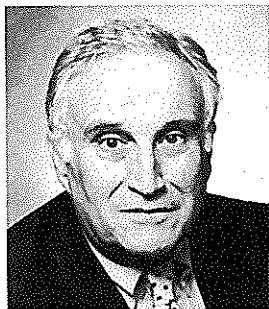


A Europa, os Estados Unidos e a Crise Jugoslava

José Cutileiro
Embaixador

04

Uma palestra baseada neste texto foi proferida na Conferência Internacional
PORTUGAL, A EUROPA E OS ESTADOS UNIDOS organizada pela Fundação
Luso Americana para o Desenvolvimento a 2 e 3 de Outubro de 2003



José Cutileiro

Embaixador

José Cutileiro foi George F. Kennan Professor no Institute for Advanced Study, Princeton, New Jersey, de 2001 a 2004, e Secretário-Geral da União da Europa Ocidental, de 1994 a 1999. Em 1992, foi coordenador da Conferência de Paz para a Jugoslávia da Comunidade Europeia, presidida por Lord Carrington. No serviço diplomático português desempenhou *inter alia* os cargos de Director Geral dos Negócios Políticos, embaixador em Maputo e Pretória e chefe da Delegação Portuguesa à Conferência sobre Desarmamento na Europa de Estocolmo. Em 1968, doutorou-se em Antropologia Social pela Universidade de Oxford onde depois foi Fellow de St. Antony's College; foi Lecturer da London School of Economics and Political Science, de 1971 a 1974. Publicou *A Portuguese Rural Society*, Oxford, 1971, e *Vida e Morte dos Outros – A comunidade internacional e o fim da Jugoslávia*, Lisboa, 2003, além de numerosos artigos de imprensa.

Passaram catorze anos desde as declarações de independência da Eslovénia e da Croácia que precipitaram a crise jugoslava do fim do século XX, dez anos desde os acordos de Dayton que fecharam o grosso dessa crise e seis anos desde a guerra do Kosovo.

Depois das experiências do 11 de Setembro, do Afeganistão e do Iraque, vale a pena revisitar as relações transatlânticas durante os oito anos que duraram as guerras da ex-Jugoslávia. Entre 1991 e 1995 houve três fases das relações entre Estados Unidos e Europa. Em 1998 e 1999 uma quarta.

Quando a crise jugoslava rebentou em 1991, com Eslovénia e Croácia de um lado e Federação (e Sérvia) do outro, os Estados Unidos quiseram ficar de fora. Foi a primeira fase. Mas a força e o peso dos Estados Unidos são tais, que, queiram ou não queiram, estejam de fora acaba por ser estarem por dentro de uma outra maneira. Neste caso, além disso, dizerem que estavam de fora convinha-lhes porque queriam manter a Federação Jugoslava intacta (para não dar um mau exemplo à União Soviética) mas preferiam não terem de se meter numa pendência europeia por causa disso. A pendência era a seguinte: Alemães queriam independência rápida da Croácia; Franceses e Ingleses não a queriam, pedindo mais tempo para negociar globalmente a dissolução da Federação. Isto passava-se durante os últimos meses da negociação de Maastricht o que favoreceu os Alemães. Talvez tenha havido jeitos recíprocos nos dois tabuleiros, mas, sobretudo, dar um espectáculo de desunião em questão de tão grande importância ao mesmo tempo que se afirmava uma política externa e de segurança comum e se passava de Comunidade a União era inaceitável para várias capitais. Em Dezembro de 1991 os outros parceiros cederam: no fim de Janeiro de 1992 os doze membros da Comunidade Europeia tinham reconhecido a Croácia. Como acontece às vezes na União alguns preferiram perder razão a perder companhia. Entretanto dera-se o golpe de Moscovo em Agosto, a União Soviética dissolvia-se e, por isso, os Estados Unidos tinham perdido o interesse na manutenção da Federação, mas só em Abril reconheceram Eslovénia e Croácia, juntando-se nessa altura aos Europeus para o reconhecimento da Bósnia & Herzegovina – que Washington de resto acelerou. Os Europeus estavam divididos, alguns exigindo reconhecimento imediato, outros preferindo continuar negociações sob a égide da Conferência de Paz Europeia. Em Março uma carta de Jim Baker aos seus colegas Europeus propondo o reconhecimento para o começo de Abril, resolveu a questão.

A partir dessa altura os Estados Unidos arvoraram-se em advogados e protectores dos muçulmanos da Bósnia-Herzegovina, e as relações transatlânticas entraram numa segunda fase.

Esta segunda fase das relações Europa-Estados Unidos durante a crise jugoslava durou de 1992 a 1995 e foi caracterizada pelo confronto entre uma visão americana idealista, apregoada como virtuosa, do que deveria ser a Bósnia-Herzegovina futura – o Estado Unitário defendido por Izetbegovic – e uma visão europeia mais consciente da distribuição de forças e sensibilidades no país expressa em tentativas sucessivas de negociar um modelo federal ou confederal. Os europeus estavam agora unidos, da Grécia pro-Sérvia à Alemanha pro-Croata. Duas conferências internacionais sucederam-se para tratar do assunto: primeiro, de 1991 a 1992, a da Comunidade Europeia (Carrington), depois, de 1992 a 1995, a da União Europeia e das Nações Unidas (Vance-Owen). Em paralelo foi formado um “Grupo de Contacto” – Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e Alemanha (*gatecrashed* depois pela Itália) – o Eixo Franco-Alemão também deu um ar da sua graça com o chamado plano Kinkel-Juppé. Esse e outros planos não previam um estado unitário centralizado

mas uma divisão interna tripartida com poder central fraco. (O único plano em que o arranjo interno, também federal, previa mais do que três unidades foi o primeiro dos chamados planos Vance-Owen). Entre Fevereiro de 1992 e a primavera de 1995 os planos foram negociados em sucessão e foram sendo recusados ora por uma ora por uma das outras das partes, cada uma delas no cálculo de vir a conquistar mais da vez seguinte. As recusas muçulmanas foram encorajadas por Washington. A oposição de Warren Christopher a Cyrus Vance – que vinha de divergências do tempo da administração Carter quando Christopher era o número dois de Vance – foi notória mas ainda durante a administração Bush, na Primavera de 1992, o Departamento de Estado aconselhara Izetbegovic a retirar o seu apoio ao esquema tripartido proposto pela Conferência Europeia que fora aceite pelas três partes. Se o apoio muçulmano ao plano se tivesse mantido a guerra poderia ter sido evitada.

Juntamente com esta diferença de visão existia uma diferença de estratégia. Os europeus queriam levar as partes a um acordo por persuasão e sanções. Os americanos queriam levantar as sanções para permitir o armamento dos muçulmanos (a que procederam clandestinamente, de qualquer maneira, violando as sanções) e queriam atacar militarmente os Sérvios. Durante três anos os americanos impediram a solução política advogada pelos europeus e os europeus (que tinham tropas no terreno) impediram a opção militar americana. Foram três anos de quezília e animosidade transatlântica.

A terceira fase das relações entre os Estados Unidos e os Europeus começou na Primavera de 1995 porque a administração americana precisava de se desembaraçar do problema Bósnio, antes da campanha de reeleição de Clinton. Com à vontade que lembra o de George W. Bush ao trocar princípios por conveniência na imposição de tarifas aduaneiras ao aço, Washington abandonou a visão idealista do futuro unitário da Bósnia e forçou os muçulmanos a aceitarem arranjos constitucionais futuros praticamente idênticos aos que os encorajara a recusar quando apresentados pelos europeus. Os europeus, por seu lado, com uma força de reacção rápida anglo-franco-holandesa, colaboraram com os americanos no uso da força para persuadir os Sérvios bósnios a tomarem o caminho que acabou por levar ao acordo de Dayton. Mesmo quando se apropriarem da visão europeia, porém, os Estados Unidos insistiram na condução do processo até o negócio ser fechado. As lembranças amargas dos altos funcionários francês, inglês e alemão mandados a Dayton para conferirem uma patine multilateral às negociações são inequívocas sobre isso. Uma vez o acordo feito (e uma força da Otan para zelar por ele constituída) os Estados Unidos desinteressaram-se do futuro da Bósnia, entregue essencialmente à União Europeia e às organizações internacionais do costume.

Vitórias não são tempo de recriminações. Em Paris em Dezembro de 1995, na cerimónia de assinatura toda a gente estava contente, ou fingia estar. Até Milosevic, que fora deixado em paz quanto ao Kosovo porque encurralara os Sérvios da Bósnia. Europeus e americanos felicitavam-se do esforço conjunto. De monco caído, só Izetbegovic que acabava com o mesmo território ou menos do que teria guardado em Abril de 1992, mas com muito maior perda de vidas e de bens.

De 1995 a 1998 a ex-Jugoslávia pouco contou nas relações transatlânticas. Em Bruxelas, à volta da mesa do Conselho do Atlântico a quem IFOR e, depois, SFOR, davam contas, não houve desacordos. De vez em quando os americanos anunciavam que tinham de se ir embora, os europeus respondiam que ou todos ou nenhuns e ninguém nunca

se zangou. A importância da ex-Jugoslávia voltou com o Kosovo. Depois de ver as suas esperanças em Dayton perdidas, o Dr. Rugova, chefe da resistência albanesa na província oposta ao uso da força, não desanimou mas gente nova tirou da Bósnia a lição de que só o uso da força lhes permitiria libertarem-se da Sérvia. Não por poderem ganhar uma guerra contra Belgrado mas por provocarem reacção brutal que levaria americanos e europeus a intervirem. Assim com efeito aconteceu, depois de várias peripécias que não vale a pena evocar aqui.

Foi a quarta fase das relações transatlânticas na crise da ex-Jugoslávia. Mais de 90% da acção militar (aérea) foi americana e, apesar do quebra cabeças para as chefias militares de definir alvos discutidos caso a caso por governos – passados os quatro ou cinco dias que quer Holbrook quer o Pentágono tinham calculado que a guerra ia durar – não houve desentendimentos sérios entre capitais. O *candoism* americano chocou uma ou outra vez com a prudência europeia, por exemplo quando Mike Jackson desobedeceu a Wes Clark e deixou entrar uma coluna blindada russa no aeroporto de Pristina antes dos ocidentais porque não estava disposto “a começar por isso a Terceira Guerra Mundial”. Mas, curiosamente, muitas vezes foram os europeus que incitaram os americanos à acção. Ao contrário de Bill Clinton, Tony Blair tem costela missionária (e talvez costela guerreira) e exortou o inquilino da Casa Branca – fazendo lembrar Margaret Thatcher a seguir à invasão do Kuwait por Saddam: *This is no time for wobbling, George*. Blair e Cook, Schroeder e Fischer, Chirac e até Védrine pareciam ir para a guerra com gosto *self-righteous* que, do lado americano, se sentia em Madeleine Albright mas não em Bill Clinton e Bill Cohen.

Resumindo as quatro fases das relações transatlânticas durante a crise jugoslava contra o pano de fundo do que se passou entre 11 de Setembro de 2001 e hoje talvez valha a pena notar o seguinte.

1. É praticamente impossível aos americanos manterem-se completamente de fora de crises internacionais mesmo quando o queiram fazer. São a única esquadra de polícia disponível. (Uma esquadra de polícia não tem só força, tem também ética e legitimidade). A União Europeia esforça-se por ser outra e está a consegui-lo no seu *near abroad*. Em 1991 ainda não chegava lá mas apesar disso, no fim do ano, pusera-se de acordo sobre as independências da Croácia e da Eslovénia. Quando os Estados Unidos se lhe juntam em Abril de 1992 não trazem nenhum contributo à solução desse problema porque ele já está resolvido. Ao contrário do que às vezes se pensa, não foi por eles terem estado de fora que as coisas na ex-Jugoslávia se estragaram.

2. A seguir, na Bósnia, por causa de Dayton, pensa-se muitas vezes que foi a determinação dos Estados Unidos que pôs termo a hesitações e tibiezas europeias responsáveis pelo desencadear e prolongamento da guerra. Mais uma vez, não foi assim. Quando a guerra da Bósnia-Herzegovina começou, os europeus estavam de acordo em querer uma solução negociada e apoiaram os mediadores sucessivos que procuraram obtê-la. Quem fez arrastar a guerra foram os americanos, por incitarem os muçulmanos a recusarem propostas que não contemplassem um estado unitário (nenhuma o fazia) – estado que quer muçulmanos quer americanos entendiam que poderia ser imposto pela força. Quando a perspectiva de re-eleição de Clinton finalmente lhes arrumou as ideias, os planos europeus de confederação serviram de modelo ao acordo de Dayton e a (pouca) força militar precisa foi usada para ajudar a aplicá-los e não a rejeitá-los. A

administração Clinton tinha do futuro da Bósnia uma visão errada e naïve – parecida, *mutatis mutandis*, com a visão do futuro do Iraque da administração de George W. Bush – e haveria preferido impô-la *manu militare*. Mas não tentou fazê-lo sozinha.

3. Quando Europeus e Americanos se põem de acordo, os problemas são menos difíceis de resolver ou, pelo menos, a crise aguda passa. Força americana e experiência política europeia deram uma mistura útil para o arrumo da Bósnia-Herzegovina. Depois dos conflitos na ex-Jugoslávia, os Americanos desapareceram sabiamente da ribalta. (Nacionalismo, populismo e anti-americanismo foram um cocktail frequente depois do fim da Guerra Fria mas, na ex-Jugoslávia pacificada, o terceiro ingrediente falta.) Talvez por, na Bósnia, o Alto Representante vir da União Europeia e no Kosovo a UNMIK ser dirigida por um representante do Secretário Geral das Nações Unidas. Por via da OTAN, os Estados Unidos continuam a ter um papel discreto mas crucial na manutenção da paz nos dois lugares.

4. Virtude armada, como Tony Blair exuberantemente demonstrou quanto ao Kosovo, não é exclusivo dos americanos; por seu lado, Clinton fez prova várias vezes de preferência prudente pela negociação e não recorreu à força unilateralmente na Bósnia. Não tinha ainda havido 11 de Setembro, a Bósnia não era o Iraque e, os democratas Clintonianos tinham pela abordagem multilateral das grandes questões internacionais mais respeito – ou menos desprezo – do que os republicanos de Bush *fiis*.

Em conclusão, as posições, decisões e acções de europeus e americanos em crises que afectem ambos não dependem de supostas características gerais, definidoras e imutáveis – gente de Marte e gente de Vénus, por exemplo – que não resistem a análise. Dependem sim, de quem estiver no poder, de circunstâncias políticas internas (sem eleições na Alemanha em Setembro de 2002 teríamos tido um eixo franco-alemão contra Washington?) e, também, dos interesses permanentes de cada nação. Infelizmente o Iraque ocorre em conjunção pouco propícia a entendimento harmonioso, como diria um astrólogo. Os neo-conservadores americanos que tanta influência têm sobre Bush foram cegados pela ideologia e parecem não perceber como o mundo funciona. Em Paris, Chirac, livre do fardo da coabitação, quer afirmar a grandeza da França por confrontação com os Estados Unidos o que também não ajuda.

E todavia, apesar de tudo isto, as coisas ir-se-ão recompondo: muito antes de outra rodada de eleições ir alterar preferências ideológicas e emocionais de governos, a nova resolução das Nações Unidas sobre o Iraque, a vontade de conter as ambições nucleares do Irão, o fiasco da OMC em Cancun, levarão interesses a prevalecerem sobre paixões dos dois lados do Atlântico.