

*«She said "What are hopeful monsters?"
I said "They are things born perhaps slightly before their
time; when it is not known if the environment is
quite ready for them"»¹.*

Um assunto europeu

Os conflitos nos territórios que integravam a Jugoslávia constituem casos paradigmáticos de processos de transformação política que não tiveram tempo de amadurecer. E de fenómenos de voluntarismo político cujo alcance nem sempre terá sido atempada e devidamente entendido no exterior das fronteiras daquele ex-Estado federal. O desmembramento da federação comprometeu o frágil processo de democratização que nela parecia desejar despontar, demonstrando que a unidade e a democracia eram, de facto, naquela altura, «os irmãos siameses do destino da Jugoslávia»², uma vez que as eleições nos seus territórios vieram a transformar-se em meros testes de lealdade étnica.

Na ex-Jugoslávia a Europa não teve certamente a sua hora mais gloriosa. O mesmo poderia ser dito do comportamento dos Estados Unidos da América. Pareceu instalar-se momentaneamente a ideia de que, para além da contenção do conflito, pouco mais seria alcançável por pressão externa diplomática e militar, dada a intransigência demonstrada por todas as partes em confronto. A escritora croata Slavenka Drakulic reflectia este estado de espírito quando observou, em 1993, o seguinte: «The myth of Europe, of our belonging to the European family and culture, even as poor relations, is gone. We have been left alone with our newly-won independence, our new states, new symbols, new autocratic leaders, but with no democracy at all. We are left standing on a oil slippery with blood, engulfed in a war that will go on for God knows how long»³.

A crise na ex-Jugoslávia expôs com grande crueldade a situação de relativa debilidade da Europa na área da segurança e da defesa comuns (esta última inexistente, a não ser no quadro da OTAN). A conclusão inescapável é que os Acordos de Dayton constituem, realmente, a expressão de uma precária paz imposta pelos Estados Unidos. Provou-se, uma vez mais, que a paz e a estabilidade na Europa continuam a ser fortemente influenciadas pela vontade política de um poderoso aliado extra-europeu. O que é um dado a reter, não um mero juízo de valor.

Este texto reproduz, no essencial, parte de uma intervenção proferida pelo Ministro da Defesa Nacional no 4.º Seminário para altos funcionários e chefes de missão do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em Janeiro de 1996.

E certo que os Acordos de Dayton não surgem do nada. O «acquis» diplomático revelou-se importante no desfecho do processo negocial conduzido por Richard Holbrooke. O relativo esgotamento das forças beligerantes e o robustecimento militar da Croácia, aliados ao cansaço das populações e a uma conjuntura internacional favorável – nomeadamente no plano das relações entre a União Europeia e os Estados Unidos da América –, contribuíram também para desbravar o caminho à IFOR. Isto é, possibilitaram o desencadeamento de uma operação de «peace enforcement» (poderá preferir-se o eufemismo «peace implementation»...), com as características específicas que a distinguem das múltiplas tentativas frustradas de obtenção de um desenlace diplomático para o conflito. E o momento escolhido para esta operação parece importante, uma vez que não será ainda demasiado tarde para se procurar conseguir um resultado satisfatório.

Subjacente à crise na ex-Jugoslávia encontra-se uma questão que, em bom rigor, a transcende – a da credibilidade da actuação dos países e instituições internacionais que com ela lidaram ou deviam ter lidado. Com efeito, a questão da credibilidade foi um fantasma que pairou ameaçadoramente sobre a UNPROFOR, tendo também passeado pelos terrenos da Europa e da Aliança Atlântica. O reacender da guerra em Sarajevo não reproduziu os efeitos devastadores dos acontecimentos de 1914, na cena internacional, mas impeliu vários observadores a questionar a solidez dos alicerces em que a própria relação transatlântica tem assentado.

Tive a ocasião de referir que na região dos Balcãs joga-se muito mais do que o destino de um Estado; e que, embora o conflito não tenha ultrapassado as fronteiras da ex-Jugoslávia, as implicações políticas situam-se já no coração do debate sobre a segurança da Europa e o futuro das organizações em que ela assenta. Em conclusão, recordei que, «politicamente, os Balcãs encontram-se ao virar da esquina europeia mais próxima»⁴. Sarajevo, Belgrado e Zagrebe são parte da Europa, facto de que não nos devemos procurar alhear, sobretudo se tivermos em conta que historicamente os momentos de amnésia política forçada nem sempre produziram resultados positivos no contexto europeu.

Fundamentos da presença portuguesa na IFOR

Mas, poder-se-ia perguntar, como é que o conflito na ex-Jugoslávia nos afecta? Que interesses de Portugal se encontram em jogo? O que justifica a nossa participação na IFOR e, previamente, noutras operações sob a égide das Nações Unidas, da OTAN e da UEO? E o que explicaria os compromissos anteriormente assumidos neste contexto, aquando da hipotética operação de contingência de retirada dos «capacetes azuis»? A resposta a estas questões é, a um tempo, simples e complexa, nomeadamente em termos de opinião pública. Temos, pela primeira vez desde

1918, uma força militar significativa — cerca de novecentos e trinta homens e mulheres — envolvida no teatro europeu. Como referi noutra ocasião, trata-se, de facto, de «uma ruptura com uma tradição cultural que nunca está completamente explicada e debatida»⁵. Todavia, pensamos que os fundamentos da presença portuguesa na IFOR radicam-se nos pontos a seguir indicados.

O conflito na Bósnia-Herzegovina é *uma questão europeia*. E bom que se acentue a ideia de que a Bósnia insere-se no espaço natural a que pertencemos — a Europa — e no qual pretendemos desenvolver uma boa parte do nosso destino enquanto nação livre e independente. O que aí se passa diz-nos respeito. Afecta os interesses da Europa, logo os nossos. E o facto de nos situarmos no extremo ocidental da Europa não nos isola do resto do continente. Sustentar o contrário seria, no mínimo, perigoso a prazo para a defesa dos nossos interesses vitais.

Há unanimidade entre os principais partidos políticos portugueses quanto à necessidade e utilidade em se aumentar a visibilidade externa do país. Esta premissa justificou, no que se refere à área da segurança e defesa, o aumento no passado recente da contribuição portuguesa para o orçamento de manutenção de paz das Nações Unidas, bem como a nossa empenhada participação na UNOMOZ⁶ e nas sucessivas UNAVEM⁷. No mesmo conceito funda-se a atribuição a um oficial general português, pela primeira vez, do comando de uma operação de paz das Nações Unidas — a MINURSO⁸. Idêntica ideia encontra-se na base da eleição de um português para o cargo de Secretário-Geral da União da Europa Ocidental, assim como as dinâmicas posições assumidas no decurso da nossa Presidência desta organização (ou ainda a eleição do Prof. Freitas do Amaral para o cargo de Presidente da 50.^a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas).

Do mesmo modo, temos apoiado a adaptação das estruturas da OTAN à nova realidade internacional (incluindo o princípio do alargamento) e a própria revitalização da Aliança Atlântica. Ora, no preciso momento em que esta efectua a sua primeira operação militar terrestre, a primeira operação fora da sua área de responsabilidade e também a primeira operação conjunta envolvendo países do centro e leste europeu, incluindo a Rússia, poderia Portugal, um dos seus membros fundadores, ter participado na IFOR a nível meramente simbólico?

Julgamos sinceramente que não. E em momentos como este que a solidariedade deve ser expressa em termos inequívocos, sob pena de se enfraquecer uma organização internacional de importância capital para a nossa própria defesa. Não será de mais recordar que na OTAN a escolha dos «menus» é decidida a dezasseis e que o ingrediente «solidariedade» é muito apreciado pelos nossos aliados europeus e norte-americanos em ocasiões como esta.

Sublinharia que fazer ouvir além-fronteiras a voz de um Estado com as características de Portugal, implica uma aceitação responsável de riscos e sacrifícios. E reiteraria que Portugal, habituado a invocar a solidariedade

numa perspectiva passiva, no momento em que é confrontado com a necessidade de prestar solidariedade activa, deve saber estar à altura do desafio que lhe é colocado.

A Bósnia coloca-nos também perante uma questão de natureza ética. Como sublinhou, o Primeiro-Ministro, António Guterres, Portugal não pode sentir-se indiferente perante o cortejo de horrores que o mundo tem presenciado naquele território, onde se tem desenrolado o primeiro grande conflito em solo europeu desde 1945.

Transpondo por analogia o conceito de «guerra justa» para a situação na Bósnia, poderemos sustentar que participamos numa *intervenção justa* e — porque não reafirmar aquilo que é óbvio, dado o nosso próprio passado recente — numa intervenção inteiramente legítima face ao Direito Internacional. Trata-se, será bom recordá-lo, de uma intervenção a pedido dos beligerantes que aceitaram livremente subscrever um Acordo de Paz. Ao olharmos para a IFOR tendemos a ver somente as razões de Estado quando, em larga medida, ela é possível porque as opiniões públicas dos países da Aliança Atlântica aceitam claramente, pelo menos neste momento, a ideia de que é necessário tentar parar o morticínio, tendo assistido ao falhanço de várias outras tentativas de solução deste problema. Como é possível alguém ficar insensível perante a existência de campos de concentração e execuções em massa no quadro de sinistras acções de alegada «purificação étnica»? No fundo, o que se encontra em causa nesta operação é, não resistindo à minha condição de jurista e recorrendo a uma obra marcante do século XVII, o *De Indis*, de Francisco de Vitória, uma intervenção justificada para, cito-o, «resgatar pessoas inocentes de uma morte injusta»⁹.

A resolução do conflito na Bósnia-Herzegovina não é uma questão puramente militar. Defender o contrário seria ignorar as raízes do problema.

Para que o Estado bósnio se consolide, torna-se imprescindível dar plena execução aos aspectos civis dos acordos concluídos em Dayton. O que passará por uma reinvenção política da Bósnia — através de eleições e da criação de instituições democráticas e genuinamente representativas de todos os grupos étnicos, ou ainda pela criação de uma verdadeira polícia civil — e pela viabilização da reconstrução económica do país. A missão da IFOR, de criação de um clima propício ao cumprimento integral do calendário estabelecido para a execução dos Acordos de Paz, ficaria incompleta se os segmentos civis de Dayton fossem ignorados pelas partes.

Neste quadro, haverá potenciais oportunidades para as empresas portuguesas na reconstrução da ex-Jugoslávia que devíamos saber aproveitar enquanto membros da União Europeia. Não estamos presentes nos Balcãs por razões económicas, mas não ignoramos que uma participação bem sucedida de Portugal poderá igualmente traduzir-se em benefícios económicos concretos no ainda tão incipiente nosso relacionamento com esta região da Europa. Não será, certamente, por acaso que outros países

européus da nossa dimensão e que países exteriores à própria Aliança Atlântica deliberaram participar na IFOR de modo visível e efectivo.

No que respeita ao contingente português, foram dadas instruções para verificarem como é que empresas do nosso país poderiam, eventualmente, vir a participar nas operações de reconstrução de infra-estruturas. A abertura de uma missão diplomática em Sarajevo obedece, parcialmente, ao mesmo propósito.

Parece-nos também oportuno recordar neste domínio que o *Programa do XII Governo Constitucional* indica expressamente o seguinte: «Atendendo aos fundamentos do nosso regime democrático e ao espaço geopolítico em que Portugal se insere, a defesa dos nossos interesses passa pela participação, na medida dos recursos e capacidades disponíveis, nas acções de defesa e promoção da paz no mundo, *assumindo por inteiro as responsabilidades que nos cabem no sistema de alianças em que estamos inseridos*»¹⁰.

O mesmo documento salienta também a importância que este Governo atribui aos mecanismos da diplomacia preventiva e à participação em missões humanitárias de paz. Nestas, os limites de actuação são ditados pelos recursos disponíveis, sendo o critério último de actuação o real interesse de Portugal em cada caso considerado.

Apesar da argumentação apresentada poder-se-ia, ainda assim, perguntar se na Bósnia se encontra realmente em causa a defesa de um interesse vital de Portugal? Talvez não, caso considerássemos como únicos interesses vitais do Estado português todos os elementos que pudessem pôr em risco a sua própria sobrevivência. Contudo, esta parece ser uma perspectiva demasiado reducionista da questão. Entendo que *a credibilidade externa é também um interesse vital do Estado*, sendo certo que é ela que pretendemos, em primeira linha, salvaguardar com a nossa intervenção na Bósnia. Desejo ser muito enfático ao sustentar que não podemos deixar-nos seduzir pela tentação fácil de procurar manter, simultaneamente, um pé dentro e outro fora do sistema de alianças a que pertencemos.

Dos meios operacionais empregues por Portugal

Uma vez tomada a decisão política de participarmos na IFOR, o nível dessa participação, no respeitante a efectivos e equipamento, foi determinado em função de uma avaliação dos requisitos operacionais exigidos. Tornou-se claro, de um ponto de vista estritamente militar, que a força a enviar deveria ser credível e adaptada ao respectivo teatro de operações.

Como tive a ocasião de repetidamente indicar à imprensa, trata-se de uma força auto-sustentada, com dimensão suficiente para ter um efeito dissuasor e para dispor de uma capacidade de resposta própria no caso — que desejamos que não aconteça — de uma agressão. Entendemos

ainda que, em termos comparativos com o envolvimento de outros países da nossa dimensão, a participação portuguesa é equivalente.

Em conformidade, Portugal utilizará nesta operação as seguintes forças e meios:

- um batalhão de infantaria aerotransportado (BIA), integrado numa brigada italiana que, por sua vez, integra uma divisão do ACE Rapid Reaction Corps;
- um destacamento de apoio de serviços;
- um grupo de controlo aéreo táctico;
- apoio logístico aéreo;
- um destacamento de ligação no teatro de operações, para garantir a coordenação das forças e meios nacionais com os vários níveis da estrutura de comando IFOR; e,
- a afectação temporária de uma fragata portuguesa, a qual teve embarcado o comando e estado-maior das forças navais de apoio à IFOR. Diria, em síntese, que a presença portuguesa na IFOR foi cuidadosamente calibrada em função das nossas reais disponibilidades e dos requisitos específicos exigidos para esta operação.

Pelo que são destituídas de fundamento as referências feitas por alguma imprensa a possíveis alternativas de participação, quiçá menos onerosas e arriscadas para o Estado português. O objectivo da missão do contingente nacional na IFOR é claro, tal como definido pela Organização das Nações Unidas e pela Aliança Atlântica. Mas estamos perfeitamente conscientes de que os Acordos de Paz são frágeis e imperfeitos, e que a IFOR é uma operação não isenta de riscos. Esta é, de resto, a situação que partilhamos com os nossos aliados nesta missão. Trata-se, no fundo, de uma paz possível, porquanto caso nos mantivéssemos à espera da paz ideal estaríamos, certamente, condenados, a aguardar por Godot — a nada fazer enquanto o conflito prosseguisse.

A definição do teatro de operações local

A colocação de forças no terreno foi uma tarefa cometida à esfera da competência exclusiva do SACEUR, por razões operacionais intuitivamente perceptíveis. Neste âmbito, foi-nos atribuída — em articulação com a brigada italiana — uma posição no sector de Mostar, sob comando francês. Cabe ao BIAT, basicamente, defender o acesso ao enclave de Gorazde, através de uma das vias de comunicação que o ligam a Sarajevo. Também neste ponto a nossa inclinação por este sector foi ditada principalmente por critérios de natureza militar (por exemplo, o da maior afinidade em termos de treino com os italianos), embora seja interessante verificar que os países que contribuem para a EUROFOR encontram-se na íntegra colocados na mesma região. Acrescentaria ainda, como constatação de facto, que a ausência, no quadro da UNPROFOR, de uma força militar portuguesa, teve consequências para o nosso posicionamento

no terreno, dada a experiência adquirida por outros contingentes presentes na Bósnia antes do nosso.

Duração da missão

Neste ponto, dificilmente poderia ser mais claro: Portugal afirma sem ambiguidades que esta é uma operação conjunta da OTAN. O que implica que todos aqueles que foram para a Bósnia na mesma altura, deverão abandoná-la do mesmo modo. Os Acordos de Dayton prevêem uma missão com duração de um ano (D+365 dias) e foi para essa missão que assumimos o compromisso de participar nos actuais moldes. De resto, há vantagens óbvias em as partes perceberem que é curto o tempo de que dispõem para fazer cumprir, com o apoio da comunidade internacional, os compromissos que assumiram nos Acordos de Paz. Em última análise, deve ter-se bem presente que uma paz estável depende da vontade política dos ex-beligerantes, e não de qualquer espécie de «diktat» emitido pela IFOR.

Elementos para uma avaliação da presença portuguesa na IFOR

Qualquer tentativa de balanço da participação portuguesa na IFOR seria, no mínimo, prematura, dado que a operação ainda se encontra longe da sua conclusão. Contudo, algumas ideias poderiam ser, desde já, avançadas, sem prejuízo de uma reflexão global em momento oportuno. Durante a visita que efectuei à Bósnia em Fevereiro, para contacto directo com o contingente português e a cadeia de comando em que ele se insere - na mesma linha tive, então, uma reunião de trabalho em Roma com o meu homólogo italiano -, pude constatar que o moral das tropas portuguesas era francamente bom. Não obstante as difíceis condições objectivas em que têm de operar (instalações precárias, clima inóspito, linhas de comunicação deficientes) e as baixas já sofridas, que lamentamos profundamente, embora sejam quase inevitáveis numa acção desta natureza. Apercebi-me também que o seu relacionamento com as populações locais ocorre em moldes muito correctos, facto de assinalar se considerarmos que cerca de 80% do contingente português ocupa posições em território controlado pelos sérvios da Bósnia, encontrando-se o remanescente em áreas muçulmanas. Conquanto seja difícil defender que uma força militar significativa possa actuar de forma apolítica numa intervenção concreta, não hesitaria em afirmar que as tropas portuguesas o fazem com grande imparcialidade em relação às partes em presença. E o mesmo poderia ser dito sobre as forças da IFOR no seu conjunto.

Ainda numa perspectiva estritamente nacional, notaria que a opinião pública portuguesa tem reagido muito favoravelmente à nossa presença militar na Bósnia, a fazer fé nas sondagens entretanto realizadas e na ausência de significativos actos públicos de protesto

contra a IFOR. De certa maneira, poder-se-ia dizer que o Governo português estaria a ser premiado pelo esforço que tem empreendido para demonstrar aos portugueses que esta operação corresponde a um imperativo de defesa do interesse nacional. A semelhança, aliás, da participação de um contingente português na UNAVEM III, cujo reforço também foi deliberado pelo actual Governo.

Em termos de política externa portuguesa, é particularmente difícil uma avaliação dos resultados obtidos pela atitude de Portugal. Desde logo porque neste domínio não há obras acabadas, mas edifícios em processo de construção e reconstrução contínuos. Todavia, a ideia central a reter será esta: o comportamento de Portugal constituirá um aspecto marcante na leitura que outros governos possam efectuar sobre a pretensão de desempenharmos um papel participante e activo no processo de construção do espaço natural a que pertencemos - a Europa. De certa maneira, completou-se na Bósnia o ciclo de restituição política de Portugal ao espaço europeu.

Sentimos já alguns efeitos colaterais da opção que assumimos. Por exemplo, num aprofundamento do diálogo que mantemos com Washington, em matéria de segurança e defesa. Na visita que efectuei aos Estados Unidos da América em Janeiro, o Secretário da Defesa, William Perry, considerou publicamente a participação portuguesa na IFOR como, cito na língua original, «particularly noteworthy», acrescentando que «proportionally, it's a very substantial commitment on the part of Portugal»¹¹. Em privado foi ainda mais enfático, sendo de realçar o estreito diálogo que ambos os governos têm mantido e a intensificação dos contactos bilaterais de alto nível, para além do arranque da fase de execução do Acordo de Cooperação e Defesa. O factor Bósnia tem sido, de facto, um elo de aproximação fundamental entre ambos os governos.

Ao nível das Nações Unidas, a atribuição a um português do comando da MINURSO também não deverá ser desligada da postura que o país tem assumido em sede de operações de paz.

No quadro da Aliança Atlântica, a posição portuguesa sai inquestionavelmente reforçada por esta participação na IFOR, conferindo uma maior coerência aos pontos de vista que defendemos sobre matérias ligadas à adaptação das estruturas da OTAN. A nossa perspectiva sobre o CINCIBERLANT, no quadro do Long Term Study em curso na OTAN, ganha uma dimensão política que de outra forma dificilmente teria sido obtida. Contribuindo, assim, para o aumento da nossa capacidade de manobra neste domínio.

Na Bósnia a OTAN testa, em termos práticos, a ideia subjacente ao conceito de Combined Joint Task Forces e, noutro plano, o seu relacionamento com os países do Centro e Leste da Europa, e com a Rússia. Como notou recentemente o Comandante Supremo Aliado da Europa, General Joulwan, «o Acordo de Paz de Dayton resultou na mais significativa cooperação política e militar Ocidental com a Rússia, desde a II Guerra Mundial»¹². O que dificilmente deixará de ter repercussões

positivas na cooperação militar futura entre aquela potência e a OTAN. No fundo, a cooperação OTAN-Rússia passou finalmente, com a operação Joint Endeavour, da teoria à prática. E Portugal não se colocou à margem desta tão fundamental experiência.

Uma palavra ainda sobre os resultados da IFOR: terá valido a pena este exercício se a paz não se consolidar após a partida daquelas forças? Sim, na medida em que não restava à OTAN qualquer alternativa credível senão a de tentar construir, pela força se necessário, um clima que permitisse a criação de uma situação de paz. Como referi anteriormente, a IFOR não vai impor a paz por decreto, nem foi para a Bósnia tentar estabelecer um cessar-fogo prolongado. Para que a sua missão resulte é necessário que os Acordos de Dayton sejam integralmente cumpridos, nas vertentes civil e militar. E o grau de cumprimento até à data, mesmo tendo em conta os atrasos já verificados, não será de molde a fazer-nos enveredar inevitavelmente por um cauteloso pessimismo. O momento actual recomenda prudência e a manutenção da linha traçada. Porque um facto é indesmentível: as armas dos beligerantes têm estado caladas.

Concluiria esta reflexão repetindo a frase de abertura de um texto que assinei sobre a Bósnia, publicado num diário português¹³. Nele dizia: «Porque estamos na Bósnia? Porque é necessário e justo». E acrescentaria, utilizando uma imagem do escritor sérvio Milorad Pávic, que não gostaríamos de continuar a ver a Bósnia «empalada no seu tempo como uma borboleta num alfinete»¹⁴. Talvez seja melhor olhar para ela como um «hopeful monster», para quem a IFOR procura construir a base de um «habitat» mais adequado ao tempo em que vivemos.

NOTAS

¹ Nicholas Mosley, «Hopeful Monsters», Vintage International, New York, 1990, p. 71.

² A expressão é de Warren Zimmermann, o último Embaixador dos Estados Unidos da América na Jugoslávia, contida no ensaio intitulado «The Last Ambassador, A Memoir of the Collapse of Yugoslavia», *Foreign Affairs*, Vol. 74, n.º 2, Março/Abril de 1995, p. 6.

³ *The Balkan Express*, W. W. Norton & Company, New York, 1993, p. 3.

⁴ Artigo publicado no *Diário de Notícias*, com o título «Porque estamos na Bósnia?», na edição do dia 21 de Fevereiro de 1996, p. 9.

⁵ Vide a entrevista que concedi aos jornalistas José Manuel Fernandes e Teresa de Sousa, publicada no jornal *Público*, na edição de 27 de Fevereiro de 1996, p. 3, com o título «Missão na Bósnia rompe com tradição de 80 anos».

⁶ Acrónimo que designa a operação de paz das Nações Unidas realizada em Moçambique.

⁷ Trata-se da operação de manutenção de paz das Nações Unidas em Angola, estando em curso a terceira e tendo Portugal participado em todas elas.

⁸ Operação de paz da ONU no Saara Ocidental.

⁹ Citado na obra *The Principles of Political and International Law in the Work of Francisco De Vitoria*, extractos com uma introdução e notas de António Truyol Serra, Madrid, Ediciones Cultura Hispanica, 1946, p. 69.

¹⁰ O itálico é nosso.

¹¹ Em *Perry Honors Vitorino*, Comments on Bosnia, Chechnia, Wireless File 7, 17 de Janeiro de 1996, p. 17.

¹² Num artigo intitulado «NATO and Russia are Working Together and can Keep it up», *International Herald Tribune*, 30 de Abril de 1996, p. 8.

¹³ Vide anotação 4.

¹⁴ A frase original é a seguinte: «Impaled on his time like a butterfly on a pin, that is just what he did». Vide *Landscape Painted with Tea*, Knopf, New York, 1990, p. 43.