadas a aprofundar a cooperação no terreno e disponibilizaremos aos Parceiros novas vias para se aproximarem da Aliança.

Um desses Parceiros é a Rússia. E isso traz-nos à quarta lição: a Rússia tem de se comprometer.

Se trabalharem em conjunto, a NATO e a Rússia podem colocar ao serviço da resolução de crises na Europa, recursos imensos. E se concertarem posições comuns, minimiza-se o risco de ocorrerem divergências na resposta internacional a uma dada crise. Em certas alturas, será difícil alcançar este desiderato, mas não podemos ter receio de enfrentar o desafio. O empenhamento construtivo da Rússia contribuirá seguramente para uma abordagem à escala europeia da manutenção da paz e da gestão de crises, e por conseguinte para o reforço da estabilidade e da segurança numa região euro-atlântica alargada.

A quinta lição consiste na necessidade de cooperação efectiva entre instituições, pois só através dela poderemos dispor de toda a panóplia de instrumentos de gestão de crises – políticos, económicos e militares. Só trabalhando em conjunto é que as nossas instituições podem maximizar a competência e a eficácia individuais.

Uma abordagem alargada não é necessária apenas para ajudar a pôr termo a um conflito. Ela vai ser igualmente necessária para a consolidação da paz subsequente ao conflito. Uma cooperação apertada entre militares e civis é essencial, no longo prazo, para a estabilidade, a reconstrução e a reconciliação. Esta coordenação deve ser estabelecida tão cedo quanto possível, para assegurar o máximo de eficiência, em especial quando se passa dum patamar para outro. Por exemplo, temos de pensar na forma de otimizar a transição entre as acções militares destinadas a obter a paz, e as acções de polícia apropriadas à manutenção da lei e da ordem. Os militares não podem desempenhar as duas funções, porque não foram treinados para isso.

A NATO levou muito a sério mais esta lição. Na Bósnia, estamos a trabalhar intimamente com todos os grandes órgãos e organizações internacionais e não-governamentais – o Gabinete do Alto-Representante, as NU, a OSCE, a UE, a UEO. A palavra-chave aqui é sinergia, não hierarquia. E posso dizer-vos, apoiado na experiência colhida nas minhas muitas viagens à Bósnia, que semelhante reforço mútuo contribui para o esforço comum de construção da paz.

A sexta lição é a de que a Europa tem de desempenhar um papel mais visível na manutenção da paz e da estabilidade no seu próprio continente. Além do mais, os EUA podem, em certas alturas, não estar interessados em liderar a gestão de crises na Europa; e ela própria já mostrou vontade de desempenhar, no domínio da segurança, um papel mais condizente com o seu estatuto económico e político.

Os Aliados que são membros da União Europeia estão comprometidos, pelos tratados de Maastricht e de Amsterdão, a desenvolver uma política externa e de segurança comum. A NATO, por seu turno, está empenhada em reforçar a dimensão europeia da Aliança. A propósito, a nossa nova estrutura de comando terá condições para apoiar operações de manutenção da paz e de gestão de crises deliberadas pela União da Europa Ocidental, tendo-se chegado a um acordo que permite à UEO pedir à NATO a cedência de meios e capacidades para as levar a cabo.

Estamos neste momento a testar os procedimentos de consulta entre a UEO e a NATO que regularão, na prática, o referido apoio. Desta forma, estamos a construir a Identidade Europeia de Segurança e Defesa no interior da NATO, seguros de que ela se tornará em mais um importante instrumento de gestão de crises na Europa.

Enquanto fomos tomando todas estas medidas para melhorar a nossa capacidade de gestão dos conflitos, a experiência da Bósnia colocou-nos perante a sétima lição: a acção resoluta pode obter resultados.

Antes de a NATO entrar em acção na Bósnia, especialistas da mais variada proveniência alertaram-nos para os riscos que íamos correr. Avisaram que as campanhas de ataque aéreo não iriam encorajar as partes a negociar, mas a verdade é que a campanha aérea as levou em linha recta até Dayton; avisaram que a acção militar da NATO provocaria uma ruptura definitiva nas relações com a Rússia, mas as forças russas integram a SFOR e o relacionamento NATO-Rússia nunca foi tão forte como hoje.

Os especialistas avisaram que a *Implementation Force* sofreria baixas inaceitáveis – mas nem um único soldado foi morto em virtude de acção

hostil. E avisaram que a força militar seria compelida a permanecer na Bósnia para sempre – mas a *Stabilization Force* tem hoje metade dos efectivos da *Implementation Force*; e mais reduções estão previstas, na medida em que a situação de segurança continuar a melhorar.

A Bósnia encontra-se actualmente no caminho da reconstrução. Está em funções um Governo multiétnico, os refugiados regressam a casa, foi adoptada uma moeda comum, bem como um único sistema de identificação de viaturas. A economia iniciou, lentamente, a retoma. E existe esperança. Mas tudo está dependente da vontade dos signatários dos acordos de Dayton e do povo da Bósnia de construírem um futuro melhor. Aquilo que aprendemos é que a capacidade de decisão de que a comunidade internacional deu provas não pode confinar-se à aplicação da paz; é preciso assegurar, com igual determinação, que as partes cumpram a palavra dada e implementem todos os aspectos do acordo de paz.

Estas são as lições aprendidas na Bósnia. É possível que haja outras. Limito-me a apresentar a minha visão e não reclamo para ela qualquer exclusividade. De resto, não se trata de um exercício teórico: estas lições precisam acima de tudo de ser aplicadas.

Enfrentamos actualmente outro conflito no Kosovo. A crise do Kosovo é muito diferente da da Bósnia. Todavia, algumas das lições da Bósnia são inteiramente aplicáveis. Primeiro, a comunidade internacional compreende que à força militar cabe um importante papel no apoio à diplomacia e na prevenção de crises humanitárias. Utilizámos os novos mecanismos – o *Euro-Atlantic Partnership Council* e o *NATO-Russia Council* – para consultas com os Parceiros acerca da crise e para ajudar a encontrar uma abordagem comum. Usámos igualmente o programa *Partnership for Peace* e as medidas correlatas para ajudar a estabilizar os vizinhos do Kosovo – a Albânia e a ex-República Jugoslava da Macedónia¹.

Ao apoiar a *Kosovo Verification Mission*, trabalhamos mais intimamente que nunca com a OSCE. Recebemos considerável cooperação de um dos nossos Parceiros para o estabelecimento duma força de extracção dirigida pela NATO, bem como, na perspectiva de se alcançar um acordo de paz, de elementos duma *Kosovo Implementation Force*. Os europeus estão a liderar ambas as operações. E além disso, um certo número de Parceiros mostraram-se prontos a contribuir com tropas para uma força de implementação da paz.

1 A Turquia reconhece a República da Macedónia sob a designação constitucional.

Tudo isto põe em evidência a real valia do nosso novo relacionamento, baseado na cooperação. É uma lição que nós consideramos bem aprendida. A Cimeira de Washington tem lugar dentro dum mês, e seguramente terá na devida conta as experiências duma Europa – e duma Aliança – em profunda transformação. Isso significa que se aprenderam as lições da última década, especialmente as relacionadas com as nossas experiências em actividades de manutenção da paz e de gestão de crises. De facto, nós adaptámos as nossas forças militares, e desenvolvemos instrumentos novos, mais abrangentes, para a parceria e a cooperação. Mas toda esta preparação dará em nada se não curarmos do essencial: o melhor caminho para assegurar a paz continua a passar pela coragem das nossas convicções – e pela coragem de agir em conformidade.

Nos Cinquenta Anos da NATO: Algumas Reflexões sobre a Operação de Paz na Bósnia-Herzegovina*

António Vitorino

Deputado ao Parlamento Europeu

* 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.

1. O corrente ano de 1999 é particularmente propício à exercitação da nossa tradicional (e tão portuguesa!) “veia comemoracionista”, tantos são os balanços que se vão abater sobre as nossas indefesas cabeças: do milénio, do século e naturalmente, também, do meio século do Tratado do Atlântico Norte. A circunstância de a OTAN comemorar cinquenta anos justificaria, por si só, a celebração e a homenagem que lhe é indubitavelmente devida, pelo papel insubstituível que desempenhou, nesta segunda metade do século, na salvaguarda da paz e da estabilidade no continente europeu e no reforço da relação transatlântica que constituiu o seu principal garante. Mas estou em crer que o especial significado desta celebração assenta sobretudo no facto de a NATO, enquanto aliança político-militar, se encontrar precisamente num “ponto de viragem” cujo desenvolvimento futuro se não me afigura totalmente esclarecido.
2. É para mim evidente que a NATO tem vivido, desde a queda do Muro de Berlim, uma crise de meia idade. Os seres humanos, quando ultrapassam a crise dos quarenta com boa saúde e um ânimo reforçado, podem encarar com algum optimismo o pleno desfrute da maturidade que chega com os cinquenta anos. Provavelmente com as organizações internacionais também se passa algo de semelhante.
3. Com efeito, com o fim da Guerra Fria, a desagregação do bloco soviético e o subsequente advento de uma “nova era” de pretensa “paz global”, a NATO parecia confrontada com uma honesta e idónea proposta de reforma antecipada por desadequação ao posto de trabalho. A frase humorística “NATO must go out of area or go out of business” acabou por se transformar num poderoso guia orientador: a NATO passou a preocupar-se com a sua actuação “out of area”, assumindo um protagonismo central em missões de gestão de crises, missões humanitárias e de paz que representam, hoje, um instrumental fundamental do mesmo “business”: a garantia da paz e da estabilidade internacional.
4. Para muitos pode constituir um paradoxo o facto de a primeira grande acção efectiva da NATO ter tido lugar na Bósnia-Herzegovina, em 1995, enquadrada na designação genérica de “missão de paz”. Ou seja, “out of area” e num “business” apenas aparentado ao seu “core”.

Independentemente da controvérsia que a própria qualificação das missões da IFOR (Implementation Force) e da SFOR (Stabilization Force) possa revestir-se à luz das denominadas “operations other than war», a verdade é que, inequivocamente, o grande teste à capacidade operacional da estrutura político-militar da Aliança (cadeia de comando, entrosamento de forças, sistemas de comunicações e de informações, meios de transporte e de reabastecimento) ocorreu fora do âmbito do artigo V do Tratado de Washington e da específica lógica de defesa colectiva que originariamente representou a grande razão de ser da Aliança, desenrolando-se “fora da área” da sua actuação, tal como esta sempre foi concebida e em função da qual foi definida a sua estrutura.

5. Se é verdade que este facto serviu para alguns ampliarem as suas críticas à existência da Organização, sobretudo após a queda do Muro de Berlim, não é menos verdade que, simbolicamente, esta circunstância representa o mais cabal testemunho do insubstituível papel que a NATO desempenhou desde 1949: a garantia da paz e da estabilidade no continente europeu e na sua vertente transatlântica. E simultaneamente representa também a homenagem devida não só ao sucesso da Organização durante a Guerra Fria, mas também à sua capacidade de adaptação aos novos tempos, expressa na revisão do seu Conceito Estratégico, levada a cabo em 1994, precisamente em função dos novos desafios que a conjuntura internacional passou a apresentar após a queda do Muro.
6. A participação de Portugal na IFOR e na SFOR teve, assim, a sua primeira razão de ser no quadro da solidariedade aliada que constituiu o cimento aglutinador da NATO nestes seus cinquenta anos de existência. Tratou-se de uma decisão particularmente difícil, na medida em que representou um regresso das Forças Armadas portuguesas a um teatro de operações europeu, donde havíamos estado ausentes desde a I Guerra Mundial e cuja memória colectiva não pode ser tida como muito favorável. Mas foi uma decisão propiciada pela consciência profunda de que a pertença a uma Aliança determina não apenas direitos de solidariedade mas também deveres de partilha de responsabilidades e de riscos, uns e outros faces da mesma moeda. O que resulta ainda mais sublinhado pelo facto de o Mundo em que

vivemos ser caracterizado pela proliferação das interdependências e pela multiplicação de ameaças de tipo novo, com contornos nulos e exigindo profundas reformulações nas estruturas e nos métodos de lhes responder com eficácia.

7. A credibilidade da estrutura operacional da NATO, da sua cadeia de comando e de controlo, da sua rodagem em termos de comunicações e de informações, a sua cultura de entrosamento de forças militares multinacionais constituíram, sem dúvida, os mais poderosos aliados de uma decisão favorável por parte das autoridades portuguesas. Sobre a relevância destes elementos, mesmo para além da decisão política em si mesma considerada, falam as respostas a diversos inquéritos e sondagens, feitos junto dos próprios militares envolvidos na operação e da opinião pública em geral. A partilha deste sentido de responsabilidade para com os nossos parceiros da Aliança, assumida por um largo espectro político em Portugal, constituiu a demonstração cabal de que, entre nós, a presença na NATO constitui um factor aglutinador de vontades políticas e um elemento estruturante da nossa política externa. A que acresceu não apenas a vontade e empenhamento das nossas Forças Armadas, assumida a todos os níveis da sua hierarquia, mas também a consciência profissional dos nossos militares de que, perante estes novos desafios, se impunha tomar nas nossas próprias mãos a responsabilidade maior de adaptar a estrutura organizativa do nosso dispositivo militar às regras de empenhamento nestas missões conjuntas de tipo novo, que marcam de forma profunda o ambiente internacional em que se desenvolvem as funções de defesa e de segurança. Creio sinceramente que o profissionalismo e o elevado brio com que os militares portugueses assumiram este desafio e desempenharam a missão demonstra, acima de tudo, a grande maturidade das nossas Forças Armadas e representa um assinalável ponto de viragem na sua preparação, por forma a continuarem a dar um contributo inestimável à sustentação da posição de Portugal no Mundo.
8. Neste capítulo é minha convicção pessoal, quer fruto do contacto directo e intenso que pude ter com os militares envolvidos na operação, quer fruto dos inquéritos que entidades externas ao Governo e às Forças Armadas levaram a cabo junto dos protagonistas directos da

missão, que os militares portugueses deram provas de grandes qualidades não apenas profissionais mas também – e sobretudo – humanas perante a situação de enorme melindre e elevado potencial de conflito com que se defrontaram. Na realidade, a dimensão humanitária e de salvaguarda dos direitos humanos daquelas populações martirizadas esteve sempre presente na actuação, não só conjunta mas também individual, dos militares envolvidos, dentro dos apertados limites de segurança impostos face aos perigos e aos riscos que a missão sempre envolveu. Este sentido de tolerância e de entreatajuda humana, reconhecido com especial ênfase pelas populações locais e seus representantes, foi um instrumento essencial da capacidade de entrosamento na vida quotidiana das pessoas com quem os nossos militares foram chamados a conviver e de garantia da aceitação pacífica da própria presença militar portuguesa. A que acresceu um comportamento irrepreensível de neutralidade face às forças étnicas e religiosas em presença, sem pré-compreensões nem hostilização das diferentes partes, o que muitas vezes exigiu aliar a capacidade operacional a uma intensa acção diplomática no terreno, assumida directamente pelos comandantes da força e seu Estado-Maior, com o inestimável apoio do aparelho diplomático português em Sarajevo e em estreita articulação com os agentes das forças de segurança (GNR e PSP) que desempenharam missões de garantia da ordem pública nas mesmas áreas.

9. Paralelamente ao valor da solidariedade aliada no âmbito da NATO, creio poder afirmar que pesou de igual modo na decisão tomada a consciência política de que a resolução da crise na Bósnia-Herzegovina era uma especial responsabilidade dos países europeus, especialmente dos que integram a NATO. Com efeito, provada que foi a relevância central da aliança transatlântica na assunção de uma missão de paz cominada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como o papel determinante do empenhamento dos Estados Unidos da América na obtenção dos Acordos de Dayton e na estruturação da própria operação militar, seria insustentável que os países europeus não assumissem a sua quota-parte de responsabilidade em nome da própria estabilidade do nosso continente comum e dos vínculos de solidariedade intra-europeia. Na realidade, a distância geográfica de Portugal em relação ao teatro de operações nunca seria suficiente para

justificar qualquer alheamento do nosso país, quando o que estava em causa era a estabilidade de todo o continente, muito em especial do espaço político-económico que partilhamos, que é a União Europeia. Neste contexto, para além do cumprimento escrupuloso de deveres específicos contraídos no âmbito da NATO, foi determinante na decisão tomada o sinal que também pretendemos dar de que, cada vez mais, a União Europeia e os seus Estados-membros terão que assumir acrescidas responsabilidades políticas, diplomáticas e militares, na garantia da paz e da segurança no continente europeu, pelo que a solidariedade europeia pesou tanto naquela decisão quanto a fidelidade à própria Aliança de que somos membros fundadores.

10. Este duplo circunstancialismo permitiu sublinhar ainda o novo posicionamento de Portugal no Mundo que temos vindo a construir, e que legitimamente aspiramos seja continuamente ampliado. Com efeito, depois de durante largos anos termos estado centrados no teatro de operações africano em virtude da guerra colonial, e das convulsões do período de 1974-1975, o que, por diferentes razões, nos arredou, em parte, da própria dinâmica de desenvolvimento da NATO, a estabilização do regime democrático e a integração de Portugal nas Comunidades Europeias reconduziu-nos a um quadro de intervenção centrado na vertente atlântica e no contexto europeu. Este movimento recentrador, contudo, não diminuiu o nosso grau de compromisso com a realidade africana especialmente nos países de língua oficial portuguesa, como o demonstram a participação nas forças de paz das Nações Unidas em Moçambique (a ONUMOZ) e em Angola (as sucessivas UNAVEM e mais recentemente a MONUA), bem como no Sara Ocidental (a MINURSO), a continuada cooperação técnico-militar com todos os cinco países e a constituição da própria Comunidade de Países de Língua Portuguesa (a CPLP) e o projecto de, no seu âmbito, incluir progressivamente a própria dinâmica da defesa e militar. Sem embargo, ao assumirmos com clareza e determinação as nossas responsabilidades europeias e enquanto membro da NATO, pretendemos afirmar Portugal não apenas como um país que (legitimamente) solicita solidariedades em seu benefício próprio (como é o caso da coesão económica e social no âmbito da União Europeia), mas também como um protagonista responsável da cena internacional que, na medida das suas possibilidades, dispensa solidarie-

dade a outros em nome de objectivos comuns e é capaz de partilhar o esforço colectivo em prol da paz e da estabilidade internacional. E demonstrámos fazê-lo suportando custos financeiros de vulto, proporcionalmente até superiores ao de outros parceiros da Aliança, com um empenhamento que mereceu o reconhecimento generalizado, reconhecimento esse tanto mais gratificante quanto assumido pelas próprias populações da Bósnia junto de quem actuamos, independentemente da sua etnia e do seu próprio grau de aceitação e adesão ao processo de paz desencadeado em Dayton. É minha convicção de que este específico posicionamento de Portugal no Mundo contribuiu, de forma relevante, para o largo apoio que foi dispensado à nossa candidatura a membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 1997-1998.

11. A decisão de participação nesta missão da NATO assentou, sob o ponto de vista político-militar, numa tripla vertente de considerações. Em primeiro lugar no grande entrosamento entre os responsáveis políticos dos Negócios Estrangeiros e da Defesa Nacional, sob a directa orientação do primeiro-ministro, repercutida na relação íntima estabelecida em todos os momentos entre a cadeia hierárquica de decisão militar e a acção diplomática do Estado, com especial destaque para a actuação da nossa Representação Permanente junto da NATO, em Bruxelas. Sendo em princípio dois sectores cujo “compimento de onda” nem sempre é totalmente coincidente, bem se pode dizer que foi possível desenvolver naqueles dois tabuleiros uma estratégia única que potenciou os nossos interesses nacionais e garantiu resultados apreciáveis para o nosso país.
12. Em segundo lugar, o processo de preparação das forças foi iniciado pelo XII Governo Constitucional, contemplando três possibilidades alternativas que assim foram disponibilizadas ao XIII Governo, no essencial com idêntico grau de preparação e aprontamento, no quadro do qual foi possível conferir acrescida prioridade a certos programas de reequipamento que beneficiaram das disponibilidades Financeiras constantes da Segunda Lei de Programação Militar. A opção veio a recair numa unidade do Exército Português, o Batalhão da Brigada Aerotransportada Independente, dotado de meios logísticos complementares e do apoio táctico de um Grupo da Força Aérea Portuguesa,

num total de perto de mil homens, escolha sobretudo determinada pela natureza da missão e pela específica posição no terreno que nos competiria ocupar (cujo conhecimento beneficiou da experiência anteriormente adquirida nos Balcãs pela participação da Força Aérea Portuguesa e da Armada Portuguesa na Missão Sharp Guard e no Comando da Stanavforlant). O melindre da zona onde fomos chamados a actuar e os perigos inerentes ao tipo de missões que foram confiadas ao nosso contingente aconselharam a escolher uma força numerosa, com elevado poder de dissuasão e de resposta a eventuais agressões, susceptível de garantir a sua autodefesa em situações de emergência durante um período de tempo compaginável com a activação por reforço das demais forças de apoio presentes na mesma área. Acresce que o Sector que nos foi confiado – e que aceitámos – embora envolvendo uma enorme sensibilidade política e militar, por corresponder a um corredor (de Gorazde) em que dois terços da sua extensão se situavam na zona da República Serpska, bem perto de Pale e do Quartel-General de um dos mais relevantes exércitos dos bósnios sérvios, integrava-se numa área de actuação (a Zona Sudeste, com comando em Sarajevo) onde se concentravam as Forças de vários países com quem temos diversas afinidades do ponto de vista político-militar (italianos, espanhóis e franceses), com os quais se podia antever um mais fácil entrosamento no terreno, designadamente por razões de melhor entendimento linguístico e cultural.

Como sempre foi afirmado, a força escolhida integrava exclusivamente militares dos Quadros Permanentes e militares em regime de voluntariado e de contrato, tal como sucedeu com os turnos de rendição que, aliás, foram definidos de acordo com os padrões NATO atendendo ao elevado desgaste que a missão envolvia.

13. Em terceiro lugar, o processo de decisão política foi prosseguido em íntima articulação com os demais órgãos do Estado com competências específicas no domínio da política externa e de defesa nacional: o Presidente da República, a Assembleia da República (Comissões de Negócios Estrangeiros e de Defesa Nacional), o Conselho Superior de Defesa Nacional e o Conselho Superior Militar e os partidos políticos com representação parlamentar, ao abrigo do Estatuto da Oposição. Creio que esta metodologia permitiu um esclarecimento exaustivo das condicionantes da missão, a expressão de inquebrantável solida-

riedade entre os vários órgãos de soberania e um reforço substancial do sentido nacional das missões das Forças Armadas. Este caldo de cultura, mesmo que aqui e além marcado por algumas divergências partidárias, foi fundamental para a moral das forças no terreno, muito especialmente nos momentos difíceis onde se registaram baixas na força, onde foi marcante o sentimento de solidariedade de todos os quadrantes políticos em torno dos militares envolvidos na missão e da respectiva cadeia de comando.

14. No plano organizativo, a missão da IFOR foi de um inestimável valor quanto à análise das prioridades de aprontamento e sustentação de uma força com as características daquela a quem foi confiada a tarefa de integrar a missão da NATO na Bósnia-Herzegovina. Não creio que seja nesta sede que se justifica elaborar detalhadamente sobre este tema, mas sempre poderia adiantar que cumpre destacar as dificuldades recenseadas quanto ao transporte de pessoas e de material (sentidas, aliás, em maior ou menor grau, por todos os países participantes com a única exceção dos EUA), a necessidade de montar uma cadeia de abastecimentos própria que atendesse às especificidades nacionais (designadamente no tocante à alimentação), a in experiência na utilização de alguns equipamentos em ambiente natural particularmente rigoroso (a neve e o frio intenso no Inverno, um calor tórrido e seco no Verão) e a ausência de concepções doutrinárias e mesmo de regras de empenhamento de forças adequadas a estas missões de tipo novo e à circunstância de nelas confluírem elementos tipicamente estruturantes de uma missão militar, tal como classicamente a entendemos, e elementos mais próximos das funções de garantia e manutenção da ordem pública e da segurança dos cidadãos, atribuídas por definição a forças de tipo policial. Neste particular o historial (ainda por fazer) da questão da perseguição e detenção dos criminosos de guerra é um inesgotável e fecundo “case study” das dificuldades destas novas temáticas com que estaremos cada vez mais confrontados.
15. Neste capítulo cumpre reconhecer que, no plano da própria decisão política, acresceu ainda a necessidade da progressiva adaptação da própria cadeia de comando e dos procedimentos de articulação, ao mais alto nível, das competências legais do Estado-Maior General das Forças Armadas e dos Estados-Maior dos Ramos envolvidos, o que,

em meu entender, aconselha a que em breve se proceda a uma alteração dessa estrutura de cúpula em termos mais conformes com as necessidades deste tipo de operações e da sua decerto inelutável futura natureza de emprego conjunto e combinado de forças. Com efeito, o quadro legal vigente (a Lei de Defesa Nacional e a Lei de Bases da Organização e Funcionamento das Forças Armadas) mostra-se especioso na caracterização do modelo organizatório em situações de paz e de guerra, mas carece de uma especificação mais rigorosa, em termos de responsabilidades de aprontamento e de comando operacional de forças conjuntas quanto às situações “intermédias” ou “de transição”, como as que se detectam nas missões de paz com elevado grau de exposição das forças e de risco de conflito violento.

16. Paralelamente foi necessário colmatar algumas lacunas legislativas referentes ao regime jurídico dos militares neste tipo de missões de natureza nova e essencialmente distinta das situações de guerra. Com efeito, o quadro local pertinente era ainda o que decorria da guerra colonial, mostrando-se em diversos aspectos desadequado às missões de paz como a da Bósnia, pelo que foi necessário não só adoptar um conjunto de medidas sobre o estatuto jurídico do pessoal envolvido na missão e sobre as próprias condições remuneratórias, regime este que foi de igual modo estendido aos demais militares portugueses envolvidos nas missões em Angola e no Sara Ocidental. Do mesmo modo foi necessário complementar o regime de assistência e protecção na doença e em caso de aquisição de deficiência ou de morte, neste particular aferindo com ponderação as soluções à luz do regime aplicável na guerra colonial e cujas sequelas ainda hoje se fazem sentir com acuidade na nossa sociedade.
17. Um elemento muito relevante do processo de decisão política e da sua subsequente implementação foi o referente à política de informação e de comunicação. Tratou-se de um capítulo particularmente complexo do processo de decisão, desde logo quanto à explicitação, junto da opinião pública, das razões da própria decisão. Atendendo ao protagonismo que neste capítulo me coube assumir, perdoarão que sobre ele não me alongue em considerações. Sem embargo, a principal preocupação observada foi a de compatibilizar a necessária informação sobre uma missão militar de grande impacto junto dos meios

de comunicação e consequentemente junto da opinião pública em geral com a tradicional reserva da instituição militar perante os escrutínios externos e os ditames de reserva e confidencialidade ínsitos numa operação militar de grande envergadura onde estão em jogo vidas humanas.

18. Considerando a ausência de experiências antecedentes, creio ter sido possível definir uma política de “portas abertas”, expressa numa preocupação de informação detalhada e de dispensa de apoio logístico nas deslocações para e no teatro de operações aos representantes dos meios de informação. O primeiro impacto desta política foi particularmente difícil de gerir, reconhecamo-lo, desde logo, por ausência de antecedentes próximos e consequente inexperiência do próprio nível de decisão política, por menor adequação de diversos procedimentos rotineiros da instituição militar e pelo que chamaria o “síndrome CNN” de muitos dos meios de comunicação social na forma como abordaram a missão. Os primeiros tempos no terreno representaram um verdadeiro “choque cultural” para a instituição militar em geral e para os próprios militares envolvidos na missão, mas creio que no geral foi um bom exemplo de “training in job” para todos os intervenientes, tendo a cobertura noticiosa evoluído de uma certa busca de sensacionalismo para uma apreciação mais objectiva das realidades da missão e dos seus fins políticos últimos, tendo elevado significativamente o número de peças noticiosas sobre os temas atinentes à Defesa Nacional e às Forças Armadas. Sem embargo, a dominância noticiosa sobre a missão na Bósnia acabou por provocar algumas reacções nos meios militares envolvidos noutros quadrantes, designadamente em Angola, pela escassa visibilidade pública desta missão por contraponto ao contingente da IFOR e depois da SFOR, situação que foi progressivamente alterada.
19. A globalização comunicacional veio realçar um aspecto muito relevante da gestão deste tipo de missões das nossas Forças Armadas: o desfazamento entre o “tempo da crise” e o “tempo da instituição reagir” perante o “mundo em directo”, dramaticamente evidenciado quando das infaustas ocorrências que provocaram as baixas que sofremos durante a missão. Este circunstancialismo levou a alterar alguns procedimentos informativos internos e externos quer da pró-

pria força quer da instituição militar no seu conjunto e contribuiu para uma renovação da política de informação na área da Defesa Nacional tendo em vista a necessidade de explicitar em detalhe junto do grande público o significado das missões e os seus específicos condicionalismos e para a afirmação da imagem pública das Forças Armadas, elemento tanto mais relevante quanto se inicia um processo de transformação da base de recrutamento da conscrição para o regime exclusivamente contratual. Neste domínio creio ter desempenhado um papel relevante a prática seguida de organizar “briefings”, em “close session”, promovidos pelo Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais com o apoio do Ministério da Defesa Nacional, onde foi possível debater com os jornalistas os aspectos essenciais da missão e mesmo alguns elementos de maior melindre e confidencialidade, com a participação de responsáveis políticos e militares, respeitando regras de reserva na utilização da informação assim disponibilizada que foi sempre uniformemente observada por todos os participantes.

20. Finalmente, no domínio da informação, o Governo procedeu a uma permanente e cuidada monitoragem da evolução da opinião pública sobre a missão. Esta contou sempre com um largo espectro de opiniões favoráveis (entre os 50 por cento e os 70 por cento), excepto na semana em que ocorreram as primeiras baixas mortais em Janeiro de 1996. De acordo com os inquéritos levados a cabo nesse período, uma das razões determinantes para o grau de apoio à missão foi precisamente o facto de ela se integrar numa força da NATO que, pela sua credibilidade, reforçava o grau de confiança dos inquiridos na própria missão.
21. O contributo que a responsabilidade assumida por Portugal nas missões da NATO na Bósnia-Herzegovina deu à nossa imagem no Mundo repercutiu-se, ainda, no seio da própria Aliança, revelando-nos como um país capaz de assumir as suas obrigações e, por isso, merecedor do reconhecimento pelo seu empenhamento nas causas comuns. Em política os argumentos não valem apenas pelo seu mérito próprio, mas também pela credibilidade dos seus emissores. Muito mais é assim quando se trata de política internacional. Por isso, a margem de negociação que nos conferiu a missão na Bósnia, no quadro da NATO, para a redefinição da sua estrutura militar inte-

grada, traduziu-se num resultado que, respeitando as sequelas da plena integração da Espanha (a qual, aliás, sempre apoiámos), salvaguardou integralmente os interesses nacionais e a projecção específica do comando NATO sediado em Portugal, como Comando Regional da nova estrutura da Aliança e com uma área de responsabilidade relevantíssima quer no plano marítimo e aéreo como no terrestre. Mas, nesse contexto, fez crescer ao nosso grau de comprometimento com a estrutura atlântica da Aliança uma nova vertente, de raiz europeia continental, cujo desenvolvimento futuro corresponderá cada vez mais à específica maneira de Portugal estar na Aliança e à síntese que fazemos do valor acrescentado que representamos na Europa e no Mundo como primeira frente atlântica da Europa. O que pressupõe, cada vez mais, a nossa decidida participação na própria codificação da Identidade Europeia de Segurança e de Defesa, na sua especificidade europeia e enquanto pilar europeu da própria NATO.

22. A missão da NATO na Bósnia caracterizou-se ainda por uma outra relevante faceta: a de ser a primeira grande operação no terreno que congregou, numa mesma cadeia de comando, forças NATO e forças não-NATO, com especial destaque para a participação da Rússia e de um vasto conjunto de países muitos dos quais já então integrados na denominada “Parceria para a Paz”. Neste contexto bem se pode dizer que a IFOR e a SFOR foram, nestes últimos quatro anos, a principal “confidence building measure” para a criação de condições que permitam, a prazo, a estabilização de uma arquitectura de segurança e de defesa no continente europeu. No ano em que celebramos o quinquagésimo aniversário da Aliança e em que ocorrerá o seu primeiro alargamento (à Polónia, à Hungria e à República Checa), bem como uma nova revisão do seu Conceito Estratégico, a experiência da Bósnia representa ainda o principal arrimo para ultrapassar desconfianças e enquistamentos e para comprovar a necessidade imperiosa de encontrar fórmulas políticas e militares que potenciem a segurança colectiva no respeito pelas opções e diversidades nacionais.
23. A NATO modificou-se profundamente nestes últimos anos e vai entrar num novo ciclo de vida. Desta forma mostrou-se – e decerto

continuará a mostrar-se – capaz de enfrentar, com êxito, novos desafios e novas ameaças. Sem exageros nacionalistas, creio que Portugal se pode orgulhar do contributo que deu para essa transformação. A única recompensa que esperamos, como portugueses, é a de que os nossos filhos possam, daqui a cinquenta anos, continuar a celebrar esta data em paz! Isso significará que teremos mantido intacta a nossa “veia comemoracionista” que decerto continuará a ser um dos nossos grandes traços de identidade no Século XXI.

O Poder de Decisão na OTAN*

Alvarenga Sousa Santos

General, Chefe de Estado Maior da Força Aérea

* 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.

Quando foi acordada a primeira intervenção terrestre da Aliança Atlântica, desempenhava eu o cargo de Representante Militar Permanente (MILREP) no quartel general da NATO. Dada esta coincidência tive a oportunidade de participar, no Comité militar, nas acesas e demoradas discussões entre os representantes nacionais até que fosse obtido consenso. Ainda no exercício das minhas funções, e acompanhando o Embaixador Martins da Cruz, assisti às discussões que, sobre os mesmos assuntos, tiveram lugar no NAC e ao esforço efectuado por todos os países para que pudessem ser alcançadas soluções de compromisso, aceites por todos.

Neste processo foi de grande utilidade a experiência que algumas nações já tinham em operações deste tipo, e os bons desempenhos da IFOR e SFOR, foram muito beneficiados pelos conhecimentos divulgados, discutidos, acordados e finalmente inseridos no plano de operações, por acção destas nações.

Como contributo para o debate vou descrever o processo de tomada de decisão na NATO.

Para o efeito falarei inicialmente das entidades que neste contexto são envolvidas e posteriormente dos procedimentos aprovados e utilizados que, embora elaborados para situações de Art.º 5º se revelaram relativamente adequados às novas solicitações. Para finalizar e numa breve síntese procurarei relacionar este processo com a realidade do que aconteceu na Bósnia.

CONSELHO DO ATLÂNTICO NORTE (NAC)

A autoridade do Conselho do Atlântico Norte resulta directamente do Tratado do Atlântico Norte e as suas decisões têm o mesmo valor seja qual for o nível a que sejam tomadas. (*Conselho Permanente/Ministeriais/Cimeira*). O NAC é o *forum* principal para a consulta política, com reuniões no mínimo semanais onde, sem grande formalidade, as discussões são directas e francas.

A consulta é também periodicamente efectuada noutros *fora*, todos eles sob a autoridade do NAC, tais como o Comité Político (SPC), o Grupo de Coordenação Política (PCG), Grupos de Trabalho Políticos Ad hoc, etc. Todos estes grupos têm a finalidade de iniciar ou esclarecer as discussões políticas, facilitando as consultas entre os representantes nacionais e

quando solicitados prepararem relatos ou recomendações para serem presentes ao NAC.

São também efectuadas consultas regulares relativas a assuntos de relevância política com países que integram a Parceria para a Paz (PfP), no contexto do Conselho para a Parceria Euro-Atlântica (EAPC), com a Rússia no contexto do Conselho Conjunto Permanente (PJC) NATO-Rússia, com a Ucrânia através da Comissão NATO-Ucrânia, e ainda com os países participantes no Diálogo para o Mediterrâneo.

Ao fazerem depender o seu processo de tomada de decisão do consenso e consentimento comum, os aliados salvaguardam as iniciativas e prerrogativas do seu país e, em simultâneo, disponibilizam os mecanismos e procedimentos que lhes permite actuar rápida e decisivamente em conjunto. A prática de consulta e troca de informação, diária e em conjunto, permite manter uma rotina que garante a possibilidade de reunir as autoridades políticas nacionais, num reduzido espaço de tempo e com conhecimento antecipado das várias preocupações (posições) nacionais, para acordar políticas comuns.

COMITÉ MILITAR

O Comité Militar (MC) é responsável por apoiar e aconselhar o NAC em assuntos de carácter militar. Os seus membros são os Chefes de Estado-Maior conjunto (CHODs), que reúnem normalmente três vezes por ano. Cada um dos CHODs nomeia um Representante Militar Permanente (MILREP) que o representa nas sessões permanentes.

O MC é ainda responsável, perante o NAC, pela conduta de todos os assuntos militares da Aliança e pela eficiência das suas agências. Este Comité proporciona as condições para a consulta e cooperação, entre todas as nações signatárias, no referente a assuntos de carácter militar relacionados com o Tratado. Os MILREPs na sua capacidade nacional defendem os interesses das suas nações mantendo no entanto, uma postura de abertura à discussão e negociação, que normalmente permite um acordo de compromisso consensual, no interesse global da Aliança. O Comité é responsável por recomendar ao NAC as medidas consideradas necessárias para a defesa comum na área da NATO e emana directivas relativamente a assuntos militares aos comandantes estratégicos (MNCs/SCs), cujos representantes estão sempre presentes nas suas reu-

niões, contribuindo desta forma para a elaboração de conceitos estratégicos globais para a Aliança. É ainda responsável pela preparação anual da análise a longo prazo sobre as capacidades de países, áreas ou situações de potencial risco para a Aliança.

As suas reuniões na rotina, são normalmente no dia imediato às reuniões do NAC, que são às quartas feiras, para no mais breve espaço de tempo possibilitar a implementação imediata das directivas políticas emanadas. Na prática, as reuniões são convocados sempre que necessário e, tanto o NAC como o MC, reúnem com uma frequência muito superior (em 1998 o MC reuniu 180 vezes).

No âmbito do Conselho para a Parceria Euro-Atlântica (EAPC) e Parceria para a Paz (PfP), o MC reúne regularmente com os países que integram estas parcerias.

COMANDANTES ESTRATÉGICOS (MNCS/SCS)

Os comandantes estratégicos, nomeadamente o SACEUR e o SACLANT, são responsáveis perante o Comité Militar pela conduta de todos os assuntos militares na sua área de responsabilidade e, pessoalmente ou através dos seus representantes, constituem uma fonte de conhecimentos operacionais que se tem demonstrado essencial para a formulação de recomendações ao NAC ou, no sentido inverso, de transposição das directivas políticas em militares.

De uma forma similar, a representação dos MNCs nos grupos de trabalho subordinados ao Comité Militar ou ao NAC, permite a manutenção de um relacionamento e de um fluxo de informação e comunicação extremamente frutuoso, permitindo dar a conhecer, aos vários representantes políticos e militares nacionais, a lógica militar e transmitir aos MNCs as sensibilidades (político-militares) dos vários países.

PROCESSO DE PLANEAMENTO OPERACIONAL

Abordando agora o processo de Planeamento Operacional, em termos gerais, é um processo coordenado e conjunto, que tem por finalidade determinar o melhor método de consecução de determinadas tarefas operacionais ou planeamento de tarefas possíveis no futuro. Este pro-

cesso é aplicável a todo o planeamento conjunto para qualquer área de operações e a forças de qualquer dimensão e permite aos vários comandantes traduzirem a estratégia e objectivos da Aliança em planos para acções militares, especificando a forma como as operações irão contribuir para ser alcançado o sucesso num determinado espaço e tempo.

A sua finalidade é produzir Planos de Contingência (COP's), Planos de Operações (OPLAN) ou Ordens de Operações (OPORDER), neste último caso quando se reportam à execução de uma tarefa atribuída a um determinado comandante.

No caso da NATO, todos os planos são elaborados de acordo com as directivas políticas e militares emanadas pelo NAC. O seu desenvolvimento exige a consulta das autoridades nacionais dos diversos países intervenientes e é normalmente iniciada ao nível dos MNCs, através dos Representantes Militares Nacionais (NMRs). Nesta fase do planeamento, e ainda sem qualquer comprometimento formal, é solicitado às nações uma indicação da sua receptividade para disponibilizar forças e meios para a operação.

O OPLAN após elaborado é submetido à apreciação das nações que através dos MILREPs o discutem no MC, sendo por fim remetido ao NAC para aprovação.

O pedido de implementação do OPLAN poderá ser originado por uma ou várias nações no NAC ou pelo MNC e materializa-se através de uma mensagem de pedido de activação (ACTREQ).

Embora os planos não possam ser implementados antes da sua aprovação pelo NAC, o MNC em questão poderá solicitar, às nações, a preparação antecipada das forças e meios através da mensagem de aviso de activação (ACTWARN), informando assim da possibilidade de implementação e solicitando uma maior prontidão de determinadas unidades identificados no plano. Para as operações não-Art.º 5º, o NAC tem reservado o direito de aprovação desta mensagem antes do seu envio.

As nações respondem à mensagem de aviso de activação (ACTWARN) com a mensagem de preparação de forças (FORCEPREP), indicando a intenção nacional de atribuir as forças e capacidades solicitadas, assim como de aumentar a sua prontidão.

Após aprovação da implementação pelo NAC, o MNC enviará a mensagem de activação (ACTORD), iniciando a execução do plano.

As nações completam o processo com a mensagem de transferência de autoridade (ORBATTOA) para os MNCs, transferindo o comando e con-

trolo das forças e capacidades envolvidas. Para as operações não-Artº. 5º até agora conduzidas, apenas tem sido transferido o controlo operacional (OPCON) das forças.

Se o tempo não permitir a manutenção integral dos procedimentos acima explicitados, é possível acelerar o processo combinando estágios numa só mensagem (Ex: combinando as mensagens ACTWARN e ACTREQ).

PROCESSO DE DECISÃO UTILIZADO

Após ter dado uma panorâmica do processo de elaboração e decisão para o planeamento operacional na Aliança, quero agora sintetizá-lo para deixar bem claro o ciclo utilizado para a aprovação dos planos relativos às operações de paz até agora ocorridas.

Após a identificação da crise, o NAC discute a apreciação político-militar e decide a necessidade de uma potencial intervenção militar (sob a responsabilidade da ONU ou OSCE). Identifica os objectivos militares e solicita às autoridades militares NATO (NMAS) o leque de opções militares compatíveis com a situação. Após a resposta dos NMAS, é identificada a (as) opção (opções) que melhor se coadunam com os objectivos a atingir. Após discussão, decorrente da qual os objectivos militares poderão ser redefinidos, é aprovada uma opção e solicitado aos NMAS a elaboração do Conceito de Operação, acompanhado da análise de situação que o fundamenta, e da listagem da necessidade de forças (*Statement of Requirements – SOR*). Após a aprovação do conceito de operação e da listagem da necessidade de forças (SOR) os MNCs elaboram e enviam o plano de operações e anexos ao Comité Militar que o discute e, após ser obtido acordo, o envia ao NAC para aprovação, acompanhado dos anexos principais (key annexes); os restantes anexos são aprovados apenas no Comité Militar.

É também o NAC que autoriza o envio das mensagens de aviso de activação (ACTWARN) e da ordem de activação (ACTORD).

Embora no NAC, aliás como no MC, todos os aspectos sejam detalhada e amplamente discutidos, parece-me curioso um à parte, para vos contar que, por exemplo, no respeitante ao controlo a estabelecer no desenrolar da operação, existiram acesas discussões com posições frontalmente opostas; enquanto um país entendia que o NAC deveria manter uma micro-gestão da operação, em contacto directo com o comandante no

Teatro a quem poderiam dar ordens directamente, outro considerava que era suficiente ter informações regulares do desenrolar dos acontecimentos, pois a execução das operações militares não eram do âmbito do NAC. Os argumentos de um e outro lado foram muitos, acabando por prevalecer o que no meu entender correspondia ao bom senso, isto é o respeito pela cadeia de comando.

Uma breve referência aos Anexos principais que são nove: **A.** Concerto de operações – **B.** Organização e relacionamento de comando (Transferência de Autoridade) – **D.** Informações (Análise de Risco, Contra Informação e Segurança) – **E.** Regras de Empenhamento (ROES) (Intenção e Acto Hostil, ROEs para operações terrestres e aéreas) – **L.** Operações Psicológicas – **P.** Guerra Electrónica, **Q.** Sistemas de Informação e comunicações – **X.** Informação Pública –, **HH.** Procedimentos para forças não-NATO. Gostaria de fazer uma referência especial ao *Anexo E – Regras de Empenhamento*, assunto em torno do qual se gera normalmente importante discussão entre os vários representantes nacionais, na tentativa de encontrar posições consensuais e aceitáveis por todos.

As regras empenhamento, são directivas emanadas da autoridade militar competente em que se especificam as circunstâncias e limitações de utilização das forças durante operações militares. A formulação das ROEs é influenciada por uma variedade de factores. Antes de mais devem ser legais. A lei internacional define os limites legais para o uso da força durante operações militares, no entanto, as leis nacionais podem restringir ainda mais essa utilização de acordo com a situação ou tipo de operação militar. Dentro deste quadro legal, o NAC proporciona directivas políticas para a conduta da operação militar, e aprova as ROEs que considera adequadas às circunstâncias existentes e que sirvam os objectivos pretendidos.

São portanto directivas para o pessoal e forças militares que definem as circunstâncias, condições, nível e forma de aplicação da força. À excepção da legítima defesa, em tempo de paz ou em operações onde a hostilidade ainda não foi declarada, as ROEs aprovadas constituem a única autoridade para o emprego da força por pessoal ou unidades militares.

Em situações de crise qualquer força, destacada dentro ou fora do território nacional, deve ter ROEs bem definidas e detalhadas e que sejam suficientes face à ameaça conhecida ou provável.

As directivas políticas nacionais ou aliadas poderão também constituir um indicador para a escalada, manutenção ou redução das ROEs.

No caso deste tipo de operações, as ROEs são muitas vezes de responsabilidade individual e assim na Bósnia, mesmo o Soldado, tem consigo um conjunto de ROEs que são aquelas para que está autorizado, podendo ser responsabilizado pessoalmente caso as ultrapasse (Noruega, Dinamarca, Holanda).

O CASO CONCRETO DA BÓSNIA-HERZEGOVINA

Para ilustrar o que acabo de vos transmitir vou descrever-vos, ainda que em síntese, a actuação e o processo de decisão das instâncias superiores da NATO, no conflito da Bósnia-Herzegovina, em que a acção da Aliança, em apoio das NU e conjuntamente com um esforço diplomático intenso, levou a um cessar-fogo no Outono de 1995 e tornou possível uma solução negociada para o conflito.

Desde 1992, data a partir da qual aceitou apoiar operações de manutenção de paz, numa base de análise caso a caso, a NATO colaborou em várias decisões importantes, que levaram ao desenvolvimento de operações navais e aéreas no Mar Adriático, em conjunto com a UEO, para supervisionar e fazer cumprir as sanções, o embargo e a zona de interdição aérea decretadas pelas Nações Unidas (Operações “Sharp Guard” e “Sky Monitor”).

Após a entrada da UNPROFOR (Força de Protecção das NU) no T.O., e face à incapacidade da própria força para manter a sua segurança devido ao agravamento progressivo da situação no terreno, a NATO disponibilizou apoio aéreo a esta força, impôs a proibição de voos não autorizados no espaço aéreo da Bósnia (Operação “Deny Flight”) e autorizou “raids” aéreos para aliviar o cerco de Sarajevo e obrigar a retirada da artilharia pesada sérvia, para responder a qualquer violação às restrições impostas e para protecção de outras áreas ameaçadas, designadas pelas NU como “áreas seguras” (safe areas) (Zepa, Srebrenica, Blhac, Tuzla e Gorazde). Face aos resultados pouco animadores obtidos pela UNPROFOR, que culminaram na captura de observadores e a sua utilização como reféns pelas forças sérvias bósnias, as NU concluíram que não existiam condições para a manutenção daquela força no T.O.

Assim, em Julho de 1994, foi solicitado à NATO preparar um plano de contingência para apoiar a retirada das forças das NU da Bósnia e da Croácia, se tal necessidade se tornasse inevitável.

Quando, em 1995, começaram a tomar forma as condições mínimas para um processo de paz, a Aliança reafirmou a sua disposição para ajudar a implementar um Plano para fazer cumprir os aspectos militares dos acordos de paz, alcançados em Dayton.

Assim, mandatado pelas NU, o NAC estabeleceu orientações claras às Autoridades Militares da Aliança (NMA) sobre os objectivos políticos da operação e encarregou-as de desenvolver os planos apropriados, onde se incluíam o conceito de operações, a dimensão, composição e organização da força, a estrutura de comando, etc. Esta tarefa foi atribuída ao SACEUR. *Como curiosidade gostaria de recordar a posição assumida por Portugal no NAC e no MC, em que ficou claro que não aceitaríamos a participação de forças da Indonésia na IFOR e que as nossas forças não poderiam ser empregues no processo de retirada do contingente indonésio na UNTAES, na Eslavónia oriental, se tal viesse a ser necessário. Esta posição serviu para chamar a atenção para uma situação pouco conhecida de alguns e mesmo desconhecida de outros.* Retomando a descrição do plano, depois de apreciado e discutido exaustivamente ao nível do Comité Militar e após a introdução das alterações julgadas convenientes, transitou para o NAC para continuação da discussão a nível político e aprovação. Paralelamente, as NMA, autorizadas pelo NAC, iniciaram o processo de pedido de disponibilização e de preparação de forças aos países-membros (ACTREQ).

Após obtida a aprovação final do NAC e transferida a autoridade das NU para a NATO para desencadear a operação (2ODEZ95), o SACEUR implementou o Plano de Operações (Operação “Joint Endeavour”) e emitiu o aviso de activação (ACTWARN) e a ordem final para as forças dos vários países avançarem para o T.O. (ACTORD). Como se vê foi seguido na prática o processo previsto atrás descrito.

Em relação à SFOR, que em Dezembro de 1996 sucedeu à IFOR, foi seguido um procedimento semelhante e o mesmo está certamente a acontecer no que respeita ao Kosovo.

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 Poos, 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 unificado.

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 Ministérios 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 um 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.

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 contas 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 a 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, prenhes 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 pusilanimidade 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.

Portugal e as Operações de Paz na Bósnia: A Preparação das Forças

Octávio de Cerqueira Rocha

General do Exército (Ref.)

Chefe de Estado-Maior do Exército entre OUT1992 e ABR1997

A década de 90 permanecerá como importante referência para Portugal e para as suas Forças Armadas, para o Exército, porque marca o início de uma crescente participação militar, em operações no exterior, no âmbito das chamadas novas missões em apoio da política externa do Estado e satisfação dos compromissos internacionais assumidos, em simultaneidade com um profundo processo de reestruturação que abrangeu todos os sectores da Instituição Militar.

Essa reestruturação, muito exigente em termos de planeamento, decisão e execução e colocando ou originando problemas complexos, designadamente, na área da administração dos recursos humanos, nuclear para o Exército: a introdução em 1993 dos Regimes de Voluntariado e de Contrato (RV/RC) e do Serviço Efectivo Normal (SEN) de 4 meses e as sequelas da aplicação do Dec. Lei 15/92 que reduziu em cerca de 1400, os Quadros Permanentes (QP) de oficiais e sargentos (tanto num ano como ao longo da década de 80), com consequências, em especial para os serviços administrativo-logísticos, que ficaram desguarnecidos.

Deve ainda notar-se que:

- a preparação das forças para a Bósnia-Herzegovina (BiH) dá-se no início da segunda metade da década, com mudança de Governo em Portugal, – a decisão de participar na *Implementation Force* (IFOR) foi uma das primeiras e mais importantes tomada no final de 95, pelo XIII Governo;
- o aprontamento das forças ocorreu em simultâneo com a preparação de outras unidades do Exército para actuar em África e com a sustentação das que já operavam nesse continente, ou seja uma acção simultânea em duas frentes completamente diferentes, excêntricas e a grande distância de Portugal: a preparação de uma força para actuar na Europa Central e a sustentação de duas forças em operação na África Austral e aprontamento de uma unidade para reforço destas últimas;
- as duas principais Grandes Unidades (GU) do sistema de forças terrestre, encontravam-se, a Brigada Aerotransportada Independente (BAI) em levantamento e a Brigada Mecanizada Independente (BMI) em processo de reorganização;
- decorriam as primeiras aquisições no âmbito da 2ª Lei de Programação Militar (LPM), programas que absorviam parte importante das possibilidades dos órgãos logísticos apropriados.

A participação do Exército no novo quadro de missões, será progressivamente maior, tanto no que respeita aos efectivos empenhados, como à qualidade dessa participação: Observadores/Monitores, Equipas médicas, Unidades de Apoio, Unidades de Combate.

Esta sequência traduz, com alguma fidelidade, o aumento da prontidão operacional do Sistema de Forças do Exército e da capacidade de sustentação das Forças, tornada possível após as acções de reorganização e modernização, esta ainda que insuficiente, realizadas especialmente na primeira metade da década.

Como registo dessa situação permanecerá a Guerra do Golfo (Operação *Desert Storm*). Lembrem-se os esforços que o Exército desenvolveu a nível de estudos e planeamento para estruturar uma Unidade operacional que pudesse integrar a Força Multinacional constituída pelos Países Aliados e Amigos. Apesar das dificuldades, conseguiu-se estruturar um Agrupamento de Armas Combinadas (Agrupamento de Forças), à custa de meios da BMI/CMSM (Brigada Mista Independente/Campo Militar de Santa Margarida) e da Brigada de Forças Especiais (BFE). Mas a previsão da natureza das operações a desenvolver e, principalmente, as dificuldades de assegurar exigente sustentação por apreciável período de tempo, contribuíram certamente para que não fosse recomendado o empenhamento de uma unidade de combate.

A participação do Exército acabou por ser pouco significativa. Apenas alguns meios do Serviço de Saúde. Sabemos que essa situação, no seio do sistema de Alianças a que pertencemos, não foi positiva.

Mas, a partir daí muita coisa mudou e muito se fez, no sentido de atingir o mais rapidamente possível, patamares de operacionalidade que permitissem a disponibilidade de Forças para cumprir missões diversificadas num quadro multinacional.

O emprego do Exército em operações de paz intensificou-se a partir de 1991, nas suas diferentes modalidades, surgindo a primeira Unidade constituída, de apoio, o Batalhão de Transmissões n.º 4 (BTm4), atribuída à ONUMOZ, de Abril de 1993 a Dezembro de 1994. Manteve um efectivo médio de cerca de 500 militares.

De Abril de 1995 e até há pouco tempo, o Exército participou na UNAVEM III e na MONUA, em Angola, com três Unidades: Companhia de Transmissões n.º 5 (CTm5), Companhia Logística n.º 6 (CLog6) e Destacamento Sanitário n.º 7 (DestSan7), (este desde Setembro de 1997), com efectivo

médio da ordem de 400 militares e no Sahara Ocidental, na Operação MINURSO com 17 oficiais, um dos quais Brigadeiro, Comandante da Operação.

Todas estas unidades eram exigentes na especialização do seu pessoal e na sofisticação dos seus equipamentos.

No que respeita à Bósnia-Herzegovina, Portugal assume importantes responsabilidades e mantém uma presença significativa a partir de Julho de 1991 na Missão de Monitorização da CEE/EU (ECMM).

Recorde-se que tanto a nível diplomático como militar, Portugal assumiu importantes responsabilidades, designadamente a nível da componente militar da ECCM, cujo comando foi sucessivamente entregue a dois Brigadeiros do Exército.

Portugal não participou com Forças Terrestres na UNPROFOR que se desenvolveu na BiH de Janeiro de 1992 a Dezembro de 1995. Esteve presente com Observadores Militares e Equipas Médicas, que cumpriram bem as suas tarefas e contribuíram, com a sua experiência, para as intervenções ulteriores.

O esforço da participação nacional recaiu na Marinha com um ou dois navios em permanência no Adriático, nas Operações *Sharp Vigilance*, *Maritime Guard* e *Sharp Guard* entre Julho de 1992 e Janeiro de 1995, e na Força Aérea na operação *Sharp Pence* com dois P3 ORION de Setembro de 1991 a Junho de 1993.

A preparação da componente operacional do Exército para emprego no âmbito das operações de apoio à paz começou em 1994, (Directiva de 13 de Outubro de 1994).

A preparação das Forças do Exército para emprego na ex-Jugoslávia, iniciou-se em princípios de 1995 (Directiva de 17 de Fevereiro de 1995), na previsão inicial de uma participação no apoio à retirada de forças da UNPROFOR, que não se concretizou e que veio a confirmar-se na IFOR.

Para a determinação da natureza e estrutura da Força a destacar, foram devidamente ponderados factores de ordem externa como sejam:

- a missão;
- o ambiente operacional: características da área de operações (terreno, condições meteorológicas e populações), ameaças e riscos, duração da operação e distância do Teatro de Operações (TO) à Base Logística em Portugal;

- características e natureza das Forças Aliadas, dependência de comando, apoios operacionais e logísticos, no TO;
- e factores de ordem interna, como sejam:
 - condicionamentos da componente operacional do sistema de forças;
 - escalão da Unidade a atribuir: capacidade de auto-protecção e defesa e capacidade de auto-sustentação logística;
 - situação em recursos humanos: efectivos em RV/RC e voluntariado para a missão.

Vejam os então alguns aspectos concretos. Para os estudos do ambiente operacional, foi importante a contribuição do Serviço de Informações Estratégicas. Na altura ainda da responsabilidade da Divisão de Informações do Estado Maior General das Forças Armadas (DINFO/EMGFA – hoje SIEDM), disponibilizou à Divisão de Informações Militares do Exército elementos de informação importantes para fundamentar decisões prévias e formular as propostas relativas à estrutura da Força, dependência de comando e sustentação, que se vieram a revelar adequados à situação.

O confronto das características das duas áreas de operações onde inicialmente se previa o emprego das nossas forças (região de BIHAC ou região de Mostar), aconselhavam o emprego do Batalhão de Infantaria Aero-transportado (BIAT) no sector de Mostar, em particular pelo Inverno menos rigoroso, natureza do terreno e níveis esperados de intensidade dos conflitos.

O quadro de ameaças e riscos – *Figura 1* – foi indispensável como elemento essencial para a estruturação da Força, seu armamento e equipamento especial e para a sua instrução e treino operacional. A atribuição de protecção blindada (CHAIMITES) e de 1 Destacamento de Engenharia com alguma capacidade de desminagem, são exemplos que decorrem da análise das Informações disponíveis.

OPLAN 10405 "JOINT ENDEAVOUR"
FORÇA DE IMPLEMENTAÇÃO DE PAZ IFOR

AMEAÇAS E RISCOS

GRAU DE PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA	AMEAÇAS E RISCOS
ALTA	- EXISTÊNCIA DE MINAS DISSIMINADAS PELO TERRENO - ACIDENTES DE VIAÇÃO (Caral Meteo, má rede viária deficiente, fadiga e altura de movimentos)
MODERADA	- FLAGELAÇÃO COM: - Armas Ligeiras - Armas de tiro curto (Air/Mort) - IMPEDIMENTO DE MOVIMENTAÇÃO DE FORÇAS OU COLUNAS POR ACÇÃO DE: - Populações - Grupos Armados - Minas - REQUESITOS POR PERÍODOS VARIÁVEIS
BAIXA	- EMBOSCADAS E/OU GOLPES DE MÃO - ACÇÕES CONVENCIONAIS

Figura 1

A escolha da natureza e escalão da unidade foi fundamentada em função dos requisitos operacionais exigidos pelo tipo de missão e ambiente operacional, sublinhando-se que o escalão da unidade – Batalhão – surgia como o mais adequado por ser a unidade de manobra, base da estrutura das GU – Brigada e Divisão, e ser a unidade táctica fundamental: por ter apreciável capacidade de auto-protecção e defesa; por ter apreciável autonomia logística; por ter uma orgânica base flexível e facilmente ajustável aos diversos tipos de missão que caracterizam as operações de paz. Por outro lado, a solicitação de forças pelo SACEUR incidia em batalhões e, em termos comparativos, a atribuição de forças de outros países com a nossa dimensão seria idêntica ou equivalente.

Quanto à natureza da Unidade, o BIAT afigurou-se desde logo o mais adequado ao tipo de missão e tarefas a executar: responsabilidade por uma Zona de Acção, mantendo uma quadrícula de pontos importantes a ocupar; execução de patrulhamentos de itinerários e outros movimentos; contactos com entidades civis e militares das “partes” e com as populações; controlo de zonas de separação (ZOS) e de divisão inter-étnica (IEBL), etc.

Porquê 1 BIAT/BAI e não 1 Batalhão de Infantaria Mecanizada da Brigada Mecanizada Independente (BIMec/BMI) ou 1 Batalhão de Infantaria Motorizada da Brigada Ligeira Independente (BIMoto/BLI) ou um Comando de Brigada?

Vários factores conduziram à decisão de empregar, pelo menos numa 1ª Fase da Operação, 1 BIAT/BAI. Primeiro, os Comandos de Brigada, já não estariam disponíveis, além de que em 1995/96 havia mais dificuldades em estruturar as sub-unidades de um Comando de Brigada. Segundo, o comando da Força no TO foi entregue ao Comando do ARRC (Força de Reacção Rápida do Comando Aliado da EUROPA). A BAI estava já atribuída a esse comando, com carácter permanente; justificava-se assim que um dos seus Batalhões fosse atribuído ao comando a que pertencia. Não faria sentido que na primeira intervenção “a sério” do ARRC, não se observasse o compromisso assumido. Depois porque, inicialmente, se admitiam dois tipos de possíveis missões – de quadrícula, ocupando o terreno (como veio a concretizar-se), ou como reserva do Comando da Força (ARRC). A natureza e as capacidades de uma unidade de Infantaria Aerotransportada, tornam-na particularmente apta para essa tarefa numa situação operacional como a que se desenhava para a BiH. Em quarto lugar, a BAI, levantada no Exército a partir de 1 de Janeiro de 1995, pela integração das tropas Paraquedistas até então na Força Aérea, e do Regimento de Comandos, dava garantias de eficácia e prontidão operacionais, numa situação caracterizada por muitas incertezas e curto prazo disponível para o aprontamento da Força. As tropas Paraquedistas, como as tropas Comando, eram e são detentoras de elevados padrões de prontidão e eficácia operacional e das melhores tradições militares. Acentua-se, em particular, o facto dos efectivos da BAI serem na totalidade voluntários RV/RC, (duas vezes Voluntários), situação que, como se sabe vinha a ser seguida para missões em África e que passou a constituir doutrina a partir de Março de 1996, por decisão do Governo. Refira-se a propósito que, já nas situações anteriores, para o levantamento das unidades, houve sempre mais voluntários do que as necessidades efectivas. Não se duvida que os Batalhões de Infantaria (BI) da BMI, cumpririam também com eficácia essas missões. No entanto, nessa altura, o número de RV/RC de que dispunham era mais limitado do que na BAI e, a sua dispersão por elevado número das Unidades da BMI, ainda dificultaria mais o aprontamento de 1 BI para a BiH. Posteriormente, a situação em efectivos RV/RC melhorou e foi possível que a BMI, como iremos relembrar, pudesse vir a aprontar Forças para o TO da BiH). Refira-se ainda que inicialmente terá sido conside-

rado o emprego da AMF (Land) – Componente Terrestre da Força Móvel do ACE – constituída por Batalhões com elevada mobilidade e prontidão operacional, primeiro escalão de intervenção nas situações de conflito. A confirmar-se tal hipótese, o BIAT seria também a unidade mais adequada a tal tipo de Forças. Finalmente, poderá ainda dizer-se que os custos de preparação e aprontamento de um BIMEC/BMI eram consideravelmente superiores e o prazo de preparação também era maior. A decisão recaiu assim num BIAT/BAI – o 2º BIAT.

Outro problema interessante que surgiu e que se julga ter sido bem resolvido, dizia respeito à dependência de Comando do 2º BIAT, no sector operacional que lhe fosse atribuído.

No planeamento de Forças foram ponderadas as hipóteses de atribuição do BIAT (PO) a uma Brigada de Comando Italiano (IT) ou Espanhol (SP), tendo sido entendido como mais conveniente a atribuição a uma Brigada de Comando Italiano, privilegiando critérios de natureza militar: relações bilaterais entre quadros e tropas (20 anos de intercâmbio e treino cruzado); exercícios combinados com a BMI e BAI; afinidade de cultura e língua; facilidades no apoio logístico (interoperabilidade de meios, abastecimentos comuns (Memorandum Of Understanding – MOU) e proximidade das bases logísticas em Itália); recente atribuição à 3ª DIV IT (Milão) do 2º Comandante para a Logística (1 Brigadeiro PO) e de oficiais para o Estado-Maior da Divisão.

A opção de atribuição a uma Brigada de Comando Espanhol também preenchia, do ponto de vista técnico/militar, praticamente os mesmos requisitos, com excepção da proximidade das Bases Logísticas em IT e menor interoperabilidade dos meios.

A decisão recaiu assim, como se disse, na Brigada IT.

Outras hipóteses diziam respeito à eventual atribuição da Brigada IT (que incluiria o BIAT/PO) à Divisão Francesa (DIV FR no Sector de Mostar) ou à Divisão do Reino Unido (DIV UK no sector de Gornji) – *Figura 2*. Acabou por ser à DIV FR, o que teve o acordo nacional, também pelas características da área de operações e outros critérios de natureza militar. Como nota de interesse, salienta-se que o Sector da DIV FR (com 2 Brigadas FR, 1 Brigada SP e 1 Brigada IT, (BIAT PO)), correspondia aos Países e Forças da EUROFOR, Comando a que a BAI foi atribuída (“duplo chapéu” EUROFOR – ARRC).

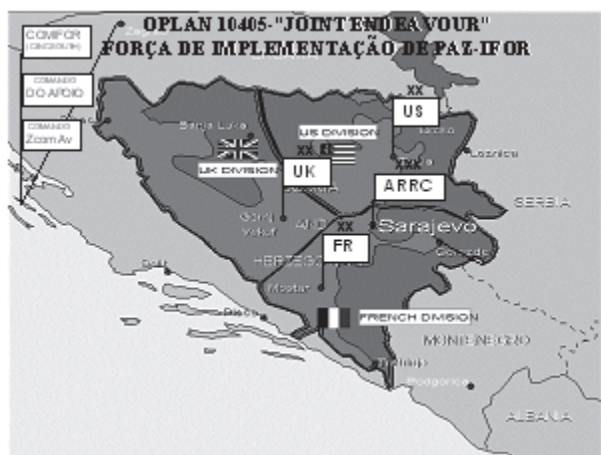


Figura 2

O Contingente do Exército foi estruturado em 3 elementos, com efectivos totais de 924 militares – *Figura 3*: o 2º BIAT com 678, o Destacamento de Ligação com 21 e o Destacamento de Apoio de Serviços com 225. O contingente incluía 1 Destacamento de Engenharia com capacidade de detecção minas e armadilhas e trabalhos de engenharia, e dispunha do

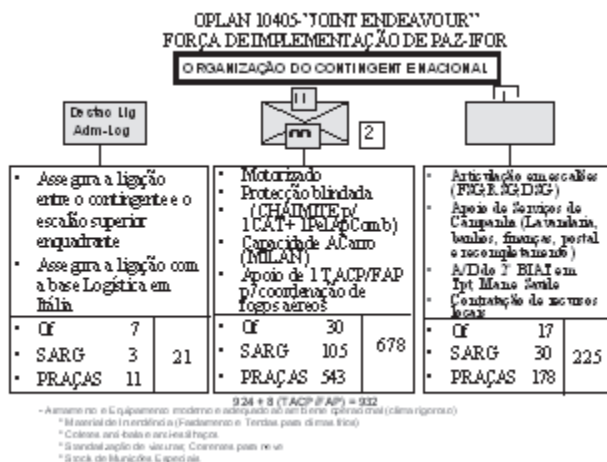


Figura 3

apoio de 1 Destacamento Avançado de Controlo Aerotático da Força Aérea para a coordenação de fogos aéreos. Mais de 20% dos efectivos são quadros (54 oficiais e 141 sargentos) – *Figura 4*.

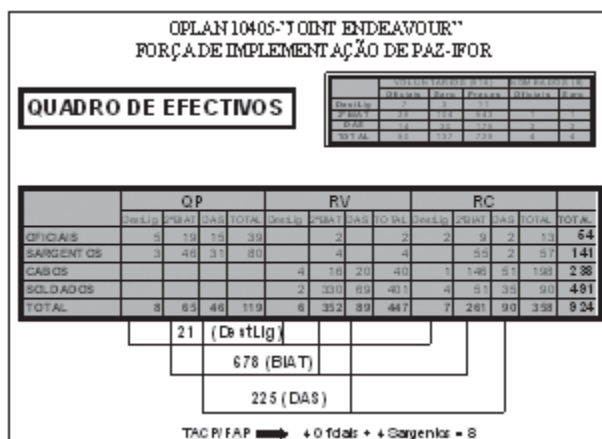


Figura 4

No verão de 1996 considerou-se oportuno proporcionar a Elementos de Operações Especiais do CIOE/LAMEGO, alguma experiência operacional no TO da BiH, o que se concretizou no 1.º trimestre de 1997, com o envio de Equipas de Operações Especiais que actuaram junto das unidades congéneres Italianas. O CIOE, posteriormente, tem vindo a ser empregue em operações de segurança e resgate de nacionais em África.

Um dos componentes mais importantes e complexos do planeamento para o emprego das Forças Nacionais, foi o Plano de Transportes.

Os aspectos essenciais considerados foram: as responsabilidades nacionais, (deslocar as forças para o TO, recebê-las e posicioná-las em sector, reposicionar forças e o regresso das forças), os condicionamentos nacionais à execução de um Plano desta natureza (capacidade limitada de transporte estratégico, dependência de meios civis fretados – com intervenção do Planeamento Civil de Emergência), e limitações de tempo para operações de fretamento e eventuais condicionamentos de portos e aeroportos de destino.

Para dar uma ideia da importância desta manobra de transportes, refere-se que foram transportados para um TO afastado da Base Logística Nacional

Como a missão impunha a ocupação de três pontos de apoio na proximidade de Gorazde, o 2º BIAT inicialmente ocupou Rogatica-Ustipaca-Kukavice-Vitkovice (enclave de Gorazde). Este dispositivo foi muito condicionado pela disponibilidade das instalações alugadas.

Após visita do CEME ao TO em finais de Fevereiro de 1996 e de acordo com os Comandantes no terreno e da participação em Roma numa reunião de trabalho com o CEME Italiano, o dispositivo foi reformulado, após prévia concordância do CEMGFA:

- a posição de Kukavice foi desactivada por não contribuir para o cumprimento da missão do Batalhão e apresentar muitas vulnerabilidades, (força isolada e de fácil neutralização);
- ocupação de Praça com 1 Pelotão (nova imposição da missão);
- foi obtido algum apoio logístico por parte do Exército Italiano (MOA);
- foi decidido o reforço do Batalhão com viaturas blindadas CHAIMITE, que foram transportadas pela Armada no NRP BÉRRIO;
- o efectivo do Destacamento de Ligação foi reduzido;
- foram completados os planos de contingência para reforço das NF em caso de necessidade.

De acordo com as recomendações da NATO, a rendição das forças foi planeada para quatro meses, a das unidades de combate e para seis meses, a das unidades de apoio logístico.

Foram definidas “Normas de Nomeação e de Administração de Pessoal Militar que integra Missões de Paz e Humanitárias”.

Por Portaria conjunta dos Ministros da Defesa Nacional, Negócios Estrangeiros e Finanças, foram definidas as remunerações e outros direitos do pessoal militar na BiH.

A partir do empenhamento do 3.º BIAT, o Exército, através do Comando do Corpo de Tropas Aerotransportadas (CTAT), estabeleceu um acordo com uma “seguradora”, para criar um seguro de vida individual, iniciativa original relativamente ao empenhamento de forças no exterior, que contribuiu para o moral das tropas e se revelou adequado à situação. Embora o encargo fosse a título pessoal, o processo foi iniciado na perspectiva de mais tarde vir a ser institucionalizado.

Em 12 de Dezembro de 1996, com a finalidade de garantir a estabilização da situação e de evitar o reacender do conflito armado, o Conselho de

Segurança da ONU aprovou, (Resolução 1088), a constituição de nova força multinacional para a BiH, designada por Força de Estabilização – SFOR –, a qual, sob o comando da NATO, iniciaria a sua missão logo após o final do mandato da IFOR (20 de Dezembro de 1996).

Em 17 de Dezembro de 1996 o NAC (Conselho do Atlântico Norte) aprovou o Plano de Operações do SACEUR – OPLAN 10406 (*Joint Guard*), que estabeleceu os princípios de participação dos países NATO e não-NATO (vinte e um), bem como o período de missão e as fases da sua implementação.

Composta por cerca de 30.000 homens (registando-se portanto uma redução de 20.000), o número de Batalhões diminuiu de 32 para 25, a SFOR passou ao comando do LANDCENT (deixou de ser do ARRC).

Para esta operação foi definido o período de 18 meses com avaliação semestral, visando a redução progressiva de forças, até à sua retirada total. Da missão atribuída, deduziu-se que as tarefas militares seriam semelhantes às da IFOR, mas executadas segundo prioridades e critérios selectivos.

No terreno, o TO manteve a divisão em 3 sectores: no sector Norte, uma Divisão sob comando USA e QG em Tuzla; no sector Sudoeste, uma Divisão sob comando RU e QG em Banja Luka; e no sector Sudeste, uma Divisão sob comando FR e QG em Mostar.

Os estudos para a participação nacional, consideraram inicialmente duas alternativas: ou seis aviões F-16 da Força Aérea ou uma unidade do Exército com efectivo inferior ao do BIAT. Para esse efeito, o Exército inicialmente propôs nove opções, com fundamento na sua experiência de um ano no TO, na operação IFOR, e também nas suas maiores e diversificadas possibilidades, tornadas possíveis pela adequação e concretização de acções de reestruturação iniciadas no início da década e, particularmente, porque não obstante as dificuldades e vulnerabilidades da Lei do Serviço Militar em vigor, o efectivo em RV/RC no Exército manteve crescimento constante, permitindo melhorias na componente operacional (atingiu-se em 1997 o efectivo de cerca de 13.000 RV/RC). Essas nove opções correspondiam a diversas capacidades e missões: de comando; acções operacionais, acções humanitárias – *Figuras 7, 8 e 9*: Comando de Brigada – Esquadrão de Reconhecimento – Companhia de Engenharia – Batalhão de Infantaria Motorizado – Batalhão de Infantaria Aerotransportado – Hospital Cirúrgico Móvel (Reduzido) – Destacamento de Operações Especiais – Módulos de Serviços.

CONFIDENCIAL
RESUMO DAS MODALIDADES DE PARTICIPAÇÃO NO PÓS-IFOR

ANEXO A
ALTERAÇÃO 2

OPÇÃO	UNIDADES	MISSÃO	EFFECTIVO TOTAL	PRAZO DE PREPARAÇÃO	ESTIMATIVA DE CUSTOS
A	CMD BRIG C/CCS + EREC + DEST OP ESP	- Planear e conduzir acções operacionais e de ajuda humanitária, se lhe forem atribuídas unidades com capacidade para este último tipo de missão	341 elementos	2/3 meses	P - 202.430 T - 100.000 (a) SM - 282.000 TOT - 3.822.830
B	CMD BRIG C/CCS + CENG + DEST OP ESP	- Planear e conduzir acções de carácter operacional e de ajuda humanitária	317 elementos	Idem	P - 552.690 T - 100.000 (a) SM - 270.800 TOT - 4.038.890
C	CMD BRIG C/CCS + BATALHÃO REDUZIDO (BIMoto ou BIAT)	- Planear e conduzir missões de carácter operacional c/meios orgânicos - Idem de ajuda humanitária, com meios de reforço	q/ BI a 3CAT 429 elementos q/ BI a 2CAT 350 elementos	Idem	BI a 3 CAT P - 465.230 T - 100.000 (a) SM - 292.460 TOT - 4.211.150 BI a 2 CAT P - 388.150 T - 87.000 (a) SM - 245.630 TOT - 3.546.110
D	HOSPITAL DE CAMPANHA/ CIRÚRGICO MÓVEL	- Executar missões de ajuda humanitária	137 elementos	Idem	P - 133.400 T - 13.000 (b) SM - 114.610 TOT - 1.571.120

NOTAS:
(a) - Custo de Transporte Aéreo e Marítimo (Ida e Volta)
(b) - Custo de Transporte Aéreo (Ida e Volta)
(c) - Dificuldades conhecidas Serviço de Saúde Militar fazem prever necessidade apoio médico outros Ramos especialidade Anestesiata - Reanimador

LEGENDA:
P - Custos de Preparação e Aprestamento
T - Custos de Transporte (Ida e volta)
SM - Custos com Sustentação Mensal
TOT - Custo Total da Participação em 12 meses (Exclui 364.000 contos para o voo semanal do C-130)

Figura 7

CONFIDENCIAL
RESUMO DAS MODALIDADES DE PARTICIPAÇÃO NO PÓS-IFOR

OPÇÃO	UNIDADES	MISSÃO	EFFECTIVO TOTAL	PRAZO DE PREPARAÇÃO	ESTIMATIVA DE CUSTOS
E	CMD BRIG C/CCS + CENG + HOSP CAMP	- Planear e executar acções de carácter humanitário c/meios orgânicos - Idem para missões operacionais com meios de reforço	367 elementos	Idem	P - 743.940 T - 100.000 (a) SM - 251.215 TOT - 3.995.920
F	BATALHÃO REDUZIDO (BIMoto ou BIAT) + MÓDULO APOIO DE SERVIÇOS BASE	- Acções de carácter operacional, c/responsabilidade de área	303 elementos	2/3 meses	BIMoto (Reduzido) P - 113.910 T - 26.000 (b) SM - 168.150 TOT - 2.220.110 BIAT (Reduzido) P - 130.760 T - 26.000 (b) SM - 203.700 TOT - 2.663.560
G	EREC + MÓDULO APOIO DE SERVIÇOS BASE	- Missões de reconhecimento, segurança de área e de itinerários	175 elementos	2 meses	P - 144.020 T - 87.000 (a) SM - 140.810 TOT 2.044.140

NOTAS:
(a) - Custo de Transporte Aéreo e Marítimo (Ida e Volta)
(b) - Custo de Transporte Aéreo (Ida e Volta)
(c) - Dificuldades conhecidas Serviço de Saúde Militar fazem prever necessidade apoio médico outros Ramos especialidade Anestesiata - Reanimador

LEGENDA:
P - Custos de Preparação e Aprestamento
T - Custos de Transporte (Ida e volta)
SM - Custos com Sustentação Mensal
TOT - Custo Total da Participação em 12 meses (Exclui 364.000 contos para o voo semanal do C-130)

Figura 8

H	CENG + MÓDULO APOIO DE SERVIÇOS BASE	- Missões de ajuda humanitária às populações e de reconstrução do país	122 elementos	2/3 meses	P - 610.880 T - 13.000 (b) SM - 95.000 TOT - 1.813.280
I	DESTAC OPERAÇÕES ESPECIAIS	- Missões especiais na área do reconhecimento, fiscalização e defesa de pontos sensíveis	- 60 elementos c/Módulo Apoio Serviços - 48 elementos s/Módulo Apoio Serviços	1 mês	P - 177.980 T - 13.000 (b) SM - 59.155 TOT - 950.240

NOTAS:	LEGENDA:
(a) - Custo de Transporte Aéreo e Marítimo (Ida e Volta)	P - Custos de Preparação e Aprontamento
(b) - Custo de Transporte Aéreo (Ida e Volta)	T - Custos de Transporte (Ida e volta)
(c) - Dificuldades conhecidas Serviço de Saúde Militar fazer prever necessidade apoio médico outros Ramos especialidade Anestesiista - Remitidor	SM - Custos com Sustentação Mensal
	TOT - Custo Total da Participação em 12 meses (Exclui 364.000 contos para o voo semanal do C-130)

Figura 9

A decisão recaiu sobre um BI Moto reduzido, aliás preferência a nível NATO por razões que se compreendem – Figura 10.

MODALIDADE ESCOLHIDA

UN	MISSÃO	POSSIB	LIMIT	EFFECT	DURAÇÃO	CUSTOS a)	VANTAGENS
BAT RED BIMoto + Ap Svç	- Acções de carácter operacional c/responsabilidade de área	- Assumir responsab Territ. por Sub-sector - Executar acções autónomas - Defesa de pontos sensíveis - Seg Instal -Seg Itin	Capacidade para acções de natureza humanitária estará associada à sua missão operacional	303 elementos	2/3 meses	BIMoto (Reduzido) P - 113.910 T - 26.000 (b) SM - 168.150 TOT - 2.220.110 (a)	- Elevada visibilidade em termos militares - Cumprir a missão com equip. já no TO - Obter experiência neste tipo de operações

Nota:

a) Não inclui Rendição e voo de C-130

P- Preparação e Aprontamento
T- Transporte (Ida e Volta)
SM- Sustentação Mensal

Figura 10

O Exército, naturalmente, tinha antecipado o planeamento e a preparação, na previsão da continuação da Missão no período pós-IFOR. Os pressupostos da operação foram determinantes para a opção nacional de participar com 1 Batalhão de Infantaria reduzido:

- a SFOR parte da Força IFOR numa configuração reduzida, sendo portanto uma operação de rendição em sector, precedida de uma contracção de forças do 3º BIAT;
- O Batalhão mantém-se, por proposta italiana com apoio francês, atribuído à Brig IT e à Div FR, o que facilita as relações de comando ao nível TO e Exército; facilita igualmente o apoio logístico, visto que o material, o equipamento e as viaturas se mantêm no TO;
- o Batalhão vai manter uma área de responsabilidade idêntica com menores efectivos, com um dispositivo mais concentrado (segurança da força) e menor capacidade operacional (tarefas selectivas; eventual apoio dos escalões Brig e Div);
- o mandato é de 18 meses, (até Junho de 1998), com reapreciação dos níveis de forças de 6 em 6 meses;

Ambiente operacional:

- mantém-se a área de operações, com sensíveis factores de incerteza, de que decorrem ameaças e riscos de nível não muito diferente da IFOR.

A opção por um Batalhão reduzido garantia a coerência no cumprimento das tarefas de dissuasão, estabilização da situação e apoio civil selectivo e, ao mesmo tempo, conferia capacidade mínima de segurança e auto-sustentação por um período de tempo limitado. Contudo se a situação se agravasse, considerava-se que a unidade teria de ser imediatamente apoiada e/ou reforçada o que foi previsto.

Estrutura do Batalhão e efectivos:

- Comando e Companhia de Comando e Serviços (módulo de apoio de serviços e um Destacamento de Engenharia);
- 2 Companhias de Atiradores (com um Pelotão Apoio Combate, com morteiros e anti-carro);
- Efectivos: 319 (22 Oficiais, 58 Sargentos; 239 Praças);
- Protecção blindada (Viatura Blindada de Transporte de Pessoal/ /CHAIMITE).

Quanto à natureza da força optou-se por Infantaria Motorizada e não Infantaria Aerotransportada depois de ponderados os seguintes aspectos:

- As tarefas operacionais a cumprir tinham características de quadrícula: ocupação de terreno, patrulhamentos, contactos com autoridades e populações. A actuação dos dois Batalhões é idêntica;
- A especialidade de “aerotransportado” não constitui uma necessidade da missão;
- O ARRC (Comando da NATO a que a BAI está atribuída) foi substituído no comando da SFOR pelo COMLANDCENT;
- O emprego de outras unidades do Sistema de Forças Terrestre, (da BMI e BLI), vem conferir experiência e reforçar o nível operacional destas Brigadas.

O Exército manteve e mantém hoje, o mesmo nível de Forças na SFOR. Foram empenhados até agora 3 Batalhões de Infantaria Reduzidos/BMI; 1 Batalhão de Infantaria Aerotransportada Reduzido/BAI; e 1 Agrupamento ALFA/BLI. Se acrescentarmos dois BIAT/IFOR estamos perante uma participação significativa: sete unidades de escalão Batalhão com apoio administrativo-logístico, com um efectivo total da ordem dos 2500 H, dos QP e RV/RC, (cerca de 50% dos 5500 H empregues nas Operações de Paz). O desenvolvimento destas operações não foi porém isento de riscos, como se previa, destacando-se os principais:

- Elevado número de minas e armadilhas disseminadas pelo terreno e em muitos edifícios;
- Acidentes de viação provocados pela conjugação das condições meteorológicas com o mau estado da rede rodoviária;
- Acções de hostilidade resultantes de disputas locais;
- Aumento da criminalidade;
- Acções de fogo (snipers).

A estimativa das perdas, (devidas ao combate e não devidas ao combate), foi feita com algumas reservas pela inexistência ainda de dados estatísticos e tabelas de perdas para este tipo de operações.

No entanto, numa tentativa, à partida apresentada com carácter um tanto aleatório e perante o cenário considerado possível de aceitação pelas partes do plano de paz e da presença das forças da NATO e credibilidade da IFOR, foi considerada uma estimativa de perdas, com base nos dados relativos às perdas das forças da ONU, (UNPROFOR), com um efectivo

de 40 000 homens durante um período de três anos na Bósnia, Croácia e Macedónia.

Tendo como base apenas a força da ONU que esteve na BÓSNIA, a sua projecção para o efectivo das nossas forças conduziu à estimativa de um total de 12 perdas (2 mortos) no primeiro ano de operações. Até final da IFOR as perdas das nossas forças foram de 4 mortos e 17 feridos.

Quanto aos custos financeiros, consideraram-se os encargos com a preparação e aprontamento da Força, o treino operacional, os materiais e equipamentos adquiridos e beneficiados (incluindo os da 2ª LPM), os transportes e a sustentação logística/mensal (despesa fixa aproximada de 434 mil contos e despesas variáveis de 176 mil contos para um total aproximado de 600 mil contos). A previsão para o 1º ano era de 10 milhões de contos, mas na execução pouparam-se 2 milhões de contos por contracção de efectivos e progressiva experiência operacional, pelo que o total apurado foi de 8 milhões de contos.

A participação militar portuguesa na IFOR/SFOR, que prossegue, teve características especiais que se julga de interesse sublinhar. Em termos nacionais, traduziu-se no emprego das primeiras unidades a actuar no TO Europeu após a Primeira Guerra Mundial e as primeiras unidades de combate a intervir, no exterior, após 1975. Em termos internacionais, tratou-se de uma intervenção militar sob a égide das Nações Unidas, mas executada sob comando NATO, fora das suas fronteiras originais e que contou com a participação de forças de Países NATO e não NATO, o que demonstra a importância da cooperação militar no âmbito das relações internacionais e aconselha a estreitar essa cooperação. A presença alargada de Quadros Nacionais nos QG internacionais e outras estruturas operacionais é um encargo com contrapartida. Essa presença aumentou consideravelmente, mas julga-se estar ainda aquém no QG/NATO (SHAPE).

Hoje afigura-se claro o propósito do poder político de assumir os compromissos internacionais, através de uma presença militar efectiva, que se concretizou nos últimos seis anos com um carácter permanente em diversas áreas do Globo, na prevenção de conflitos, resolução de crises e segurança de cidadãos nacionais. Parece ter sido acolhida a natureza simultaneamente nacional e supra nacional da Política de Defesa que o Professor Adriano Moreira designou por “soberania de serviço”, conceito que corresponde à “disponibilidade para contribuir para objectivos comuns e que a única legitimidade é a do exercício e que os únicos

contributos reconhecidos são os contributos efectivos, activos". Isso exige, como se sabe, disponibilidade de recursos e de meios militares, em permanência e com capacidade para cumprir um diversificado leque de missões, com duração prolongada e de exigente sustentação. Acresce, como aliás se tem verificado, o emprego simultâneo, em diversas frentes, de unidades das Forças Terrestres. Isto exige que o Sistema de Forças Operacional esteja preenchido e seja efectivamente operacional. O decisor político terá de saber, antes de decidir uma participação militar, quais as forças disponíveis e capacidade de sustentação, incluindo rendições, apoios e reforços.

A alternativa existe: o decisor político define prioridades e níveis das intervenções, ou seja, define para que missões simultâneas o Sistema de Forças deverá ter capacidade imediata (os prazos de intervenção são em regra muito curtos), o que poderá determinar a não participação em todas as operações multinacionais.

A disponibilidade e generosidade Portuguesas e particularmente da Instituição Militar, são uma realidade, resolvem muitos problemas, mas julga-se estarmos no limite além do qual a segurança e o sucesso das intervenções podem ficar comprometidos.

No quadro das missões, há necessidade de as avaliar enquanto referências para o planeamento de forças. Nesta avaliação deverão identificar-se os critérios que fundamentem as opções mais adequadas quanto aos meios e modelos orgânicos, tendo em vista fazer coincidir as prioridades operacionais com as prioridades da atribuição de recursos (LPM).

Se a prioridade for, como se julga adequado, atribuída às "novas missões", sem contudo se esquecer ou perder de vista a missão principal de defesa militar do País, então os conceitos estratégicos e o planeamento de forças devem reflectir essa prioridade. Contudo, a preparação das forças deverá continuar a privilegiar o combate terrestre, que se ajusta a vários tipos de tarefas operacionais, evitando uma formação de cariz mais policial do que militar. Mesmo nas operações de paz, existe uma fronteira clara entre os dois tipos de forças.

Julga-se que a principal vulnerabilidade, que se considera absolutamente prioritário melhorar rapidamente, diz respeito aos recursos humanos, particularmente o recrutamento de voluntários (RV/RC) para o Exército. Hoje temos experiência, capacidades diversificadas para participar em operações de forças multinacionais e na Cooperação com os Países Lusófonos, mas esta disponibilidade pode vir, a curto prazo, a ficar

comprometida por insuficiência de efectivos. No último biénio, o Exército “perdeu” cerca de 1.600 RV/RC, a maioria com experiência de missões no exterior. Como em 1997, continua-se a julgar prioritária a resolução desse problema nuclear, através de nova LSM que tarda em ser aprovada, e de novos incentivos.

Mas outras ilações importantes poderão ser retiradas da experiência da participação de onze unidades em operações de paz com um efectivo de 5.500 homens:

- que foram correctas e adequadas as acções de reestruturação e de alguma modernização do Exército, em especial da sua componente operacional, levadas a efeito nos últimos anos;
- a indispensabilidade de prosseguir os programas de reequipamento no âmbito da LPM, cujos atrasos de execução foram altamente inconvenientes;
- a adequabilidade da doutrina relativa às operações de paz criada a partir das experiências acumuladas e introduzida no Exército; sublinha-se a importância do Centro de Instrução de Operações de Apoio à Paz no Campo Militar de Santa Margarida, criado no Verão de 95;
- a necessidade de garantir a prontidão operacional das Forças, sua projecção e sustentação logística, com meios dos três Ramos das Forças Armadas, a partir de uma capacidade logística própria, que assegure a procura e obtenção, a produção ou a adaptação de equipamentos críticos, essencialmente militares, em prazos normalmente reduzidos. Sempre se advogou, e a operação IFOR veio reforçar essa posição, a imperiosa necessidade de se reduzir uma das nossas principais vulnerabilidades que é a falta de meios para projectar e sustentar Forças no exterior: um Navio Logístico e mais aviões C-130;
- a conveniência de reformular o edifício conceptual da Defesa Nacional e Forças Armadas, o que será certamente incentivado pela esperada actualização do novo conceito estratégico da NATO, embora pareça que não são necessárias grandes alterações. As vulnerabilidades que persistem não estão no quadro conceptual de referência, mas em especial na não concretização da reforma da LSM e atrasos na execução da LPM. Afigura-se também pertinente reanalisar as linhas de comando operacional e administrativo-logístico das chefias militares, no sentido de avaliar a solução que melhor responde às diferentes situações, aquém do estado de guerra.

A forma como decorreu a Missão da IFOR é conhecida. O 2º BIAT, o Destacamento de Apoio de Serviços e o Destacamento de Ligação, unidades que iniciaram a missão tiveram, deve sublinhar-se, tarefa árdua a exigir grande sacrifício e profissionalismo de todos os seus militares. As dificuldades iniciais próprias da entrada em sector num teatro de operações à época caracterizado por condições meteorológicas gravosas, inexistência de instalações minimamente habitáveis, pela imprevisibilidade e existência de riscos decorrentes quer da proliferação de minas e engenhos explosivos e acidentes de viação, quer da incerteza quanto ao nível de conflitualidade, foram ultrapassadas pela inextinguível perseverança e grande generosidade de todos os militares, unidos por um espírito de corpo.

O 3º BIAT soube, depois, aproveitar da melhor forma o trabalho e a experiência do 2º BIAT, dando continuidade e unidade ao cumprimento da missão atribuída às forças portuguesas que se integraram harmoniosa e plenamente no esforço operacional conjunto da Divisão Multinacional Sudeste – sob comando Francês – e da Brigada Multinacional Italiana que enquadraram a força nacional.

A missão IFOR, terminada em 20 de Dezembro de 1996, foi continuada na SFOR, com o emprego de forças da BMI – dois BIMoto Reduzidos. Estas unidades prosseguiram o caminho dos que os antecederam, e cumpriram com igual sucesso, eficácia e profissionalismo as suas complexas tarefas. Tanto a BAI como a BMI mostraram ser excelentes unidades operacionais que se prestigiaram e prestigiaram o Exército, as Forças Armadas e o País.



Artigos

Democracia no Mundo Árabe

*Maria do Céu Ferreira Pinto**

*Professora Auxiliar no Departamento de Ciência Política e
Relações Internacionais da Universidade do Minho*

* Autora, entre outros, de: **The United States and Political Islam: A Study of U. S. Policy towards Islamist Movements in the Middle East**, Reading, Ithaca Press, 1999; "Instability in the Persian Gulf: A Threat to Western Interests", in David Morris, Bob Haigh and Luiz Montanheiro (eds.), **Essays on International Co-operation and Defence**, Sheffield University Press, 1998; "European and American Responses to the Algerian Crisis", **Mediterranean Politics**, vol. 3, nº 3, Winter 1998; "Some U.S. Concerns Regarding Islamist and Middle Eastern Terrorism", **Terrorism and Political Violence**, vol. II, nº 3, Autumn 1999.

O debate ocidental sobre a democracia no mundo árabe refere o carácter excepcional da cultura política do Médio Oriente e a sua impermeabilidade às formas democráticas. Explicações de vária ordem são propostas para explicar a persistência de regimes autoritários e repressivos nesta região. Uma refere o aspecto religioso: o Islão como uma barreira ao desenvolvimento, à liberdade e à democracia. Uma visão menos sofisticada atribui as culpas à mentalidade árabe que é naturalmente inclinada para o autoritarismo¹ e incapaz de aceitar o pluralismo e a crítica. Diz-se com alguma razão que no Médio Oriente falta uma tradição contratual como a que existiu na Europa durante o feudalismo. As cidades do Médio Oriente antigas/medievais representavam mais uma *urbs* – uma aglomeração física de diferentes grupos sociais – do que uma *civitas* – um espaço de interacção e debate colectivo entre estes grupos². Nas grandes metrópoles do mundo árabe coexistiam grupos baseados em critérios como o parentesco, a ocupação, etnia ou a religião (os *ulama*, as corporações, seitas religiosas, grupos étnicos). Mas gozavam de um alto grau de autonomia, não só entre si, mas em relação ao próprio poder central. Havia, assim, uma coexistência baseada na tolerância, não na interacção. Tal explicará possivelmente a fraqueza histórica da sociedade civil³ no mundo árabe.

Alguns autores também referem que na tradição árabo-islâmica não existe a noção de liberdade assente no conceito de individualismo⁴. É que a esfera da liberdade individual é muito reduzida devido ao controle social muito forte que se faz sentir nos círculos mais íntimos, mesmo na esfera do privado por excelência, a família. A cultura árabo-islâmica é, por excelência, orgânica, comunitarista e colectivista.

As explicações são com certeza muitas e de valor diverso. Mas alguns factores objectivos podem ser apresentados, como o faz John Waterbury⁵,

1 Ver, por exemplo, Fatima Mernissi, *Islam and Democracy: Fear of the Modern World*, Nova Iorque, Addison Wesley and Longman, 1993.

2 Nazih Ayubi, *Over-stating the Arab State: Politics and Society in the Middle East*, Londres, I. B. Tauris, 1995, p. 398.

3 Ver Saad Eddin Ibrahim, "The Troubled Triangle: Populism, Islam and Civil Society in the Arab World", *International Political Science Review*, vol. 19, nº 4, Outubro de 1998.

4 Charles Amjad-Ali, "Democratization in the Middle East from an Islamic Perspective", in Elise Boulding (ed.), *Building Peace in the Middle East: Challenges for States and Civil Society*, Boulder: Colo., Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 75.

5 "Civil Society and the Prospects for Political Reform in the Middle East" – conference report, 30 de Setembro – 2 de Outubro de 1994, Civil Society in the Middle East Project, p. 6.

para explicar o excepcionalismo do Médio Oriente, isto é, da sua não participação na terceira vaga de democratização. O primeiro é o facto do Médio Oriente persistirem variadas formas de conflito, convencional e não-convencional, o que tem reforçado os chamados “estados pretorianos” ou “estados da segurança nacional”, onde o imperativo de estar preparado para a guerra justifica a imposição do estado de emergência com a consequente supressão das liberdades e direitos. Certas forças sociais cruciais ao processo de democratização, como a burguesia, os colarinhos brancos e a *intelligentsia* têm estado subordinadas ao estado e não desfrutam da autonomia necessária a uma sociedade civil capaz de controlar o estado. Da mesma forma, instituições que desempenham um papel central no processo de democratização (imprensa, universidades, associações privadas) não têm definição jurídica ou estão mal protegidas pela lei. Certos aspectos do Islão, é certo, não são muito propícios ao desabrochar da democracia.

Paul Salem⁶ identifica outras razões para explicar a fraqueza da sociedade civil e da oposição secular no Médio Oriente: a prevalência de uma mentalidade relativamente ao jogo político como um jogo de soma nula (“winner-take-all mentality”), em que ao vencedor cabe a supremacia absoluta, estando o diálogo e o compromisso com as forças minoritárias, postos de parte. Os estados, bem como as forças de oposição, no seu discurso ideológico têm uma postura missionária o que mina a sua aceitação da tolerância pelo pluralismo de pontos de vista contrários e alternativos. Outro factor aponta para o que aconteceu na cena política do mundo árabe durante as décadas de 50 e 60, em que a direita radical e a esquerda anti-liberal ocuparam todo o espaço político, o que excluiu deste espaço representantes de tendências seculares, liberais e democráticas. Aliás, os ideais liberais foram totalmente desacreditados pelos marxistas e nacionalistas dos anos 50. Também é verdade que as forças seculares se mostraram incapazes de apresentar à sociedade um projecto que galvanizasse a população, e tal deve-se possivelmente ao carácter elitista e intelectual destas forças, cujo discurso nunca conseguiu penetrar as massas. O desenvolvimento da sociedade civil foi bloqueado pela prática dos regimes favorecerem as forças tribais como a sua base de apoio, o que fomentou não só a corrupção no aparelho de estado, como consolidou

6 *Id.*, p. 9.

tendências avessas à modernidade. Um último factor, radica no facto da sociedade internacional, especialmente as grandes potências, não se terem mostrado interessadas em fomentar a democratização destes países com receio de que tal permitisse a emergência de forças contrárias aos seus interesses económicos e estratégicos.

Mas há factores de vária ordem⁷ que, no actual contexto, se impõem aos regimes árabes e que os forçam, pelo menos, a considerar a necessidade de abrir os seus sistemas políticos. O desenvolvimento destas sociedades como resultado do processo de modernização (maiores níveis de alfabetização e urbanização) tem servido para aumentar a consciência política das populações tornando-as politicamente mais intervenientes. A revolução da informação (a proliferação de telefones, computadores, correio electrónico, fax, acesso a canais internacionais de TV, etc.) privou os regimes autoritários do seu monopólio da informação, contribuindo para a formação de uma sociedade mais informada, e, automaticamente, mais consciente.

A onda de democratização que varre o globo desde o desmoronamento do bloco comunista teve um efeito de demonstração para estes povos. O fim da URSS tornou patente de forma quase dramática como regimes autoritários têm pés de barro. A vitória do sistema capitalista/democrático validou a crença na superioridade deste sistema e motiva obviamente as exigências dos povos no sentido de uma maior participação política⁸. Factores demográficos – a expansão rápida da população, principalmente das camadas jovens, e da taxa de urbanização – aumentaram a pressão sobre os estados e diminuíram a capacidade dos regimes comprarem o silêncio da sociedade em troca de concessão de benefícios sociais. Mas, o que fez despoletar a contestação dos regimes foi a crise fiscal⁹ que atinge estes estados desde há alguns anos e que os obrigou a ceder às exigências da população para uma maior participação política.

Mas, outros desenvolvimentos regionais e locais contribuíram para a erosão da legitimidade das chefias árabes. O fim da Guerra Fria privou os

7 Ibrahim A. Karawan, "Arab Dilemmas in the 1990s: Breaking the Taboos and Searching for Signposts", *The Middle East Journal*, vol. 48, n° 3, Verão de 1994.

8 Pete W. Moore, "The International Context of Liberalization and Democratization in the Arab World", *Arab Studies Quarterly*, vol. 16, n° 3, Verão de 1994.

9 Alan Richards, "Economic Roots of Instability in the Middle East", *Middle East Policy*, vol. IV, n° 1-2, Setembro de 1995; "Crises, Elites, and Democratization in the Arab World", *The Middle East Journal*, vol. 47, edição especial, 1993.

governos árabes dos patronos – as superpotências – que os subvencionavam. O jogo em que estes países tentavam extrair concessões aos EUA e à URSS acabou, tendo os regimes árabes sido forçados a liberalizar se queriam continuar a ter acesso à ajuda e investimento estrangeiro. A alteração das condições económicas – a diminuição da renda estratégica paga pelas superpotências, principalmente no caso da URSS, e da renda petrolífera – tornou evidente que os regimes dependerão cada vez mais de rendimentos internos, pressionou-nos a alargar a base do governo.

A Guerra do Golfo e os sucessivos *rounds* de ataques contra o Iraque contribuíram igualmente para o descrédito dos regimes árabes. Ficou bem patente o falhanço de encontrar uma “solução árabe” para o problema iraquiano. A necessidade de recorrer a forças não árabes e muçulmanas para enfrentar o regime de Saddam, veio sublinhar mais uma vez a impotência das chefias árabes. As massas árabes entendem que no pós-Guerra Fria os seus países têm sido alvo de uma crescente manipulação por parte do Ocidente que está interessado em dividir e enfraquecer o mundo árabe e atribuem as culpas aos seus líderes por não saberem fazer face ao Ocidente e a Israel¹⁰. O falhanço do sistema árabe em avançar com uma solução para o conflito entre o Iraque e o Kuwait suscita sérias dúvidas quanto à possibilidade de o mundo árabe resolver conflitos que os dividem: entre a Síria e o Iraque, o Qatar e o Bahrain, Egipto e Sudão, Argélia e Marrocos, Iémen e Arábia Saudita.

No últimos anos, “democracia” tornou-se uma palavra chave na política do Médio Oriente, usada indiscriminadamente por grupos políticos dos mais variados quadrantes. O seu significado varia tendo em conta a ideologia dos que a empregam e é frequentemente usada de uma maneira que a esvazia do seu conteúdo tal como definido no Ocidente. É que o apelo à democracia é, acima de tudo, um protesto contra os actuais regimes exigindo a limitação dos seus poderes e maior participação política.

As reformas políticas que tiveram lugar dificilmente se poderiam classificar como democratização no sentido em que esta é entendida como o

10 Maria do Céu de P. F. Pinto, “O fundamentalismo islâmico e o Ocidente: um “confronto civilizacional”?”, *Política Internacional*, vol. 1, n° 13, Outono-Inverno de 1996.

governo do povo ou da maioria. Por isso há autores que preferem falar de liberalização¹¹ o que implica limitações ao poder do Estado para intervir na vida individual e colectiva.

A reforma política está na agenda de vários Estados árabes porque sectores importantes da sociedade fizeram força para que ela lá fosse colocada. O mundo árabe está envolvido numa profunda crise de legitimidade política que veio ao de cima devido à deterioração das condições de vida, nomeadamente com a redução dos serviços sociais financiados pelo Estado. Estas reformas ocorreram na generalidade dos casos como resultado de motins de rua¹².

Os regimes que organizaram eleições e empreenderam reformas políticas, à excepção do Iémen, foram forçados a fazê-lo devido aos “food” ou “bread riots”. De qualquer modo, há sinais, ainda modestos, de democracia: pelo menos as eleições estão a tornar-se numa característica regular da vida política no Médio Oriente. Pelo menos oito países árabes, que constituem mais de metade da população do mundo árabe, recentemente experimentaram competições eleitorais e/ou actividades multipartidárias¹³. É o caso do Egipto, Jordânia, Marrocos, Turquia, Iémen, Argélia e Síria.

O principal objectivo destas reformas é a manutenção dos poderes¹⁴ numa situação de grave crise socio-económica, cooptando áreas mais vastas da população, distribuindo mais amplamente a responsabilidade por futuras políticas de austeridade e canalizando para canais controláveis grupos políticos ou excluindo aqueles que fiquem fora do consenso nacional definido pelo regime. Por outras palavras, os regimes reagiram com reformas destinadas a envolver elites chave para partilhar responsabilidades no processo de implementação de medidas de austeridade¹⁵.

Os regimes responderam de forma clássica. Em primeiro lugar, ofereceram maior liberdade de expressão, principalmente à imprensa. Foi permitida a crítica aos regimes, bem como a organização de manifestações

11 Editores, “The Democracy Agenda in the Arab World”, *Middle East Report*, vol. 22, n° 1, Janeiro-Fevereiro de 1992, pp. 3-4.

12 *Id.*.

13 Ver Michael C. Hudson, “After the Gulf War: Prospects for Democratization in the Arab World”, *Middle East Journal*, vol. 45, n° 3, Verão de 1991.

14 Gawdat Bahgat, “Democracy in the Arab World: An Elitist Approach”, *International Relations*, vol. XII, n° 2, Agosto de 1994.

15 Ver Gudrun Krämer, “Liberalization and Democracy in the Arab World”, *Middle East Report*, vol. 22, n° 1, Janeiro-Fevereiro de 1992, p. 24.

políticas. Um segundo passo, envolveu a eliminação de restrições à liberdade de organização, com a legalização de associações políticas e religiosas e de certos partidos políticos. Uma população atenta e um sistema judicial puderam esporadicamente controlar os abusos do poder. Mas, não é intenção dos regimes tolerar críticas às linhas básicas da política interna e externa e muito menos aceitar mudanças no governo como resultado de eleições livres e democráticas.

Em quase todos os casos, estas reformas foram impostas por instituições representando o capital internacional, nomeadamente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. São reformas que têm a sua fundamentação teórica no chamado “Washington consensus” que preconiza a estabilização das economias em crise através de rigorosas políticas fiscais e monetárias e a redução do papel e dimensão do estado¹⁶. O processo de reformas mais profundo deu-se no Egipto. Ora, o processo de reestruturar e liberalizar a economia egípcia requer a participação dos meios de negócios, advogados e outros profissionais, e de investidores internacionais. A Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) lançou a “Iniciativa para a Democracia” que apoia a transição para economias de mercado. Para este efeito, a democracia é a componente política para a transição de recursos produtivos da propriedade estatal para a privada. O vice-presidente do Banco Mundial, Moeen Qureishi afirma que aquela instituição está simplesmente a responder à “crescente exigência dos povos para a rápida transformação das suas sociedades para economia de mercado”¹⁷. Mas, na realidade, este programa põe mais ênfase nos pequenos negócios e iniciativas empresariais do que na representação democrática ou na participação política.

Esta contestação dos estados árabes faz-se também sentir nos ricos Estados do Golfo onde as perspectivas económicas se têm vindo a degradar como resultado dos seguintes factores: a progressiva queda, desde finais da passada década, dos preços do petróleo; a elevada factura que estes Estados tiveram de pagar pela Guerra do Golfo, pelas subsequentes operações contra o Iraque e pela manutenção das tropas americanas no seu solo. Giacomo Luciani definiu estes estados como “rentier states”¹⁸,

16 Ayubi, *op. cit.*, p. 393.

17 Citado em “The Democracy Agenda”, p. 4.

18 Hazem Beblawi e Giacomo Luciani, *The Rentier State*, Londres, Croom Helm e Nova Iorque, Methuen, 1987; H. Beblawi, “The Rentier State in the Arab World”, *Arab Studies Quarterly*, vol. 9, nº 4, Inverno de 1987.

estados que vivem da renda petrolífera onde as relações entre o poder e a sociedade são fracas porque o Estado não precisa da sociedade para sobreviver. Os rendimentos petrolíferos, controlados pelo estado, reforçam a burocracia. O estado é auto-suficiente, não precisando de cobrar impostos e a sociedade nada pode exigir porque não tem de contribuir para as despesas do estado e, por isso, não é consultada por este. Ora, mesmo essa situação está hoje a mudar: os estados do Golfo foram obrigados a cortar nos generosos serviços e benefícios que ofereciam e a população exige hoje mais participação política (o que os habitantes da antiga colônia britânica da altura, os Estados Unidos, exigiam à Coroa: “no taxation without representation”). Os estados do Golfo têm respondido a isto efectuando algumas aberturas políticas.

A Arábia Saudita é, como se sabe, há muito tempo, uma monarquia absoluta sem legislatura, partidos políticos ou constituição escrita. As promessas de criação de uma Lei Básica são quase tão antigas como o próprio reino e são renovadas de tempos a tempos. Isso aconteceu, por exemplo, em 1979 quando um grupo de fundamentalistas tomou de assalto o recinto religioso de Meca, reclamando a instauração de um estado teocrático e o afastamento do clã Saud, o que obrigou o rei a chamar as forças especiais francesas para desalojar de lá os revoltosos. Na sequência da Guerra do Golfo, a família Saud viu a contestação aumentar, sendo uma das razões o facto de ter permitido o estacionamento de tropas americanas em território saudita, o que não é permitido pela religião. O monarca acabaria por decidir elaborar uma Constituição e formar um conselho consultivo – *majlis*. Os membros deste órgão são escolhidos pelo rei e a sua competência limita-se a propor leis, não a aprová-las. De qualquer forma, o rei quis deixar bem claro os limites à sua política de liberalização: “O sistema democrático não é adequado a esta região”, disse; e acrescentou: “as eleições não estão previstas na religião muçulmana”.

No Kuwait, o regime foi também forçado a realizar eleições após a Guerra do Golfo. De 1963 a 1975, o país teve alguma experiência de vida política com eleições, embora sem partidos políticos oficialmente reconhecidos. Mas, em 1976 e 1986, o Emir resolveu dissolver a assembleia nacional e suspender a Constituição devido a críticas que foram dirigidas ao governo e a certos ministros. Em 1990 realizaram-se novas eleições no seguimento de negociações do regime com grupos da oposição e da onda de protestos que varreu o país de Dezembro de 1989 a Janeiro de 1990. Após

a guerra, foi realizado novo escrutínio num contexto fortemente desfavorável à família reinante devido ao seu comportamento aquando da invasão do país pelos Iraquianos. E efectivamente, os resultados foram o reflexo deste descontentamento: mais de 30 dos 50 lugares da assembleia foram ocupados por elementos críticos ao regime, como independentes e Islamistas.

Os exemplos do Egipto e da Jordânia são também interessantes para mostrar os limites desta liberalização. O Egipto foi pioneiro das transições democráticas no mundo árabe. O segundo processo de democratização foi retomado em 1976, após um quarto de século de governo não democrático, no seguimento da revolução de Nasser em 1952. Vários factores têm, contudo, manchado este processo: a inércia da herança autoritária, as leis restritivas de criação de novos partidos, a prática de fraude eleitoral que dá continuamente a vitória ao partido do regime, o Partido Nacional Democrático (em inglês: NDP). Em eleições realizadas em 1984 e 1987, um novo facto político veio alterar a situação de forças no país: os Islamistas, perante a persistente recusa de Mubarak em reconhecê-los oficialmente, aliaram-se a outros partidos obtendo a segunda maior percentagem de votos logo a seguir ao partido do regime. Em 1987, aliados aos Trabalhistas e aos Liberais, formaram uma coligação intitulada Aliança Islâmica que se tornou na maior força de oposição ao governo. Já em 1990, as eleições foram boicotadas pela maior parte dos partidos de oposição devido a desacordos com o governo, o qual queria manter em vigor as leis de emergência que restringem as actividades da oposição em campanha eleitoral. As eleições de 1995, foram as mais promissoras com um grande número de candidatos a concorrerem aos 444 assentos na assembleia, incluindo 100 mulheres e 60 Coptas. Mas, a fraude eleitoral foi de tal magnitude, que motins populares rebentaram um pouco por todo o país. Mais recentemente, em 1997, as eleições foram um exercício do partido do governo gozando do monopólio eleitoral. Isto porque a persistente alienação e desconfiança face às práticas eleitorais do governo, traduziu-se num número muito pequeno de candidatos e numa fraca participação do eleitorado (20%).

A Jordânia é outro caso de um processo de liberalização limitada gerida pelo poder instituído. As primeiras eleições no país tiveram lugar em Novembro de 1989. O processo democrático tinha sido interrompido em 1967 devido à Guerra dos Seis Dias. As eleições de 1989 foram o resultado de motins populares causados pelo agravamento das condições de vida

devido ao rigor do programa de ajustamento estrutural imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A população saiu às ruas para exigir maior transparência ao governo, menos corrupção e maior participação política. Ora, o factor surpresa nestas eleições foi a irrupção dos Islamistas que vieram pôr em causa a tradicional hegemonia de grupos tribais e de certos notáveis. O rei Hussein ampliou o processo de liberalização com outras medidas: a legalização de partidos políticos, a abolição da legislação anticomunista e a elaboração de uma Carta Nacional definindo as novas regras do jogo: a Carta fala de pluralismo político e das condições para a criação de novas formações políticas. O rebentar da Guerra do Golfo aumentou a cooperação entre o rei e os Islamistas, uma vez que estes reflectiam o sentimento dominante da população: a revolta contra a intervenção ocidental no Iraque. Em 1991, o rei convidou os Islamistas a ocuparem sete pastas ministeriais. Com a participação activa da Jordânia no processo de paz encetado em Madrid em finais de 1991, os Islamistas tornaram-se nos mais ferozes críticos da acção do monarca. Este decidiu alterar as regras do jogo político modificando a lei eleitoral de que resultou, nas eleições de 1993, a perda por parte dos Islamistas de um terço dos assentos do parlamento que tinham conquistado anteriormente.

Apesar destas reservas quanto ao rumo desta liberalização, grupos políticos, sociais e religiosos – a sociedade civil – estão a exigir a protecção efectiva dos direitos humanos e maior participação política. As reivindicações vêm de todo o espectro político, dos nacionalistas e da esquerda secular, dos liberais e dos Islamistas que, nas últimas duas décadas, emergiram como a principal voz na vida intelectual e política. Formas de organização política, como os conselhos locais e associações profissionais desempenham um papel activo. Organizações de direitos humanos e de mulheres estão na vanguarda dos esforços para quebrar o monopólio autoritário do poder. Os Palestínianos têm mostrado ter uma sociedade civil dinâmica e práticas democráticas, mesmo na ausência de um Estado próprio. A exigência de democracia é assunto de encontros, conferências e estudos académicos, está inscrita na plataforma dos partidos políticos, é apoiada por associações profissionais formadas pelas classes urbanas e educadas¹⁹. Parece que esta exigência se faz sentir com menos intensidade

19 Augustus Richard Norton, "The Challenge of Inclusion in the Middle East", *Current History*, vol. 94, n.º 588, Janeiro de 1995.

nos sindicatos que, na maior parte do mundo árabe, estão incorporados e tutelados pelo aparelho estatal.

É importante ter em conta que no entender das massas árabes qualquer discussão da democracia ou democratização concebidas à luz de conceitos ocidentais é automaticamente considerada como desleal à tradição cultural e religiosa²⁰. Aliás, os Árabes denunciavam a hipocrisia do Ocidente que tenta impor a democracia na região apenas quando lhe convém. Eles citam em seu favor as intervenções americanas e britânicas na zona que, por várias vezes tiveram lugar ao longo das últimas décadas, para impedir a consolidação de regimes democráticos. Essas intervenções tiveram efeitos que se fazem sentir ainda hoje e que fragilizaram a credibilidade da democracia. São episódios que estão bem vivos na memória do povo e que são usados correntemente para demonstrar como o discurso da democracia é usado de forma selectiva pelo Ocidente e para defender certos interesses. Alguns exemplos: nos anos 40, os EUA apoiaram o golpe de estado militar na Síria após o parlamento sírio se ter recusado a aprovar a concessão à Arab-American Oil Company (ARAMCO) para a construção de um oleoduto. Anos mais tarde, com a queda de outro ditador militar e a realização de eleições livres, em 1954, que resultaram na eleição de um parlamento nacionalista com uma forte componente de esquerda, Washington e Londres elaboraram juntos um plano para a tomada de poder pelos militares. Agentes da CIA e os seus colegas britânicos também colaboraram no derrube em 1953 do primeiro ministro iraniano Muhammad Musaddiq, o que veio a abrir caminho ao governo autocrático do Xá. Musaddiq era um líder nacionalista que se opunha tanto às manobras desestabilizadoras da URSS no Irão, como à política hegemónica da Grã-Bretanha na zona. Ele nacionalizou a indústria petrolífera que estava nas mãos dos Ingleses, reflectindo nesta iniciativa o ultraje nacional pela exploração dos recursos económicos do país por uma potência estrangeira. A influência comunista do partido iraniano Tudeh serviu de pretexto a mais uma intervenção americana²¹.

20 Ver, por exemplo, Sanâa Osseiran, "The Democratization Process in the Arab-Islamic States of the Middle East", in Elise Boulding (ed.), *op. cit.*, p. 82.

21 Glenn E. Perry, "Democracy and Human Rights in the Shadow of the West", *Arab Studies Quarterly*, vol. 14, nº 4, Outono de 1992.

Os EUA intervieram na Jordânia em 1956 quando forças nacionalistas e nasseristas ameaçavam a liderança do rei Hussein. O rei apelou para Washington. No âmbito da “Doutrina Eisenhower”, unidades da 6ª Frota americana foram despachadas para o Mediterrâneo oriental, tendo o monarca recebido ainda uma ajuda de 10 milhões de dólares. Reforçado com este apoio, o monarca pode afirmar a sua autoridade sobre as forças armadas e demitir o partido do primeiro ministro nacionalista Nabulsi. Este acontecimento marcou a entrada da Jordânia na órbita americana. Ora, a verdade é que Washington não está muito interessado no processo de democratização da zona, se tal permitir, como parece iminente nalguns países, a chegada ao poder dos Islamistas através do processo de abertura democrática. A administração Clinton diz que a sua política externa se baseia em três pilares, um dos quais é a promoção da democracia e dos direitos humanos. No discurso de Meridian House – que define a posição dos EUA em relação ao Islão político – o anterior Secretário de Estado para o Próximo Oriente e Sul Asiático, Robert Djerejian, afirmou o empenho dos EUA em fomentar maior abertura dos sistemas políticos do Médio Oriente e a partilha do poder com a população. Apesar desta retórica da democratização, a verdade é que Washington tem sérias dúvidas relativamente à maneira como este processo poderia garantir os seus interesses políticos e económicos na zona. O que aconteceria, por exemplo, a países como a Arábia Saudita e o Kuwait – vitais do ponto de vista económico americano – se à população fosse dada a possibilidade de escolher os seus representantes? O antigo secretário da defesa e chefe da CIA, James Schlesinger, num artigo publicado na *Foreign Affairs* exprimiu as inquietações dos Americanos ao questionar “se nós seriamente queremos recomendar a democracia como a correcta forma de governo noutras sociedades”. “Talvez”, diz ele, “a questão seja mais clara se aplicada ao mundo islâmico. Queremos nós seriamente alterar as instituições da Arábia Saudita? A resposta clara é: não. Durante anos, andamos a tentar preservar aquelas instituições, por vezes em detrimento de forças mais democráticas existentes no mundo”.

Os Americanos estão conscientes que enfrentam, como disse, o actual Secretário de Estado para os Assuntos do Próximo Oriente, Martin Indyk, “stark choices” – escolhas difíceis. Trata-se de escolher entre a democracia correndo o risco de pôr tudo a perder, ou defender de forma coerente os ideais que os EUA desde há muito apregoam. É o que alguns autores designam de “democracy conundrum”: ao mesmo tempo, um dilema e

um enigma insolúvel. Disse Indyk há alguns anos atrás que as opções possíveis são confiar que o processo democrático modere as posições e a retórica islamista, ou tratar a democracia no Médio Oriente como um luxo que os regimes amigos não podem desfrutar porque tal permitiria a conquista do poder por forças antidemocráticas. Ele reconhece que o mais confortável para o governo americano, seria se este não tivesse de se pronunciar sobre este assunto. Contudo, dada a posição dos EUA como força hegemónica na zona e a intensidade do seu envolvimento no mundo árabe, tal abstenção não é consentida e tornaria a situação pior. O melhor, segundo Indyk, ao promover a democracia nesta área do mundo, seria dar prioridade a uma “proposta minimalista”: os EUA deveriam concentrar-se primeiro nos alicerces da democracia – direitos humanos fundamentais como a liberdade de expressão, reunião, religião e o respeito pela lei – cuja realização e implementação são requisitos necessários para a posterior realização de eleições democráticas.

Washington vê com bons olhos a forma como o rei Hussein da Jordânia e o presidente Mubarak do Egipto lidam com a ameaça islamista. Estes dois países são mesmo considerados modelos a apresentar aos seus vizinhos que experimentam o mesmo tipo de problemas. Em ambos os países os movimentos islamistas estão mantidos debaixo de um rigoroso controle. No caso da Jordânia, foi permitido aos Islamistas a participação no processo político, mas a sua margem de manobra foi restringida, bem como a sua capacidade de criticar a monarquia. O Egipto de Mubarak tem optado por deixar os Islamistas participarem activamente em actividades económicas e sócio-caritativas, mas não permite a sua entrada no processo político com estatuto oficialmente reconhecido. Mas, o Egipto, confronta-se ao contrário da Jordânia, com um movimento extremista que não consegue controlar.

A cautela revelada por Washington reflecte as resistências dos seus aliados regionais no Médio Oriente para quem a abertura do sistema político pode representar o seu fim. Os Islamistas são os principais defensores do sistema democrático: são a mais activa força da sociedade civil que tem estado na vanguarda do sistema de democratização. Mas, o que deixa Washington e os seus aliados árabes verdadeiramente preocupados, é que os Islamistas reclamem a democracia para conquistarem o poder e instalarem um sistema teocrático. A democracia seria, para alguns deles, mais um meio do que um fim: ela resume-se às eleições, dando-lhes a oportunidade de chegar ao poder por via legal para, de

seguida, abolir esse mesmo sistema, dissolver a oposição e instituir uma ditadura da *Sharia* (lei islâmica).

A atentar ao discurso de muitos Islamistas, há sérias razões para duvidar da natureza do seu compromisso para com os princípios democráticos. Eles falam, é certo, de direitos humanos e de pluralismo. Uma leitura atenta dos seus discursos revela um outro programa paralelo que nem sempre chega ao conhecimento público. A democracia liberal que desejam ver instituída é um Estado de lei, justiça e ordem, baseado em normas que não está ao alcance dos homens mudar: é a lei divina e sagrada imposta por Deus para todos os tempos e lugares. O pluralismo só é permitido enquanto diferença de pontos de vista que não contrariem os valores do Islão²². Doutra forma, a expressão de opiniões alternativas será considerada apostasia ou blasfêmia, com o respectivo cortejo de consequências que tais situações acarretam. Mas, onde o discurso Islamista continua parado no tempo e diverge mais da prática democrática, é no que se refere aos direitos das mulheres, minorias, não muçulmanos, agnósticos, ateus e livre pensadores.

No debate sobre o papel do Islão na vida política das sociedades árabes, duas correntes se confrontam: a primeira vê o Islão como uma força hostil ao Ocidente e em rota de colisão com este. Os defensores desta corrente argumentam que as tentativas de promoção dos ideais democráticos no mundo árabe são vãs, pois não existe uma convergência de valores entre as duas culturas. O mundo árabe não está preparado para a democracia e, por isso, é preferível manter no poder os actuais regimes autoritários: a abertura prematura dos regimes políticos e a participação dos Islamistas no jogo político, permite-lhes explorar as vantagens do sistema democrático até capturarem o poder²³.

22 Ver, nomeadamente, Gudrun Krämer, "Techniques and Values: Contemporary Muslim Debates on Islam and Democracy", in Gema Martín Muñoz (ed.), *Islam, Modernism and the West*, Londres, I. B. Tauris, 1999, pp. 186-7; "Islamist Notions of Democracy", in Joel Beinin and Joe Stork (eds.), *Political Islam: Essays from Middle East Report*, Berkeley, L. A., University of California Press, 1997, pp. 71-82; "Cross-links and Double Talk? Islamist Movements in the Political Process", in Laura Guazzone (ed.), *The Islamist Dilemma: The Political Role of Islamist Movements in the Contemporary World*, Reading, Ithaca Press, 1995.

23 Ver Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 3, Verão de 1993; "The Islamic – Confucian Connection", *New Perspectives Quarterly*, vol. 10, n° 3, Verão de 1993. Daniel Pipes, "There Are No Moderates: Dealing with Fundamentalist Islam", *The National Interest*, vol. 41, Outono de 1995; "The Western Mind of Radical Islam", in Martin Kramer (ed.), *The Islamism Debate*, Tel Aviv, The Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, 1997. Judith Miller, "The Challenge of Radical Islam", *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 2, Primavera de 1993. Bernard Lewis, "Islam and Liberal Democracy", *The Atlantic Monthly*, vol. 269, n° 2, Fevereiro de 1993; "The Roots of Muslim Rage", *The Atlantic Monthly*, vol. 266, n° 3, Setembro de 1990.

Para a segunda corrente, deve ser dada aos Islamistas a oportunidade de ocuparem o poder. Para uns, a vaga Islamista é irresistível, uma força da História que não se pode travar. Outros consideram que o exercício do poder teria um efeito moderador sobre os Islamistas, limando a sua retórica excessiva, pondo-os face a face com os seus limites, forçando-os a saber negociar e encontrar plataformas de entendimento com outras forças políticas e sociais²⁴.

Os exemplos dos governos islâmicos que existem e que poderiam servir como exemplo – Irão, Sudão e Afeganistão – não são, é certo, muito encorajadores. Na Turquia, um forte aliado ocidental, uma experiência interessante poderia ter sido observada, com o governo dos Islamistas moderados do Refah, se os militares não tivessem decidido intervir e abortar o processo. As opções são, tal como dizem os Americanos, difíceis. Parece apenas que o *statu quo* não poderá ser tolerado por muito mais tempo. Aos regimes caberá gerir a mudança quando e como ela vier²⁵.

24 Ver Robin Wright, "Islam, Democracy and the West", *Foreign Affairs*, vol. 71, n° 3, Verão de 1992; John Esposito, *The Islamic Threat: Myth or Reality?*, Oxford, Oxford University Press, 1992; J. Esposito and James Piscatori, "Democratization and Islam", *The Middle East Journal*, vol. 45, n° 3, Verão de 1991; J. Piscatori, "Religion and Realpolitik: Islamic Responses to the Gulf War", in J. Piscatori (ed.), *Islamic Fundamentalisms and the Gulf Crisis*, Chicago, American Academy of Arts and Sciences, 1991; Graham Fuller, "A Phased Introduction of Islamists", in Yehudah Mirsky and Matt Ahrens (eds.), *Democracy in the Middle East Defining the Challenges*, Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, 1993; "Islamism(s) in the Next Century", in Martin Kramer (ed.), *The Islamism Debate*; Graham E. Fuller, "Islamic Fundamentalism: No Long-Term Threat", *The Washington Post*, 13 de Janeiro de 1992; Graham E. Fuller, *Algeria. The Next Fundamentalist State?* (Santa Monica, CA: RAND, 1996), Richard Murphy and F. Gregory Gause, III, "Democracy in the Muslim Middle East", *Middle East Policy* (V), n° 1, January 1997.

25 Michael C. Hudson, "Arab Regimes and Democratization: Responses to the Challenge of Political Islam", in Guazzone, *op. cit.*, pp. 217-45; Esposito and Piscatori, "Democratization and Islam".

As Autonomias Históricas Espanholas e o Processo de Integração Europeia

As identidades nacionais em Espanha face à Europa

Maria Regina Marchueta

Doutora em Ciências Sociais, área das Relações Internacionais pelo ISCSP/UTL

1. A PROBLEMÁTICA NACIONALISTA EM ESPANHA

A problemática nacionalista e a dimensão política da integração europeia encontram, em Espanha, o seu mais fiel paradigma na reflexão e conhecida expressão de Ortega y Gasset, que refere “Espanha é o problema; a Europa a solução”.¹

Sem definir, concretamente, o que, para si e outros pensadores do seu tempo com quem partilhava os seus ideais de progresso nacional, representava a Europa de novecentos, Ortega considerava que a Europa (leia-se a Europa a norte dos Pirinéus) significava ilustração, ciência e formação; significava, em suma, modernização. Ainda na sua perspectiva, a cultura ocidental, pela sua histórica formação e evolução, assinava um horizonte supranacional, pelo que, e reportando-se aos sucessivos conflitos nacionalistas europeus, Ortega encontrava no modelo de uma confederação o desejado ponto de equilíbrio entre os diferentes “Estados” e “Nações”. Perante tais crises, as nações europeias, no entendimento de Ortega y Gasset, só poderiam salvar-se, se conseguissem superar-se, a si próprias, como nações.²

Estas considerações de Ortega y Gasset – um dos grandes nomes da mítica Geração de 98, em Espanha –, profundamente inspiradas na persistência dramática da questão nacionalista, estrutural, de Espanha, são bem reveladoras da sua consciência crítica sobre a conjuntura política espanhola da época mas, também, da sua preocupação na procura de uma solução para a viabilidade futura de Espanha, então, percebida como condenada no cenário político-territorial espanhol estrito.

Incapaz de edificar e consolidar uma só nação integradora dos diferentes povos de Espanha, o domínio continental de Castela, por vicissitudes político-económicas várias, foi confrontado, desde sempre, com bolsas de resistência das comunidades periféricas marítimas do norte, em particular, das *protonações* catalã, basca e galega.³ Apoiados em tradições histó-

1 *Literatura Española e Hispanoamericana*, obra conj., Ed. Teide, Barcelona, 1993, págs. 94 a 106.

2 *El Proceso de Unidad Europea y el Resurgir de los Nacionalismos*, Obra conj., Euroliceo, Madrid, 1993, págs. 87 a 163.

3 A consciência nacional, quando capaz de se converter numa força de massas, de contornos místicos, exclusivistas e de poder, pode situar-se cronologicamente antes da criação do Estado-nação. Nesta acepção, o nacionalismo precedeu a edificação de nações, do mesmo modo que o *nacionalismo da nobreza*, enquanto centro político supremo do governo de um território e de um povo e consciência mítica de um devir histórico comum, poderá ser caracterizado como *protonacional*. E. J. Hobsbawm, *Naciones y Nacionalismo desde 1780*, 2ª ed., Trad. Jordi Betran, Ed. Crítica, Barcelona, 1992, pág. 18.

ricas particulares, em línguas próprias, culturas específicas e em condições geográficas singulares, tanto bascos, como catalães ou, mesmo, os galegos, jamais se integraram verdadeiramente no Estado-nação espanhol, não obstante os longos períodos históricos de acatamento e de colaboração com o poder central do Estado, mantendo, embora, através dos séculos, quer as suas genuínas instituições de governo, quer a sua própria cultura, língua e organização social.

Depois do desastre imperial ultramarino de final do século, em que Espanha se viu humilhada internacionalmente e confinada territorialmente à escassez do seu mal estruturado mercado e às pouco promissoras fronteiras peninsulares – com a única excepção dos seus escassos territórios coloniais africanos –, mostra-se mais relevante, por paradoxal, o papel politicamente subalterno das duas regiões espanholas mais ricas e avançadas – a Catalunha e o País Basco – em contraste com o predomínio político de Castela, considerada pobre, iletrada, conservadora e atávica.⁴ Principal suporte simbólico do centralismo hispânico e funcionando como uma espécie de armadura ideológica do seu deficitário conceito de nação, a Espanha imperial de novecentos assistirá, após a sua derrocada, à rebelião das emergentes “nações” basca e catalã, conscientes da sua alegada superioridade e da respectiva identidade étnica, histórica e cultural, pouco conformes com um estatuto de dependência e subordinação. Frente à decadência de Castela, esta identificada com uma Espanha marginalizada pela Europa, tornavam-se mais evidentes os “factores diferenciais” de bascos e catalães, em particular, nos contornos precisos do seu desenvolvimento económico, geradores de uma burguesia forte e dominante que, com a adesão de amplos sectores da população, iria converter o discurso nacionalista numa dinâmica social, cultural e política contra o poder central do Estado.⁵

4 A libertação de Cuba, a revolta das Filipinas e a intervenção vitoriosa dos EUA, reveladoras da extrema debilidade da Espanha, suscitaram, internamente, nesse final da época imperial espanhola, a oposição de intelectuais e burgueses, assim como das regiões mais avançadas – a Catalunha e o País Basco –, que consideravam encarnar a riqueza e o trabalho nacional, não encontrando na escassez das colónias de África o mercado necessário à expansão da sua força produtiva. Foi o tempo em que Prat de la Riba e Cambó da Catalunha reclamavam a direcção da economia e das políticas do Estado, exaltando a nacionalidade catalã e o chamado “imperialismo dos produtores”. No País Basco, o ressentimento de uma sociedade tradicional contra as consequências político-sociais da industrialização e os desviamismos republicanos e laicos de Madrid, provocaria idêntico fenómeno centrífugo, confessional e etnicamente teorizado por Sabino Arana e politicamente corporizado pelo “*carlismo*”. Pierre Vilar, *Historia de España*, 33ª ed., Grupo Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1994, págs. 103 e 104.

5 J. G. Beramendi y Ramón Maiz, *Los Nacionalismos en la España de la II República*, Siglo Veintiuno de España Editores, SA, Madrid, 1991, pág. 97.

Em contraste com o crescimento experimentado na Europa de além Pirinéus, convertida em centro de gravidade da política internacional, a evolução da Espanha ver-se-á condicionada, a partir de então, pelo anti-espanholismo visceral do nacionalismo separatista basco e pelo nacionalismo regeneracionista catalão, como respostas à falta de uma sua intervenção activa nas políticas do Estado, respectivamente, conservadora e modernizadora. A curta experiência do “*Estado Integral*”, instaurado pela II República, ao reconhecer o carácter pluricultural e multinacional do Estado, concedendo a catalães, bascos e galegos um estatuto político próprio de comunidades nacionais diferenciadas, dar-lhes-ia a oportunidade e o ensejo de se afirmarem como verdadeiras nações.⁶

Se o conhecido e dramático desfecho da Guerra Civil, com a esmagadora vitória do franquismo, provocou a repressão e o silenciamento, em especial, das comunidades nacionalistas basca e catalã, impedindo o normal funcionamento dos respectivos mecanismos nacionais simbólicos, habituais reprodutores dos sentimentos de identidade nacional, a expansão industrial e económica destes territórios periféricos avançaria a par e passo do nacionalismo, assumido, então, como essência do quotidiano dessas colectividades e factor da sua modernidade e perenidade histórica, enquanto nações. Identificada com a ditadura, a identidade nacional de Espanha, construída, sobretudo, sobre o orgulho de uma gesta de míticos heróis, a necessidade de defesa da pátria utópica e um projecto autoritário assente na pretensa *unidade dos homens e das terras de Espanha*, bem sintetizados na conhecida expressão oficial de uma Espanha “*una, grande y libre*”, iria confrontar-se, nos territórios periféricos basco, catalão e galego, com uma reacção eminentemente “*nacional*”, congregadora dos mais diversos extractos sociais que, cedo, haveriam de passar a vincular os respectivos sentimentos nacionalistas à necessidade de defesa da democracia.

6 A Constituição da República de 1931, ao promover uma descentralização político-administrativa do território, estabelecia o direito das comunidades catalã, basca e galega de acederem a um estatuto político próprio dentro de Espanha. Tratava-se, assim, do reconhecimento formal do carácter pluricultural e multinacional do Estado, que esteve na origem da filosofia em que, actualmente, se fundamentam as chamadas Comunidades Autónomas *históricas*. Nessa época da República, os Estatutos da Catalunha, do País Basco e da Galiza seriam aprovados, respectivamente, em 1932, 1933 e 1936.

Com a transição democrática e a Constituição de 1978, que deu origem ao *Estado das Autonomias*,⁷ surgem, em Espanha, para além dos demais poderes políticos autonómicos, dois particulares sub-sistemas políticos, institucionalmente representados, na Catalunha, pela Generalitat, e no País Basco, pelo Governo de Vitória. A configuração político-territorial do *Estado das Autonomias*, com as suas dezassete Comunidades Autónomas, não seria tanto uma solução radical e definitiva da “*questão nacional*” da Espanha mas, sobretudo, uma espécie de terapêutica, assente num processo experimental e evolutivo, cujos resultados estarão, certamente, dependentes da capacidade de recriação e do grau de adesão a um superior projecto comum, que supere quaisquer tentativas de patrimonialização política da ideia de Espanha, insistentemente ensaiada, tanto pelo PSOE, como pelo PP⁸, e que seja capaz de aglutinar as vontades dos diferentes povos de Espanha.⁹

Com a CiU (Convergência i Unió) e com o PNV (Partido Nacionalista Vasco) – ambos alcandorados, no hemicycle parlamentar espanhol, a uma função instrumental de *fiel da balança* – a Catalunha e o País Basco iriam conseguir um papel de crescente intervenção na cena política interna espanhola, nomeadamente, em matérias de política económica, social,

7 O *Estado das Autonomias* é composto por dezassete Comunidades Autónomas, dotadas de um Governo e Parlamento próprios. No entanto, esta autonomia não se encontra repartida de maneira uniforme, sendo antes uma autonomia de “*geometria variável*”, atribuída em função das respectivas características histórico-culturais e da vontade política própria então manifestada pelas diferentes regiões. A Catalunha, o País Basco e a Galiza, consideradas Comunidades *históricas*, foram dotadas de um estatuto cujo poder político é superior ao das demais Comunidades. Para além destas, cujo acesso à autonomia foi designado de “*via rápida*”, há ainda entre as Comunidades de “*via lenta*” ou de “*regime comum*” as comumente designadas de “*assimiladas*” às *históricas*, pela similitude do respectivo poder político. São estas, as Comunidades das Canárias e Valenciana. A Andaluzia é, em todo este conjunto, um caso singular, explicado por uma conjuntura política particular favorável. Não se tratando de uma Comunidade *histórica*, o seu acesso à autonomia foi igualmente enquadrado na “*via rápida*”. Os casos das cidades africanas de Ceuta e Melilla reportam-se a um estatuto de autonomia específico, de muito menor nível político que os do continente.

Instrumento de integração e não de desagregação, a Constituição de 1978, se bem que reconheça explicitamente a personalidade histórica de determinadas Comunidades, não concede quaisquer prerrogativas jurídicas à expressão simbólica das *nacionalidades*, à excepção da respectiva via de acesso à autonomia. Serão, no entanto, a prática política subsequente e a intervenção dos partidos nacionalistas nas políticas do Estado que determinarão um reconhecimento *de facto* dos reivindicados *factores diferenciais*.

8 José Maria Setién Albero, *Estados Soberanos y Nacionalidades en la Nueva Europa*, in *España en la Nueva Europa*. Ciclo de Conferencias Club Siglo XXI, 1990-1991, Union Editorial, Madrid, 1993, pág. 153.

9 Sergio Vilar, *La Década Sorprendente, 1976/1986*, Ed. Planeta, Barcelona, 1994, pág. 109.

El Proceso de Unidad Europea y el Resurgir de los Nacionalismos, idem, ibidem.

autonómica, externa e europeia, à medida em que se assistia à perda da influência territorial dos grandes partidos de âmbito nacional, impedidos de assegurar uma maioria absoluta de governo.

Na falta de consenso interno sobre a definitiva organização política do Estado e sobre o grau de legitimidade da aplicação a Espanha do tradicional conceito de Estado-nação, esse mesmo projecto parece ser perspectivado, na actualidade, em termos de construção de uma Europa, cujo centro político supranacional poderá vir a desvalorizar e atenuar a problemática nacionalista em Espanha, na medida em que essa mesma realidade supranacional possa responder à dupla expectativa de favorecer a consolidação das diferentes nações, através do debilitamento do tradicional poder dos Estados, e de contribuir para a consolidação da dinâmica uniformizadora dos Estados, a partir de formas de relacionamento supraestatais, que os próprios Estados protagonizam, arrastando nas suas decisões as nacionalidades que os integram. É convicção dos nacionalismos periféricos, em Espanha, que não serão, certamente, os Estados os defensores das diferentes identidades nacionais ou das diversas nacionalidades interiores, dado que é com aquelas que estes se encontram, frequentemente, confrontados.¹⁰

Após o conhecido fracasso das duas propostas políticas para a vertebração da Espanha – o federalismo e o regeneracionismo tradicionalista – é o europeísmo que, presentemente, parece congregar as diferentes vontades políticas do centro e da periferia do Estado espanhol.

Com uma percepção identitária, que ainda antes de ser nacional, foi sobretudo imperial, Espanha procura aderir, com escassas reservas, a noções como a dos grandes espaços e mobilidade das fronteiras. Face à precaridade dos elos políticos do ambicionado projecto da comunidade de língua espanhola – a *hispanidad* –, a que Espanha se tem devotado, com particulares esforço e empenhamento, junto do seu antigo império colonial hispano-americano, a Europa irá surgir, então, como alternativa a esse outro horizonte de grandeza e de protagonismo, na esfera mundial, representando, ao mesmo tempo, um lenitivo para a sua nostalgia imperial e um instrumento político-económico de preservação da autoridade do Estado sobre o seu território.

Para as forças políticas espanholas, a UE parece deixar entrever, na sua evolução previsível e esperada, esse “*federalismo da abundância*”, de que

10 José Maria Setién Alberro, *idem*, pág. 156.

falava Gellner¹¹, fundado sobre uma *sociedade de consumidores* e inspirado pela tolerância, o respeito pelas regras de convivência, a indiferença, o individualismo e a desvalorização de determinados patrimónios afectivos, essencialmente, ligados aos grupos primários e a territórios particulares.

2. IDENTIDADE EUROPEIA VERSUS IDENTIDADE NACIONAL

Mais um centro mítico, a que se aspira, do que uma entidade geográfica, histórica, cultural, económica e política definida, a Europa surgirá, perante Espanha, como uma espécie de compromisso entre a comunidade particular, o grupo primário, e a sociedade mundial impessoal e incontrolável.¹² Não obstante os aliciantes do projecto europeu comum, o desafio que ele representa para a Espanha parece situar-se em duas diferentes concepções sobre a Europa do futuro, em que uma sustenta a preservação da titularidade política soberana do Estado e outra requer uma nova definição, quer dos sujeitos políticos, económicos e culturais, quer da articulação das suas relações num espaço transnacional, cujas fronteiras transcendem aquelas que, tradicionalmente, definiam os limites da soberania e da cidadania.

Assim, também, o processo de integração e construção europeias padece, em Espanha, de um contencioso entre a perspectiva estadualista, assente numa *Europa dos Estados*, de que o poder político central é adepto e defensor, e o projecto de uma *Europa das Regiões* ou dos *Povos*, segundo os modelos federal ou confederal, que propugnam os nacionalismos periféricos, enquanto nova realidade política, que deveria ser, não a simples soma dos Estados que a compõem, mas um espaço único integrado em que possam coabitar os diferentes grupos nacionais. Da mesma forma, estes não se compadecem, também, com postulados políticos que pretendam reproduzir, a nível europeu, o arquétipo do Estado-nação tradicional, o que poderia equivaler a um tipo de articulação, alegadamente, *tradicionalista e fundamentalista*, de uma presumível unidade político-económica com uma pretensa unidade *nacional e territorial*, ou seja, a criação de um *Estado nacional europeu*, homogeneizado, a partir da instrumentalização

11 Pierre Hassner, "Ni sang ni sol? Crise de l'Europe et dialectique de la territorialité", in *L'International sans Territoire*, dir. Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, L'Harmattan, Paris, 1996, pág. 128.

12 Idem, pág. 115

dos fluxos transnacionais e dos recursos, das práticas diplomáticas e tecnocráticas, e do apelo às tecnologias da informação e aos organismos políticos supraestatais.¹³ No entender daqueles, uma nova cultura, criada e legitimada pela imposição de mecanismos legais comunitários, ao serviço de interesses, exclusivamente, político-económicos e em detrimento de noções, como a identidade e os chamados *lugares de afecto*, que dão conteúdo funcional e simbólico às nações, correria o risco de desumanizar a Europa, retirando-lhe a carga dos ideais personalistas, que constitui a matriz cultural de um qualquer colectivo social e que é inerente à tradição cultural europeia.¹⁴

Da mesma forma, e porque na Europa, em particular, nada é estático, também a natureza de determinadas formas políticas tradicionais, como a soberania dos Estados, antes considerada imutável, na actual conjuntura, deverá ser relativizada, com base numa perspectiva funcional e evolutiva. Tratando-se de uma consequência inequívoca das actuais relações supranacionais e da interdependência mundial, ou da mundialização, esta relativização do conceito da soberania exclusiva dos Estados é perspectivada, pelos nacionalismos periféricos, como um imperativo, donde deverá emergir o reconhecimento jurídico dos povos, como verdadeiros sujeitos no plano das relações internacionais e nos mais diversos campos da criatividade humana, substituindo, assim, o tradicional conceito dos Estados como fontes de direito internacional.

Mais lato, abrangente e, de certa maneira, também, mais fluído, o novo contrato social europeu é entendido, quer pelo Governo central do Estado espanhol, quer pelas forças políticas nacionalistas, maioritárias, como um instrumento de superação dos pontos de ruptura, que o modelo contratual do *Estado das Autonomias* não terá sido capaz de colmatar, se bem que, no caso dos nacionalismos periféricos, essa superação tenha um enfoque particular na controversa aplicação a Espanha do conceito de Estado-nação, questão esta naturalmente afastada da perspectiva estadual.

Sendo a Europa, como escrevia Raymon Aron,¹⁵ “*um lugar, uma ideia e não uma unidade*”, para os nacionalistas bascos e catalães ela corresponde, também, ao seu preciso espaço geográfico natural, a uma fidelidade histórica e civilizacional determinada, à atracção pelos grandes espaços,

13 Idem, *ibidem*

14 Idem, *Ibidem*.

15 Raymond Aron, *Une Histoire du XXe siècle*, Plon, Paris, 1996, pág. 63.

e aos ideais de democracia, equilíbrio, paz, progresso e modernidade, capaz de facilitar a coexistência de íntimos rivais, mas não a construção de uma unidade, de tipo imperial, que ponha em causa as várias singularidades culturais, religiosas, étnicas e linguísticas. Só uma nova ordem supranacional ou uma mesma jurisdição, à escala europeia, poderia permitir, então, o respeito pela diferença, mediante igual tratamento dos distintos grupos nacionais, que se julgam oprimidos e marginalizados ou que temem poder vir a sê-lo.

Semelhante concepção sobre a UE, simultaneamente defensiva da unidade e da diversidade, é adoptada, paradoxalmente, tanto pelo Governo do Estado espanhol, como pelos dirigentes políticos nacionalistas, funcionando assim como uma área de consenso quanto aos elementos fundamentais da preservação da paz e do desenvolvimento económico.

A antiga política de blocos e a crescente dependência económica da Espanha face ao exterior e, em particular, à Europa (comércio externo, capital produtivo e capacidade industrial), tinham já traçado o eixo de orientação das decisões políticas da Espanha com respeito à sua oportuna adesão. Nem o *iberismo*, nem o *atlantismo* e, menos ainda, o *neutralismo*, poderiam constituir um cenário alternativo de desenvolvimento viável, pelo que a opção europeia iria significar uma componente estratégica comum às forças políticas espanholas e dos territórios periféricos. Esta opção não se modificou, antes se terá reforçado, mesmo após o fim da política de blocos e a emergência dos blocos regionais numa nova ordem internacional, que começa a desenhar-se.

As incertezas geradas pela originalidade da moderna conjuntura internacional – a unidade *versus* diversidade e homogeneidade *versus* heterogeneidade, que caracterizam o mundo político-económico actual, e a nova extensão transnacional das velhas molduras políticas de povos e nações, constituindo como que uma nova fronteira consensualmente definida em torno de um grande espaço, plurinacional e pluricultural – paralelas à crescente importância de sentimentos particulares e de singularidades nacionalistas, como resposta às exigências da interdependência e da globalização, por um lado, e reflexo das pulsões valorativas do grupo étnico-cultural, por outro, encontram na UE um sistema organizacional, porventura, mais adequado. Em termos doutrinários, esta situação poder-se-ia caracterizar pelo binómio oposição/complementaridade da doutrina universalista (igualdade, democracia e bem-estar), *versus* ideologia política nacionalista.

Objecto de um relacionamento mútuo cada vez mais estreito e intenso, a diversidade faz-se acompanhar, assim, da adesão a uma idêntica concepção de uma determinada organização política.

Aparentemente linear, esta adesão da Espanha ao modelo de organização da sociedade pós-industrial europeia, suscita, mesmo assim, diferentes percepções, consoante se trate dos poderes central ou periféricos. Enquanto o Governo de Madrid, qualquer que seja a sua caracterização ideológica, parece optar por uma solução politicamente menos ambiciosa da construção da Europa, segundo um processo que se designaria de “*gradualismo funcional*”,¹⁶ os nacionalismos basco e catalão sustentam, pelo contrário, a defesa de um novo centro de poder europeu, de tipo federal ou confederal. Com sede em Bruxelas, este novo centro de poder seria, para estes, o garante da diversidade, do desenvolvimento, da estabilidade e da coexistência pacífica entre as várias nações, eliminadas que fossem as clássicas fronteiras dos Estados.

As resistências castelhanas a um modelo de integração política europeia superior àquele que, actualmente, se conhece pela *Europa dos Estados*, que pusesse em causa o sistema de valores e lealdades ao Estado espanhol e a sua soberania territorial, têm encontrado um aliado suporte nas reticências nacionais da maior parte dos seus parceiros europeus e na armadura, predominantemente, económica e tecnocrática de Bruxelas, se bem que, a nível interno da Espanha, as expectativas das forças políticas nacionalistas, com respeito à construção futura de uma Europa política, assentes sobre os fundamentos de uma grande “*nação de nações*”, tenham determinado um clima de permanente contencioso que afecta, não só o equilíbrio do *Estado das Autonomias* e a convivência interterritorial, como o próprio processo de decisão da política europeia do Estado.

A multiplicidade e fluidez das várias dimensões político-sociais da UE têm acarretado uma relativização do Estado territorial nacional. Paralelamente, as regiões sub e transnacionais parecem representar, cada vez mais, uma ameaça à soberania e autoridade do Estado, na medida em que podem significar um novo modelo de prosperidade, de influência política e, até, de crescente hegemonia.

Nestes termos, e não obstante a paradoxal convergência política entre o centro e a periferia na defesa da opção político-estratégica europeia e a acção, até, de um *europeísmo militante*, por parte dos seus principais

16 Adriano Moreira, *Teoria das Relações Internacionais*, Liv. Almedina, Coimbra, 1996, pág. 412.

responsáveis, existe um profundo divórcio entre os governos central e nacionalistas com respeito aos respectivos desígnios e objectivos políticos finais. Perante os riscos de uma eventual fragmentação do Estado, Madrid encontra na União Europeia – perspectivada como um novo centro comum supranacional de valores e como uma realidade plurinacional e pluricultural mais vasta, em cujo quadro institucional ainda predomina a vontade política soberana dos Estados – a solução mais avisada, quer para manter a vertebração da Espanha, quer para fazer com que prevaleça a sua tradicional hegemonia política sobre todo o território, em troca da concessão, aos territórios periféricos, de uma ampla autonomia político-institucional, cultural e administrativa e da garantia de acesso, dos mesmos, a um vasto mercado interno e internacional. Por seu turno, os nacionalismos periféricos encaram a integração europeia da Espanha e o processo de construção da Europa como a resposta, porventura, mais eficaz, menos traumática e pacífica, aos seus desígnios de afirmação da respectiva identidade nacional e de subtracção política dos próprios territórios ao poder central do Estado. Os nacionalismos periféricos apostam na evolução da UE, na dupla vertente *supranacionalidade/ subsidiaridade*, de acordo com um processo que conduzirá o Estado a uma situação de vazio político e competencial, apenas superado pela potenciação das entidades infraestatais, dotadas de legitimidade política. Acresce ainda que, a construção de um modelo de unidade europeia de tipo federal ou confederal lhes permitiria participar, de pleno direito, na constituição de plataformas inter-regionais de interesse, bem como promover a reunião de comunidades e povos afins, hoje ainda retalhados pelas velhas fronteiras políticas “artificiais” dos Estados. A consecução destes desígnios garantiria que, no futuro, estas plataformas funcionassem como autênticos grupos de pressão, destinados a contrariar os ditames políticos próprios dos Estados e a influenciar o jogo internacional de forças nas relações entre os diferentes blocos regionais. Sob semelhante perspectiva, a força, tanto real, como simbólica, destas *macro-regiões* europeias residiria no natural desenvolvimento dos laços de afecto, na consolidação dos valores culturais comuns às regiões e povos envolvidos, na potenciação da sua capacidade de negociação com outras associações inter-regionais ou internacionais, na sua efectiva internacionalização e na faculdade de se oporem às tendências centralizadoras estatais e, mesmo, europeias, conferindo-lhes, em simultâneo, um maior poder de influência em todo o processo político de decisão. Ilustrativas são, neste aspecto, as

palavras pronunciadas por Jordi Pujol, Presidente da Generalitat da Catalunya, ao referir que, na futura “*Europa sem fronteiras, de moeda única e defesa comum...*” as Comunidades *históricas* poderiam, enfim, encontrar-se no pleno gozo da sua identidade nacional e serem administradas “*pelo único poder político operativo*”, ou seja, o governo respectivo.¹⁷

Mas, se subsistem naturais antagonismos entre o centro e a periferia relativamente ao futuro modelo da União Europeia, também as perspectivas políticas das forças nacionalistas não estarão isentas de contradições e divergências. Tais diferenças entroncam no distinto carácter dos nacionalismos basco, catalão e galego, e nas suas próprias contradições internas. A natureza étnica, cultural, territorial e secessionista do nacionalismo basco confere-lhe um radicalismo que, sem mesmo necessitarmos de recorrer à invocação do fenómeno ETA, não encontramos, em geral, nem nas posições oficiais da Catalunya, não obstante as diferentes correntes do nacionalismo catalão quanto ao respectivo projecto nacional, nem no actual programa político dos nacionalistas galegos (BNG).

Entre o nacionalismo catalão radical da ERC (Esquerda Republicana de Catalunya) e o *catalanismo* da CiU e, até mesmo, dentro da própria coligação catalã, entre o *pujolismo* da CDC (Convergência Democrática de Catalunya) e o *catalanismo* democrata-cristão de Josep Durán Lleida da UDC (Unió Democrática de Catalunya), este muito mais próximo de posições personalistas e de um federalismo europeu defendidos pelo PNV, são assinaláveis essas diferenças.

Em obediência ao seu habitual pragmatismo político e a uma mal disfarçada ambição de poder, que não se esgota nos estreitos limites territoriais da Catalunya, Pujol advoga por um modelo confederal para a Europa do futuro, onde a necessária preservação dos Estados – considerados o “*esqueleto*” da Europa e sede da planificação das *macropolíticas* – seria paralela à potenciação e ao reconhecimento institucional das regiões – entendidas como sede das *micropolíticas* e como a “*carne e os nervos que dão vida e energia ao corpo da Europa*”. Ao fazer assentar o processo de decisão política na existência de três pilares – Comunidade ou União/ /Estados/Regiões – Pujol pretende que seja atingido um sistema de poder político paritário, por forma a garantir, para a Catalunya, um

17 Jordi Pujol, *Reflexiones sobre Europa*, Temes d'Actualitat, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1994, pág. 93.

estatuto de igualdade com respeito a Espanha e um papel político institucional, na Europa, das *nações sem Estado*.¹⁸

No quadro institucional europeu, Pujol defende ainda o reforço do papel do Parlamento Europeu, em detrimento do Conselho e da Comissão, por forma a superar o alegado duplo déficit democrático e a impedir uma tentativa de recuperação, por parte dos Estados, de competências já delegadas. Neste âmbito, o Presidente da Catalunha defende, ainda, a criação de um Conselho ou de um Senado europeus, verdadeiramente representativo das regiões.¹⁹ Segundo esta perspectiva, a criação e o desenho, dado em Maastricht, ao Comité das Regiões está longe de satisfazer os desígnios dos nacionalismos periféricos, na medida em que as suas funções, de mero carácter consultivo, não vinculativo, e a sua composição, juntando num mesmo quadro institucional interesses tão divergentes quanto são os das regiões e os dos municípios, encarados estes como instrumentos de debilitamento do corpo político das regiões a favor dos Estados, não correspondem ao reivindicado reconhecimento formal e institucional, que consideram devido ao pilar regional europeu.²⁰ Sem atender às dimensões política, económica, cultural e geográfica dos espaços territoriais em que se definem as nacionalidades, a incorporação dos municípios no Comité das Regiões veio introduzir mais um elemento de disparidade e divergência, susceptível de enfraquecer ainda mais o perfil político, funcional e institucional do papel das regiões na Europa, já suficientemente debilitado pelas desigualdades inerentes às próprias regiões europeias.²¹

Xavier Arzallus, Presidente do PNV, defende, por seu turno, um modelo federal para a Europa do futuro, como garante da preservação das singularidades nacionais e da partilha igualitária do poder soberano dos povos. Mais radical, o nacionalismo basco, ao recusar aceitar, para o País Basco, o papel de uma *“autonomia dentro de outra autonomia”*, assume-se como partidário de um processo de substituição dos Estados-nação tradicionais pelas *“regio-nações”*, ou *nações sem Estado* – o que poderia significar a instauração futura de uma *“nação de nações”* –, de proporções territoriais

18 Jordi Pujol, *idem*, *ibidem*.

19 Este duplo déficit democrático tem a ver com a existência, em Espanha, de dois poderes legislativos diferenciados: as Cortes Gerais do Estado e os Parlamentos autonómicos.

20 O Comité das Regiões nasceu das conclusões do Conselho Europeu de Roma, de Dezembro de 1991, tendo sido institucionalizado pelo Tratado de Maastricht, em 1992.

21 Jordi Pujol, *Subsidiarietas*, Temes d'Actualitat, Generalitat de Catalunya, 1995.

mais reduzidas que os actuais Estados, e com uma capacidade de actuação política, porventura, mais limitada, em detrimento de um corpo político-territorial de maiores dimensões e alegadamente aleatório, e mais diluído quanto aos seus atributos de identificação nacional.²² A reunião de todo o povo basco, territorialmente dividido entre os Estados francês e espanhol (e mesmo dentro deste último, em virtude da cisão de Navarra), seria aliada, assim, à obtenção de um estatuto idêntico ao da Espanha, prefigurada esta, apenas, em termos de uma vasta Castela abrangente e hegemónica sobre as demais autonomias espanholas, não históricas. Para o nacionalismo basco, esta utópica dependência, não da Espanha, mas com relação à Europa, representaria o modelo possível da ambicionada independência de Euskadi, ou seja, a alternativa mais viável para o exercício da sua autodeterminação, num cenário internacional de crescente interdependência e de progressiva globalização.²³

Este *européismo militante* de que também comungam os nacionalistas bascos prende-se, igualmente, com o facto de os seus agentes políticos considerarem que o problema basco não diz apenas respeito ao domínio espanhol. Sendo um problema que afecta também a França, ele é, para os nacionalistas bascos, um desafio para a Europa, relativamente ao qual é necessário dar uma solução territorial, ou seja, a incorporação das províncias basco-francesas numa futura Euskadi, que incluía, necessariamente, Navarra. Esta estratégia de internacionalização da problemática basca tem encontrado, na Europa, um dos cenários políticos privilegiados, atendendo, nomeadamente, ao exemplo de outras questões nacionalistas, umas ainda em aberto – como é o caso da Irlanda do Norte, com respeito ao qual os nacionalistas bascos têm insistido na sua similitude – e outras já legitimadas, após a desagregação da URSS, e em processo de integração no espaço comum europeu.

Institucionalmente, o modelo federal defendido pelos nacionalistas bascos deveria ser dotado de um parlamento bicameral, de um governo dele, directamente, emanado, de um presidente supranacional e, obviamente, de um exército europeu. A este respeito, afirmava há tempo o eurodeputado basco Jon Imaz: “*Discordo de uma Europa confederal em que os Estados e as nações tenham a força e não o conjunto europeu. Não quero um exército espanhol,*

22 Celso Almúñia Fernández, “*Nacionalismo e Identidad Europea*”, in Vidente Palacio Atard, *Europa Hoy*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1993, pág. 108.

23 Xavier Arzallus, Presidente do PNV, diário *El Mundo*, 15.2.93.

necesitamos de una defensa europea".²⁴ Para os nacionalistas bascos, este tipo de estrutura institucional seria a mais consentânea com uma Europa política, capaz de recolher a pluralidade nacional, social e cultural dos povos que a integram, ao mesmo tempo que proporcionaria a sua plena participação, quer nas respostas aos grandes desafios cultural, social, político e económico da humanidade e da vida internacional, quer na luta contra a tendencial hegemonia de alguns Estados continentais do Norte, a desvertebração social, o desvirtuamento da política e a prevalência dos interesses económicos sobre os interesses sócio-culturais.²⁵

Neste aspecto, mais próxima do nacionalismo basco do que do catalanismo *pujolista*, a UDC, parceira da CDC na coligação de governo da Catalunha (CiU), defende também uma Europa federal, *"que respeite a diversidade dos povos e culturas que a integram... uma Europa cujo objectivo não seja coligar Estados mas, sim, unir os povos. É através desta união que a Catalunha pode ver reconhecida a sua identidade nacional no âmbito europeu"*.²⁶

A devolução do poder político-económico às entidades naturais, num quadro institucional supranacional, que garanta o equilíbrio, a paz e um vasto e diversificado mercado, representaria, não só a consecução da ambicionada autodeterminação dos povos, como ainda o seu pleno desenvolvimento num cenário mundial de crescente competitividade entre os blocos regionais da nova ordem internacional em gestação.

Sem que, verdadeiramente, se condicionem entre si, a vinculação entre os projectos políticos nacionais catalão e basco e o processo da construção europeia parece ser entendida como uma espécie de *"rectificação histórica"* e um reencontro com a matriz cultural europeia, assente na liberdade, progresso, pluralismo, democracia e modernidade, durante séculos abandonada pela determinação de Castela numa política de *"confronto e convivência com os árabes, na projecção americana (...), na luta pela hegemonia europeia (...)* e no consequente *ensimesmamento* (e isolamento) após a derrota militar e política", o que, alegadamente, conferiu a Espanha *"um carácter atípico"* na sua forma de ser e de se tornar europeia.²⁷ É esta vocação europeia da Espanha – que Pujol classifica de *"nostalgia europeia"* – e o confronto com o seu persistente isolamento internacional, que irão deter-

24 Jon Imaz, Eurodeputado do PNV, diário *El Mundo*, 7.4.94.

25 Jon Imaz, idem, ibidem.

26 Concepció Ferrer, Eurodeputada da CiU (UDC), *Diario 16*, 31.5.94.

27 Jordi Pujol, *Reflexiones sobre Europa*, págs. 15 a 34.

minar, nas duas mais avançadas regiões periféricas do Norte peninsular pirenaico, um sentimento de crescente antagonismo e de animadversão com o poder central do Estado, tido como retrógrado, ineficiente, imobilista e bloqueador das energias criativas das singulares nacionalidades basca e catalã.²⁸

Por outro lado, a interdependência económica, ao produzir maiores desigualdades, fracturas e novas marginalizações, susceptíveis de provocar determinadas recomposições territoriais, tem, assim mesmo, despertado o repúdio das regiões mais ricas e com maior capacidade económica em arcarem com o ónus que representam, dentro do mesmo Estado, outras regiões economicamente menos viáveis, ónus esse sugerido por séculos de coabitação forçada.

O atraso económico da Galiza e a sua estrutura político-social colocá-la-ão num plano reivindicativo diferente e de menor intensidade, não obstante o reconhecimento, mesmo por parte dos nacionalismos basco e catalão, da sua vontade política própria e das suas características de nação cultural diferente da Espanha.

Essencialmente afectado por um sentimento de insularidade arquipelágica, também o nacionalismo canário procura, na Europa, uma solução à dupla tensão entre a universalidade e a sua própria valorização, valorização esta que assume aí um carácter eminentemente económico. Invocando a sua natureza étnica e, sobretudo, a sua fisionomia geográfica, o nacionalismo canário tem pretendido valer-se da sua posição geoestratégica para, no quadro constitucional espanhol e no âmbito da União Europeia, lograr o reconhecimento formal do seu estatuto insular e obter, assim, um regime económico especial para as Canárias.

Mas se, dentro da Espanha, a Catalunha representa, pela sua tradição histórica, uma vocação europeia particular, dando assim maior autenticidade ao seu alegado *patriotismo* europeu, nos casos do País Basco e da Galiza será mais a sua vontade política nacional própria que delineará o respectivo europeísmo.

Convirá precisar que este europeísmo, ou melhor, esta particular concepção dos nacionalismos periféricos sobre a Europa arrasta consigo uma visão fundamental, a do reforço da Europa do Sul, não tanto como um *anti-norte*, mas como um contrapeso da força e predomínio da Europa rica do Norte, como uma afirmação necessária da sua vertente sul. Para a

28 Jordi Pujol, *idem*, pág. 35.

Catalunha, esta concepção incorpora, ainda, os matizes próprios do eixo estratégico mediterrânico em oposição à vertente atlântica, considerada mais vaga, diluída e difusa.²⁹

Com semelhante maior propensão histórico-cultural com respeito à margem norte da barreira dos Pirinéus, seria assim, estrategicamente, no *européismo* e não no *iberismo*, ou no *terceiro-mundismo*, este dirigido em especial ao mundo árabe-muçulmano, que os nacionalismos periféricos basco e catalão parecem encontrar-se com as suas próprias raízes, donde a faculdade de melhor situarem a preservação da sua identidade nacional e o desenvolvimento das suas potencialidades, no quadro institucional de um relacionamento supranacional intraeuropeu. Ao reconhecer e aceitar “a diversidade de culturas, como elemento de unidade”, no pressuposto de que a diversidade é um elemento essencial da identidade europeia, Maastricht e o espírito de que enfermou tornar-se-iam num factor de convergência das diferentes culturas e das minorias étnicas europeias, tanto no plano utópico da igualdade e justiça social, como no da superação dos antagonismos culturais e políticos.³⁰

Historicamente afastados do centro político de decisão da Espanha, é pois em semelhante contexto que os dirigentes nacionalistas das Comunidades Autónomas históricas encaram poder exercê-lo, num futuro mais ou menos próximo, quer a partir de Bruxelas, quer das suas próprias capitais, numa posição politicamente reforçada, em função da ideal reunião, tanto de todo o povo basco, como dos chamados “*países catalães*”.³¹

3. A PARTICIPAÇÃO AUTONÓMICA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Democracia, personalismo e patriotismo ou, se se quiser, sentimento de pertença a um determinado território, politicamente organizado, constituem valores eminentemente europeus, que se foram sedimentando ao longo dos últimos séculos. Numa outra perspectiva de caracterização, a

29 Idem, ibidem, pág. 36; Jordi Pujol, *Cataluña, España*, págs. 258 e 263.

30 Celso Almuíña Fernández, idem, págs. 137 a 139.

31 Os vínculos histórico-culturais da Catalunha com a actual Comunidade Valenciana, com parte de Aragão e com as Baleares têm fundamentado a vertente expansionista territorial de todas as correntes do nacionalismo catalão, que identifica todos estes territórios como fazendo parte dos chamados “*países catalães*”.

Europa é já hoje considerada uma potência mundial, pelo menos economicamente, com um modelo social – o *Estado de bem-estar* – que valoriza a pessoa humana, se bem que, política e militarmente, enfrente ainda fortes contradições e condicionamentos internos e externos, que enfraquecem a sua posição internacional e fragilizam o seu processo de unidade. Pensar-se que a construção da Europa política decorrerá, naturalmente, da Europa económica e monetária – obra de um punhado de indivíduos das elites políticas dos Estados-membros –, sem uma intervenção voluntarista de todas as forças vivas da sociedade e dos povos, em regra, mantidos à margem de um processo e de um debate político, muitas das vezes, desprovido de referências, de um quadro simbólico comum e de experiências partilhadas, poderá pecar por dizer apenas respeito a uma pretensão irrealista.

Até ao momento, a realidade europeia tem assentado num processo político em que só os factos fazem história, por via de uma complexidade negocial e de mecanismos tecnocráticos baseados, fundamentalmente, numa intrincada teia e jogos de interesses, mas sem o concurso das grandes ideologias tradicionais e dos povos da Europa, actores centrais estes desse mesmo quadro e da história que, assim, tem vindo a ser construída.

Não obstante estas insuficiências e fragilidades, a Europa, tocada por uma imagem de progresso, de modernidade, de equilíbrio e da paz pelo direito mas, também, de muitas incertezas, não foi abandonada pela sua aura de prestígio, extensível, também, aos velhos Estados que a ela se foram acolhendo e que nela pretendem encontrar uma quota-parte da satisfação dos seus interesses e uma garantia de segurança, aceitando os vários desafios, quer internos, quer mundiais.

Foi neste contexto, e num cenário, também, de evidentes razões de Estado, que a nova Espanha democrática, a Espanha do *Estado das Autonomias*, formalizou a sua adesão à Comunidade Económica Europeia, em 1986, aproximando-se, assim, definitivamente, do modelo de desenvolvimento e de segurança ocidental, num mundo que era, ainda então, regido por um sistema bipolar e pela competição entre as duas únicas superpotências mundiais existentes na época, os EUA e a URSS.

Elaborada em meados da década de 70, por imperativos de sobrevivência do Estado e de reconciliação política interna, a Constituição espanhola de 1978 seria, no entanto, alheia aos mecanismos da adesão e de integração da Espanha da CE, assim como às técnicas do direito comunitário, que

iriam pôr em causa o dogma da supremacia da lei fundamental do país e da soberania do povo espanhol. De facto, a adesão europeia da Espanha implicou a aceitação do acervo comunitário e a aplicação e harmonização das políticas comunitárias em todo o território espanhol. Estas obrigações iriam servir de argumento para, com base na titularidade das competências exclusivas do Estado perante Bruxelas, o Governo central levar à prática um vasto pacote de medidas legislativas de base, invadindo, assim, áreas de competência constitucional e estatutária das Comunidades Autónomas, já delegadas ou transferidas. Se bem que ainda não contemplado nos tratados institucionais das CE, o princípio da subsidiaridade entre os Estados-membros e a Comunidade, assim exercido, permitiu a recuperação de competências por parte do poder central de Espanha, como compensação das competências estaduais já transferidas para Bruxelas.³² Não coincidentes no tempo, as opções autonómica, por um lado, e supranacional europeia da Espanha, por outro, acrescentariam uma tensão política permanente dentro de uma organização político-territorial do Estado, inovadora mas complexa, que pretendia, através da invocação do tradicional conceito de soberania face ao exterior, absorver os poderes políticos descentralizados e recuperá-los, na ordem interna, mediante a relativização dos poderes infraestatais intermédios.

Apesar do tardio reconhecimento do factor regional europeu, feito, mesmo assim, segundo critérios de análise eminentemente sócio-económica das regiões, destinados a combater os desequilíbrios regionais, e do reenvio, para o ordenamento político interno dos Estados, do tratamento de questões que se prendessem com outras características diferenciadoras e singularizadoras das suas próprias regiões, o objectivo de uma política regional europeia, suscitado, pela primeira vez, em 1972, iria abrir novas expectativas quanto ao papel das regiões no processo da construção europeia, em especial, para os nacionalismos periféricos. Não obstante isso, os critérios técnico-economicistas que informavam a política regional europeia, por vezes sem correspondência com a realidade de certas unidades político-administrativas de carácter estatal intermédio, como as existentes em Espanha, acabaria por conferir aos Estados-membros a total responsabilidade política da representação daquelas, ao mesmo tempo que permitia a estes actuarem como um filtro na aplicação das políticas

32 Jordi Pujol, *Reflexiones sobre Europa*, idem; Santiago Muñoz Machado, *La Unión Europea y las Mutaciones del Estado*, Alianza Editorial Universidad, Madrid, 1993, pág. 95.

comunitárias e usarem da sua descriconaridade na selecção do modelo em que as respectivas entidades regionais poderiam, ou não, participar no processo de decisão das políticas europeias e no diálogo com as instituições de Bruxelas.

A Constituição espanhola de 1978 apenas reconhece às Comunidades Autónomas a utilização horizontal dos mecanismos de cooperação, ou seja, uma cooperação solidária entre as diferentes autonomias, omitindo qualquer referência a uma cooperação vertical. Assim, esta ausência de participação das autonomias nas políticas comunitárias, paralela à prática política do Governo central, assente na interpretação restritiva da titularidade do Estado em matéria de relações internacionais (Art. 97ª da Constituição), cedo se tornou uma questão política fundamental nas relações de poder em Espanha, determinando a intervenção do Tribunal Constitucional para suprir a incapacidade ou a falta de vontade política dos poderes públicos, no sentido de encontrarem uma solução de consenso. Esta sistemática judicialização dos conflitos de competência entre os poderes central e autonómicos, sendo, em última instância, um recurso com tendência para reduzir a um mero esquema técnico-jurídico um problema de múltiplos matizes políticos, contribuiria, também, para alimentar o clima de tensão entre o centro e a periferia.

Para além das diversas conferências sectoriais *ad hoc*, entretanto criadas, que funcionam como *fora* de coordenação e consulta entre responsáveis dos governos central e autonómicos, assistiu-se a duas tentativas frustradas de estabelecimento de acordos entre o Governo central e as Comunidades Autónomas, cuja finalidade era regulamentar o direito de participação das autonomias na formulação da política comunitária.³³ A primeira tentativa (1986) visava o reconhecimento do direito das autonomias poderem expressar as suas opiniões, mediante a emissão de pareceres, sem qualquer carácter vinculativo para o Estado. Já antes, havia sido a florada a hipótese de criação de um *observador* e de um *observador-adjunto* das autonomias, na dependência do Representante Permanente da Espanha (REPER), em Bruxelas. Sem estatuto diplomático, estes observadores limitar-se-iam a assistir às reuniões dos comités e grupos de trabalho, sob prévia autorização do Embaixador, sem direito à formulação de quaisquer pontos de vista que pudessem diferir da posição oficial das delega-

33 *El Estado Autonómico*, MAP, 3 vols., Madrid, 1993.

ções espanholas. Inspirada na fórmula de participação dos *Laender* alemães, esta modalidade, substancialmente desvalorizada, quer na forma, quer no conteúdo, seria rejeitada pelos nacionalismos periféricos.³⁴ Em 1988, seria criada a Conferência Sectorial para os Assuntos Comunitários, sem natureza institucional. Sob presidência do Ministro para as Administrações Públicas e a vice-presidência do Secretário de Estado para as Comunidades Europeias, esta Conferência deveria acolher os representantes das dezassete autonomias espanholas. A par da sua falta de periodicidade, das alegadas deficiências funcionais e de um acusado carácter conjuntural, as reservas bascas e catalãs em participarem num fórum de debate multilateral, em igualdade de circunstâncias com as demais autonomias, às quais não reconhecem qualquer perfil de entidade nacional autónoma da Espanha, invalidaram esta nova tentativa de concertação.³⁵ Neste contexto, tanto o País Basco, como a Catalunha, diligenciariam levar a efeito um esquema de relacionamento bilateral com o Governo de Madrid que, traduzindo politicamente e *de facto* o reconhecimento da sua personalidade diferenciada no conjunto do território espanhol, pudesse resultar, na prática, mais adequado ao respectivo nível de competências e mais conforme à sua identidade nacional. Em termos de representatividade política, seria este o único instrumento de diálogo *entre iguais*, considerado válido pelos nacionalismos basco e catalão.

Na sequência deste impasse, em 1989, foram iniciadas conversações entre os governos central e basco com vista à instituição de uma comissão bilateral para os assuntos europeus, cuja formalização Madrid fez depender da prévia assinatura do acordo de institucionalização da Conferência para os Assuntos Europeus, no quadro da qual, aquela comissão deveria funcionar. O facto de o País Basco considerar esta imposição do Governo central, relativa à interrelação e complementaridade dos dois instrumentos de diálogo, como uma forma de pôr em causa os desígnios de preservar a especificidade basca e de privilegiar a sua identidade nacional, determinou a renúncia das autoridades bascas em subscreverem o acordo sobre a institucionalização daquela Conferência, de 29 de Outubro de 1992.³⁶ Sem ser membro da Conferência, o País Basco auto-excluiu-se

34 José Luis Pardo Cuervo, *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Col. Escuela Diplomática, n.º 1, Madrid, 1995.

35 Lawrence Burgogue-Larsen, *L'Espagne et la Communauté Européenne*, Institut d'Études Européennes, 2.ª ed., Bruxelles, 1995.

36 Diário *ABC*, 5.1.94.

de todo este multifacetado processo de participação autonómica nas políticas europeias da Espanha, designadamente, em matérias respeitantes à distribuição das ajudas comunitárias, ao procedimento pré-contencioso, à configuração do Comité das Regiões, ao posterior alargamento da esfera de competências da Conferência, estabelecido por acordo de 1994, e à sistematização da participação autonómica na definição da posição do Estado sobre os assuntos europeus.³⁷

Apesar do papel destes diversos *fora* multilaterais sobre assuntos europeus, é o diálogo bilateral entre os governos central e dos nacionalismos periféricos que dão conteúdo real ao requisito de participação autonómica nas políticas europeias do Estado, o que simplesmente traduz os condicionamentos políticos existentes e, bem assim, o carácter conjuntural de semelhante sistema.³⁸ O próprio Senado, ferido na sua eficácia, enquanto câmara de representação territorial, pelas suas composição e funções constitucionais, não oferece, neste quadro, qualquer alternativa de concertação.

Entre os interesses globais em matéria comunitária e uma conduta política diferenciada do resto da Espanha, tem, assim, primado esta última, dificultando soluções de cooperação multilateral e demonstrando quanto as autonomias históricas são refractárias aos contactos horizontais globais, no pressuposto de que os mesmos proporcionam o enfraquecimento da sua posição política e a homogeneização territorial dos poderes autonómicos.

O crescente protagonismo das forças políticas nacionalistas na balança de poder do Parlamento espanhol, devido à perda de influência dos grandes partidos de âmbito nacional (PSOE e PP), iria consagrar o estabelecimento de dois sistemas de diálogo paralelos – o multilateral e o bilateral –, que a institucionalização, em 1995, da Comissão bilateral sobre assuntos europeus entre os governos central e basco, decidida pelo Executivo de José Maria Aznar, pode testemunhar.³⁹ O Governo da Catalunha, pelo contrário, optaria por prosseguir uma via de diálogo bilateral não institucionalizado, bem em consonância, aliás, com o carácter menos agressivo e, simultaneamente, mais pragmático do catalanismo *pujolista*. Formalmente, porém, continua a ser o Estado o detentor do monopólio

³⁷ Lawrence Burgogue-Larsen, *idem*, págs. 140 a 143.

³⁸ Diário *El País*, 11.4.94.

³⁹ Diário *ABC*, 30.4.96.

das decisões em política europeia e das relações com as principais instituições de Bruxelas, não obstante ter sido consignada a participação das autonomias na fase descendente do direito europeu, quer através dos dois acordos existentes sobre as ajudas públicas do Estado (direito da livre concorrência) e sobre os procedimentos de pré-contencioso, quer por força da aplicação das directivas comunitárias em áreas de competência autonómica.

Naturalmente insatisfeitos com esta orientação política de *menos valia* dos poderes autonómicos, os nacionalismos periféricos reivindicam, não só a sua maior participação nos processos de decisão das políticas europeias, para o que requerem o reconhecimento formal e político do fenómeno regional no quadro institucional europeu e a reforma da lei eleitoral para o Parlamento Europeu, adequada ao traçado regional dos Estados, como ainda a sua presença física, oficial e autónoma em Bruxelas.

Motivo de longo diferendo político e de um contencioso jurídico concreto, a presença física das autonomias em Bruxelas iria fazer-se, durante vários anos, à revelia dos poderes do Estado. Precursores de um movimento praticamente generalizado, se bem que caracterizado por diferentes categorias e importância de representação, o País Basco e a Catalunha são ali detentores das suas respectivas delegações/representações, desde 1986. Após vários anos de contencioso entre os governos central e basco, na sequência de recurso apresentado por Madrid junto do Tribunal Constitucional sob a invocação de impedimento constitucional relativo à representação oficial basca em Bruxelas, este Alto Tribunal acabaria por sancionar esta e outras representações autonómicas, inaugurando uma nova doutrina político-jurídica quanto ao carácter extraterritorial das competências autonómicas, à legitimidade da projecção internacional das autonomias, a uma interpretação do direito comunitário, como um "*tercium generus*", entre o direito interno e o direito internacional e, consequentemente, a uma tendencial equiparação entre os poderes regionais e central no quadro da UE, em determinados âmbitos das políticas europeias.⁴⁰ Paralelamente às insuficiências de participação das autonomias no processo de decisão das políticas comunitárias da Espanha, a ausência de um debate político interno sobre a futura arquitectura europeia, por ocasião da celebração do Tratado de Maastricht, e o defraudar das expectativas

40 *Sentença do TC*, de 26 de Maio de 1994; "Autonomias en Europa", editorial, *El País*, 1.6.94; Jon Imaz, Eurodeputado do PNV, *La Vanguardia*, 1.6.94.

quanto ao papel das regiões na Europa, fundamentam o mal-estar dos nacionalismos periféricos sobre o processo de construção da UE. Enquanto isso, e tendo a Europa como garantia de um desenvolvimento político-económico gradual e sustentado, Madrid aposta no tempo e na convicção de que a evolução da conjuntura política interna e internacional concorrerão para que venham a esbater-se os factores internos de desagregação, sem necessidade de abdicar, imediatamente e em demasia, de importantes quotas da soberania do Estado.

Sem, naturalmente, desvalorizarem o significado da Europa económica, necessária mas não suficiente, os nacionalismos periféricos não escondem a sua adesão a um projecto político de futuro que tenha em conta a valorização das diferentes identidades, nações, territórios e culturas, e que não seja, simplesmente, uma extensão mais complexa e burocrática do Estado-nação tradicional.

4. O FENÓMENO REGIONAL EUROPEU E A ADESÃO DOS NACIONALISMOS PERIFÉRICOS AO REGIONALISMO

Consequência das grandes alterações internacionais da actualidade, em que se destacam a lógica dos grandes espaços, a mundialização e a interdependência, o tradicional modelo centralizado dos Estados tem vindo a acusar sintomas de crise, na sua dupla função representativa e aglutinadora da sociedade, quer perante solicitações externas, quer no âmbito da sua estrutura interna. Em termos correntes, costuma dizer-se que o Estado tradicional é já demasiado pequeno, para fazer face aos problemas e à dinâmica internacionais, e demasiado grande, para responder às necessidades concretas dos cidadãos.

Mercê destas transformações, também o tradicional conceito de fronteira se veria modificado, superadas que foram velhas noções que tinham a ver, sobretudo, com conceitos de defesa e segurança dos Estados e com a coincidência das políticas nacionais dentro de um determinado território, dando lugar a uma concepção de inter-relacionamento dinâmico, mais político que defensivo e mais económico que administrativo, a uma ideia de contacto, de aproximação e de cooperação.⁴¹

41 Alberto A. Herrero de la Fuente, *“La Cooperación Transfronteriza a Nivel Regional en Europa”, Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, págs. 61 a 84.

Este novo conceito de fronteira – a *fronteira cooperação* – ver-se-ia potenciado, na Europa Ocidental, pelo processo de construção e unificação europeia, sobretudo, impulsionado pelo Conselho da Europa mas, também, pela Comunidade Europeia. A política regional europeia, enunciada em 1972, iria tornar-se no principal motivo da descentralização dos Estados, assim chamados a satisfazerem questões de eficácia demandadas por Bruxelas. Contra as tendências centralizadoras dos Estados, os novos projectos regionais iriam favorecer uma consciência regionalista emergente, que situaria as regiões no papel de actores fundamentais do desenvolvimento harmonioso da Comunidade (coesão económica e social) e, consequentemente, da construção europeia. O fenómeno do regionalismo surge-nos, aqui, como uma nova realidade, em que o território, enquanto concepção política em que assenta o Estado, em vez de desaparecer empurrado pela dinâmica da globalização, tende a afirmar-se pela diferenciação, fragmentação e polarização. Por outro lado, o carácter fluído e de grande mobilidade das relações entre o interior e o exterior da União Europeia, e das suas próprias fronteiras, ao desvalorizar a componente territorial da Europa, tem conduzido, de forma complementar e compensatória, a uma redescoberta do território físico concreto, lugar de afecto e de identificação, bem determinado e diferenciado.

Esta dupla dinâmica integração/descentralização iria provocar uma inédita teia de interesses transnacionais e inter-regionais, que se iriam plasmar em diversos mecanismos de diálogo e instrumentos de cooperação, proporcionando a assunção, pelas regiões envolvidas, de um papel de “lobby” junto das instituições europeias, e uma maior intervenção política num vasto leque de matérias, nem sempre contempladas na sua estrita área de competências internas.

Já consagrada, a expressão de *Movimento Regional Europeu* servirá para definir, globalmente, as múltiplas acções de tipo associativo, no quadro das quais as regiões têm vindo a coordenar-se entre si, com vista à defesa dos seus interesses no contexto do velho contencioso centro-periferia.⁴² Este movimento regional nasceu e cresceu ao abrigo da necessidade de grupos humanos específicos e de entidades infraestatais em se afirmarem na sua identidade própria e na salvaguarda dos seus interesses específicos, perante um ambiente nacional e internacional de crescente globalização, massificação e competitividade. Baseado no novo conceito de

42 Edward Shils, *Centro e Periferia*, Coleção Memória e Sociedade, Difel, Lisboa, 1992.

fronteira e no princípio da subsidiaridade, o fenómeno regional europeu visa criar um novo tecido transfronteiriço, cuja trama pretende constituir-se no território decisivo dos novos espaços contratuais na Europa. Nesta perspectiva, é esta nova geopolítica da Europa – a *Europa horizontal* – que fundamentará a malha da futura união política europeia.⁴³

As estruturas infraestatais têm acompanhado o evoluir das necessidades regionais de auto-identificação e de afirmação, procurando mecanismos que superem o seu deficiente conteúdo político e reforcem, como alternativa, os aspectos culturais e económicos respectivos. As relações inter-regionais e a cooperação transfronteiriça constituem, assim, o principal instrumento da sua actuação política, quer no plano da respectiva projecção transnacional e internacional, quer no quadro da sua própria afirmação nacional, por via da optimização das respectivas áreas de influência, dos vínculos histórico-culturais e da complementaridade e recursos económicos existentes.

Neste contexto, as organizações inter-regionais de cooperação multi-lateral e os convénios de cooperação regional bilateral ou transfronteiriça converter-se-iam em verdadeiros *fora* de reunião e estratégia política dessas estruturas, proporcionando o conhecimento mútuo, o aprofundamento das suas relações e a articulação de posições comuns. Nascidas sob o signo do novo clima de descentralização dos Estados, de promoção do desenvolvimento económico das regiões da Europa comunitária e do contacto mais ou menos directo com algumas das instituições de Bruxelas, as várias organizações regionais encontrariam, tanto no Conselho da Europa, como na Comissão e no Parlamento Europeu, o seu mais elevado apoio institucional, no quadro de uma Europa concebida e organizada, ainda, em função dos Estados.

Não obstante os avanços verificados no plano regional europeu, que a criação, em Maastricht, do Comité das Regiões veio consagrar, a projecção político-institucional das regiões é ainda, na sua perspectiva, bastante limitada e insuficiente devido, por um lado, à supremacia política dos Estados – interlocutores privilegiados, em Bruxelas, da vontade dos povos e cidadãos, em obediência ao princípio da unidade do Estado na sua vertente externa – e, por outro, à heterogeneidade e multiplicidade do

43 *Livre Blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe*, "Les Régions Frontalières et l'Intégration Européenne", Assamblée des Régions d'Europe, Diputación General de Aragón, Saragosse, Février de 1992.

factor regional na Europa.⁴⁴ Acresce que as funções e a composição mista do Comité das Regiões (regiões e municípios), bem como a actual estrutura institucional da UE, estão longe de satisfazer politicamente os desígnios de certas entidades subestatais, em particular, daquelas cuja identidade nacional e dimensão política, económica e social, têm determinado a reclamação de um leque de propostas sobre a construção europeia, assentes em critérios de superação das chamadas *fronteiras artificiais* e de uma partilha de poderes na Europa, mais conforme aos perfis nacionais e às realidades culturais existentes no diversificado espaço europeu. A inclusão dos municípios no Comité das Regiões constitui, para as regiões, um factor negativo determinante, na medida em que os municípios, sem base territorial e sem uma realidade social complexa e estruturada, favorecem o tendencial centralismo dos Estados e desvalorizam o perfil de identidade própria das regiões.

Convictas de que se verificará, a prazo, uma diluição do Estado-nação tradicional, por via da assunção supranacional das macropolíticas, com a consequente perda de soberania dos Estados, as regiões pretendem chamar a si uma função de legítimos sujeitos do processo de construção europeia, como actores principais do desenvolvimento económico, do progresso, da modernidade e da democraticidade. Num cenário geral de universalização e dos consequentes riscos de uniformização, os nacionalismos periféricos sentem, de forma mais premente ainda, a necessidade de defenderem as identidades nacionais próprias, entendidas como um valor supremo dos requisitos de modernidade, tanto mais que os Estados nem sempre conferem uma mesma identidade nacional a toda a sociedade. “*Identidade, aprofundamento democrático, responsabilização, capacidade de iniciativa e eficácia*” são, segundo o Presidente da Catalunha, os elementos distintivos que servem de base ao novo regionalismo europeu, ao contrário do carácter instrumental e economicista do anterior conceito, tão favorável, então, à centralização e planificação político-económica dos Estados.⁴⁵

Em vez de uma federação de Estados na Europa – sistema para que actualmente parece tender-se – o movimento regional europeu crê ver na

44 Alberto Gómez Barahona, “*Política Regional Comunitária*”, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, idem, págs. 58 e 59; Alfredo Allué Buiza, “*El Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales y la Reforma Institucional de las Comunidades Europeas*”, idem, págs. 299 a 284; Jordi Pujol, *Reflexiones sobre Europa*, idem.

45 Jordi Pujol, idem, pág. 338.

formação de *macro-regiões* ou *euro-regiões* a satisfação dos seus desígnios de uma Europa “*nação de nações*” e uma resposta consequente à polarização político-regional que, hoje, acompanha a geografia europeia, reunidas sob a comum finalidade de, em conjunto, poderem alcançar e potenciar o desenvolvimento económico necessário num quadro mundial estruturado segundo o figurino de grandes blocos geoeconómicos, cada vez mais competitivo. Assim configurado, este sistema significaria para Espanha o redimensionamento político-territorial das suas dezassete autonomias – redimensionamento este a que Jordi Pujol denomina “*refundação do Estado*” –, em função das respectivas características históricas, culturais e étnicas, com a dupla vantagem de poder reduzir o número de entidades subestatais, tanto na Europa, como em Espanha, e de tornar mais homogénea, funcional e credível a representatividade do movimento regional europeu.

É com base nestes considerandos que a cooperação regional (transnacional e transfronteiriça) constitui, para as regiões, um factor decisivo do processo da construção europeia e do reforço do movimento regional na Europa, na medida em que proporciona a superação, quer do tendencial contencioso centro/periferia, quer das condições de isolamento e de marginalização, que o velho conceito de fronteira produziu ao longo dos séculos, afectando, em particular, as regiões periféricas e, dentro destas, as regiões periféricas do sul, nomeadamente, as de Espanha.⁴⁶

Criada em 1985, a Assembleia das Regiões da Europa (ARE) veio coroar a experiência já adquirida pelas várias organizações interregionais europeias, conferindo-lhes um dinâmica de conjunto e de maior autonomia político-institucional. Visando ultrapassar a vertente sectorial de muitas dessas organizações, as limitações geográficas e os condicionamentos políticos, institucionais e ideológicos, a ARE imprimiu ao conjunto alargado das regiões da Europa um formato político independente dos Estados, das instituições europeias e das entidades locais, paralelo à dinamização e tendencial consolidação do poder regional, enquanto força política autónoma.⁴⁷

Esta nova dinâmica do movimento regional europeu, perfilado institucionalmente na ARE, a sua autonomia relativamente aos Estados e

⁴⁶ Idem, *ibidem*, pág. 119.

⁴⁷ A ARE conta com cerca de 300 regiões-membros. *Estatutos da Assembleia das Regiões da Europa*, Comisionat per Actuacions Extérieures, Departament da Presidència, Generalitat de Catalunya, Junho, 1995.

às instituições europeias, assim como a sua composição alargada, têm favorecido o seu enquadramento num âmbito verdadeiramente transnacional, cujo raio de acção não se conforma com os aspectos institucionais da actual Europa unida, nem se circunscreve às actividades da cooperação inter-regional e transfronteiriça das diversas associações regionais existentes, em regra, controladas ainda pelos Estados. Pelo contrário, debruçando-se sobre questões eminentemente políticas e estratégicas, que têm que ver com a nova arquitectura europeia mas, também, com a nova ordem mundial, nomeadamente, com aspectos institucionais, de segurança, de solidariedade intercontinental, de desenvolvimento e, sobretudo, de preservação das identidades nacionais e de promoção do regionalismo em todos os vectores que, melhor, possam responder aos três novos desafios da Europa – europeu, nacional e regional.

A extensa cobertura geográfica da ARE, a sua estrutura interna e os princípios por que se rege, permitem situá-la no contexto das modernas forças transnacionais,⁴⁸ novas condicionantes da autonomia soberana dos Estados, quer no campo das políticas internas, quer no capítulo das relações internacionais.⁴⁹

Centro de coordenação das reivindicações nacionalistas e das actividades de grupos e associações regionais, a ARE transformou-se na força motriz do movimento regional europeu, tentando harmonizá-lo e imprimir-lhe maior homogeneidade política, social e económica, e conferindo-lhe, ao mesmo tempo, uma voz institucional própria, suficientemente coesa, junto de outros poderes superiores do cenário europeu e mundial. De acordo com Jordi Pujol, “o regionalismo europeu ou é unitário – o que pressupõe que terá que ser mais lento o seu processo de consolidação e crescimento, porque deverá acompanhar o ritmo da sua falta de homogeneidade – ou se desfaz”.⁵⁰

Sinónimo de pluralismo e de respeito pelas identidades nacionais diferenciadas, enquanto doutrina, o regionalismo compromete-se, para já, a respeitar as fronteiras tradicionais dos Estados, requerendo em troca o respeito por tudo aquilo que, de particular e inovador, encerra. “É o preço da paz na Europa” e do equilíbrio do conjunto da sociedade, afirma

48 Antonio Truyol Serra, *La Sociedad Internacional*, Alianza Universidad, Madrid, 1993; Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1994.

49 *Declaración final de la XI Asamblea General de la ARE*, de 1/2.12.94. Generalitat da Catalunya.

50 Jordi Pujol, idem, pág. 345.

Pujol.⁵¹ Afirma ainda o líder catalão que, paz e segurança dependem de um novo consenso europeu e não já das armas ou de uma férrea unidade estadual, exigindo esse consenso a participação igualitária de Estados e regiões, com o consequente debilitamento do poder político daqueles, mais flexível e conforme com a diversidade existente a todos os níveis.⁵² Dentro do mesmo raciocínio, também os direitos individuais, tão apre-goados, não existem, se não existirem os direitos colectivos, que lhes dão suporte.⁵³

Alegadamente mais forte e perdurável que as grandes ideologias, o sentimento de identidade acompanha, em sentido inverso, a crise generalizada de valores, pelo que o regionalismo é entendido como uma força de criatividade e de regeneração que, a par do desenvolvimento económico e social, poderá funcionar como um elemento de segurança. Nestes termos, a integração europeia, permitindo um quadro de diversidade, representará um cenário de unidade e de estabilidade, na eventualidade de, em qualquer altura, puderem vir a emergir projectos secessionistas de alguma envergadura.

Convicto apoiante do regionalismo na UE, esta é a dupla mensagem do líder catalão, no sentido de prevenir para eventuais riscos, caso esta doutrina não tenha acolhimento e, simultaneamente, de sossegar os poderes centrais da Espanha e da Europa, quanto ao seu carácter moderado. Apesar de menos intervenientes e sem um protagonismo visível nesta matéria (*et pour cause...*), os dirigentes nacionalistas bascos têm aderido, também, ao movimento regional europeu, na medida em que o novo conceito de regionalismo, no quadro da construção política europeia, poderá, pelo menos *a priori*, servir o projecto nacional basco, se bem que, ao contrário de Pujol – que apenas refere a refundação dos Estados e a partilha igualitária de poderes na Europa entre os “*três pilares*”, União/Estados/Regiões –, estes defendam o seu desaparecimento, no seio de uma futura confederação de nações.

O regionalismo europeu representa, assim, uma via de encaixe, tanto do nacionalismo étnico dos bascos, como do nacionalismo cultural e possibilista dos catalães, por permitir uma maior coincidência da geografia natural das *nações* com novos espaços, tendencialmente mais homogé-

51 Jordi Pujol, *idem*, pág. 195.

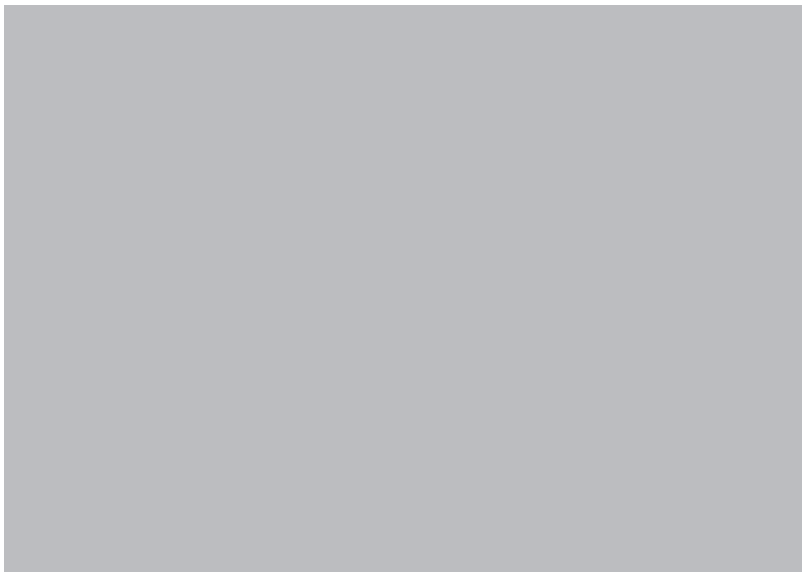
52 *Idem*, *ibidem*, pág. 196.

53 *Idem*, *ibidem*, pág. 231.

neos, de maior dinamismo económico, político e social, potenciando as circunstâncias necessárias à ruptura das amarras que, contra a sua vontade, ainda as unem a um *Estado-nação*, a Espanha, fragilizado nos seus alicerces e ferido por um acusado déficit de legitimidade na sua autoridade.

Não obstante a UE ser ainda encarada, pelos Estados, como um elemento de reforço da coesão nacional, a ausência de uma política global comum, igualmente verificável, quer no quadro da PESC, da NATO ou da UEO com respeito às mudanças estruturais do mapa geopolítico da Europa, acabaria por determinar que, dentro de Espanha, ainda permaneçam vivos e actuates, tanto os desígnios de autodeterminação dos bascos, como os de uma superior autonomia política dos catalães. Sendo pouco provável que possa ser aceite, num futuro próximo, uma alteração do actual *status quo* europeu, e na falta de um impulso político significativo e autêntico no processo de construção europeia, a permanente *questão nacional* da Espanha só no quadro político interno poderá encontrar uma solução que satisfaça as várias partes em confronto. O próprio alargamento da UE aos países candidatos à adesão não facilitará, por certo, os desígnios nacionalistas, já que uma Europa a 21 ou mais Estados ver-se-á, necessariamente, enfraquecida nos seus alicerces de coesão política, social e económica, sendo igualmente certo que a desigualdade assim introduzida no seio da Europa Unida não facilitará, bem pelo contrário, o esbatimento da autoridade soberana dos Estados e a sua cedência em favor de instituições supranacionais.

São, por isso, muitas as incógnitas que ainda se colocam quanto ao futuro da Espanha, a que a Constituição de 1978 parece não ter sido capaz de dar uma resposta clara e definitiva, e a que a UE ainda não conseguiu dar a necessária coerência política, para uma solução duradoura.



Documentos

Report of the Secretary-General on the United Nations Missions in Bosnia and Herzegovina

I. INTRODUCTION

1. The present report is submitted pursuant to paragraph 20 of Security Council resolution 1174 (1998) of 15 June 1998. It summarizes the activities of the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH) since my report of 16 December 1998 (S/1998/1174). The report also provides an overview of the activities of the United Nations system in Bosnia and Herzegovina during the same period.
2. UNMIBH continues to be led by my Special Representative and Coordinator of United Nations Operations in Bosnia and Herzegovina, Elisabeth Rehn (Finland). She was assisted in her tasks during the period covered by the report by Richard Monk (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland), who served as Commissioner of the International Police Task Force (IPTF) until 1 March 1999. Pending the appointment of a new Commissioner, David McBride (United States of America), serves as Acting Commissioner. The authorized strength of IPTF continues to be 2,057 (see annex).

II. ACTIVITIES OF THE MISSION

Police restructuring and reform

3. The International Police Task Force has continued its efforts, as described in my last report (S/1998/1174, para. 3), to restructure and

reform the police services in the Federation of Bosnia and Herzegovina (the Federation). There has been only slow progress in cantons 8 (Ljubuski) and 10 (Livno), where the initial inauguration of the police – the starting point for substantive restructuring – has still not taken place. Croat officials in the canton 8 (Ljubuski) Ministry of the Interior finally proposed a neutral shoulder insignia for use by cantonal police and the proposal now awaits final approval by the cantonal Assembly. The lack of a neutral insignia had been the main impediment to the inauguration of the canton 2 (Orasje) police service. In canton 10, delays in forming a cantonal government following the elections of 12 and 13 September 1998 have continued to impede the inauguration of the police service for the reasons described in my report of 10 June 1998 (S/1998/491).

4. In the Federation, UNMIBH has made progress towards the achievement of the minority quotas of the Bonn-Petersberg Agreement of 25 April 1996 (see S/1998/1174, para. 5). The cantonal working groups on minority police recruitment and return, made up of officials from UNMIBH and each cantonal Ministry, have identified and screened more than 700 minority applicants for police services in the Federation who have never before worked as police officers. Federation authorities can now select individuals from this pool of candidates for testing, training and deployment. The working groups have also begun to identify experienced minority officers who are available for transfer within the Federation police service and between the two entities. Bilateral assistance from the United States has financed the reconstruction of eight houses for Bosniac police officers who had returned to the Croat-majority municipality of Capljina in canton 7 (Mostar), and funds may be available to reconstruct an additional 20 houses.
5. There has also been slow but significant progress in police restructuring and reform in the Republika Srpska. A team of officials from UNMIBH and the Ministry of the Interior has been meeting weekly to ensure that the deadlines contained in the Framework Agreement on Police Restructuring, Reform and Democratization in the Republika Srpska, which was signed on 9 December 1998 (see S/1998/1174, para. 8) are met. The Republika Srpska officials have for the first time given IPTF the official staffing list of the Ministry, which will enable IPTF to begin

registering police officers and issuing identity cards. The Ministry of the Interior has also approved a new police uniform for use throughout the Republika Srpska. IPTF is currently reviewing the Ministry's "Book of Rules" to ensure that it is consistent with the practices of democratic policing. Of 208 minority applicants for positions with the Republika Srpska police, IPTF has concluded that 178 are eligible to serve on the force, the majority of them in the north-western city of Prijedor and in Banja Luka.

6. The International Police Task Force has continued to expand its programme of co-location in both the Federation and the Republika Srpska with a goal of comprehensive coverage down to middle-management levels of the police administrations (see S/1998/1174, para. 7). Currently, high-level IPTF advisers are deployed in all nine public security centres in the Republika Srpska and in all 10 cantonal Ministries of the Interior in the Federation. In addition, 79 IPTF advisers are co-located in police stations in the Republika Srpska and 89 in police stations in the Federation. It is expected that IPTF will double the number of "co-locators" deployed in police stations in both entities in the coming months. Three specialized advisers are working in the Federation Ministry of the Interior in the areas of criminal investigation, anti-terrorism and academy training. In areas with a high incidence of violent crime and an unusually low crime solving record, such as in the Federation municipality of Stolac in canton 7 (Mostar), IPTF monitors with specialized skills have been assigned to work alongside local counterparts.
7. Regular meetings between the IPTF Commissioner and his Deputy with Ministers and Deputy Ministers of the Interior from the Republika Srpska and the Federation (see S/1998/1174, para. 9) are continuing. These meetings have led to the formation of an inter-entity advisory team on automobile theft, and to an inter-entity planning effort to address organized crime in public markets along the inter-entity boundary line, such as the "Arizona" market in northern Bosnia and Herzegovina and the market between Stolac in canton 7 (Mostar) and Berkovici in the Republika Srpska. The IPTF Commissioner has begun to address the issue of inter-entity transfers of police officers at these meetings.

8. Contributions are needed for the Police Assistance Trust Fund to implement a programme, composed of three types of projects, to assist the police in the Republika Srpska and the Federation. One type consists of 33 projects to provide local police stations with essential equipment, and totals US\$ 20,085,000. The second type consists of one project for the Federation Police Academy and one for the Republika Srpska Police Academy, and totals \$6,433,500. The third type consists of a quick impact fund of \$750,000 to cover costs that arise from the implementation of agreements on police restructuring and reform. The Trust Fund has now received a total of \$9,647,000. The generous assistance extended by the Governments of Canada, Germany, Italy, Japan, Luxembourg, Norway, the Netherlands, Switzerland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland will help sustain the present pace of police restructuring, although some \$100 million are still required to complete equipping and training of the local police force to appropriate levels. I appeal to the Governments of other countries also to contribute generously to the UNMIBH Trust Fund.

Police monitoring

9. While police restructuring and reform is ongoing, monitoring of the local police remains a central component of the daily work of IPTF. This activity continues to evolve from general monitoring of local police in the community to targeted monitoring meant to support efforts at police restructuring and reform, to instil confidence in minority police officers and to increase the confidence of minority returnees in the local police.
10. Together with more specialized forms of monitoring, such as co-location and support for local investigations, basic monitoring continues to be the core task of well over half of the IPTF officers. In addition to conducting regular patrols of communities, IPTF accompanies local police patrols to assess the effectiveness of joint policing in the Federation. Monitoring of returnee movements and visits is essential to the assessment of the capacity of local police to provide security in the communities of return. In addition, IPTF monitors police response to incidents at the request of individuals or local authorities. Many of these incidents are associated with return and property.

Police certification and training

11. The IPTF training and certification programme continues to help promote the principles and practices of democratic policing and the depoliticization of the police as central elements of police reform. In the Federation, 10,610 (92.3 per cent) of the 11,500 authorized officers have completed the human dignity training and 8,745 (76 per cent) have completed the transitional training. In the Republika Srpska, 6,622 (77.9 per cent) of the 8,500 authorized officers have completed the human dignity training and 1,791 (21.1 per cent) have completed the transitional training. As this initial training of local police in the Federation nears completion, a new IPTF Curriculum and Evaluation Section has been developing in-service training programmes in community policing, crime prevention and other more specialized police tasks. A community-based policing training programme was held in the Republika Srpska municipality of Doboj. UNMIBH has also begun to revise its policies towards and procedures of certification, so that police officers remain subject to rigorous criteria of eligibility after their provisional certification upon joining the service. To date, IPTF has provisionally certified 10,199 officers in the Federation and 210 in Brcko.
12. The International Police Task Force continues to implement its non-compliance policy (see S/1998/1174, para. 12). Between 11 November 1998 and 28 February 1999, the Non-Compliance Unit received 251 reports of non-compliance of police officers with their obligations. Forty of these cases are active and 211 are closed. Of the 82 reports of minor violations, 47 concerned failure to comply with the IPTF traffic and crime control policy (see para. 19 below) and 28 concerned failure to give IPTF access to records and answer requests for information. Of the 77 reports of non-criminal and human rights violations, 11 concerned orders by local police chiefs or supervisors to subordinates not to cooperate with IPTF, 16 concerned failure to issue documents to citizens, and 24 concerned failure to assist court-ordered evictions. Of the 92 reports of criminal and serious human rights offences, 30 concerned arbitrary and prolonged detention or arrest.
13. In accordance with the recommendations of the London and Bonn Peace Implementation Conferences, which were endorsed by the Security Council in its resolution 1168 (1998) of 21 May 1998, UNMIBH

has established a Drug Control Unit, an Organized Crime Unit and a Public Order and Critical Incident Management Unit to provide specialized training and advice to the local police. The Public Order and Critical Incident Management Unit has cooperated closely with the International Criminal Investigative Training Assistance Programme to complete assessments of police capabilities in the Federation and the Republika Srpska and to build up emergency communication centres in Bihac and Brcko. In addition to crowd control training in Brcko and the Republika Srpska municipality of Bijeljina, the Unit has also undertaken management training for supervisors in Sarajevo. Crowd control training will continue throughout March 1999 for a further 1,200 officers in the Republika Srpska. The Unit is nearing completion of a Crowd Control Handbook for local police.

14. The Organized Crime Unit has been assisting investigations by Federation and local police in the Federation municipalities of Travnik, Mostar and Tuzla. Its advice has led to the tentative agreement of the Federation Ministry of the Interior to restructuring the Federation Crime Unit as a first step in unifying the Federation's crime police. The Unit has also created an inter-entity vehicles anti-theft working group composed of investigators from the Republika Srpska and the Federation. It will hold common courses in organized crime skills for local police instructors from both entities. In response to a pattern of unsolved crimes (see paras. 27 and 29 below), it has launched a project in investigative oversight together with the Federation Ministry of the Interior and the police from canton 6 (Travnik) and canton 7 (Mostar). This Joint Investigative Task Force will cooperate with the Office of the High Representative and the Stabilization Force (SFOR) in exploring major crime patterns in the two cantons.
15. The Drug Control Unit works closely with the United Nations International Drug Control Programme and has begun courses for IPTF monitors throughout the country to enable those monitors to provide in-service training in basic drug awareness and intelligence reporting systems to the local police. A total of 549 local police officers have already been trained by the Unit.
16. The Specialized Training Section also continues its work in other areas of in-service training: IPTF has now trained 32 dog handlers and duty

dogs in the Federation. The UNMIBH Police Assistance Trust Fund provides dogs for patrols and work on narcotics investigations. In the reporting period, an additional nine dogs have been trained and certified in Tuzla. In January 1999 IPTF offered a five-day course in traffic training in the Federation municipalities of Tuzla, Orasje and Kljuc to 92 local police officers. This training will continue in Bihac, Drvar, Gorazde, Mostar, Prijedor and Zenica. The first phase of tactical training in emergency response and crisis management and negotiations began late in 1998 and the second phase begins in March 1999. This training is part of the reorganization of the Federation Ministry of the Interior Anti-Terrorist Unit.

17. As indicated in my last report (S/1998/1174, para. 14), 154 officers of the Republika Srpska police anti-terrorist brigade will have completed SFOR-monitored training on 15 March 1999. IPTF will require any former anti-terrorist brigade officer who seeks to work in the restructured Republika Srpska police to undergo the IPTF selection procedure. This procedure requires the successful completion of a basic academy programme for individuals without former police experience. IPTF will not permit the direct transfer of former anti-terrorist brigade officers to a civilian police equivalent.
18. The progress made by UNMIBH in identifying untrained minority candidates for the police in both entities has underscored the significance of academies in achieving the reform and restructuring of police services in the Federation and the Republika Srpska. In the reporting period, UNMIBH assisted Federation authorities in assuming greater responsibility and control over the academy established by the Federation authorities. UNMIBH is currently seeking funding to expand the capacity of the academy from 120 to 500 places in each class. The next class is scheduled to begin on 29 March 1999 and will comprise six months in-class training by a multi-ethnic staff and six months field training. The class will consist predominantly of minority candidates approved by IPTF and Federation authorities and may include a limited number of police officers with less than five years' experience and insufficient police training. In the Republika Srpska, UNMIBH has been working with the authorities to identify a site for a new police academy and is pursuing funding projects to construct a police academy. Pending a permanent solution, UNMIBH and the

Republika Srpska Interior Ministry have identified temporary training sites where minority recruits may be trained and potential candidates are now undergoing selection procedures. The European Union has pledged assistance valued at 8.3 million euros (\$9.5 million) to refurbish police academies in both entities and UNMIBH has been facilitating contacts between the European Union and local officials.

Freedom of movement

19. The International Police Task Force has been reviewing the traffic and crime control policy, which prohibits the use of police checkpoints without IPTF notification and approval (see S/1998/862, para. 13) and, as a first step, has announced that legitimate radar checks could in future be exempted from the policy.
20. UNMIBH has continued its close cooperation with the Office of the High Representative in the introduction of the common driving licence and in the establishment of a multi-ethnic Bosnia and Herzegovina border service. UNMIBH chairs the Interim Management Team, which consists of officials from the Bosnia and Herzegovina Ministry of Civil Affairs and Communications, entity Ministries of the Interior, and cantonal Ministries of the Interior. The Interim Management Team has been effective in enabling experts to address and implement technical issues in the introduction of common licence plates, common vehicle registration documents and common driving licences. In view of the support expressed for the multi-ethnic border service at the meeting of the Peace Implementation Council in Madrid on 15 and 16 December 1998, UNMIBH has developed proposals for the organization of the service, and for equipping, training and deploying the initial contingent. While the Office of the High Representative prepares draft legislation for the border service, UNMIBH has engaged in technical preparations for organizing the service, which include the Mission's plans to advise, monitor and support the deployment of the initial contingent.

Weapons inspections

21. The International Police Task Force continued, with the support of SFOR, to conduct weapons inspections in police facilities. In the period from 25 November 1998 to 26 February 1999, 149 inspections

were performed, 56 in the Republika Srpska and 93 in the Federation. In 50 cases, SFOR support was requested and provided. Eight inspections (3 in the Republika Srpska and 5 in the Federation) led to the confiscation of hidden weapons. Non-compliance reports were issued in five of these cases: three in the Republika Srpska and two in the Federation. Of the 39 inspections that led to the surrender of weapons, ammunition and explosives, 18 were in the Republika Srpska and 21 in the Federation. Overall, 62 pistols, 225 long-barrelled weapons, 25 rocket-grenade launchers, 13 anti-personnel mines, 18 anti-tank mines, 244 hand grenades, 21 rifle grenades, 15 shells, 18.3 kg of explosives and some 23,240 rounds of ammunition were removed from police stations. One search at the Zenica Prison in canton 4 (Zenica) led to the confiscation of 165 rifles.

Brcko

22. UNMIBH stepped up its preparations for the final award for the Brcko area, which was announced on 5 March 1999. UNMIBH officials testified to the Arbitral Tribunal on the performance of the multi-ethnic police since the supplemental award of 15 March 1998. IPTF had earlier carried out contingency plans for possible public protest against the arbitration decision, which included the training and equipping of four platoons in the Brcko multi-ethnic police in crowd control. Following the announcement of the final award, there was no organized challenge to public order and IPTF assessed that the police behaved professionally.
23. The final award provides that the entire territory of the pre-war municipality of Brcko will constitute "the Brcko District of Bosnia and Herzegovina" under the exclusive sovereignty of Bosnia and Herzegovina. The legal authority of both entities will be permanently suspended and the currently divided district will be recreated as a single administrative unit. The award calls for a unified police force operating under a single command structure and with complete independence from the police establishments in the two entities. The annex to the award states that the statute of the District "shall provide for continuing IPTF guidance" to the District police force. Its principal responsibilities shall be to provide normal law enforcement functions in the District and to ensure complete freedom of movement within

the District, with particular emphasis on freedom of movement between the eastern and western portions of Republika Srpska and between the Federation and Croatia.

24. A few hours before the announcement of the final award for the Brcko area, the High Representative dismissed the President of Republika Srpska, Nikola Poplasen. Following the announcement, the Prime Minister of Republika Srpska, Milorad Dodik, resigned and the Serb member of the Presidency of Bosnia and Herzegovina suspended his participation in the joint Presidency. The Republika Srpska National Assembly has not yet taken a decision on a new government and the Republika Srpska Vice-President has so far refused to take up the responsibilities of the Presidency.

Violence against the International Police Task Force in Foca

25. An individual indicted for war crimes by the International Tribunal for the Former Yugoslavia was shot dead on 9 January 1999 in the Republika Srpska municipality of Foca when he resisted attempts by SFOR to detain him. The incident led to an angry response in the town. A crowd which had assembled outside the Foca IPTF station became violent when information was not readily provided on the well-being of five young people who had been travelling with the individual. As a result, the IPTF station, equipment and two vehicles were extensively damaged. Four IPTF monitors who had remained at the station sustained serious injuries while attempting to escape the crowd. IPTF has now resumed its patrolling of Foca during the day and some IPTF officers are co-located in the local police station. In the wake of this incident, UNMIBH has begun a mission-wide assessment of the vulnerability of IPTF stations and is conducting threat assessments, as well as a review of communications equipment and training.

Investigation of human rights violations by local law enforcement personnel

26. The vast majority of human rights violations recorded and investigated by the UNMIBH Human Rights Office continue to be cases of return-related incidents such as bombings, mainly in areas of canton 6 (Travnik) and canton 7 (Mostar), failure of law enforcement officials to respond vigorously to criminal acts, and cases of ill-treatment at the

hands of the police. Ongoing property cases relate mainly to delays in the issuance of decisions by law enforcement agencies, including municipal, housing and judicial bodies, as well as delays in the implementation of those decisions once issued.

27. In view of the inadequate response of the police in Stolac in canton 7 (Mostar) to more than 70 returnee-related incidents since 1 January 1998, an IPTF Special Response Team of the UNMIBH Human Rights Office conducted a full operational performance audit of the town's police administration from 7 to 11 December 1998. The team found that the local police administration lacked an adequate command structure, was subject to inappropriate external influences, and that crime prevention and detection measures of returnee-related violence showed serious deficiencies. The IPTF Commissioner therefore decided to place all members of the police administration on a three-month probation that began on 3 February 1999. During the probation period, IPTF is advising and assisting the Stolac police in building a professional multi-ethnic law enforcement administration. The cantonal Minister of the Interior and the Stolac Chief of Police have both acknowledged past difficulties and welcomed IPTF efforts to professionalize the force.
28. On 21 January 1999, UNMIBH issued a public report which summarized the results of its investigations into the illegal detention and torture of detainees held in connection with the 7 August 1998 murder of the Deputy Chief of the Pale Public Security Centre (see S/1998/1174, para. 24). The report noted that the Chief of Staff and Head of the Crime Department, as well as three former police officers, had been removed on 18 December 1998. It called upon the authorities in the Republika Srpska to remove all officers disqualified by the IPTF Commissioner; to ensure that such persons are prevented from participating in any aspect of police work in the future; to proceed with disciplinary and criminal proceedings against persons involved in any misconduct; and to exclude any statements obtained under duress from being used in criminal proceedings. The District Prosecutor had issued indictments on 11 December against six men based nearly exclusively on statements which had been made under duress, in violation of international law and legislation in the Republika Srpska.

29. A Croat police officer was injured in a car-bombing in Travnik in canton 6 (Travnik) on 9 February 1999. This was the third incident against Croat police since June 1998 and the ninth attack against Croats in canton 6 in the past two years. The work carried out by the Human Rights Office's Investigative Support Team since June 1998 has resulted in significant progress in some of the cases under investigation there, including the analysis of the types of problem impeding criminal investigations. The team's investigations have uncovered possible links with organized crime and extremist political groups, and have pointed to the lack of professional experience of some of the local police officers. The investigations have led to the removal of a judge from the Vitez Municipal Court and to the conviction of two persons closely tied to a criminal gang in the Travnik area, both unprecedented events in that area. IPTF continues its effort, through monitoring and advice, to ensure proper investigation of the crimes in canton 6 (Travnik).
30. The Human Rights Office found that investigations by police in the municipality of Maglaj in canton 4 (Zenica) into the 3 November abduction and torture of two Serb displaced persons were inadequate. The two displaced persons claimed to have been held at gunpoint for nine hours and released only on condition that they instruct other Serb displaced persons not to return. The Office has issued six non-compliance reports to date because the police in Maglaj have not yet initiated a proper investigation into the incident.
31. The Human Rights Office and the judicial system assessment programme have undertaken a study of the unlawful practice of referring criminal cases from the Croat-controlled municipality of Ravne Brcko to the investigating judge in the Croat-majority canton 2 (Orasje), although the municipality actually falls within the Bosniac-majority canton 3 (Tuzla). In a more recent development, investigating judges from both cantons arrived at the scene of a crime and made ad hoc decisions on jurisdiction. UNMIBH will again review this unlawful practice in the light of the final award for the Brcko area (see paras. 22 and 23 above).

Civil Affairs

32. In addition to carrying out its political reporting functions, the Civil Affairs Unit of UNMIBH has intensified its efforts in support of the

Mission's core tasks of police and judicial reform by participating in the minority recruitment working groups and cooperating closely with the IPTF advisers to the cantonal ministries and the public security centres. Further, under the direction of my Special Representative, Civil Affairs continues to represent UNMIBH at a number of inter-agency working groups headed by the Office of the High Representative and interregional working groups established to address common problems in cantons 6 (Travnik), 7 (Mostar), 8 (Ljubuski) and 10 (Livno). Civil Affairs officers have worked closely with IPTF and the judicial system assessment programme in developing the new weekly report.

33. Civil Affairs continues to cooperate with the IPTF leadership by providing advice on ongoing political developments in the country. Two Civil Affairs officers have been assigned to working wholly on the implementation of the Republika Srpska restructuring agreement. The Civil Affairs Project Unit has continued to work with IPTF on a range of issues, such as the development of a multi-ethnic border service, minority police recruitment and community policing. It has cooperated with the United States Institute of Peace in a seminar for IPTF and Civil Affairs on conflict analysis and management skills training. A seminar on community policing for IPTF trainers and co-locators and Civil Affairs officers was also held. The Civil Affairs Training Unit has expanded its orientation programme to include all civilian staff and IPTF officials joining UNMIBH.

Judicial system assessment

34. As described in my last report (S/1998/1174, paras. 27 and 28), officers of the judicial system assessment programme have been deployed to all seven UNMIBH regions and have engaged in intensive interviewing of judges, prosecutors and other officials in the judicial systems of Bosnia and Herzegovina. They have continued to examine mainly institutional, technical and political aspects of the judiciary and have been paying special attention to the application of new criminal legislation recently adopted in the Federation. The programme has worked closely with the UNMIBH Human Rights Office and IPTF in developing a strategy on trial monitoring, improving the enforcement of court judgements, and developing non-compliance procedures for judicial officials. The

programme has developed a database of information on the Bosnia and Herzegovina judiciary, which includes a list of the courts, the equipment in the courts, a backlog of cases in the courts, the salaries of judges, and a list of judges by ethnic group.

35. The programme's interim assessment has identified some of the obstacles in the judicial system which impede the establishment of the rule of law. It reported that the administration of justice is hindered by undue delays in court proceedings and the inability or unwillingness of local authorities to enforce court orders. These delays appear to result from disarray in the court files in property and labour cases, as well as from failure to enforce time limits in civil proceedings imposed by the law. In addition, court decisions often await execution for long periods of time both because the courts lack the judicial officers necessary to execute court orders and because local police have been unwilling to participate in the execution of court orders, especially in cases of eviction.
36. The programme continues to cooperate with the overall efforts of the Office of the High Representative to reform the judicial system and has participated in the development of proposals for new judicial service commissions and for judicial training centres for both entities. The programme has made three proposals to the Office of the High Representative: one for strengthening the budgeting system, one for the enhancement of administrative law and procedure and one for a pilot study on the land registry in the Mostar area in canton 7. It has provided the Office of the High Representative with information on the courts as background to broader proposals for judicial reform.

Cooperation with other international organizations

37. UNMIBH continues to work closely with other international organizations both in developing responses to specific incidents and in longer-term projects. More specifically, it continues to cooperate with SFOR in weapons inspections; with the Office of the High Representative and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in support of the return of displaced persons and refugees; with the Office of the High Representative, SFOR and the European Customs and Fiscal Assistance Organization in preparation for the establishment of a single border service; with the Office of the High

Representative in developing plans for judicial reform; and with the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) in implementing the results of the elections of 12 and 13 September 1998.

III. ACTIVITIES OF THE UNITED NATIONS SYSTEM

38. As described in my last report (S/1998/1174, para. 29), my Special Representative continues to coordinate and initiate programmes of the various United Nations agencies operating in Bosnia and Herzegovina in order to focus their work on common concerns. In bi-weekly coordinating meetings, UNMIBH briefs the agencies on its progress in achieving its mandate, as well as on political developments and security concerns in the mission area. As the designated official for security, my Special Representative has been especially active in coordinating the response of United Nations agencies to the security threat in Foca and to the possibility that security threats might result from the arbitration decision on Brcko or the carrying out of air strikes in the Federal Republic of Yugoslavia.

Food and Agriculture Organization of the United Nations

39. As a result of an extraordinary decision by the Director-General of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) following his visit to Bosnia and Herzegovina in December 1998, and contrary to the previous plan to phase out by 31 December 1998, the FAO coordination office for emergency agricultural interventions will continue its activities in Bosnia and Herzegovina until further notice. The FAO agricultural programme for the spring season, comprising distribution of seed of major crops and relevant inputs, has started. Minority returnees will be the main beneficiary target. The provision of technical support and liaison to the Ministries of Agriculture continues, as do assessing needs and data collection.

International Tribunal for the Former Yugoslavia

40. The International Tribunal for the Former Yugoslavia continues to carry out its mandate to prosecute persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed on the territory

of the former Yugoslavia since 1991 (see S/1998/1174, para. 32). In particular, preparations have begun for the commencement of the 1999 exhumations programme.

International Labour Organization

41. The International Labour Organization has continued its training and technical assistance programmes as described in my previous report (see S/1998/1174, para. 33).

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

42. According to the terms of reference signed on 10 December 1998, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights is working in close cooperation with, and under the operational authority of, my Special Representative in Bosnia and Herzegovina. The Office also continues to support the mandate of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights. In the reporting period, the Office continued to focus its activities on economic and social rights, discrimination and gender issues. It has started new programmes which concern violence against women, trafficking of women and domestic violence, and programmes which concern the protection of minorities and women against discrimination in employment. Nearly 900 IPTF officers benefited from the Office's human rights training programme which ended in December 1998. As a result, human rights training has now become an ongoing activity within IPTF which is supported by the UNMIBH Human Rights Office.

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees

43. In 1999, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) will continue to cooperate with the Office of the High Representative and the 1999 Return and Reconstruction Task Force Action Plan to ensure that conditions conducive to the free choice of return are established and, whenever and wherever possible, to assist minorities to return to their homes of origin. Together with UNMIBH, OSCE and other international and national institutions, it will work with local authorities to remove political, legal and administrative obstacles to return, particularly regarding property, amnesty, registration, documents, security and freedom of movement.

UNHCR will also continue its programmes for training and capacity-building, support for civil society, the establishment of legal aid and information centres, the introduction of legislative reform and rehabilitation assistance. Activities such as mine clearance, shelter rehabilitation, outreach services to the elderly and vulnerable, assistance in collective centres, microcredit and the provision of return packages will be gradually phased out, to the extent that hand-over to other responsible agencies and/or appropriate authorities is possible, by the end of 1999.

44. A total of 110,000 refugees returned to Bosnia and Herzegovina from abroad in 1998, bringing the total number of refugees having returned since the end of the war to more than 300,000. Some 41,000 people from minorities are estimated to have returned to their homes during 1998: 32,600 (9,200 Bosniacs, 13,100 Croats and 10,300 Serbs) in the Federation, and some 8,500 (8,000 Bosniacs and 550 Croats) in the Republika Srpska. More than 1.2 million Bosnians (860,000 displaced persons and more than 350,000 refugees) remain in need of durable solutions, within Bosnia and Herzegovina, the countries of the former Yugoslavia and Western Europe.
45. The return process is expected to become more systematic in 1999 with the use of the voluntary Return Application Database System (RADS), which UNHCR established in 75 municipalities throughout the country in 1998. The system registers the intentions of displaced persons and refugees to return to their homes of origin. This Bosnia-wide database has been developed in conjunction with the two entity ministries for refugees and displaced persons to support their respective Instructions on the Method for Organized Return. In 1999, UNHCR will consolidate and extend the system to a further 32 municipalities, and also support the Ministry of Civil Affairs and Communications at the level of common institutions for centralized processing of the return applications.
46. Refugees continue to arrive in Bosnia, principally from Kosovo. By the end of 1998, the number was estimated to have reached 10,000 persons, most of them arriving in the Sarajevo area. Spring 1999 may see an increase in arrivals, in view of the continuing unstable situation in Kosovo. Two new refugee reception centres have been completed by the Government with UNHCR funding, in Bosanski Petrovac in

canton 10 (Livno) and Rakovica/Ilidza near Sarajevo, increasing the total reception capacity for refugees in organized accommodation to 1,750 persons in four centres. The construction of an additional centre for 1,000 refugees is planned in canton 3 (Tuzla).

United Nations Children's Fund

47. The United Nations Children's Fund (UNICEF) has opened nine schools for pregnant women in the Federation. A round-table meeting of officials from all 10 cantons in the Federation reviewed proposed legislation on marketing of breast milk substitutes. A nationwide survey on iodine deficiency disorders among schoolchildren is under way. A seminar on trauma counselling was conducted by the University of Utrecht for two Republika Srpska paediatric teams and four Federation teams as part of the programme Children in Need of Special Protection Measures. School psychologists from 20 Federation schools and 20 Republika Srpska schools attended a seminar on trauma alleviation in secondary schools. In addition, a psychological survey of pupils was conducted and group treatment began in January. Training of teachers in interactive learning continues in the Federation. An agreement was signed with the non-governmental organization Handicap International to support teacher training on mine awareness in Una Sana canton, one of the most mined areas in the country. An inter-ministerial working group to prepare the initial report on child rights has been appointed in the Republika Srpska. That report will be integrated into the national report on the status of children's rights.

United Nations Development Programme

48. In Bosnia and Herzegovina, the United Nations Development Programme (UNDP) continues to operate under a Country Cooperation Framework approved in January 1997 for the period 1997-2000, which is aimed at initiating the transition of donor assistance from reconstruction to development. To achieve that objective, the UNDP programme supports a three-pronged strategy of capacity-building at the community level to maximize utilization of reconstruction and development resources, support sectoral programmes that are relevant to community capacity-building, and provide policy advice to improve government decision-making. UNDP also mobilizes and administers

resources for mine clearance, for area-based reconstruction and development, and for short-term employment generation. These programmes are currently under full implementation. UNDP programme resources for 1997-2000 total \$80.7 million, primarily in the form of cost-sharing and trust funds from, among other donors, Japan, Germany, the Netherlands, Sweden and the European Union. Programme expenditures for 1998 amounted to \$29.3 million.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

49. In preparation for an international symposium that will act as a platform for a coherent curriculum development programme, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) carried out a major primary and secondary school curriculum review in the Federation and in Republika Srpska in January-February 1999, concentrating on the humanities. The first meeting of the Associated School Project in Republika Srpska was held in December 1998. Teachers from Sarajevo took part in a study tour in Portugal in December 1998 in the framework of the special needs education programme (integration of children with special needs in the regular school system). The second session of the International Committee of Experts for the Rebuilding of the Old Bridge and the Rehabilitation of the Old Town in Mostar was held on 22 and 23 January 1999.

World Food Programme

50. The World Food Programme (WFP) in Bosnia and Herzegovina is concentrating its activities on the phasing-out of its operations by mid-1999 in view of the improvement achieved in the country since the end of the war. The first stage of phasing-out started in mid-1998 with the refinement of, and substantial reduction in, beneficiary caseloads. Currently, the individual WFP monthly ration for beneficiaries in Bosnia and Herzegovina is 12 kg of wheat flour, 1.20 kg of pulses and 0.75 kg of vegetable oil. WFP is working continuously with others involved in general food distribution, who are also concluding their programmes this year, as well as with local authorities, to ensure the smooth phasing-out of remaining responsibilities. The WFP operation in Bosnia and Herzegovina is fully funded, and thus

the food pipeline provided by recent donations will cover needs up to and including the last distribution cycle in May/June 1999.

World Bank

51. The World Bank is continuing its efforts, as described in my previous report (see S/1998/1174, paras. 49 and 50).
52. The breadth of the World Bank's commitment to Bosnia and Herzegovina continues to be reflected in the number of projects currently under preparation by the Bank. This wide range of projects includes economic policy reform – with a privatization structural adjustment credit for enterprises and banks and a second public finance structural adjustment credit; a basic health services project to establish a cost-effective, community-based primary health-care system and improve health sector management; a project to provide working capital to Bosnian export-oriented businesses; a project to help municipalities obtain credit for priority social and economic infrastructure projects with a local development fund (this is being prepared after the funding of housing reconstruction in UNHCR target zones, microcredit, and local infrastructure); and a cultural heritage project for the reconstruction of the old bridge and old town of Mostar in coordination with UNESCO.

World Health Organization

53. The World Health Organization continues its support to the entities' Ministries of Health. The support is focusing on technical advice and coordination of international health. The humanitarian assistance will be scaled down over the rest of 1999.

IV. OBSERVATIONS

54. The establishment of the rule of law is a prerequisite for a lasting peace in Bosnia and Herzegovina. The rule of law provides an essential safeguard for individual rights regardless of ethnicity, it gives investors confidence in the country's future, and it facilitates increasingly close association between European institutions and those of Bosnia and Herzegovina. UNMIBH continues to play a

central role in efforts to that end under its mandate in police monitoring, restructuring and reform, assessment of the judicial system and strengthening of the legal system's respect for human rights.

55. UNMIBH has pursued a strategy of engaging senior officials in the Republika Srpska and the Federation, through co-location of IPTF advisers and launching a series of inter-entity meetings between officials from the Ministries of the Interior. This strategy of engagement has enjoyed some success in both entities. The agreement on police restructuring and reform in the Republika Srpska and the achievement of the early benchmarks set in the agreement has been matched by some progress in minority recruitment in the Federation during the reporting period. The successful series of cross-inter-entity boundary line meetings of senior and regional police officials points to genuine efforts by the police to cooperate in tackling cross-entity crime.
56. Despite all efforts, it is not clear whether these positive steps will mark the beginning of self-sustaining progress in police restructuring and reform and the establishment of the rule of law. Monitoring, therefore, remains central to the work of IPTF because it enables the Mission to identify areas where IPTF must focus its programmes of training, advising and equipping which are part of annex 11 of the General Framework Agreement for Peace. Monitoring also helps to identify cases where IPTF should conduct investigations into police response to violations of human rights, and provides the basis for issuing non-compliance reports and for de-certifications. Successful minority recruitment and returns will make monitoring and patrols even more significant in the future because IPTF will increase the monitoring of mixed patrols and of policing in communities where minorities have begun to return.
57. The Brcko arbitration award will present another major challenge for UNMIBH because it will have to establish a single multi-ethnic police force in an area where three police forces operate at present. The arbitrator noted that the constant and diligent supervision of IPTF in the Republika Srpska-controlled part of Brcko had resulted in the establishment of the only multi-ethnic police force in the Republika Srpska today and that this force can be taken as a model for other communities in the Republika Srpska and the Federation. UNMIBH is determined to continue on this course in Brcko and elsewhere in the

country. However, it is clear that the latest political crisis in the Republika Srpska could make progress difficult to achieve.

58. The establishment of a multi-ethnic border service will present significant challenges in the coming period. Undue delays in the administration of justice and the execution of court decisions, the continuing strength of inter-entity organized crime, as well as violence associated with minority returns in the Federation and in the Republika Srpska all highlight the continuing fragility of the Mission's progress in implementing its mandate in police restructuring and reform.
59. Further progress in the Mission's central task of police reform will require tangible material support for the modernization of the country's police infrastructure from a donor community whose support for police restructuring and reform has until now been relatively modest. Without refurbished police academies, modern police equipment and a well-equipped judiciary, the effort to establish the rule of law will continue to suffer under a tremendous burden. As significant as support for essential physical infrastructure is the investment in human resources. As the Mission continues to evolve from a monitoring mission to one which includes advising, training and special investigations, its specific personnel requirements are changing. As I have noted before, it will be essential for contributing countries to send monitors with the special skills identified by the IPTF Commissioner, including personnel with special investigative skills, mid- and high-level management experience, and training in, and familiarity with, community policing practices. It will also be essential to have a well-prepared programme of pre-mission training for all monitors in their home countries.
60. The establishment of self-sustaining political institutions in Bosnia and Herzegovina continues to present a significant challenge. The elections held in mid-September 1998 have not yet led to the formation of a government in the Republika Srpska and the tension resulting from the political crisis in this entity has recently been heightened with the dismissal of the President and resignation of the Prime Minister. The prospects remain bleak for the return of refugees and displaced persons to their homes on any meaningful scale. It also appears that the most significant progress comes most frequently from initiatives by the High Representative rather than from officials in the country itself. The conti-

ning close cooperation of UNMIBH with UNHCR, SFOR, the Office of the High Representative and OSCE will be necessary to address these impediments to a sustainable peace. I would emphasize, as I have before, that the strong and consistent support of SFOR will remain essential in providing adequate security arrangements for the successful implementation of the UNMIBH mandate. I also appeal to the Governments of the members of the Security Council to extend their full diplomatic support to the efforts of UNMIBH to implement its core mandate of creating professional, multi-ethnic police services in the Federation and the Republika Srpska.

61. At the end of the tour of duty of Richard Monk as Commissioner of IPTF, I should like to record my appreciation for his leadership and for the constructive contribution that he provided to the Mission over the last year.

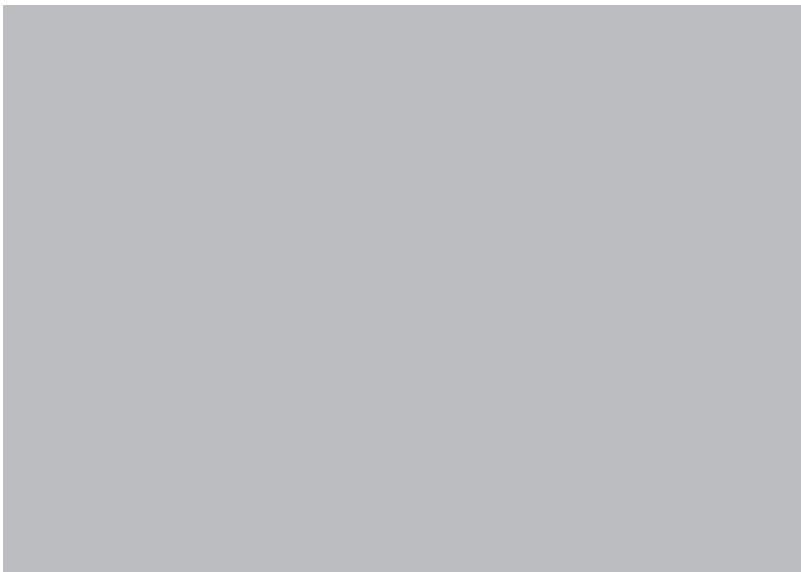
ANNEX

Composition of the International Police Task Force as at 8 March 1999

Argentina 34	Iceland 3	Romania 20
Austria 36	India 102	Russian Federation 33
Bangladesh 33	Indonesia 22	Senegal 18
Bulgaria 46	Ireland 35	Spain 32
Canada 24	Italy 21	Sweden 54
Chile 29	Jordan 148	Switzerland 2
Denmark 39	Kenya 11	Thailand 5
Egypt 34	Lithuania 2	Tunisia 2
Estonia 5	Malaysia 50	Turkey 27
Fiji 20	Nepal 41	Ukraine 36
Finland 28	Netherlands 52	United Kingdom of
France 127	Nigeria 18	Great Britain and
Germany 164	Norway 24	Northern Ireland 70
Ghana 99	Pakistan 94	United States of
Greece 15	Poland 50	America 195
Hungary 37	Portugal 5	Total 1995

The number of civilian police monitors varies owing to ongoing contingent rotations.

[http: // www.un.org](http://www.un.org)



Recensões

GEOPOLÍTICA DO CAOS

Ignacio Ramonet, 3.^a Edição, Vozes, 1999, Petrópolis, ISBN 85-326-1983-5

A Geopolítica do Caos é uma daquelas obras em que a matriz cultural francesa reverbera por todas as faces.

A defesa estremes da razão; a punção crítica dessa mesma razão levada até às últimas consequências, por vezes unilateralmente; a necessidade de exposição pública, justíssima na medida em que a legítima indignação promove a compreensão e esta nos leva a uma maior indignação, mas que também tem a sua quota-parte de fogo-fátuo enquanto mera retórica agónica; todos estes são ingredientes de sobra que podemos encontrar no ensaio de Ramonet, dotando o livro de um interesse muito vivo, contrariando uma pastosa tendência sociológica actual tendente a um objectivismo seráfico por parte das ciências sociais, que já ninguém, nem mesmo nas ditas “ciências duras”, descortina em lado algum.

A tese principal que decorre do discurso de Ramonet é a de que na era da globalização e contrariamente a uma suposta Nova Ordem Mundial anunciada após a Guerra do Golfo e na sequência dos conjunto de acontecimentos relatáveis à queda do Muro de Berlim, a geopolítica tornou-se caótica, podendo mesmo falar-se de uma geopolítica do caos (p.149). A razão para tal denominação reside no universo globalitário, que assenta nos paradigmas do mercado e da comunicação, os quais governam como pensamento único (sic) e excluyente, apostados na desregulação neoliberal, estimulando a incerteza até um grau paroxístico, i.e., caótico.

Para além das incertezas geradas pela grande mutação civilizacional deste fim de século e dos efeitos não desejados a ela associados, é a própria desregulação e desregulamentação intencional que catalisam uma “ordem caótica”. O que toda essa desregulação, por mor do económico-financeiro, da mercantilização do mundo (da imposição do sistema sobre o mundo da vida, para utilizar uma linguagem habermasiana), pode acarretar e já está a fazê-lo é a completa subalterнизация do político. Sendo o político a salvaguarda dos cidadãos, hoje “a liberdade de expressão dos cidadãos sofre directamente a concorrência da “liberdade de expressão comercial”, apresentada como um novo direito do homem. Assiste-se então a uma tensão entre a “soberania absoluta do consumidor” e a vontade dos cidadãos garantida

pela democracia” (p.139). A democracia, embora ideologicamente segura, acaba assim apenas por servir um grupo de privilegiados, tanto das sociedades do Norte relativamente às facilidades do Sul, como mesmo dentro das primeiras, por força do domínio dos mecanismos financeiros, o que supõe o controlo ou meta-controlo das redes de informação (p.60). Ora, o político a que Ramonet se refere é a democracia haurida da tradição republicana e do humanismo cívico, baseada na assunção positiva e não meramente negativa dos direitos. Nesse sentido, é a participação cívica enquanto política e nomeadamente a convergência da mesma na figura central do Estado, na boa tradição regalista francesa, que Ramonet vê perigar. Ramonet chega a afirmar (p.101), em crítica aos nacionalismos recidivos que também vê exponenciados pela nova desordem mundial, que a França é o único Estado europeu com uma concepção laica e republicana (não étnica) de nação. O Estado-Nação veste então um pouco o papel de herói trágico no discurso de Ramonet, acometido como é esse Estado por movimentos de fissão e cisão. Não que Ramonet não tenha em conta os novos desafios globalitários implicando respostas transfronteiriças. Ramonet vê com bons olhos modelos federalizantes como a União Europeia (p.154). Aquilo a que não assente é a uma globalização desreguladora e desregulamentadora dos mecanismos de equilíbrio social, que para ele querem dizer, justiça social, progresso e bem-estar.

O que nos podemos interrogar é se para defender ou acometer o desenvolvimento de tal desiderato, uma ideia de participação pública, cidadã, comunicacional e multicultural *à la* Habermas não é mais adaptada, eficaz e mesmo mais justa que a tradição regalista (no caso quer-me parecer que até hegeliana), que confunde a razão com o Estado (obviamente numa tradição *aufklärer* que, *pace* más leituras, é também a de Hegel, ainda que no filósofo alemão possa seguir igualmente por outras veredas).

Mas é exactamente a defesa *à outrance* da razão a dimensão mais perturbadora do discurso de Ramonet. O ensaísta francês defende que o paradigma de comunicação global aferidor da lógica de mercado, a qual tem como modelo central os mercados financeiros (p.67), valoriza a teoria dos jogos e a teoria do caos sobre a mecânica newtoniana. É então numa nova mecânica, ou na ausência dela (a incerteza e instabilidade), em que assenta o sistema PPII (planetário, permanente, imediato e imaterial). Todas estas são características que a Ramonet faz

lembrar os atributos divinos (de um Deus ockhamista, ou assim interpretado como tal, i.e., perfeitamente arbitrário). Destes atributos de ubiquidade e onnipotência, ou também por via deles, derivam todas as irracionaisismos contemporâneos, que Ramonet pormenoriza nos capítulos “Ascensão do Irracional” e “A Manhã das Tribos”. Só por uma vez (p.82) Ramonet dá a entender que a ligação entre capital, indústria e ciência é responsável por alguns dos mais graves males planetários. Mas Ramonet rapidamente inflecte o discurso e jamais explora esta via acerca dos fundamentos da tecno-ciência enquanto razão instrumental, colonizadora das demais dimensões socio-políticas. O objectivo, está claro, é salvaguardar a razão. Mas até que ponto uma democracia protectora dos excluídos e aberta a uma nova geração de direitos, tal como é defendida por Ramonet, não está prisioneira desses exclusivismos racionalistas, de uma razão arrogante e pouco prudente que, tanto domina o sistema causal mas não as consequências dos seus actos. E desta forma, identificando de alguma maneira a globalização com o despertar de irracionaisismos, até que ponto não é Ramonet unilateral, vendo apenas o caos onde se podem encontrar novas potencialidades para o desabrochar do outro, função do carácter bifronte da globalização, como quer e parece-nos que bem, James Clifford.

Ramonet afirma que o paradigma da comunicação de libertador se tornou, provavelmente, na grande superstição do nosso tempo (p.152). É assim o respeito pelo segredo de que nos fala Derrida (e não a denegação da comunicação), da reserva que em todo o outro é incommensurável a uma total presentificação e que por sua vez é condição de informação, de nomeação que nos insta a que não deixemos o outro no esquecimento (Derrida in Chantal Mouffe, *Desconstrucción y Pragmatismo*, Barcelona, Paidós, 1998, p.157), que pode estar em perigo por força de uma imediatez dromológica e mercantil. Mas não permitirá também a globalização a criação de nichos que preservem essa reserva contra uma sobre-exposição política? Certamente que esses nichos poderão não passar afinal de guetos de excluídos do acesso à palavra. Ramonet poderia obstar isso mesmo com inteira razão. Mas não se percebe como a ilusão de um razão forte em termos sociais e para mais regalista, ainda que renovada, poderá resolver o problema. Porquê não procurar nos interstícios da globalização, do que há, certamente com um espírito muito crítico (*à la* Ramonet) relativamente à

realidade vigente, os fios da contingência, para ir construindo outra coisa. Porque não opor ao diagnóstico duro do conhecimento, em nome de uma razão que supostamente domina gnoseologicamente as coisas, a imaginação prudente e criativa da esperança?

Uma palavra final para a tradução, acertada, na esteira das traduções que ultimamente têm chegado do Brasil e que vão fazendo esquecer uma triste tradição anterior.

António Horta Fernandes



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

CARRILHO, Maria, *Portugal no contexto internacional: opinião pública, defesa e segurança*, Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional, 1998, Cota 9769 – 34 F

BRITO, Villa de coord., *Bosnia 96: missão do exército em apoio à operação de paz*, Secção de Informação, Protocolo e Relações Públicas do Gab. do GCEME, 1997, Cota 9580 – 33 A

PERIÓDICOS

VIEIRA, Belchior, “A acção humanitária nas operações de apoio à paz”, in: *Nação e Defesa*, n° 83 (1997), pp. 103-119

VITORINO, António, “Uma questão de credibilidade: a participação portuguesa na IFOR”, in: *Política Internacional*, vol. 1, n° 12, pp. 87-96

VITORINO, António, “Política de defesa nacional”, in: *Nação e Defesa*, n° 79 (1996), pp. 33-46

VIANA, Rodrigues, “Tensão sobre a IEBL”, in: *Jornal do Exército*, Ano 37, n° 438-439 (1996), pp. 33-37

MACHADO, Miguel Silva, “ A informação pública portuguesa na “IFOR”/Bósnia”, in: *Revista Militar*, n° 1-2 (1997), pp. 69-119

RUIZ, Rosa, “Espana perfila su papel en la nueva OTAN”, in: *Revista Española de Defensa*, Ano 10, n° 116 (1997), pp. 54-56

SANTOS, Silvestre dos, “O conflito na ex-Jugoslávia”, in: *Mais Alto*, Ano 35, n° 309 (1997), pp. 17-23



Abstracts

The Lessons of Bosnia, Javier Solana, pp. 17-24

The article suggests seven main lessons, which are specified, starting with the illation that even the internal conflicts can degenerate, flowing out to international scenarios, to the perception that resolute and opportune action can provide compensating results, passing naturally through the evidence that Europe as to carry out a more active and determinant role in its own destiny, favouring the flexibility of its military means in order to allow a timely positioning in the areas of crisis.

The Portuguese participation is distinguished here, but the emphasis is given to the need for further international co-operation between states, international and non-governmental organisations and other relevant instances.

NATO rightfully adopts measures destined to reinforce the co-ordination and inter-operability between the Allies, but the crisis management can not constitute an exclusive responsibility of the member states. The co-operation with the WEU – already institutionalised –, the collaboration of the Partners and the constructive engagement of Russia are equally conditions for success.

In a time when it is starting a new mission in Kosovo, the lessons of Bosnia can be extremely useful, and we should not forget them in any circumstances.

NATO's Fifty Years: Some Reflexions on the Peacekeeping Operations in Bosnia-Herzegovina, António Vitorino, pp. 25-39

After the Cold War, NATO began to worry about the eventuality of operating in *out-of-area*, assuming a central leading role in the management of crisis and specially in “other than war” operations. Criticised by some, the *out-of-area* activity witnesses also, according to others, the indispensability of NATO as a support of stability and peace in the euroatlantic region.

The Portuguese participation, in its turn, represents the profound consciousness that, in an alliance, solidarity implies to share responsibilities and risks. A performance decided due to solidarity reasons relatively to the NATO partners, but also due to the conviction that the European

States will have to assume further responsibilities in the common security and defence domains.

Three factors specially contributed to the success of the Portuguese participation: the close co-ordination between the FA and MOD; the opportune and cunning way in which was conducted the complex process of selection, training, equipment, composition, attribution and support of the military forces; the environment of intimate articulation among the different levels of political decision-making.

The participation of Portugal in NATO missions in Bosnia-Herzegovina revealed to the Alliance and the world a country capable of assuming its obligations and, for that, worthy of the recognition of the international community.

The Power of Decision in NATO, Alvarenga Sousa Santos, pp. 41-50

The consultations between the Alliance members are carried out in various *fora*, but the more important political meetings are those of the NAC, since it is where the high level decisions are taken. When the affairs involve the eventual use of military forces, the Military Committee and the strategic commanders – responsible before the Military Committee for the conduct in the referred affairs, according to the directives issued by it – provide specialised counselling to NAC.

The operational planning is elaborated by NAC and submitted to the appreciation of the nations, which return it to NAC for final approval. Once approved, the plans are implemented by the interested nations after receiving the competent warning of activation, the process being considered completed when accomplished the transfer of authority over the forces to the MNC's.

Amongst the various Plans Annexes and Operations' Orders, it should be highlighted the one related to the *Engagement Rules* – guidelines issued by the competent military authority, where the circumstances and utilisation limits of the forces during military operations are specified.

In the particular case of Bosnia and after duly mandated by the UN, the NAC established clear orientations to the Alliance's military authorities concerning the political objectives of the operation, being SACEUR's duty to determine the operational concept and structure, dimension and forces composition, amongst other relevant requirements.

The Diplomatic Involvement of Portugal in Bosnia-Herzegovina, João Mira Gomes, pp. 51-60

The article examines in a systematic form four distinctive periods of diplomatic presence of Portugal in Bosnia-Herzegovina.

First, the involvement in the region was a direct consequence of the Portuguese European Community Presidency in the first semester of 1992 – since it was competence of the Presidency not only the co-ordination of the Conference on Yugoslavia but also to assure the leadership of the Monitor Mission. Two difficult tasks for a Europe which was trying to recover from the minor role performed during the Gulf War.

The second stage corresponds to the Portuguese Presidency of the WEU in the first semester of 1995, and the simultaneous co-ordination of three WEU's operations in course: the naval mission in the Adriatic together with NATO; the customs and police force mission in the Danube; and the police force mission in Mostar.

Third, in consequence of the Dayton Agreements and the participation of Portuguese military forces in Bosnia, the opening of a diplomatic representation in the region became an indisputable necessity.

The last period is related with the preparation of the Portuguese Presidency in 2000, being certain that the Balkans region will occupy a prominent place in the priorities for the exercise of the PP2000. With the aggravating circumstance that Portugal accumulates this presidency with the one of the WEU.

Bosnia-Herzegovina: Portuguese Contribution to a Political Solution, José Cutileiro, pp. 61-69

There was not a Portuguese standing regarding the conflicts in ex-Yugoslavia and Bosnia, and the position of Portugal was mainly the result of the country's obligations as the European Community Presidency during the first semester of 1992.

In any way, the contribute of Portugal to the european attempt of management of the Yugoslavian crisis shows its commitment to the responsibilities inherent to the function which was carrying through and equally demonstrate its understanding that, in the sequence of the

recognition of Croatia, it was imperious to find a political solution for Bosnia acceptable to Muslims, Serbs and Croats.

It was essential to find expeditiously a new constitutional arrangement, but difficulties of understanding between Americans and Europeans, and specially the pusillanimity revealed by the preceding, delayed the minimum consensus for three years, until the Dayton agreements. Meanwhile, the parts accustomed themselves to abjure, violate or disrespect the fragile agreements reached in the meantime, in a picture marked by the repeated American interference in a matter towards which they had officially manifested their alienation, only appeased in Dayton.

Bosnia-Herzegovina evidenced once more Europe's need to reinforce its presence in the management of crisis erupting in its area of influence, being equally essential to avoid, in the transatlantic relationship, the repetition of misunderstandings which turned so difficult the conduct of the Yugoslavian crisis.

Portugal and the Peacekeeping Operations in Bosnia – The Preparation of the Forces, Octávio de Cerqueira Rocha, pp. 71-92

The decade of 90 marks the beginning of the Portuguese direct involvement in european affairs, through the participation of the Armed Forces in peacekeeping operations, and it should be stressed that the preparation of the means for the peacekeeping operations in Bosnia occurred simultaneously with the preparation of other units of the three Branches to take action in Africa.

The nature and structure of the force to operate in Bosnia-Herzegovina were established taking into account external and internal factors, with the support of information supplied by the Strategic Intelligence Service. Depending on the available elements and in face of the mission, the choice felt into a battalion echelon unit, and an Airborne Battalion was selected. The functional dependency of this battalion was equally weighed and the privilege of its attribution was given to an Italian brigade.

With a total contingent of 924 elements, the logistic support of the Portuguese detachment demanded the establishment of a complex and expensive chain of replenishment – by land, sea and air – with an extension of thousands of miles.

In December 1996, the UN approved the constitution of a new force – SFOR – to substitute, with a reduced effective, IFOR in the end of its mandate. With a reduced configuration and a much more concentrated device, a decision to send a Motorised Infantry Battalion was taken. This participation naturally provided a set of teachings, which are presented in the end of the article as a motive of reflection.

Democracy in the Arab World, Maria do Céu de Pinho Ferreira Pinto, pp. 95-110

As democracy sweeps the globe, from Latin America to Africa, from Asia to the former Eastern Bloc, the Middle East is an exception to this general trend of History. Some weak demonstrations of liberalisation are weak responses to political developments originated out of the area, namely the triumph of West over communism and Iraq's military defeat. There are two divergent currents of opinion about the role of Iran in the political life of Arab societies: one sees Iran as a hostile force and in a collision course with the West. Supporters of this tendency advocate that all attempts to promote democratic ideals in the Arab world are worthless, since there is no convergence of values between the two cultures. The Arab world is not prepared for democracy, and therefore it is preferable to keep in power the current authoritarian regimes: the premature opening of these political regimes and the participation of radical Moslems in the political game would enable them to exploit the advantages of the democratic system until they seize power. The second current sustains that Islamites should be given a chance to seize power. According to its supporters the Islamite wave is irresistible, a force of History. The exercise of power would have a moderating effect over radical Islamites, limiting their excessive rhetoric and putting them face to face with their limits, finally compelling them to negotiate and to find platforms of understanding with other political and social forces.

The Spaniard Historical Autonomies and the European Integration Process, Maria Regina Marchueta, pp. 111-142

The article outlines the nationalist problematic in Spain, identifying briefly the differences between the catalan, basque and galician nations

and their difficult relationship with Castilia's central power in general and the franquism in special.

The european integration process – which in some way reproduces, at a superior level, an identical dilemma between the political centralism (Europe of the States) and the sensitiveness towards the peripheries (Europe of the regions) – presents itself as a place of privileged shelter not only for the autonomic aspirations but also, as long as the typical institutional framework of a supranational centre remains, to the Spanish State.

The catalan nationalism, more europeanist and less radical than the basque, and both more demanding than the galician, suggest different solutions for the european construction, but we find a common motivation in the three projects: the valuation of regionalism, to which they already have a precious instrument – the Regions Committee. However, due to the prolonged lack of a true political impulse in the european construction process, «only in the internal political framework the eternal *national question* of Spain will be able to find a satisfactory solution to the various confronting parts».



Av. das Descobertas, n.º 17
Restelo • 1400-091 LISBOA
Tel.: 21 302 07 73 • Fax: 21 302 10 22

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa
Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61
europress@mail.telepac.pt



NAÇÃO E DEFESA

Revista trimestral

Boletim de Assinatura

Nome _____

Morada _____

Nº de Assinante _____

Código Postal _____

Localidade _____

Indicativo _____

Telefone (horas expediente) _____

Desejo adquirir a revista Nação e Defesa, na seguinte modalidade:

☐

ASSINATURA ANUAL

☐

AVULSO

☐

Instituições 5.000\$00

☐

Individuais 4.000\$00

☐

Estudantes 3.500\$00

Para o estrangeiro, os preços são acrescidos de despesas de expedição.

Cada número 1.500\$00

Preço acrescido de despesas de expedição.

É necessária a fotocópia do cartão de estudante referente ao ano em curso.

Números a comprar:

Números a assinar:

Assinatura _____

Data _____

O pagamento deve ser efectuado por vale postal ou cheque à ordem do Instituto da Defesa Nacional, e anexado a este Boletim

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 LISBOA

<http://www.idn.pt> - idn@mail.idn.pt

Tel. 21 392 46 00 - Fax 21 392 46 58

