

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

BRUNO GOMES GUIMARÃES

**O PAPEL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NA
CONSTRUÇÃO DE ESTADO NA BÓSNIA HERZEGOVINA**

Porto Alegre

2012

BRUNO GOMES GUIMARÃES

**O PAPEL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NA CONSTRUÇÃO DE
ESTADO NA BÓSNIA HERZEGOVINA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Porto Alegre

2012

BRUNO GOMES GUIMARÃES

**O PAPEL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NA CONSTRUÇÃO DE
ESTADO NA BÓSNIA HERZEGOVINA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 04 de julho de 2012.

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini — orientador
UFRGS

Prof^ª. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira
UFRGS

Prof. Dr. José Miguel Quedi Martins
UFRGS

Aos meus pais,
por tudo

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade de nela realizar meus estudos e por ter me propiciado um ensino de grande qualidade. Agradeço também à Faculdade de Ciências Econômicas, cujos funcionários e corpo docente sempre foram muito solícitos para comigo. Em especial eu agradeço aos professores Paulo Visentini e José Miguel Martins pelo seu contagiante entusiasmo pela área de estudos de Relações Internacionais.

Aproveito também para agradecer à Universidade de Bamberg pela possibilidade de realização de intercâmbio e ao professor Christian Dorsch por renovar meu apreço pela pesquisa a respeito do Sistema ONU. Agradeço também aos meus amigos de ultramar Julia Peitl, Pavol, Zuzka, Csaba, Kinga e “Stefan” por me incentivarem sempre.

Ainda agradeço ao UFRGS Model United Nations, ao Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados e a todos os seus membros e organizadores por terem sido importantíssimos na minha vida acadêmica e também para um grande crescimento pessoal.

Nesse sentido, eu sou muito grato a todos os meus amigos e colegas de curso de forma geral e especificamente àqueles que me ajudaram e apoiaram em vários momentos ao longo da elaboração dessa monografia: João Arthur, Nanny, Iara, Cláudia, Willian, Airton, Luíza Leão, Kanter, Luciana Ghiggi, Giovani, Guilherme, Rômulo e Camila, Vanessa, Bruno M. e Diogo. Em especial eu agradeço aos irmãos que o curso me deu, Athos Munhoz, Pedro Brites e Sílvia Sebben, cujos inestimáveis comentários a respeito do trabalho aqui desenvolvido foram essenciais para o seu aprimoramento.

Expresso minha gratidão também pelo apoio de todas as horas dos meus amigos já antigos do Dohms: Daphne, Ariel, Alexandre, Gabriela, Waick, Bordini, Bruna, Bianca, Bernard e Ronaldo. A amizade deles tem sido inigualável.

Não posso esquecer também da minha família alemã emprestada, aos Sterzing agradeço muito por seu companheirismo, e também aos Waichel, meus padrinhos e seus filhos, que sempre me alegraram e apoiaram nos estudos de Relações Internacionais.

Com muito carinho, agradeço ainda a Aida, minha segunda mãe, por ~~tentar~~ fazer silêncio às manhãs para não me acordar antes da hora.

No entanto, acima de tudo, eu devo esse trabalho à minha família, que me suporta há mais de duas décadas. Tia, vô e vó, pai e mãe e mana, muito obrigado.

*Tudo o que temos de decidir é o que fazer
com o tempo que nos é dado.*

J. R. R. Tolkien

RESUMO

O presente trabalho tem como tema a iniciativa internacional de (re)construção de Estado na Bósnia Herzegovina após o final da Guerra da Bósnia através do Acordo-Quadro Geral para a Paz, também conhecido por Acordo de Paz de Dayton. O objetivo central é descobrir o papel desempenhado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Partindo da hipótese de que o Conselho tem relativa autonomia frente aos seus membros, a análise se divide em dois níveis, um internacional e o outro local. O primeiro trata do contexto geral das relações entre as grandes potências mundiais em que o Conselho de Segurança se encontrou durante as operações na Bósnia. Já o segundo lida com as estratégias executadas pela Missão das Nações Unidas na Bósnia Herzegovina (MINUBH) para a construção de Estado naquele país. O trabalho, então, divide-se em três momentos. Primeiramente, faz-se um levantamento do marco teórico acerca da construção de Estados, incluindo-se as suas principais estratégias e problemas, bem como o debate a respeito do tema. Depois é realizado um pano de fundo histórico para a contextualização do surgimento da Bósnia Herzegovina e do envolvimento internacional, especialmente o do CSNU. Nele, explica-se o processo de desmembramento da Iugoslávia, a Guerra da Bósnia e as principais determinações do Acordo de Paz de Dayton. A Guerra da Bósnia e o fim da Iugoslávia socialista encontraram-se inseridos numa lógica maior de reestruturação do sistema internacional com o fim da Guerra Fria. Então percebe-se que o envolvimento do Conselho esteve limitado às políticas ocidentais e suas divergências, causando a sua marginalização no processo de paz, que determinou que o órgão cuidaria das questões de segurança pública e aplicação da lei. O terceiro momento então trata do processo de construção de Estado realizado na Bósnia Herzegovina e a sua governança internacional. Primeiro é descrita a evolução da abordagem internacional, e depois é feito um levantamento em relatórios da MINUBH e em resoluções do Conselho de Segurança das atividades desempenhadas pelo CSNU no campo de operações na Bósnia. Nota-se que as ações internacionais eram securitárias no início, mas que evoluíram para uma maior institucionalização do Estado bósnio. A União Europeia assumiu a responsabilidade do processo, substituindo a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a própria MINUBH, diminuindo a legitimidade da missão ao tolher as autoridades bósnias de seu autogoverno. Atualmente o Estado estaria apresentando quase todas as características de um Estado moderno, levando a crer que a construção de Estado estaria findada. A MINUBH em campo teria sido agência internacional líder e teria também tentado implementar uma estratégia abrangente em campo, não limitada ao que se definira em Dayton. Por fim, conclui-se que o papel do Conselho de Segurança foi de conformação às grandes potências, especialmente as ocidentais, dentro da lógica de uma nova governança global, mas que conseguiu realizar uma estratégia mais ampla a despeito do que fora determinado nos acordos de paz. Dessa forma, a hipótese é verificada parcialmente, visto que a liberdade de ação da MINUBH foi constringida no decorrer do seu mandato. Nota-se, no entanto, que a legitimidade da construção de Estado na Bósnia era maior quando a missão se fazia presente.

Palavras-chave: Construção de Estados. Bósnia Herzegovina. Conselho de Segurança das Nações Unidas. Missão das Nações Unidas na Bósnia Herzegovina. União Europeia. Iugoslávia.

ABSTRACT

The present work has as its central theme the international state-building effort in Bosnia-Herzegovina after the end of the Bosnian War with the General Framework Agreement for Peace, also known as the Dayton Peace Agreement. The main objective is to discover the role played by the UN Security Council (UNSC). Assuming that the Council has relative autonomy from its members, the analysis is divided into two levels, one international and one local. The first deals with the general context of the relations between the major powers, which the Security Council met during its operations in Bosnia. The second deals with the state-building strategies implemented by the United Nations Mission in Bosnia Herzegovina (UNMIBH) in the country. The work is then divided into three stages. First, it makes an analysis of the theoretical framework about state-building, including its main strategies and problems, as well as the debate on the subject. After that, a historical background is conducted to contextualize the foundation of Bosnia and Herzegovina as an independent state and the international involvement in the country, particularly by UNSC. It is explained the process of dismemberment of Yugoslavia, the Bosnian War and the main stipulations of the Dayton Peace Agreement. The Bosnian War and the end of socialist Yugoslavia found themselves placed in the restructuring of the international system with the end of the Cold War. So it is seen that the involvement of the Security Council was limited by Western policies and their divergences, causing the Council's marginalization in the peace process, which determined that the agency would take care of issues of public safety and law enforcement. The third stage then discusses the process of state-building carried out in Bosnia Herzegovina and its international governance. First the evolution of the international approach is described, and then an investigation of UNMIBH reports and resolutions of the Security Council is made to find out the activities performed by the UNSC in the field of operations in Bosnia. It is noticeable that international efforts were securitarian at first, but they evolved towards greater institutionalization of the Bosnian state. The European Union gradually assumed responsibility for the process, replacing the North Atlantic Treaty Organisation and even UNMIBH, reducing the legitimacy of the mission while denying the Bosnian authorities of their self-government. Currently the Bosnian state presents almost all the features of a modern state, implying that the state-building is finished. The UNMIBH was the leading international agency in the field and has also tried to implement a comprehensive strategy from the beginning, not limited to what it was defined for it in Dayton. Finally, we conclude that the role of the Security Council was that of conformity towards the major powers, especially the Western ones, within the logic of a new global governance, but the organ managed to achieve a broader strategy regardless of what was determined in the peace accords. Thus, the hypothesis is only partially verified, since freedom of action UNMIBH was gradually restricted in the course of its mandate. It is noted, however, that the legitimacy of state-building in Bosnia was greater when the UN mission was present.

Keywords: State-building. Bosnia-Herzegovina. UN Security Council. UN Mission in Bosnia-Herzegovina. European Union. Yugoslavia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AEA	Acordos de Estabilização e Associação
AQGP	Acordo-Quadro Geral para a Paz na Bósnia Herzegovina
BCBiH	Banco Central da Bósnia Herzegovina
BERD	Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BiH	Bósnia Herzegovina
CARDE	Programa Comunitário de Assistência para a Reconstrução, Desenvolvimento e Estabilização
CDCIP	Conselho Diretivo do Conselho de Implementação da Paz
CE	Comunidade Europeia
CIAI	Conferência Internacional para a Antiga Iugoslávia
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIP	Conselho de Implementação da Paz
CMBiH	Conselho de Ministros da Bósnia Herzegovina
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ENI	Exército Nacional Iugoslavo
EUA	Estados Unidos da América
EUFOR	Força da União Europeia
FBiH	Federação da Bósnia e Herzegovina
FIR	Fundo de Impacto Rápido das Nações Unidas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FORPRONU	Força de Proteção das Nações Unidas
FTIRR	Força-Tarefa Interagências para Reconstrução e Repatriação
FTPI	Força-Tarefa Policial Internacional
GAR	Gabinete do Alto Representante
HDZ-BiH	União Democrática Croata da Bósnia Herzegovina
IFOR	Força de Implementação
LCI	Liga dos Comunistas Iugoslavos
LLIE	Linha Limite Interentidade
MINUBH	Missão das Nações Unidas na Bósnia Herzegovina
MIPUE	Missão Policial da União Europeia
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PASJ	Programa de Avaliação do Sistema Judiciário
PCI	Partido Comunista da Iugoslávia
PEA	Processo de Estabilização e Associação
PIM	Plano de Implementação do Mandato da MINUBH
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RESG	Representante Especial do Secretário-Geral da ONU
RSR	República Srpska
R2P	Responsabilidade de Proteger
SDA	Partido da Ação Democrática
SDS	Partido Democrático Sérvio
SFE	Serviço de Fronteira Estatal
SFOR	Força de Estabilização
SG	Secretário-Geral da ONU
SRS	Partido Radical Sérvio
TCBiH	Tribunal Constitucional da Bósnia Herzegovina
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos
TPIAI	Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia
UAC	Unidade de Assuntos Cíveis
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WFP	Programa Alimentar Mundial

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A CONSTRUÇÃO DE ESTADOS	16
2.1 CONCEITUAÇÃO DE ESTADO	17
2.1.1 As características de um Estado	17
2.1.2 As funções do Estado	21
2.2 DEFINIÇÃO DE CONSTRUÇÃO DE ESTADOS	24
2.3 ESTRATÉGIAS E PROBLEMAS DA CONSTRUÇÃO DE ESTADOS	32
2.4 O DEBATE SOBRE A CONSTRUÇÃO DE ESTADOS	38
3 O SURGIMENTO DA BÓSNIA E A INTERVENÇÃO INTERNACIONAL	44
3.1 A IUGOSLÁVIA E SEU DESMEMBRAMENTO	46
3.2 A GUERRA DA BÓSNIA E O ENVOLVIMENTO INTERNACIONAL	53
3.3 O ACORDO DE PAZ DE DAYTON	63
3.3.1 Estrutura estatal bósnia: instituições centrais e das entidades	67
3.3.2 O papel internacional	69
3.4 CONCLUSÕES PARCIAIS	72
4 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO BÓSNIO E O CONSELHO DE SEGURANÇA	76
4.1 A CONSTRUÇÃO DE ESTADO NA BÓSNIA HERZEGOVINA	76
4.1.1 1996 e 1997: pacificação e consolidação da presença internacional	77
4.1.2 1998 a 2000: os “Poderes de Bonn” e a institucionalização estatal bósnia ...80	
4.1.3 2001 a 2005: assertividade europeia	84
4.1.4 2006 a 2012: estratégia para a saída	87
4.2 O PAPEL DA MINUBH	91
4.3 ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DE ESTADO NA BIH E DO PAPEL DO CSNU	99
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
6 REFERÊNCIAS	111

1 INTRODUÇÃO

O número de operações de paz do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) — um dos mais importantes organismos para manutenção da paz e da segurança internacional — aumentou significativamente desde o fim da Guerra Fria. O Conselho de Segurança autorizou 27 missões entre 1988 e 1995, enquanto que até então apenas 13 haviam sido realizadas (LIPSON, 2007). De fato, a posição mais ativa do Conselho no cenário internacional levou a que o organismo se reunisse no nível de chefes de governo e de Estado pela primeira vez em janeiro de 1992. Isso demonstrou o otimismo que se tinha na época acerca da atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) como um todo e do CSNU em particular.

Essa renovada assertividade do CSNU é explicada por uma transformação ocorrida na concepção do que seria uma ameaça à paz e à segurança internacionais. A partir dos anos 1990 grandes conflitos armados exclusivamente internos de um país passaram também a ser considerados ameaças à paz e à segurança mundiais pelo CSNU. Portanto, a diferença entre as operações da ONU até 1990 e depois dessa data é que no primeiro caso o Conselho de Segurança não intervinha em conflitos armados domésticos, e que após 1990 começou a fazê-lo (GUIMARÃES; REIS, 2011).

Por conseguinte, o Secretário-Geral da ONU (SG) Boutros-Ghali escreveu um relatório, conhecido como *Agenda para a paz*, que reconhecia também uma mudança de natureza das próprias operações realizadas pela organização, as quais não eram mais limitadas à tradicional manutenção da paz (ONU, 1992). Incluíam-se, então, as noções de estabelecimento e consolidação da paz¹ ao lado da sua manutenção como campos de ação do CSNU. Além disso, em 1995 em um suplemento a esse documento, notava-se justamente um aumento nos conflitos intraestatais, que causariam o colapso das estruturas e instituições do Estado, bem como uma paralisia da governança acompanhada de caos social devido ao fim da ordem e respeito à lei (ONU, 1995). Essa nova realidade fez com que as novas operações realizadas pelo Conselho incluíssem não somente tarefas humanitárias e militares, mas também o restabelecimento do governo e reconciliação nacional (ONU, 1995). Nota-se também que essas empreitadas demandariam tempo tendo

¹ Os termos em inglês são *peace-making* e *peace-building*, respectivamente. Este também pode ser traduzido como “construção da paz”, e ambas as traduções são utilizadas neste trabalho de forma equivalente.

em vista a sua complexidade, fazendo com que as novas operações fossem mais longas do que de costume.

Consequentemente, esse novo escopo de atuação do Conselho de Segurança passou a ser conhecido por diversos nomes. Os mais conhecidos são operações de consolidação da paz e operações de construção de Estado, as quais ocorreram mais frequentemente em situações pós-guerra. No entanto, a ONU (e o CSNU) estaria relutante em assumir tarefas domésticas para si a fim de (re)construir um Estado ou aperfeiçoá-lo através de imposições visando a consolidar a paz, visto que a organização deve se refrear de lidar com os assuntos internos dos seus Estados membros (ONU, 1995; 2007). Ainda assim, esporadicamente o CSNU aprovou missões da ONU em que era justamente isso que ocorreria. Porém, Chesterman (2004) ressalta que a realização dessas operações estaria geralmente limitada a casos em que os interesses nacionais de um país ou grupo de países coincidem com a necessidade delas. Por causa disso, não são infrequentes as sugestões de que elas possuem traços colonialistas, imperialistas ou de ocupação militar (CHESTERMAN, 2004; CHANDLER, 2006; LUDWIG, 2010).

O Brasil vem participando cada vez mais em missões desse tipo, notadamente no Timor Leste e no Haiti, onde inclusive comanda a missão. Significativamente, na abertura da 60ª sessão da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2005, Celso Amorim, antigo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, falou da importância de se realizarem tarefas de construção de Estado no Haiti, elencando alguns aspectos como a transição à democracia e o apoio à reconstrução social e econômica daquele país mediante apoio internacional (BRASIL, 2005). Desse modo, as operações que visam à construção de Estados são de especial importância para o país, ainda mais considerando-se o fato de que o Brasil almeja a um assento permanente no CSNU.

Um dos principais casos de uma operação internacional para a reconstrução do Estado foi na Bósnia Herzegovina (BiH) após o Acordo de Paz de Dayton, o qual pôs fim a quatro anos de guerra naquele país. Esta tornou imprescindível o estabelecimento de uma missão complexa envolvendo manutenção e consolidação da paz, além da própria reconstrução do Estado, que dura até os dias de hoje. Esse caso é comparado à situação alemã no pós-Segunda Guerra Mundial devido aos enormes esforços internacionais empreendidos para reerguer o país (KHANNA, 2008; CHESTERMAN, 2004). Ademais, a importância dele é ainda maior ao se considerar que essa foi uma das primeiras ocasiões em que o Conselho de Segurança autorizou a realização de uma operação de reconstrução de Estado, sendo inclusive uma das maiores da história da organização (DURSUN-

OZKANCA, 2010). Sendo assim, ela tem servido de influência para as missões iniciadas após o seu estabelecimento, como, por exemplo, no Kosovo e no Timor Leste.

Nesse sentido, este trabalho procura analisar o papel desempenhado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas na construção de Estado na BiH. Essa análise se dará nos níveis internacional e local. Essa divisão analítica se baseia na hipótese de que o Conselho de Segurança da ONU usufrui de autonomia com relação aos seus membros, mesmo que seja um organismo intergovernamental (GEHRING; DORSCH, 2010). A relativa liberdade se encontra especialmente nas implementações das resoluções expedidas pelo CSNU, as quais possuem dinâmicas internas diferentes com relação à aprovação de uma decisão pelo órgão. Isso se dá porque a governança interna da ONU tem três níveis (WEISS, 2009). A “Primeira ONU” diz respeito aos Estados membros da organização e o fórum que a organização representa para eles. A “Segunda ONU” é composta pelos funcionários, os profissionais que trabalham para a organização. Já a “Terceira ONU” são os atores não estatais e grupos de pressão internacionais. Dessa forma, há uma diferenciação funcional dos processos decisórios das Nações Unidas, pois cada um dos níveis da ONU cumpre um papel diferente (GEHRING; DORSCH, 2010). A “Primeira ONU” define as políticas, a Segunda as executam e a Terceira tenta moldá-las de acordo com seu interesse (WEISS, 2009). Outro motivo que gera a autonomia da organização é o fato de a sua própria existência impacta as políticas dos seus membros, ela influencia as medidas a serem tomadas quando ela se faz presente (GEHRING; DORSCH, 2010). Por isso, torna-se necessário analisar as iniciativas tomadas em campo pelos funcionários da Missão das Nações Unidas na Bósnia Herzegovina (MINUBH) com base no mandato definido pelo CSNU. Assim, poderão ser descobertas quais as estratégias que foram postas em prática e qual o papel desempenhado pelo organismo no país.

A análise, no entanto, não poderia se limitar a isso, visto que o Conselho de Segurança também é um fórum securitário entre as grandes potências (a “Primeira ONU”). Interesses estratégicos nacionais de cada país membro são levados em conta antes que se chegue a uma determinada resolução. Disso decorre também a necessidade de se observar cenário internacional como um todo — e de certa forma a governança global aí inserida — para descobrir qual o papel desempenhado pelo CSNU nesse contexto determinado pelas grandes potências.

Torna-se essencial fazer isso especialmente no caso da Bósnia Herzegovina, uma vez que ela historicamente encontrou-se sempre na encruzilhada de diversos impérios e suas esferas de influência (MAZOWER, 2002). De fato, Glenny (2001) nota que as

grandes potências intervieram três vezes no país desde a metade do século XIX até os anos 1990. Isso evidencia o peso que a região tem para e nas relações entre as potências mundiais. Então, faz-se necessária uma compreensão dos interesses por trás da decisão de se realizar uma operação de reconstrução de Estado na BiH para se identificar o lugar que o CSNU teve no jogo entre as potências, visto que:

Tais operações sempre foram projetadas de acordo com os desafios que elas provavelmente vão enfrentar, mas tanto esses desafios quanto os meios de abordá-los têm sido interpretados em função dos interesses das potências que fornecem os recursos para esse fim. (CHESTERMAN, 2004, p. 12, tradução nossa²).

Portanto, será procurado responder qual o papel que o CSNU teve no âmbito global da construção de Estado na Bósnia e também quais foram as estratégias seguidas em campo pelo órgão. Para isso, será analisado o contexto em que se inseriu a participação do Conselho de Segurança nas operações na Bósnia na década de 1990, bem como as iniciativas de campo do CSNU após o Acordo de Paz de Dayton em 1995, especialmente através de relatórios da MINUBH e das resoluções do próprio organismo.

O trabalho é dividido em três capítulos para realizar essa dupla análise. O primeiro tratará da concepção teórica da construção de Estados, realizando um panorama das principais definições, problemas e estratégias encontrados na academia, bem como das críticas que são feitas ao processo. O segundo capítulo versará sobre a história do envolvimento internacional na Bósnia no final do século XX, contando com um pano de fundo histórico da Iugoslávia e da Guerra da Bósnia e terminando com o Acordo de Paz de Dayton e suas provisões para a reconstrução do Estado bósnio. Já o terceiro capítulo será sobre o engajamento internacional no país e como o processo de construção de Estado vem acontecendo. Será dado especial enfoque na atuação da MINUBH, para depois se verificarem o seu papel em campo e as estratégias implementadas.

² No original: “Such operations have always been designed according to the challenges they are seen to confront, but both those challenges and the means of addressing them have been interpreted by reference to the interests of the powers providing the resources to do so.”

2 A CONSTRUÇÃO DE ESTADOS

Colui che desidera o che vuole riformare uno stato d'una città, a volere che sia accetto, e poterlo com soddisfazione di ciascuno mantenere, è necessitato a ritenere l'ombra almanco de' modi antichi, acciò che a' popoli non paia avere mutato ordine, ancorché, in fatto, gli ordini nuovi fussero al tutto alieni dai passati.

Nicolau Maquiavel³

A construção de Estados coordenada internacionalmente surgiu no decorrer dos anos 1990, especialmente após a *Agenda para a paz* de Boutros-Ghali, e se consolidou na primeira década do século XXI. Especificamente no âmbito da ONU, isso se deu através de várias operações com o propósito de construir Estados, primeiramente na Namíbia, Camboja e na Bósnia Herzegovina nos anos 1990, e logo depois no Kosovo, Haiti e Timor Leste. De forma mais global, a consolidação da construção de Estados também se viu com as estratégias implementadas no Iraque e no Afeganistão pelos Estados Unidos da América (EUA) após a derrubada dos seus governos e subsequente ocupação militar. A grande diferença entre as operações levadas a cabo pelos EUA e pela ONU está no caráter de sua coordenação, multilateral ou unilateral (CHESTERMAN, 2004; CAPLAN, 2005).

Os precedentes históricos da construção de Estados coordenada multilateralmente advêm principalmente da Liga das Nações. Com ela, estabeleceram-se administrações interinas na Bacia do Sarre, na cidade livre de Danzig e na Alta Silésia, todas em regiões disputadas pela Alemanha e seus vizinhos após a Primeira Guerra Mundial (POTTER, 1922). Além disso, processos de supervisão foram instaurados em Letícia, entre Colômbia, Equador e Brasil, e no Porto de Memel, na atual Lituânia. O sucesso dessas iniciativas é bastante difícil de ser medido, posto que a maioria foi envolvida na Segunda Guerra Mundial. Além do mais, ao final desta, outras iniciativas de construção de Estado foram realizadas nos países do eixo (Alemanha, Itália e Japão) e foram bastante exitosas (CHESTERMAN, 2004).

Já no contexto das Nações Unidas, a construção de Estados teve precedentes no sistema de tutela para a preparação da descolonização. Este funcionou *grosso modo* também com sucesso, principalmente devido à clareza da meta final: a independência.

³ Tradução: “Quem desejar reformar o estado de uma cidade, se quiser que ele seja aceito e se mantenha com satisfação de todos, precisará conservar algum vestígio pelo menos dos antigos modos, para que o povo não tenha a impressão de que a ordenação mudou, ainda que, na verdade, as novas ordenações sejam de todo estranhas às do passado” (MAQUIAVEL, 2007 [1517], p. 87).

Contudo, o Conselho de Tutela — órgão da ONU destinado para esse assunto — foi praticamente desativado com a independência de Palau em 1994. Isso criou novas dificuldades empíricas e teóricas para as operações de paz complexas realizadas pelo Conselho de Segurança da ONU a partir de então, notadamente na Bósnia Herzegovina (CHESTERMAN, 2004).

Destarte, este capítulo tratará da teoria a respeito da construção de Estados. Primeiro se definirá o conceito de Estado, apresentando suas características fundamentais e funções vitais. Logo após, a definição de construção de Estados será feita, diferenciando-a de termos afins. Em seguida se lidará com as principais estratégias e problemas da construção de Estados, especialmente a coordenada multilateralmente. Finalmente, será visto o debate a respeito do assunto.

2.1 CONCEITUAÇÃO DE ESTADO

Com a Paz de Vestfália em 1648, o sistema internacional se configurou tendo como base os Estados, sua estrutura organizacional central (MUNHOZ et al., 2011). No entanto, apesar de as Relações Internacionais estudarem primordialmente os Estados e o sistema constituído por eles, a conceituação de Estado é objeto de estudos e debates até hoje. Inúmeras áreas das ciências sociais debruçaram-se sobre a questão do que seria um Estado, sua origem e seus propósitos. Ainda assim, não há definição unânime do que um Estado é e quais seriam os seus objetivos.

2.1.1 As características de um Estado

Chesterman (2004) afirma de forma bem genérica que um Estado é as últimas instâncias institucionais de governança em um território definido. De forma análoga, Nye e Welch (2011) o definem como uma unidade política que é a autoridade máxima em uma área física delimitada. Essas definições são bastante amplas e por isso não são suficientes para uma definição satisfatória do termo. Contudo, elas já ressaltam dois pontos essenciais à condição de Estado: a territorialidade e a soberania, isto é, o espaço físico e a inexistência de autoridade mais elevada do que ele próprio. Portanto, o Estado seria, em seu sentido mais universal, um grupo de pessoas organizado em um território específico para governar a si próprio, agindo como uma unidade ao lidar com outras entidades (KUPER; KUPER, 2005).

Com efeito, essas caracterizações foram apropriadas pelo Direito Internacional na Convenção de Montevideú sobre os direitos e deveres dos Estados de 1933. Apesar de não ser aceita ou ratificada universalmente, ela codificou alguns aspectos costumeiros da condição de Estado (MUNHOZ et al., 2011). Nela, diz-se que um Estado deve possuir população permanente, território definido, governo e capacidade de se relacionar com outros Estados para poder ser considerado enquanto tal (BRASIL, 1933). Além disso, ela determina que todos os Estados são juridicamente iguais e possuem os mesmos direitos, a despeito de suas diferenças em relação a capacidade e poder, e que nenhum Estado tem o direito de interferir nos assuntos internos e externos dos outros, ou seja, são soberanos (BRASIL, 1933).

Em uma análise mais abrangente, Buzan (1983) diz que os Estados possuem três componentes básicos que se interligam: a ideia subjetiva de Estado (tradições, história, ideologia), a base física (território, população e recursos) e a expressão institucional (governo, leis e instituições). A isso ele adiciona outros traços para diferenciá-los de outras unidades de análise em Relações Internacionais. Eles seriam a soberania, a autonomia e o tamanho, tanto da população quanto da área física. Em relação ao tamanho populacional, ele assevera que os Estados têm populações relevantes e que, se não as tiverem, sua manutenção ficaria em risco; o mesmo valeria para a área física, porém com menor grau de importância (BUZAN, 1983).⁴

Não obstante, o Estado como nós compreendemos hoje — o Estado moderno — é uma forma de ordenamento político deveras particular que surgiu entre os séculos XIII e XVIII na Europa e não deve ser confundido com outras experiências de organização política ocorridas em épocas e continentes diferentes (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). Esse tipo de entidade política difundiu-se pelo mundo a partir da Europa principalmente através dos processos de colonização e manutenção de impérios ultramarinos e hoje em dia é considerado universal (KUPER; KUPER, 2005).

Dessa forma, diversos estudos sobre a formação do Estado moderno tentaram descrever o que seriam os seus traços essenciais, em especial aqueles realizados por Jellinek e Max Weber. Jellinek (1914) chamou a atenção para três elementos primordiais: o território, a população e a violência estatal⁵. Para ele, o Estado moderno seria então a afirmação de um poder central sobre um território e uma população, o qual exerceria a

⁴ O autor chega a dizer que mesmo uma população de 100 mil habitantes seria “perigosamente pequena”, quicá somente 10 mil, por causa da improbabilidade de que se consigam realizar as tarefas necessárias a sobrevivência do Estado (BUZAN, 1983, p. 40-41).

⁵ *Staatsgewalt*, no original.

soberania externa e internamente para garantir a ordem pública. Essa visão é compartilhada por Weber, que diz que: “[o] Estado é aquela comunidade humana, a qual, dentro de um território determinado, reivindica para si (com êxito) o monopólio do uso legítimo da violência física.” (WEBER, 1999 [1919], p. 397, tradução nossa⁶). Logo, vê-se que ambos os autores apresentam quatro fatores em comum: território, população, uso da força e a centralização do poder.

Contudo, Weber diferencia-se de Jellinek ao dar maior ênfase à legitimidade da violência estatal, vista por ele como traço marcante do Estado moderno. Para ele, este tem como base a legitimidade de seu poder e controle, e que na ausência dela não conseguiria se manter (WEBER, 1999 [1919]). No entanto, Jellinek não chega a negligenciar o assunto. De fato, ele até chega a afirmar que seria necessário que houvesse um sentimento de pertencimento ao aparato político-institucional do Estado por parte da população do mesmo para que o Estado fosse legítimo (JELLINEK, 1914). Haveria, portanto, uma necessidade de que o Estado fosse legítimo ante a população comum a todos os Estados modernos, indo ao encontro da noção de Buzan (1983) acerca da ideia subjetiva de Estado.

Weber (1999 [1919]) enumera três possíveis fontes de legitimidade: tradição, carisma e legalidade. O carisma diria mais respeito a um governante específico do que ao Estado moderno em si. Já a tradição se relacionaria com o regime adotado, visto que envolve os costumes de como a autoridade é exercida em uma determinada sociedade. Enfim, a legalidade se afigura vinculada às tarefas estatais e, por conseguinte, à sua eficiente consecução. Porém, Weber (1999 [1919]) nota que não existem tipos puros na realidade e que um reforça o outro.

Bem como Weber e Jellinek, Charles Tilly (1975) se volta para o Estado moderno como uma entidade política centralizada, mas põe ênfase maior em sua estrutura geral. Ele afirma que um Estado é uma organização que controla a população de certo território desde que ela seja diferenciada das outras organizações do mesmo território, autônoma, centralizada e que suas divisões sejam formalmente coordenadas umas com as outras. O Estado moderno seria uma entidade única em determinado território; ao contrário de outras experiências, ele não seria mais confundido com ou faria parte de outras organizações ali localizadas como antigamente ocorria (TILLY, 1975; 1990). Já a centralização e a coordenação das partes também pressupõem uma racionalidade ou meta a

⁶ No original: “Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes [...] das Monopol legitimer physischer Gewaltbarkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht.”

ser alcançada pelo Estado moderno, que, na época de sua formação, era a acumulação de capital e o controle do exército (TILLY, 1975; 1990).

Por conseguinte, Gianfranco Poggi (1990) desenvolveu uma definição mais completa do que seriam os traços fundamentais do Estado moderno, tentando combinar o que fora apresentado anteriormente. Para ele, portanto, o Estado moderno deveria:

- a) funcionar como uma única organização;
- b) exibir diferenciação de outras entidades operantes no local;
- c) ter capacidade de controle coercivo;
- d) exercer soberania;
- e) possuir um território demarcado;
- f) ser centralizado;
- g) ter suas subdivisões formalmente coordenadas entre si;
- h) fazer parte de um sistema de Estados (POGGI, 1990).

Além disso, o autor também ressaltou o caráter contínuo e regulado das atividades estatais, isto é, conforme ele, o Estado moderno funcionaria de forma permanente, e esse funcionamento se daria de uma maneira racional (POGGI, 1978). Assim, nota-se que Poggi ampliou a concepção de Tilly e acrescentou a ela detalhes que já se faziam presentes em Weber e Jellinek, tais como o controle coercivo (uso da força ou violência estatal) e a existência de um sistema externo ao próprio Estado (exercício da soberania no âmbito internacional).

Ainda que a definição de Poggi seja bastante abrangente e adequada, Šabic (2005) acrescenta a ela mais uma característica dos Estados modernos: a capacidade de taxaço. Para ele, o poder de cobrança de impostos seria outro traço fundamental, porque seria através dele que o Estado moderno poderia garantir financeiramente a sua existência e a realizaço de suas funçoes (ŠABIC, 2005).

Por fim, para os propósitos deste trabalho, é utilizada a definiço de Poggi (1978; 1990) ampliada por Šabic (2005) sobre o Estado moderno em conjunço ao apresentado por Buzan (1983) a respeito da ideia subjetiva de Estado. Quanto a este traço, ele se refere à razào de ser do Estado frente ao seu povo, um sentimento de propósito compartilhado por todos os habitantes que motiva e legitima as açoes estatais (BUZAN, 1983). Essa característica é bastante próxima da ideia de naço e a noço de interesse nacional, embora não seja limitada a ela. O Estado moderno, portanto, caracteriza-se por ser uma organizaço singular — única e distinta de outras que operam no mesmo local — que exerce controle centralizado sobre a populaço de um território definido de forma

autônoma e soberana, tanto interna quanto externamente (perante outros Estados), com o monopólio do uso legítimo da força; ele opera de maneira lógica e permanente, sendo que suas subdivisões são formalmente coordenadas entre si, e ele pode garantir a sua existência através da capacidade de cobrança de impostos; além disso, há uma ideia subjetiva (tradições, costumes, ideologia, história), inerente à sua condição de Estado.

2.1.2 As funções do Estado

Se as características de um Estado são motivo de debate, havendo pouco consenso, a discussão quanto às suas funções lida com ainda maior número de controvérsias. As influências de teóricos clássicos são percebidas até hoje, e por isso uma breve explanação de suas visões é necessária. Contudo, não se pretende aqui esgotar ou incluir a totalidade da discussão e diferentes teorias; serão apresentadas, então, somente as interpretações mais basilares da questão.

Nicolau Maquiavel (2007 [1532]), descrevendo o embrião do que seria o Estado moderno atual, afirmou que todos os Estados tinham nas leis e no exército os seus alicerces. Todavia, era no exército que o foco principal do Estado deveria recair para garantir a manutenção da segurança e da ordem. Sendo assim, o Estado existiria para avaliar a sua própria segurança e a de seus súditos, sendo esse objetivo mais importante do que as próprias leis (MAQUIAVEL, 2007 [1532]).

Cerca de um século depois, Thomas Hobbes teve uma percepção semelhante dos fins do Estado:

[...] a essência do Estado, a qual pode ser assim definida: *Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como outrora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum.* (HOBBS, 1997 [1651], p. 144, grifo do autor).

Dito de outra forma, para Hobbes o Estado seria uma instituição criada por certa população com a finalidade de garantir a sua própria segurança entre si e contra os outros. Portanto, a ênfase recai novamente sobre a questão da proteção física como finalidade do Estado.

Tal qual Hobbes e Maquiavel, John Locke (1978 [1689]) também asseverou que um dos fins do Estado seria a segurança de seu povo; porém, ele reconheceu que essa proteção também se estenderia aos direitos dos seus súditos, quais sejam o direito à liberdade e à propriedade. Através das leis e da garantia dos direitos, o Estado então

serviria para solucionar as controvérsias entre seus habitantes, seguindo ele mesmo as próprias leis. Encontra-se aí uma raiz do Estado de direito, onde haveria a supremacia da lei e a garantia da liberdade jurídica dos seus habitantes. Contudo, Locke punha a segurança da propriedade acima dos outros itens: “O objetivo grande e principal, portanto, da união dos homens em comunidades, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade.” (LOCKE, 1978 [1689], p. 82).

Diferentemente, Rousseau (2008 [1762]) se voltou para a questão da legitimidade do Estado. Para ele, os Estados seriam constituídos quando as pessoas decidem associar-se e juntar suas propriedades umas às outras para formar uma unidade política com a finalidade de garantir o bem comum de sua sociedade, sendo que as questões de segurança e ordem eram as mais vitais.⁷ Sendo assim, a legitimidade do Estado seria mantida, se ele protegesse os direitos de seus cidadãos e agisse em prol do bem comum, o qual seria determinado pela vontade geral⁸ do povo (ROUSSEAU, 2008 [1762]). Portanto, o Estado é visto por Rousseau como uma associação voluntária de pessoas, e ele deixaria de ser legítimo caso não perseguisse o bem comum de sua população. Isto seria então a função essencial do Estado (inclusivamente a garantia de sobrevivência).

Percebe-se, então, que o Estado possui funções diversas para esses teóricos políticos clássicos. Embora as visões sejam divergentes, a finalidade da preservação física (segurança) do Estado se faz presente em todas elas, apesar de ênfases diferentes. Enquanto para Rousseau essa questão está incluída na ideia de bem comum do povo, para Hobbes fica bem claro que a finalidade única do Estado é a segurança. Ademais, a questão das leis e sua garantia também aparece mais de uma vez como propósito do Estado — em Maquiavel e Locke — ainda que haja uma grande diferença de destaque dado a esse ponto pelos autores.

Destarte, Ulrich Schneckener (2007a; 2007b) coaduna essas análises e diz que o Estado existe para garantir a segurança interna e externa, perseguir o bem-estar de sua população e assegurar o Estado de direito. A segurança deveria ser garantida através do controle do território no âmbito interno (manutenção da ordem) e externo (defesa contra outros Estados) e com o monopólio do uso da força (SCHNECKENER, 2007b). Já o bem-estar englobaria diversos campos de ação, principalmente socioeconômicos, tais como a

⁷ “[...] o mais importante de seus [do Estado] cuidados é o de sua própria preservação [...]” (ROUSSEAU, 2008 [1762], p. 46-47).

⁸ A vontade geral não é a soma das vontades particulares de cada cidadão, ela é antes a vontade que visa somente ao bem comum apesar das diferenças de opinião (ROUSSEAU, 2008 [1762]).

cobrança de impostos, redistribuição de renda, regulação de bens e serviços, provimento de infraestrutura pública, saúde e educação, entre outros (SCHNECKENER, 2007b). Por fim, o Estado de direito deveria ser assegurado para garantir as liberdades dos habitantes, incluindo seu direito de participação política, dessa forma tornando o Estado legítimo (SCHNECKENER, 2007b). Schneckener (2007b) também ressalta que a finalidade estatal de prover segurança seria uma pré-condição às outras, mas que estas podem afetar seriamente a primeira. Em outras palavras, embora a segurança seja essencial, as três funções interestatais são interconectadas.

Não obstante isso, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) interpretam de forma diferente. Para eles, o Estado serve para prevenir e neutralizar casos de conflito e alcançar determinados fins terrenos, que seriam impostos como gerais a todo o país pelas forças dominantes em sua estrutura social. Essa percepção se assemelha à de Marxistas instrumentalistas modernos, que afirmam que o Estado é utilizado pela classe dominante para controlar a sociedade por virtude dos laços interpessoais entre as autoridades estatais e as elites econômicas (ŠABIC, 2005).⁹ Nesse sentido, o Estado teria quatro finalidades: criar e manter as condições materiais da produção econômica (infraestrutura); determinar e salvaguardar o sistema geral das leis; regulamentar os conflitos entre trabalho assalariado e capital; e dar segurança à expansão do capital nacional no mercado capitalista mundial (ALTVATER, 1979 apud BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 404). Assim, o Estado de direito, a garantia de segurança e o bem-estar — finalidades estatais apresentadas por Schneckener — estariam unicamente a serviço da acumulação do capital, em conformidade com o que Tilly (1975; 1990) analisara sobre os propósitos dos Estados modernos à época de sua formação.

Entretanto, pós-Marxistas relativizam essa questão e dizem que o Estado não chega a ser um instrumento, mas também não é totalmente desvinculado dos interesses da classe dominante (ŠABIC, 2005). Por conseguinte, o Estado possuiria objetivos que não derivam somente dos interesses das forças dominantes. Existiriam, enfim, objetivos do Estado que não seriam determinados por uma única classe. Essas finalidades estatais — que se encontram no âmbito das três funções apresentadas por Schneckener — adviriam, então, do coletivo, da sociedade como um todo, semelhante à vontade geral enunciada por Rousseau.

⁹ Eles, por sua vez, derivam da ideia de que “[o] governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa.” (MARX; ENGELS, 1999 [1848], p. 10).

2.2 DEFINIÇÃO DE CONSTRUÇÃO DE ESTADOS

Há variadas definições de construção de Estado. No seu sentido mais amplo, ela serve para descrever o processo histórico e sociopolítico de formação dos Estados da Europa ocidental, suas trajetórias institucionais, evolução de sua autoridade e exercício do poder na sociedade (BALIQI, 2008). Com efeito, Tilly (1975) afirma que a construção de Estados leva ao surgimento de funcionários públicos especializados, controle consolidado sobre um território e instituições permanentes sob a égide do Estado moderno europeu, centralizado, autônomo e com monopólio do uso da força. Esse processo foi violento e teria acontecido através da acumulação de capital e da realização de muitas guerras, gerando altos custos: “mortes, sofrimento, perda de direitos e renúncias involuntárias de terras, bens e trabalho” (TILLY, 1975, p. 71). Contudo, esse modelo de construção de Estado não teria como ser replicado nos dias de hoje, porque ele fora moldado por características únicas da Europa ocidental ao fim da Idade Média (TILLY, 1975; LUDWIG, 2010). Portanto, essa concepção de construção de Estado deve ser contemplada no contexto mais amplo da formação dos Estados no âmbito doméstico, ou seja, do modo como eles surgem ante as suas sociedades (OCDE, 2008b).

Não obstante isso, Baliqi diz que nos últimos anos um novo entendimento sobre a construção de Estados emergiu, que:

[...] descreve muito mais o conceito de construção ou reconstrução das estruturas políticas e estatais, instituições públicas, infraestrutura necessária bem como das capacidades econômicas em sociedades pós-conflito ou em Estados fracos ou falidos. (BALIQI, 2008, p. 77, tradução nossa¹⁰).

Com efeito, Richard Caplan define construção de Estados como sendo “[...] esforços para reconstruir, ou em alguns casos para estabelecer pela primeira vez, estruturas de governança efetivas e autônomas em um Estado ou território onde não existe tal capacidade ou onde ela foi seriamente erodida.” (CAPLAN, 2005, p. 3, tradução nossa¹¹). Além disso, Call e Cousens (2007) asseveram que o termo está, hoje em dia, associado a iniciativas internacionais realizadas em um determinado período de tempo.

Nessa linha, Simon Chesterman diz que:

¹⁰ No original: “[...] beschreibt vielmehr das Konzept des Auf- oder Wiederaufbaus der politischen und staatlichen Strukturen, öffentlichen Institutionen, notwendiger Infrastruktur sowie der wirtschaftlichen Kapazitäten in Postkonflikt-Gesellschaften bzw. schwachen oder zerfallenden Staaten.”

¹¹ No original: “[...] efforts to reconstruct, or in some cases to establish for the first time, effective and autonomous structures of governance in a state or territory where no such capacity exists or where it has been seriously eroded.”

[...] o termo *construção de Estados* se refere ao longo envolvimento internacional (primariamente, mas não exclusivamente, através da Organização das Nações Unidas) que vai além dos mandatos tradicionais de manutenção e construção da paz, e é orientado a construir ou reconstruir instituições de governança capazes de prover segurança física e econômica aos cidadãos. (CHESTERMAN, 2004, p. 5, grifo do autor, tradução nossa¹²).

Já Schneckener (2007a) traz a noção de que a construção de Estados tem como objetivo o fortalecimento sustentável das estruturas, instituições e capacidades de controle estatais. Para ele, isso poderia ocorrer de três modos distintos: primeiro através da estabilização de estruturas estatais, visando, portanto, ao fortalecimento do que já existe — apoiando elites locais —; segundo através de reformas para redesenhar e transformar estruturas vigentes — podendo causar mudanças de regime no médio ou longo prazo —; e terceiro através da fundação de novas estruturas e instituições, inexistentes anteriormente — geralmente em casos nos quais as estruturas estatais colapsaram, como em uma situação de pós-guerra (SCHNECKENER, 2007b).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) formula de outro modo:

Nós propomos definir a *construção de Estados como uma ação intencional para desenvolver a capacidade, instituições e legitimidade do Estado em relação a um processo político eficaz para negociar as demandas mútuas entre o Estado e grupos sociais*. (OCDE, 2008b, p. 14, grifo no original, tradução nossa¹³).

Já Yu e He (2010) definem mais pormenorizadamente o que seria a construção de Estados:

Construir um Estado significa (a) erigir um Estado-nação independente e soberano controlado pela autoridade política central dentro de um território definido, (b) estabelecer o monopólio estatal do uso legítimo da violência sobre a sociedade, e (c) fundar instituições, organizações e aparatos estatais eficazes nas áreas de segurança, administração pública, taxação, controle social, regulação macroeconômica, proteção de direitos civis, criação de sistemas jurídicos, e provisão de bens públicos, e desse modo intensificar a força do Estado e promover as suas capacidades dentro do escopo adequado das funções estatais. (YU; HE, 2010, p. 5–6, tradução nossa¹⁴).

¹² No original: “[...] the term *state-building* refers to extended international involvement (primarily, though not exclusively, through the United Nations) that goes beyond traditional peacekeeping and peacebuilding mandates, and is directed at constructing or reconstructing institutions of governance capable of providing citizens with physical and economic security.”

¹³ No original: “We propose to define state building as purposeful action to develop the capacity, institutions and legitimacy of the state in relation to an effective political process for negotiating the mutual demands between state and societal groups.”

¹⁴ No original: “State-building means to (a) build an independent, sovereign nation-state ruled by the central political authority within a defined territory, (b) set up the state’s legitimate monopoly of violence over the society, and (c) construct effective state institutions, organizations and apparatuses in the fields of

Consequentemente, é possível notar que esses vários autores convergem em muitos pontos. A construção de Estados, então, é uma iniciativa voltada para o fortalecimento e/ou (re)construção de estruturas estatais de governança legítimas e autônomas, visando a um aumento de suas capacidades de realizar eficazmente as suas funções de provimento de segurança, bem-estar e garantia do Estado de direito. O aspecto da legitimidade alude à ideia subjetiva de Estado apresentada anteriormente. Com efeito, Talentino (2004) e Baliqi (2008) chegam a afirmar que um processo de construção de Estado pode fracassar caso não lide com essa questão. Sendo assim, isso faz com que uma atenção às interações entre Estado e sociedade civil seja necessária às atividades de construção de Estados (PARIS; SISK, 2009a).

Em sequência, para que melhor se compreenda e elucide o escopo da construção de Estados, convém identificar as diferenças que há entre ela e os diversos termos similares encontrados na literatura sobre o tema. Destes, os principais são: a construção de nação, a consolidação/construção de paz, a construção de instituições e a de capacidades, e a democratização.

Chesterman (2004), Nye e Welch (2011) definem amplamente nação como sendo um termo usualmente utilizado para denotar um grupo de pessoas que possuem vários traços em comum tais como idioma, cultura, religião, etnia, história, mitologia, origem ou senso de destino. A construção de nação então se voltaria somente para esse aspecto. Ela visa a uma diferenciação entre o que é nacional e o que é estrangeiro — com isso superando diferenças internas — e forja um traço de lealdade para com o Estado (OCDE, 2008b; FRITZ; MENOCA, 2007). A construção de nação teria sido realizada na consolidação dos Estados-nações europeus e posteriormente em países recém-descolonizados para integrar a população pertencente ao território desses Estados (WIMMER; SCHILLER, 2002; CHESTERMAN, 2009). Portanto, a construção de Estados vai além da mera construção de nação, porque lida não só com esse senso de identidade comum, mas também com medidas securitárias e institucionais, por exemplo (SCOTT, 2007). No entanto, Schneckener (2007a) ressalta que alguns aspectos são comuns aos dois termos,¹⁵ e Fritz e Menocal (2007) dizem que em alguns casos a construção de nação pode até favorecer a construção de Estado. Apesar disso, a OCDE (2008a) lembra que a ideia de

security, public administration, taxation, social control, macro-economic regulation, protection of civil rights, creation of legal systems, and public goods provision, and thereby intensify the state's strength and promote the state capacities within the proper scope of state functions.”

¹⁵ Wimmer e Schiller (2002) chegam a falar de “construção de Estados-nações”, evidenciando a conexão que pode haver entre os dois termos.

nação também pode ser usada contra o próprio Estado através de nacionalismos exacerbados. Porém, embora esta análise possa estar correta em alguns casos, é necessário ter cuidado, porque essa retórica praticada pela OCDE pode ser instrumentalizada para inibir iniciativas autóctones de desenvolvimento, bem como ideias de interesse nacional que venham de encontro ao que é sugerido por atores internacionais.

Quanto à construção/consolidação da paz, a distinção não é tão clara. Paris e Sisk (2009a) afirmam que a construção de Estados é apenas uma parte da agenda maior da construção da paz, e Ludwig (2010) chega a utilizar os dois termos como equivalentes. Call e Cousens (2007) dizem que a construção da paz nada mais é que a institucionalização da mesma, que é entendida como a ausência de conflito armado e um mínimo de participação popular na política. No entanto, essa definição é muito ampla e não muito aceita no cenário internacional, visto que poderia incluir medidas de prevenção — isto é, ingerência externa em assuntos domésticos antes que ocorra a ruptura da paz (ou mesmo uma mera ameaça a ela) (SCHNECKENER, 2005).

Sendo assim, a construção da paz se referiria somente a iniciativas em Estados e sociedades pós-conflito, visando ao fortalecimento e solidificação de longo prazo da paz através do combate às causas estruturais dos conflitos armados (ONU, 1992; 2008). Por conseguinte, sob essa definição, as atividades de construção da paz incluiriam a restauração das capacidades estatais de manutenção da segurança e da ordem, o fortalecimento do Estado de direito, o apoio ao surgimento de instituições políticas legítimas e a recuperação socioeconômica (ONU, 2008; SUHRKE; WIMPELMANN; DAWES, 2007). Dessa forma, a construção de Estados seria fator central da institucionalização da paz (OCDE, 2008b), focando-se, então, na “regeneração de longo prazo das sociedades devastadas pela guerra” (PUGH, 2008, p. 410).

Por conseguinte, a OCDE (2011) alega que tanto a construção de Estados quanto a da paz têm o mesmo objetivo de garantir um desenvolvimento sustentado e sustentável, apenas com ênfases em áreas diferentes. No entanto, Chesterman (2002) percebe que a construção da paz possui um escopo muito mais amplo do que a de Estados, apesar de serem semelhantes. Um primeiro ponto, então, mostrando a diferença entre as duas é a sua aplicação: a construção de Estados não se limita a situação de pós-conflito. Além disso, Call e Cousens (2007) reforçam que, embora às vezes as construções de Estados e da paz estejam lado a lado, os objetivos das duas são sim distintos e que

justamente por isso é possível que um processo acabe minando o outro.¹⁶ Por um lado, a construção de Estados pode criar mais ressentimentos e resistência armada de grupos que creem que vão perder seu poder, dificultando a construção da paz; por outro, a construção da paz pode reconhecer elites predatórias nas instituições estatais, minando a sua legitimidade e o processo de construção estatal (CALL; COUSENS, 2007). De outra forma: “[f]ortalecer um Estado centralizado não necessariamente avança o processo delicado de garantir que grupos armados não ameacem uns aos outros ou o regime governamental” (CALL; COUSENS, 2007, tradução nossa¹⁷).

Da mesma forma que a construção da paz, a construção de instituições é frequentemente usada como sinônimo de construção de Estados. De fato, Zaum (2007) chega a dizer que a construção de Estados se limita ao estabelecimento de instituições governamentais. De forma análoga, Fukuyama (2004a; 2004b) diz que ela significa a criação e fortalecimento dessas instituições governamentais. Com efeito, Fritz e Menocal (2007) reconhecem que a construção de instituições é parte central da construção de Estados. Todavia, essa visão é muito restrita e tendenciosa. Apesar de estar inserida na construção de Estados, a construção de instituições não é equivalente a ela, porque não lida com os aspectos securitários, sociais e econômicos do Estado (SCHNECKENER, 2007a). Nesse sentido, a OCDE (2008a) assevera que a construção de instituições não se volta para o contexto social em que opera. Sendo assim, a construção de Estados seria um conceito mais abrangente que trata de como essas instituições podem se enraizar na sociedade sem que se tornem vazias.

Semelhante à construção de instituições, a construção de capacidades também está incluída na agenda da construção de Estados. Ela é um termo bastante técnico utilizado pelas políticas de desenvolvimento sobre o empoderamento de atores locais para que lidem com seus problemas através de suas próprias capacidades (SCHNECKENER, 2007a). Consequentemente, o escopo da construção de capacidades é bastante limitado, se comparado ao das atividades de construção de Estados.

Por fim, a democratização, entendida como o processo de transformação de um regime autoritário em um regime democrático (KUPER; KUPER, 2005), não

¹⁶ Como exemplo, Call e Cousens (2007) citam o Zaire durante a Guerra Fria, em que doadores internacionais contribuíram para a construção daquele Estado e suas instituições, mas acabaram fomentando também um governo corrupto e repressor, consequentemente minando a paz. Também falam da Libéria em 2003 quando o processo de construção da paz exigiu que se reconhecessem líderes militares nas instituições de governança, minando a construção daquele Estado (CALL; COUSENS, 2007).

¹⁷ No original: “Strengthening a central state does not necessarily advance the delicate process of ensuring that armed groups do not threaten one another or the government regime.”

necessariamente faz parte da agenda da construção de Estados. Baker (2011) mostra que ela pode inclusive agir contra esta, na medida em que pode engendrar guerras civis, colapso estatal e emergências humanitárias, entre outras ameaças. Já Chesterman, Ignatieff e Thakur (2004) falam que é possível que a probabilidade de que se entre em conflito armado após a democratização seja maior do que se ela não tivesse ocorrido em primeiro lugar. Então, a democracia até pode ser o resultado final desejado da construção de Estados — uma parte da estratégia de retirada de uma missão da ONU, por exemplo —; porém, ela não é o foco desta, que deve lidar mais com questões de segurança, estabilidade socioeconômica e instituições sustentáveis (CHESTERMAN, 2004). As eleições e a democratização, portanto, não são um fim em si mesmo, e o processo deve ser considerado no conjunto das atividades de construção de Estados (SAMUELS; VON EINSIEDEL, 2003). Chesterman (2004), ademais, faz uma ressalva ao dizer que a transição ideal para a democracia (sem o surgimento de conflitos) pode durar ainda mais tempo do que a construção de Estados, pois necessita de uma mudança bastante ampla na mentalidade pública. Esta visão é compartilhada por Boutros-Ghali (1996), que diz que o processo deveria advir da própria sociedade sem interferência externa.

Vê-se então que, conquanto a construção de Estados originalmente seja um processo doméstico inserido na lógica da formação do próprio Estado, as medidas atuais são em grande parte organizadas e postas em prática por atores externos, objetivando a restauração da plena condição de Estado, especialmente da soberania estatal (BALIQI, 2008; OCDE, 2011; YU; HE, 2010). Por isso, ela é uma política com vários níveis de interação: 1) no âmbito local; 2) entre os atores locais e os externos, sejam eles Estados, organizações não governamentais (ONGs) ou organizações internacionais; 3) entre os atores externos uns com os outros; e 4) na estrutura interna desses próprios atores externos (SCHNECKENER, 2007a). Devido a essa multiplicidade de atores e arenas, uma grande coordenação é necessária, a qual em casos de pós-guerra é geralmente conduzida pela ONU (SCHNECKENER, 2007a; CHESTERMAN, 2004; PARIS; SISK, 2009a).

Entretanto, as iniciativas de construção de Estados não se limitam a situações de pós-guerra. Sendo assim, Baliqi (2008) cita três tipos de operações, diferenciados de acordo com o contexto em que se aplicam. O primeiro seria o da construção de Estados através de auxílios para o desenvolvimento e medidas para prevenção de crises, que seria implementado em Estados frágeis ou falidos. Algumas medidas desse tipo seriam a realização de eleições (e o seu monitoramento), reforma do sistema judiciário, supervisão da proteção dos direitos humanos, entre outros. Nesse tipo, as tarefas não seriam feitas

diretamente pelos atores externos, e sim pelo Estado-alvo; contudo, isso não significaria a ausência de uma forte ingerência e regulação externas. Como exemplo, Baliqi (2008) cita os casos do Sudão, Angola e Ruanda.

Por sua vez, o segundo tipo de operação de construção de Estados seria realizado através de uma intervenção militar direta. Esta objetivaria a troca do regime — supostamente perigoso — para a implantação de um novo. Baliqi (2008) acrescenta que esse tipo é comumente praticado pelos Estados Unidos ou por alianças militares ocidentais, tal como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e que devido a um caráter mais unilateral é a mais contestada em âmbito internacional. O componente militar da construção de Estado nesses casos é bastante acentuado, focando-se bastante no controle territorial do país que sofreu a intervenção e na execução de tarefas estatais que usualmente não caberiam às forças armadas (BALIQI, 2008). Todavia, Coyne (2006) ressalta que o grau de sucesso da construção de Estado nesse caso é bastante duvidoso, por causa da ênfase em democratização. Os maiores exemplos seriam a Alemanha e o Japão do pós-Segunda Guerra Mundial e Iraque e Afeganistão nos anos 2000 (CHESTERMAN, 2004; BALIQI, 2008).

Finalmente, o terceiro tipo encontrado por Baliqi (2008) é a construção de Estados através de engajamento multilateral e multidimensional em um país recém-saído de um conflito armado. Essa missão seria ou realizada por atores internacionais com a autorização do Conselho de Segurança da ONU ou executada pela própria ONU através de uma missão de paz (BALIQI, 2008). Além disso, essas operações são postas em prática com o consentimento do(s) país(es) afetado(s), mesmo que seja dado mediante pressão internacional (CAPLAN, 2005). Conforme Baliqi (2008), Haiti, Kosovo, Timor Leste e Bósnia Herzegovina seriam os exemplos mais conhecidos desse tipo de construção de Estado, mas por envolver situações diferentes eles têm características diversas quanto aos procedimentos gerais e às medidas tomadas.

Tendo isto em vista, Richard Caplan (2005) sugere que essas operações da ONU poderiam ser classificadas de acordo com o grau de intrusão da organização no país-alvo, indo da mera supervisão ao governo direto. Com efeito, Chopra (1998) adota quatro categorias: governadoria, controle, parceria e assistência. Enquanto na primeira a ONU se encarregaria de assumir para si as funções e tarefas estatais — um governo *de facto* —, na segunda a organização controlaria as ações do Estado com o envio de seus próprios funcionários especializados. Já na terceira, as Nações Unidas agiria em pé de igualdade com o Estado-alvo, e na última a ONU apenas o assessoraria na realização de suas funções

(CHOPRA, 1998). Apesar de todas essas distinções, percebe-se, porém, que em todas elas a ONU assumiria alguns ou todos os poderes do governo, caracterizando a chamada administração ou governança transicional (CHESTERMAN; IGNATIEFF; THAKUR, 2004; CHESTERMAN, 2004; CAPLAN, 2005).

Contudo, Chesterman (2004) critica essas classificações, porque elas enfatizam demais a administração em detrimento de sua natureza transicional. De fato, ele reconhece que elas até podem ser úteis para planejamentos logísticos, mas o problema seria que elas não levam em conta as circunstâncias locais. Sendo assim, ele propõe uma classificação distinta das operações de construção de Estado, baseada no contexto político local:

- a) aquelas que ocorrem no final da descolonização, preparando a transição para a independência, como, por exemplo, na Namíbia (1989–1990) e no Timor Leste (1999–2002);
- b) administração temporária de um território para transferi-lo a um Estado já existente, como no Saara Ocidental (1991 em diante) e na Eslavônia Oriental (1996–1998);
- c) administração temporária para a realização de eleições, como, por exemplo, no Camboja (1992–1993);
- d) administração interina como parte de um processo de negociação de paz sem que haja um estado final definido, como na Bósnia Herzegovina (1995 em diante) e no Kosovo (1999 em diante);
- e) administração *de facto* na ausência de uma autoridade governante local, como no Congo (1960–1964), na Somália (1993–1995) e na Serra Leoa (1999 em diante) (CHESTERMAN, 2004).

Por conseguinte, Chesterman demonstra o caráter antitético dessas administrações transicionais:

[...] operações de construção de Estado combinam uma mistura incomum de idealismo e realismo: o projeto idealista que um povo pode ser salvo de si mesmo através de educação, incentivos econômicos, e o espaço para desenvolver instituições políticas maduras; e a base realista para esse projeto no que é em última análise uma ocupação militar (CHESTERMAN, 2004, p. 1, tradução nossa¹⁸).

¹⁸ No original: “[...] state-building operations combine an unusual mix of idealism and realism: the idealist project that a people can be saved from themselves through education, economic incentives, and the space to develop mature political institutions; the realist basis for that project in what is ultimately military occupation.”

2.3 ESTRATÉGIAS E PROBLEMAS DA CONSTRUÇÃO DE ESTADOS

A construção de Estados pode ser realizada através de diversas estratégias e modos de superação de suas contradições inerentes. A maneira pela qual isso se dá é reflexo de suposições e percepções diferentes por parte de todos os atores envolvidos acerca da situação local. Então, são várias as visões na hora de decidir onde se alocarão os recursos, ou seja, na identificação de prioridades para a construção de Estados. Nesse sentido, Schneckener (2007a; 2007b) encontra quatro estratégias gerais, as quais possuem variados horizontes de tempo e áreas de atuação. Elas concorrem pela atenção dos atores internacionais em busca de recursos, mas não são necessariamente mutuamente excludentes, ou seja, elas podem se complementar (SCHNECKENER, 2007b).

A primeira estratégia seria a que possui enfoque na liberalização. Ela se volta a processos de democratização, abertura econômica e integração ao mercado internacional e tende a durar de cinco a dez anos (SCHNECKENER, 2007a; 2007b). A base dela seria as abordagens liberais das teorias de Relações Internacionais, especialmente as que falam da teoria da paz democrática.¹⁹ Em seu núcleo se encontra o discurso das liberdades políticas e econômicas, voltando-se para a democratização e as reformas visando à economia de mercado. Essa estratégia é fortemente marcada pelo Consenso de Washington e suas proposições acerca de desenvolvimento econômico (FUKUYAMA, 2004b; SCHNECKENER, 2007b). A partir dos anos 2000, no entanto, essa estratégia passou a incluir o combate à pobreza, o aumento da educação e a melhora da saúde, por causa das Metas de Desenvolvimento do Milênio (AGNU, 2000; SCHNECKENER, 2007a). No entanto, essa estratégia sofre de vários problemas. Primeiro que a democratização pode gerar maior desestabilização, conforme já afirmado. Segundo, as reformas econômicas de privatização e desregulamentação podem favorecer oligarquias já estabelecidas, fomentando a corrupção e o surgimento de mercados negros, o que leva ao enfraquecimento do Estado (FUKUYAMA, 2004b; SCHNECKENER, 2007b). Acima de tudo, as facções adversárias de um conflito podem vir a cristalizar seu poder nas estruturas estatais em casos de pós-guerra, perpetuando o embate e dificultando a criação de estruturas legítimas (SCHNECKENER, 2007a). O melhor exemplo dessa estratégia é a

¹⁹ A teoria da paz democrática, baseada em Kant, assevera que democracias autênticas não entram em guerra umas com as outras nem têm lutas armadas internas, ou que tais conflitos são muito excepcionais (CHESTERMAN, 2004; SCHNECKENER, 2007b).

política externa dos EUA após os atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque, a qual se comprometia a exportar liberdade e democracia para o mundo (EUA, 2002).

Uma segunda estratégia seria a baseada na teoria realista de Relações Internacionais. Essa se foca antes em questões securitárias, isto é, na manutenção do monopólio do uso legítimo da força (SCHNECKENER, 2007a; 2007b). Ela teria uma duração também de curto a médio prazo (cinco a dez anos), e enfatiza o desarmamento de atores não estatais, o combate à proliferação de armas leves, o fortalecimento e a reforma do aparato de segurança do Estado, o controle territorial e o combate à criminalidade (com penalização eficiente), segundo Schneckener (2007b). O principal problema dessa estratégia é a possibilidade de que ela se volte somente para questões securitárias e não dê atenção a outros aspectos do Estado. Além disso, ela poderia levar a um Estado autoritário ou semiautoritário, no qual instrumentos de repressão são utilizados pela elite que foi beneficiada pelo processo de construção de Estado para combater a sua oposição (SCHNECKENER, 2007b). Nesse caso, reformas estatais mais amplas podem ser bloqueadas por essa elite fortalecida, impedindo uma construção de Estado mais ampla (SCHNECKENER, 2007a). Essa estratégia foi bastante utilizada nas operações de manutenção da paz da ONU durante a Guerra Fria e hoje está presente em algumas abordagens da OCDE (GORDON; TOASE, 2001; SCHNECKENER, 2007a).

Já a terceira estratégia se volta para a institucionalização, reflexo das teorias institucionalistas. Schneckener (2007b) diz que ela tem duração de médio a longo prazo (dez a vinte anos) e que foca o fortalecimento de instituições políticas e administrativas do Estado, bem como o funcionamento de um Estado de direito. Ela também tenderia a aumentar a autoridade do Estado com o decorrer do tempo (SCHNECKENER, 2007a). Nela, reformas da administração pública e combate a corrupção seriam atividades comuns para que se tenham instituições estatais eficientes e legítimas. Ela também contém estruturas de compartilhamento do poder (*power-sharing*) entre diversos grupos políticos, conforme elucida Schneckener (2007b). Essa terceira estratégia de construção de Estados também possui traços da primeira, e há quem advogue que o problema daquela é que a institucionalização deveria ter acontecido antes da liberalização, apesar de que a democratização em si não seja necessária (PARIS; SISK, 2009a; FUKUYAMA, 2004a; PARIS, 2002). Para que essa abordagem funcione, é necessário angariar o apoio dos principais atores locais para que se criem novas instituições ou se reformem as já tradicionais. Contudo, isso é justamente a causa dos seus problemas. Esse foco em elites locais e em instituições tradicionais pode levar a estruturas estatais clientelistas e

autoritárias, deslegitimando o Estado (SCHNECKENER, 2007a). Este seria então minado, porque se fortalecem forças interessadas na manutenção de seu poder para defender seus interesses particulares, gerando desconfiças na sociedade em geral (SCHNECKENER, 2007b). Ou seja, essa é uma estratégia de construção de Estado realizada de cima para baixo (*top-down*), sem que se ouçam as demandas da população. Segundo Schneckener (2007a), os Países Baixos teriam sido os principais defensores dessa estratégia em meados dos anos 2000.

Finalmente, a quarta estratégia é voltada para a sociedade civil e tem como base as abordagens teóricas social-construtivistas. Ela se volta para a melhora das oportunidades de participação política dos cidadãos, bem como para o fortalecimento da mídia e de agremiações políticas não estatais, tais como ONGs e partidos (SCHNECKENER, 2007b). Dessa forma, procuram-se uma maior mobilização e empoderamento das forças civis, consolidando uma comunidade política ao redor do projeto de Estado — através de debates e formação de uma opinião pública crítica —, assim legitimando-o. Nesse sentido, também se procura defender os direitos das minorias e os direitos humanos em geral. Por causa dessa dimensão de baixo para cima (*bottom-up*), a construção de Estado ocorreria de médio a longo prazo (dez a vinte anos) (SCHNECKENER, 2007b). Os problemas encontrados por Schneckener (2007a; 2007b) nessa estratégia são que os atores não estatais podem acabar substituindo o próprio Estado na realização de suas funções, ou seja, acabam se fortalecendo estruturas paraestatais; além disso, os atores externos podem ser tidos como excessivamente interventores, pois estariam se imiscuindo em assuntos domésticos bastante particulares. O autor ainda diz que a atuação estrangeira através de ONGs pode ser vista com desconfiça, pois elas não necessariamente representam as demandas locais (SCHNECKENER, 2007a). Um exemplo de aplicação prática dessa estratégia seria a Alemanha, que através do Serviço Civil pela Paz²⁰ fomenta esse tipo de atividade (ALEMANHA, 2004).

Por conseguinte, nota-se que essas estratégias são realmente diversas, mas que poderiam ser realizadas concomitantemente. A questão é que, devido à multiplicidade de atores, são muitas as estratégias e iniciativas de construção de Estados a serem implementadas. As diversas agências locais e externas disputam por recursos limitados para realizar suas atividades de construção de Estados, e isso acaba sendo contraproducente (CHESTERMAN, 2004; SCHNECKENER; WEINLICH, 2006). Isso

²⁰ Em alemão, *Zivile Friedensdienst*, é uma ONG financiada com recursos do governo alemão.

exige coerência e coordenação, para que não haja sobreposição ou lacunas. Esse problema é descrito por Chesterman (2004) como uma situação de inconsistência entre os diversos atores participantes na construção de Estados. Paris e Sisk (2009b) escrevem que para que haja articulação entre os atores internos e os externos é preciso escolher interlocutores locais, e isso pode levar a favorecimento das elites da capital em detrimento do resto do país.²¹ Portanto, é preciso determinar quem é a autoridade máxima dos processos de construção de Estados, tarefa especialmente complicada em casos nos quais a ONU se faz presente (PARIS, 2006).

Também nessa linha, Chesterman (2009) trata da questão da divisão de tarefas entre os atores externos e internos e diz que há um dilema entre a participação²² dos atores locais e a administração internacional do projeto de construção de Estado. Essa participação não necessariamente significaria controle e nem mesmo contribuições políticas diretas, mas seria necessária para aumentar a legitimidade da iniciativa. Paris e Sisk (2009b) afirmam que esse dilema advém da controvérsia inerente ao processo de construção de Estados devido a uma necessidade de controle internacional para estabelecer essa participação local.

Outro problema apontado por Chesterman (2004) é o da inadequação de recursos financeiros e materiais. Ele afirma que a maior parte das quantias de dinheiro prometidas para atividades de construção de Estados não chega ao destino ou então vem tardiamente. No entanto, os recursos financeiros por si só não determinam o sucesso de uma construção de Estado.²³ Para isso, também é necessário o envio feito a tempo de funcionários e contingentes militares, quando for o caso, para a assistência na execução das tarefas, incluindo o policiamento (CHESTERMAN, 2009).

Em meio a esses problemas de recursos, também se encontra o da atenção política, normalmente ditada pela mídia. Sem o interesse da população dos países doadores, estes dificilmente contribuem para atividades de construção de Estados, ou então, quando o fazem, é somente para iniciativas midiáticas (SCHNECKENER, 2007a;

²¹ Isso também pode levar ao favorecimento de um determinado grupo político e econômico em detrimento do resto da sociedade.

²² O termo em inglês seria *ownership*.

²³ Chesterman (2004) diz que a Bósnia Herzegovina recebeu muito mais assistência financeira *per capita* do que a Europa ocidental na época do Plano Marshall, mas que isso não resolveu a situação de crise econômica no país.

CHESTERMAN, 2004).²⁴ Conseqüentemente, os recursos acabam sendo inadequados e voltados para o curto prazo (somente quando o problema está nas manchetes dos jornais).

Isso se relaciona à questão que Paris e Sisk (2009b) levantam sobre imperativos de curto prazo que entram em conflito com objetivos do longo prazo: algumas medidas que são tomadas para que se dê início ao processo podem ser contraproducentes para o futuro do próprio Estado sendo erigido. Ademais, com isso pode surgir outro dilema. Este seria a respeito da duração do engajamento externo. Porque a construção de Estado é uma tarefa de longo prazo, a participação e engajamento internacionais deveriam se estender por bastante tempo a fim de lidar com as necessidades daí advindas (BRINKERHOFF, 2007; LUDWIG, 2010). Contudo, há pressões contra o comprometimento prolongado, principalmente as advindas dos Estados-alvos, que podem possuir segmentos relevantes de sua população que não desejam uma presença continuada em seu território, visto que traria a ideia de colonialismo ou imperialismo (PARIS; SISK, 2009b; LUDWIG, 2010). Isso também pode ir contra o caráter da própria operação de construção de Estados e dos atores engajados nela, que não desejam um comprometimento de tempo indeterminado. Alternativamente, Paris e Sisk (2009b) dizem que é possível que o engajamento demorado possa gerar passividade na população local, que não desejaria assumir as responsabilidades na realização das funções estatais. Isso enseja outro problema, qual seja o da estratégia de retirada: como e quando uma missão de construção de Estado deve se retirar? Tipicamente se escolhe fazer isso após as eleições, porém isso nem sempre é recomendável, como já foi enunciado nos problemas de democratização (CHESTERMAN, 2004).

Além disso, Chesterman (2004) também nota a irrelevância de certas medidas tomadas em nome da construção de Estados. Mesmo que haja recursos insuficientes e inadequados, as expectativas internacionais e locais podem ser assaz elevadas e não ter base na realidade. Para solucionar esse dilema, não se deve pesar as demandas de aplicação de padrões internacionais contra o forçoso estabelecimento de instituições locais sustentáveis, como por exemplo, proteção de direitos humanos ou tratamentos hospitalares. Esse caso é a manifestação de outra controvérsia apontada por Paris e Sisk (2009b) que é a promoção de valores universais (como solução para problemas locais) inerente à construção de Estados coordenada internacionalmente. Contudo, Chesterman (2004) nota

²⁴ Chesterman (2004) dá como exemplo hipotético a construção de escolas versus a reforma do sistema estatal de segurança: a primeira é bem vista pela mídia, ideal para fazer propaganda do governo, enquanto a outra é difícil de se capturar em imagens e não tem tanto apoio popular apesar de ser necessária.

que a resolução desse dilema não pode se limitar a isso. Para o autor, é preciso haver constância, porque uma vez que o padrão esteja alto, torna-se inviável ou no mínimo questionável que se o diminua após a retirada da presença internacional.

Outra controvérsia fundamental das operações de construção de Estados apontada por Paris e Sisk (2009b) é o fato de que uma intervenção externa é usada para promover o autogoverno:

Mesmo que as missões de construção de Estados sejam desenhadas para criar as condições para o autogoverno sustentável em Estados-alvo, ao prover assistência a autoridades nacionais em vez de impor um governo estrangeiro, na prática o poder exercido por atores internacionais construtores de Estado é intrusivo, não interessa o quão bem intencionado ele possa ser. (PARIS; SISK, 2009b, p. 305, tradução nossa²⁵).

Essa questão se manifesta mais claramente em casos de administrações transicionais realizadas pela ONU. Isso porque as normas de Direito Internacional que regulam essa autoridade temporária exercida por uma força ocupante — e nesse caso as forças de paz da ONU assim poderiam ser caracterizadas — ditam que as leis locais não podem ser modificadas a não ser que seja absolutamente necessário e que as mudanças nas instituições locais também são bastante limitadas, além de exigir que sejam mantidas a ordem pública e o provimento de serviços básicos (saúde, alimentação, água) (CI, 1907; ICRC, 1949). Entretanto, isso é justamente um dos propósitos das administrações transicionais da ONU, mostrando uma clara deficiência de regulamentação internacional nessa área, visto que se alteram leis e instituições de forma internacionalmente legítima.

Outra discussão que Paris e Sisk (2009b) levantam é o peso que se deve dar ao passado ou a uma ruptura com ele. Em operações de construção de Estados é preciso erigir novas instituições estatais, mas também é possível de se trabalhar com as práticas tradicionais, apenas fortalecendo-as; porém, em que medida isso poderia ser feito sem desestabilizar ou perpetuar padrões costumeiros que debilitam o Estado é um problema recorrente. Portanto, é necessário romper com o passado ao mesmo tempo em que se reafirmam a história e a tradição, e isso gera grandes dilemas de atuação (PARIS; SISK, 2009b).

Além disso, Recchia (2006) diz que há de se ponderar também o grau da intrusão em assuntos domésticos pelos atores internacionais. Para isso, Paris e Sisk (2009b) dizem que devem ser considerados o tamanho da presença internacional, o escopo das

²⁵ No original: “Even though state-building missions are designed to create the conditions for sustainable self-government in host states, by providing assistance to national authorities rather than imposing foreign rule, in practice the power exercised by statebuilding actors is intrusive, no matter how well meaning it may be.”

tarefas realizadas pelos atores externos e a assertividade na realização das mesmas. Um grau elevado de ingerência externa pode ser necessário para garantir a segurança no local; porém, talvez seja melhor ter uma presença mais leve (*light footprint*) para permitir que a sociedade local possa se desenvolver de forma relativamente mais autônoma na questão da construção de seu Estado (PARIS; SISK, 2009b).

Em adição a isso, Paris e Sisk (2009b) também levantam um ponto com relação à participação dos líderes locais no processo de construção de Estado. Eles dizem que estes podem não representar fidedignamente a população do país-alvo, mesmo que sejam importantes atores políticos. Sendo assim, o desafio da construção de Estado seria conseguir a cooperação deles ao mesmo tempo em que se estimula a sociedade local para que participem mais ativamente do processo político (PARIS; SISK, 2009b). Há de se notar também que existe o risco de que a presença internacional constanja a participação política da população ou que esse engajamento internacional não reflita as demandas sociais internas (CHESTERMAN, 2004; PARIS; SISK, 2009b).

Por fim, o último dilema encontrado por Paris e Sisk (2009b) é o perigo de acabar gerando no Estado-alvo da construção de Estado uma dependência de assistência internacional. Esta dependência seria causada pelo grande influxo de recursos no país, que poderia distorcer a sua economia e sociedade, que passariam a depender de ajuda e lideranças externas. Uma vez que o objetivo desse tipo de iniciativa é justamente promover um autogoverno duradouro, legítimo e sustentável, essa tendência de gerar dependência pode ir de encontro a isso. No entanto, algum grau de dependência talvez seja inevitável, sobretudo em casos de construção de Estados com alto nível de presença internacional, conforme Paris e Sisk (2009b).

2.4 O DEBATE SOBRE A CONSTRUÇÃO DE ESTADOS

A noção de que um Estado precisa ser construído, principalmente por atores internacionais, está usualmente vinculada à ideia de Estados frágeis ou falidos. Waltz (1979) diz que todos os Estados são iguais em sua soberania — isto é, são a última voz nas decisões em seu território — e que suas funções são relativamente as mesmas, havendo diferenças, portanto, somente nas suas capacidades. Conseqüentemente, os Estados frágeis ou falidos seriam aqueles que têm pouca ou nenhuma capacidade. Messari (2004, p. 288) diz que esses Estados são “[...] incapazes de cumprir uma de suas principais obrigações: garantir a segurança e a sobrevivência de seus cidadãos em troca do monopólio do uso

legítimo da violência.” Esse fenômeno, então, seria constituído pela perda de controle do governo de seu território e de seu monopólio do uso da força, bem como pela falência de instituições estatais e conseqüente incapacidade de realizar as suas funções básicas (BALIQI, 2008).

Com isso em mente, Jackson (1990) fez a formulação do que seriam os chamados de “quase-Estados”: Estados que não têm a mesma capacidade que os países ocidentais de regular e controlar as suas sociedades, especialmente aqueles recém-saídos de processos de descolonização. Ele assevera que esses Estados têm a soberania *de jure*, mas não *de facto*, que seria a capacidade de se autogovernar domesticamente (JACKSON, 1990). A soberania jurídica seria a autonomia legal e política, além de independência constitucional (CHANDLER, 2009). Esse seria um conceito indivisível e incondicional, ou seja, não haveria condições intermediárias (um Estado é soberano ou não) e nem uma autoridade suprema na sua jurisdição (JACKSON, 1990; CHANDLER, 2009).

Entretanto, Zaum (2007) alega que a ideia de soberania ligada somente ao seu aspecto jurídico foi ultrapassada no âmbito internacional. Para ele, o entendimento de que a soberania é o “reconhecimento da reivindicação de um Estado para exercer autoridade suprema sobre um território claramente definido” deu lugar a um conceito que implica responsabilidades ao Estado a despeito de seu direito à autodeterminação e não intervenção (ZAUM, 2007, p. 3). A soberania estaria, então, baseada em uma autoridade legítima, que cumpre com seus deveres de soberana para com seus cidadãos e a sociedade internacional. Conseqüentemente, ela estaria sendo concebida como uma capacidade, no sentido enunciado por Jackson, e assim os Estados poderiam ser classificados em uma escala medindo o quão soberano eles são (CHANDLER, 2009). Dessa forma, os Estados falidos, fracos ou “quase-Estados” seriam pouco soberanos.

Essas situações de falência do Estado/soberania passaram a ser o foco das políticas de segurança do mundo ocidental após os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA, retratando a periferia como a principal fonte de insegurança internacional (BALIQI, 2008; BLANCO, 2009). A construção de Estados ou “construção de soberania”, objetivando o aumento das capacidades desses Estados fracos passou a ser prioridade na agenda internacional. Com isso, essas iniciativas começaram a ser vistas como altamente necessárias para lidar com um grave problema securitário internacional e não como uma ingerência em assuntos domésticos dos Estados (BLANCO, 2009). Finalmente, isso estaria sendo representado como uma retomada benéfica do relacionamento entre o centro e a periferia: as estruturas de governança erigidas através da construção de Estados seriam

positivas tanto para o Estado-alvo quanto para um aumento da segurança internacional (BLANCO, 2009).

Blanco (2009) e Seixas (2011) criticam essa posição por esconder uma dicotomia inerente à ideia de Estado falido que é a existência de um Estado bem sucedido, o qual seria as democracias liberais. Assim sendo, estaria ocorrendo uma exportação ou imposição de uma forma de Estado baseada em liberalismo para a periferia através da lógica da construção de Estados. Transferem-se valores e ideias ocidentais para esses Estados fracos, e isso acaba se tornando um mecanismo de dominação do centro mundial (BLANCO, 2009).

Com efeito, segundo Chandler (2009) as condições dadas à periferia pelos países ocidentais para que se realizem projetos de construção de Estado seriam fortes ingerências em assuntos domésticos mesmo quando não há uma intervenção direta. Isso porque os Estados periféricos acabam prestando mais contas a atores externos do que às suas próprias populações, e estas sim que deveriam definir as prioridades de ação dos seus governos (e não os estrangeiros). Essas medidas, entretanto, ficam escondidas atrás de um discurso de empoderamento e aumento das capacidades estatais — a construção de Estados —, quando na verdade são interferências quase que coercivas em assuntos domésticos (CHANDLER, 2009).

Em conjunção a isso, outra crítica que pode ser enunciada diz respeito à escolha de interlocutores locais. Esta pode acabar privilegiando os grupos sociopolíticos e/ou socioeconômicos que interessam aos atores internacionais engajados na construção de Estados. O processo, então, pode apenas fortalecer uma determinada elite que esteja comprometida com um projeto de Estado delineado internacionalmente, em detrimento da sociedade do país-alvo. Embora isso possa ser contornado através de iniciativas multilaterais no escopo da ONU, sempre há o risco de que a construção de Estados atenda aos interesses escusos de atores externos.

Além disso, Chandler (2009) alerta que a concepção de que a soberania de um Estado implica responsabilidades em vez de direitos pode significar que essa soberania se torna um meio por que se intervém ao invés de uma barreira a intervenções. Isso porque a decisão do que seriam essas responsabilidades não ficaria somente a cargo da população do Estado e de seus representantes, mas também da comunidade internacional (CHANDLER, 2009). Em casos de intervenções, portanto, a soberania estatal seria comprometida para que se estabeleça um Estado soberano, ou seja, os direitos de autodeterminação e não

interferência são violados para que se aumentem as capacidades estatais a fim de que se cumpram as suas responsabilidades (ZAUM, 2007).

De fato, na virada do segundo milênio, surgiu a doutrina da Responsabilidade de Proteger (R2P), marcando a era do intervencionismo (SUTTER, 2009). A R2P afirma que a soberania traz consigo não somente o respeito de seus direitos soberanos por outros Estados, mas também a responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos de violações massivas de direitos humanos, de crimes contra a humanidade e genocídio (EVANS; SAHNOUN, 2002; AGNU, 2005). Ademais, quando um Estado se mostra incapaz ou indisposto a cumprir com essas responsabilidades — como o colapso das estruturas do seu Estado — o princípio da não intervenção daria lugar para a responsabilidade internacional de proteger os habitantes daquele país (EVANS; SAHNOUN, 2002; WELSH, 2008; BASTOS, 2009). Com isso, a responsabilidade (ou justificação) da intervenção não recai sobre o interventor e sim sobre os Estados frágeis. Dessa forma, o debate não lida com o direito à autodeterminação ou não intervenção, mas sim com responsabilidades comuns (do Estado soberano e da comunidade internacional) (CHANDLER, 2009).²⁶

Ainda assim, é preciso ressaltar que, em casos críticos, considera-se que a melhor alternativa é intervir a fim de construir o Estado colapsado, mormente após guerras civis. Porém, há autores como Weinstein (2005) que afirmam que isso não seria necessário, pois a ordem pode surgir do caos e também porque nem sempre as missões de construção de Estados são eficazes. Não obstante isso, Chesterman (2004) avisa que se deve ser pragmático e considerar os interesses das grandes potências quando elas intervêm; e seria também relevante observar a sua hesitação em ceder autoridade a instituições multilaterais, especialmente a ONU, por causa das possíveis limitações na busca de seus objetivos estratégicos.

Nesse sentido, Baliqi (2008) fala que há receios de que a construção de Estados nada mais seja do que o imperialismo ou o colonialismo com uma nova roupagem. De fato, Paris (2002) descreve esse fenômeno como possivelmente sendo uma nova *mission civilisatrice*²⁷, retomando o termo francês usado para descrever a crença de que os impérios europeus tinham o dever de civilizar suas colônias. O autor ainda concorda com a visão de Blanco apresentada anteriormente de que se toma como verdade a superioridade do modelo de governança da democracia liberal de mercado nas iniciativas de construção de Estado.

²⁶ Lembrando que todos os membros da ONU cederam parte de sua soberania ao CSNU, cujas resoluções são vinculantes a todos, no que tange assuntos de manutenção da paz e segurança internacionais (ONU, 2007a). Isso poderia ser utilizado no contexto de Estados frágeis como fonte de insegurança internacional.

²⁷ “Missão civilizadora.”

Todavia, tanto Paris (2002) quanto Chesterman (2004) ressaltam que no início da construção de Estados em situações pós-conflito é necessário que os atores externos tenham maiores poderes e discricionariedade para implementar medidas de forma mais eficiente. Este chega a afirmar que às vezes faltam a essas missões traços peculiares do colonialismo para que se consigam atingir os objetivos da construção de Estados, isto é, pelo menos por parte das missões da ONU, faltariam políticas imperiais (CHESTERMAN, 2004).

Com efeito, Krasner sugere que se compartilhe a soberania desses Estados falidos:

A soberania compartilhada envolveria o engajamento de atores externos em algumas estruturas de autoridade do Estado-alvo por um período indefinido de tempo. Tais arranjos seriam legitimados por acordos assinados por autoridades nacionais reconhecidas. Atores nacionais usariam sua soberania legal internacional para entrar em acordos que comprometeriam sua soberania Vestfaliana/Vatelliana [com direito à autodeterminação e não intervenção] com o objetivo de aumentar a soberania doméstica. Um elemento central da soberania — acordos voluntários — seria preservado, enquanto outro elemento central — o princípio da autonomia — seria violado. (KRASNER, 2004, p. 108, tradução nossa²⁸).

Dessa forma, a soberania jurídica seria mantida, enquanto a política se perderia. Krasner (2011), Fearon e Laitin (2004) asseveram que arranjos desse tipo já existem *de facto*, com os últimos inclusive falando que essas seriam novas formas de tutela (segundo os moldes da Liga das Nações e da própria ONU). Assim existiriam (ou existem) Estados vazios, com status jurídico de Estado, mas não politicamente independentes e capazes de se autogovernar (CHANDLER, 2005). Keohane (2003) chega a dizer que seria necessário que se criasse um novo conceito para tratar dessa entidade política que é capaz de manter a ordem interna, mas sem se autogovernar.

Contudo, Chandler (2009) nota que a construção de Estados nesses termos tende a retirar dos interventores a responsabilidade a respeito dos resultados atingidos. Os países ocidentais se apresentam como parceiros na empreitada de construir Estados, mas não se responsabilizam pelas medidas tomadas em nome dela e nem por seus resultados no local (CHANDLER, 2009; 2005).

²⁸ No original: “Shared sovereignty would involve the engagement of external actors in some of the domestic authority structures of the target state for an indefinite period of time. Such arrangements would be legitimated by agreements signed by recognized national authorities. National actors would use their international legal sovereignty to enter into agreements that would compromise their Westphalian/Vatellian sovereignty with the goal of improving domestic sovereignty. One core element of sovereignty—voluntary agreements—would be preserved, while another core element—the principle of autonomy—would be violated.”

Sendo assim, o autor conclui que:

A construção de Estados pode ser melhor compreendida como um produto da exaustão do processo político no Ocidente. O governo é cada vez mais visto como um assunto de direito e administração, em vez de política; como um assunto de competência burocrática em vez de luta política. A projeção do poder ocidental no exterior reflete a falta de quaisquer “grandes ideias” ou projeto político capaz de mobilizar. (CHANDLER, 2005, p. 24, tradução nossa²⁹).

Com efeito, Blanco (2009) também critica o discurso da construção de Estados por ser demasiadamente despolitizado e apresentado quase que neutro ou imparcial, mascarando o que na verdade é uma intervenção acentuada do centro do sistema internacional na periferia. De fato, “não reconhecer os interesses em jogo [...] suscita alegações dúbias de altruísmo por parte dos atores internacionais” (CHESTERMAN, 2004, p. 47, tradução nossa³⁰). Então, torna-se necessário que se revele o que está por trás do discurso das grandes potências e as “violências” escondidas por ele como modo de se construírem e exporem novas verdades para o genuíno sucesso da construção de Estados, processo cujas preocupações são verdadeiramente legítimas (BLANCO, 2009, p. 11).

Portanto, a construção de Estados é um empreendimento legítimo, tanto a organizada por atores locais, quanto a de atores internacionais. Todavia, é necessário ser cauteloso ao lidar com as iniciativas desse tipo, pois elas podem esconder interesses escusos dos países proponentes de determinadas medidas. Reconhecê-los é um primeiro passo para o amadurecimento do processo como um todo, mediante negociações e adaptações para combater a intrusão demasiada. Cuidado também é necessário ao se lidar com o discurso da construção de Estados, que também pode esconder interesses diversos não comprometidos com a genuína preocupação em construí-los.

²⁹ No original: “State-building can best be grasped as a product of the exhaustion of the political process in the West. Government is increasingly seen as a matter of law and administration, rather than politics; as a matter of bureaucratic competence rather than political struggle. The projection of Western power abroad reflects the lack of any ‘big ideas’ or mobilising political project.”

³⁰ No original: “not acknowledging the interests at stake [...] gives rise to dubious claims of altruism on the part of international actors.”

3 O SURGIMENTO DA BÓSNIA E A INTERVENÇÃO INTERNACIONAL

*in this city
the eyeless watch over the carelorn
the heartless rule over the hatelorn*
Zuhul Güvener³¹

A Bósnia Herzegovina encontra-se em uma região que Kissinger (1999, p. 208) caracteriza como sendo uma “terra-de-ninguém, entre os impérios Otomano e Habsburgo.” Apostolova (1994) fala de sua localização como sendo exatamente a linha divisória de vários impérios da história europeia. Já Huntington (1993) afirma que ela representa uma fronteira intercivilizacional entre o catolicismo e a ortodoxia cristã fadada aos conflitos.

Realmente, por muitos séculos a Bósnia foi dominada pelo Império Otomano até o final do século XIX quando passou para o controle do Império Austro-Húngaro. Isso significou a presença de três grandes grupos religiosos no país, nomeadamente os muçulmanos, os cristãos ortodoxos e os católicos. Com efeito, Mazower (2002, p. xxxv) nota essa “desconcertante interpenetração de Europa e Ásia, Oriente e Ocidente.” No entanto, por centenas de anos não havia animosidade entre esses grupos religiosos (MAZOWER, 2002), que Vizentini (2002) afirma pertencerem a uma só etnia, a dos eslavos do sul.³² Este fato é corroborado por Severo (2011), que mostra não haver diferenças que justifiquem o discurso que diz que há inúmeras etnias na região. Assim, Glenny (2001) afirma que a violência que surgiu no final do século XIX e principalmente durante o século XX ocorreu primordialmente por influência das grandes potências mundiais. Essa influência viria a ser sentida no final do século XX ao se retomarem as alegações de limpezas étnicas perpetradas na região, que justificaram intervenções dessas grandes potências.

Isso pode ser particularmente notado na criação da Primeira Iugoslávia. A Sérvia, independente desde o início do século XIX, começou a nutrir sentimentos de unificação entre todos os povos eslavos dos Bálcãs ao mesmo tempo em que Itália e Alemanha se unificaram (GLENNY, 2001). No entanto, isso só veio a ser possível após a

³¹ Tradução livre: “nessa cidade/ os sem olhos zelam pelos sem cuidado/ os sem coração dominam os sem ódio.”

³² Etnia seria “uma categoria fundamental da organização social que é baseada no pertencimento definido por um senso de origens históricas comuns e que também pode incluir cultura, religião e idioma compartilhados” (KUPER; KUPER, 2005, p. 448, tradução nossa). O termo é diferente do conceito de raça, que se refere a conotações biológicas, e de nação, que seria a manifestação ou extensão política da etnia (KUPER; KUPER, 2005; WEBER, 1968 [1922] apud KUPER; KUPER, 2005).

Primeira Guerra Mundial — cujo estopim (o assassinato do Arquiduque Ferdinando) ocorreu justamente em Sarajevo. Foi então que se deu o estabelecimento do Reino dos Croatas, Sérvios e Eslovenos (posteriormente Reino da Iugoslávia), que serviu os interesses franceses, britânicos e americanos de conter o expansionismo alemão e a Rússia soviética (HUDSON, 2003).

A influência das grandes potências se fez notar novamente durante a Segunda Guerra Mundial. Hitler conquistou boa parte da Iugoslávia por motivos econômicos e também para conter a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Concomitantemente, ele instalou um regime fantoche na Croácia, além de dividir o país em outras oito unidades com a Hungria, a Bulgária e a Itália de Mussolini (GLENNY, 2001). A Croácia tornou-se nominalmente independente e seu regime fascista, liderado por Ante Pavelić do partido Ustaše, transformou a região (incluindo a Bósnia) “em um grande matadouro” (GLENNY, 2001, p. 486). A essa época então começaram a se praticar as primeiras violências entre as nacionalidades da Iugoslávia de forma generalizada por influência de potências estrangeiras.

Com isso, é possível observar que “[a]s suas atitudes [das potências ocidentais] em relação à Iugoslávia variaram de acordo com seus objetivos estratégicos, e são estes que primariamente, embora não exclusivamente, determinaram a trajetória da Iugoslávia.” (HUDSON, 2003, p. 1, tradução nossa³³). Ademais, respeito da importância da região, North diz que:

Os Bálcãs não flutuam sobre um mar de óleo, nem são terras estéreis e desérticas. Porém, seu valor estratégico tem sido um fator constante nas políticas das potências imperialistas. Mesmo que apenas por causa de sua localização geográfica, seja como um ponto crítico de transição para a Europa ocidental em direção ao oriente, ou como contenção contra a expansão da Rússia (e posteriormente a URSS) em direção ao sul, os Bálcãs desempenharam um papel crítico na balança de poder internacional. (NORTH, 2009, tradução nossa³⁴).

Portanto, este capítulo tratará do surgimento da Bósnia Herzegovina atual e, nesse contexto, também se lidará com a intervenção internacional. Para isso, primeiramente será visto um panorama geral da Segunda Iugoslávia e do seu desmembramento. Logo após isso, a Guerra da Bósnia e o engajamento internacional serão

³³ No original: “Their attitudes towards Yugoslavia varied according to their strategic aims and it is these which have primarily, although not exclusively, determined Yugoslavia’s trajectory.”

³⁴ No original: “The Balkans do not float above a sea of oil; nor is it a barren wasteland. But its strategic significance has been a constant factor in imperialist power politics. If only because of its geographic location, either as a critical transit point for Western Europe toward the east, or as a buffer against the expansion of Russia (and later the USSR) toward the south, the Balkans played a critical role in the international balance of power.”

apresentados. Por fim, o Acordo de Paz de Dayton será explicado para evidenciar o papel que a comunidade internacional viria a ter no futuro Estado bósnio e na construção deste.

3.1 A IUGOSLÁVIA E SEU DESMEMBRAMENTO

Após superar os desafios das rivalidades entre os povos dos Bálcãs ocidentais advindas dos massacres ocorridos durante a Segunda Grande Guerra, o Partido Comunista Iugoslavo (PCI) e seus partisans eram a única força política multiétnica presente na região (BOSE, 2007). Assim, o PCI rapidamente chegou ao poder na Iugoslávia através do predomínio militar na região; colaboradores dos Chetniks³⁵ sérvios e Ustaše croatas foram derrotados em menos de um ano após o fim da guerra (MAZOWER, 2002). Além disso, a autoridade dos partisans — e particularmente de Josip Broz Tito, líder do movimento — se legitimava através de forte apoio popular devido ao sucesso da libertação do país na luta contra os ocupantes fascistas sem participação de aliados estrangeiros (GLENNY, 2001). Destarte, o caráter autônomo e não alinhado do regime socialista autóctone que se instalou foi bastante significativo.

Isso se refletiu na sua política externa, não alinhada a nenhuma das superpotências. Com efeito, o país se aproximava mais dos países do Terceiro Mundo e de posições neutralistas opostas a blocos militares, ajudando a criar o Movimento dos Países Não-Alinhados (VIZENTINI, 2002). Nesse sentido, a Iugoslávia servia indiretamente a propósitos ocidentais, visto que ela servia como contenção ao bloco soviético ao não se alinhar a ele (HUDSON, 2003). Realmente, Glenny (2001) conta que a Iugoslávia tinha relações amistosas tanto com o Ocidente quanto com o bloco soviético, além do Terceiro Mundo, logrando, por exemplo, realizar negócios em setores de construção e engenharia em todas as regiões do globo. De fato, durante a Guerra Fria, a Iugoslávia foi um dos países mais respeitados e influentes no cenário internacional (VIZENTINI, 2002; GLENNY, 2001).

A nova Iugoslávia tinha nisso um de seus três pilares fundamentais. A essa política externa se somavam a autogestão econômica e a “política de harmonia étnica” como fatores chave do Estado iugoslavo (APOSTOLOVA, 1994). A primeira seria uma forma intermediária entre o planejamento estatal centralizado e a economia de mercado em que se conferia grande autonomia de decisão de investimentos e divisão de lucros para as

³⁵ Movimento e organização paramilitar nacionalista e monarquista sérvia em defesa da Iugoslávia sob predomínio deste grupo.

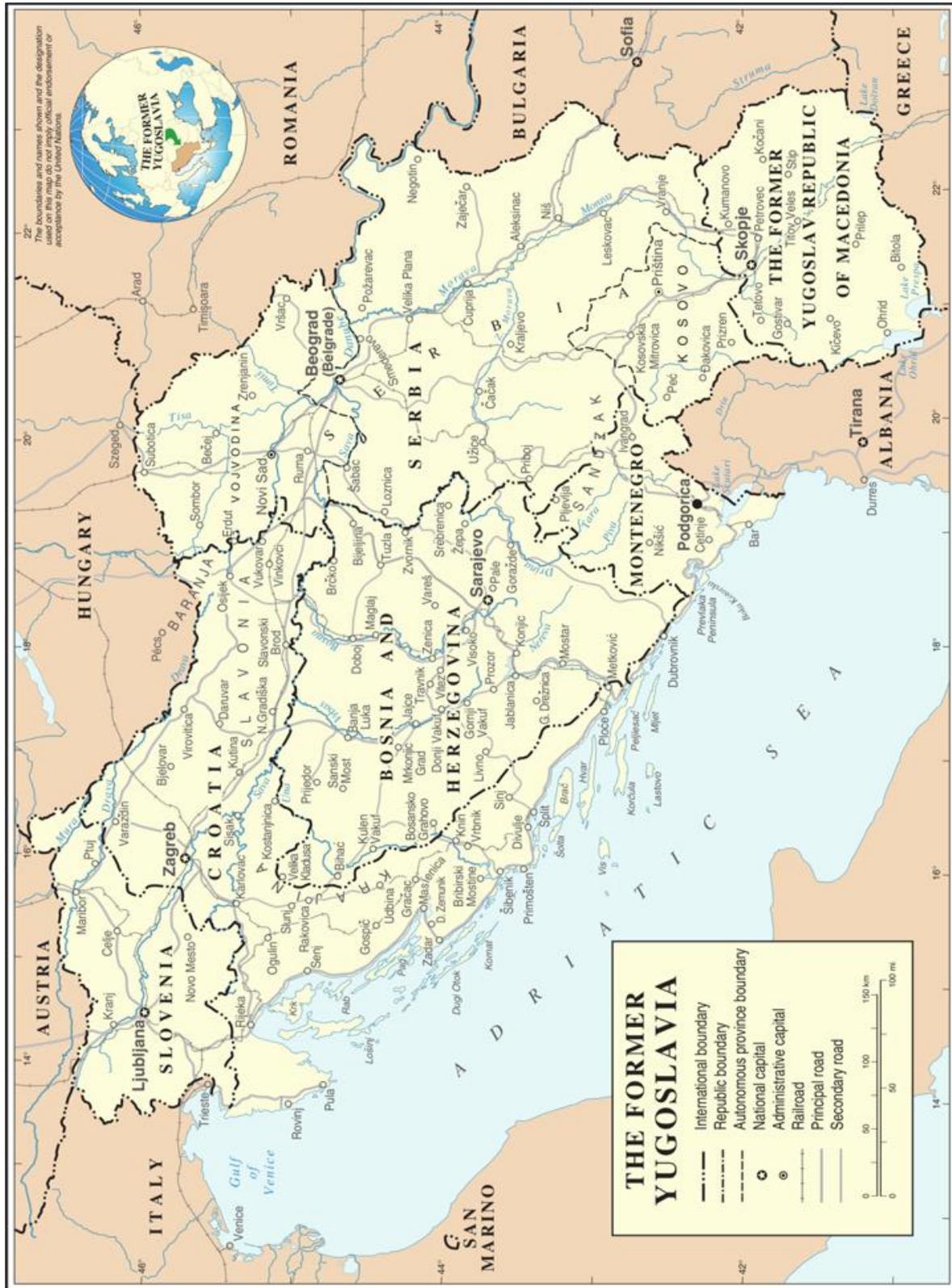
regiões do país e seus conselhos de trabalhadores (APOSTOLOVA, 1994; GLENNY, 2001). Já a segunda faceta se refere a uma neutralização dos sentimentos nacionalistas e de uma gradual padronização do que seria a nação iugoslava, segundo Apostolova (1994). Nesse sentido, Tito via qualquer forma de autoidentificação nacional (croatas, sérvios, montenegrinos e outros) como uma ameaça ao Estado iugoslavo, e isso o levava a suprimir essas manifestações, mesmo que não fossem irredentistas, para o bem do país (GLENNY, 2001).

O país se estruturava federativamente. Ele era composto de seis repúblicas socialistas, nomeadamente Eslovênia, Croácia, Sérvia, Montenegro, Macedônia e Bósnia Herzegovina, sendo que a Sérvia incluía duas regiões autônomas (Voivodina ao norte e Kosovo ao sul), como pode se observar no Mapa 1. No contexto da autogestão, a questão nacional dessas repúblicas aparecia frequentemente nos debates entre os conservadores e os liberais do PCI e da Liga dos Comunistas Iugoslavos³⁶ (LCI): os conservadores queriam manter um governo centralizado forte — na capital Belgrado —, enquanto os liberais desejavam maior autonomia para as repúblicas (GLENNY, 2001). Essas posições se identificavam com os sérvios e com as outras nacionalidades, respectivamente. Apostolova (1994) diz que essa tensão aumentava também pelo fato de ser um sistema unipartidário, no qual a competição política não acontecia em bases cívicas, mas sim em bases nacionais. No entanto, Glenny (2001) lembra que essas posições raramente se encontravam em uma única nacionalidade, havendo muitos conservadores nas outras repúblicas que não a Sérvia e liberais na própria Sérvia. Então, mesmo que a autogestão gerasse um debate que poderia vir a minar o próprio Estado centralizado, sob Tito a Iugoslávia conseguia manter uma grande coesão sociopolítica (GLENNY, 2001). Sobretudo, ele construiu essa federação em uma oposição cônica à primeira Iugoslávia (1918–1943) — que se baseava na hegemonia dos sérvios para a manutenção da unidade —, visando, portanto, a uma livre associação de Estados igualmente soberanos (ŽIŽEK, 1999).

O país conheceu enorme desenvolvimento socioeconômico até os anos 1970, quando reformas econômicas de cunho mais liberal não conseguiram ser sustentadas devido ao aumento do desemprego e ao surgimento da inflação. A Iugoslávia começou a ter de recorrer a empréstimos internacionais para lidar com a sua crise econômica, agravada pelo retorno em massa de muitos trabalhadores iugoslavos que haviam emigrado para a Europa ocidental em busca de melhores oportunidades (HUDSON, 2003, GLENNY,

³⁶ O PCI passou a se chamar Liga dos Comunistas Iugoslavos em 1952 para transmitir uma imagem mais liberal e menos identificada com o bloco soviético (GLENNY, 2001).

Mapa 1 – A antiga Iugoslávia



Fonte: ONU, 2007b.

2001). Hudson (2003) diz que esses empréstimos eram cedidos pelos credores internacionais, especialmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), apenas mediante

contrapartidas de reformas em prol de maior liberalização econômica, o que agravava ainda mais a situação no país. Além disso, essas reformas introduzidas como pré-requisitos de empréstimos junto ao FMI faziam com que se reorientasse a economia iugoslava para a produção de bens destinados aos mercados da Europa ocidental, favorecendo a Eslovênia e a Croácia, as repúblicas fisicamente mais próximas (HUDSON, 2003).

Esse contexto gerou maiores tensões entre as repúblicas, porque as mais desenvolvidas (Croácia e Eslovênia) não queriam continuar arcando com os custos dos projetos de Belgrado de desenvolvimento das regiões menos favorecidas (Macedônia, Bósnia e Kosovo) (GLENNY, 2001; VIZENTINI, 2002; HUDSON, 2003). Por consequência, os bósnios (sejam croatas, bosníacos/muçulmanos³⁷ ou sérvios) se tornaram fortes e importantes apoiadores da centralização do governo na Iugoslávia (MAZOWER, 2002). Ainda assim, Glenny (2001) afirma que esses nacionalismos tinham características mais liberais e modernizadoras (ao contrário daqueles que surgiram ao longo dos anos 1980), mas que foram reprimidos por Tito como forma de manter o controle do governo central.

Não obstante isso, em 1974 uma nova constituição foi promulgada por Tito. Ela conferia uma maior autonomia com relação ao governo central às repúblicas e às regiões autônomas. A presidência do país passou a ser colegiada e rotativa entre oito membros: um para cada república e região autônoma. Além disso, a constituição também legalizava o direito à autodeterminação e à secessão, apesar de não clarificar como isso poderia acontecer (IUGOSLÁVIA, 1974). Nota-se, então, que Tito tentou dividir igualmente o poder entre as repúblicas e regiões autônomas na federação, ao mesmo tempo em que concedia maiores liberdades administrativas a elas (SOARES, 1999). Portanto, a Constituição de 1974 erodiu ainda mais o controle do governo central sobre as repúblicas e também a posição da República Socialista da Sérvia, visto que Kosovo e Voivodina — regiões suas — passaram a ter o mesmo peso que ela na presidência.

Entretanto, essas mudanças só começaram a ser postas em prática após o falecimento de Tito em 1980, visto que ele ocupara a presidência vitaliciamente até então de acordo com o previsto na própria Constituição de 1974. Bose (2007) assevera que a autonomia implantada após 1980 se afigurava deveras radical, pois na prática criava seis protoestados (as repúblicas) e um governo central extremamente enfraquecido. Com isso,

³⁷ Os bósnios muçulmanos, também chamados de bosníacos, foram gradualmente reconhecidos como uma nação constituinte da Iugoslávia e distinta das outras em 1963, 1968, 1969 e 1971 (GLENNY, 2001; MAZOWER, 2002).

observou-se que ela começou a acirrar ainda mais as diferenças entre as repúblicas. No início da década, por exemplo, kosovares de etnia albanesa realizaram manifestações para obter reconhecimento de sua nacionalidade e estabelecimento de uma república kosovar (federada à Iugoslávia) no lugar de apenas província autônoma (GLENNY, 2001). Todavia, os protestos foram reprimidos pelo governo central celeremente, que não desejava fazê-lo, porque isso abriria espaço para uma possível secessão e incorporação à Albânia.

Além disso, a situação piorava paulatinamente devido à crise econômica pela qual o país enfrentava, advinda da alta dívida externa e das reformas liberalizantes (VIZENTINI, 2002; GLENNY, 2001). O índice de desemprego chegava a 13% e desempregados das regiões mais empobrecidas migravam para as mais prósperas (SOARES, 1999). Em 1988, a taxa de inflação atingiu 217% ao ano, sendo a mais alta da Europa naquele ano, conforme Soares (1999). Nesse sentido, o governo federal era visto como o principal responsável. Hudson (2003) afirma ainda que as reformas econômicas exigidas pelos credores internacionais demandavam maior centralização do controle da economia iugoslava e que os Estados Unidos passaram a condicionar a sua ajuda econômica a realização de eleições, para configuração de uma democracia. Portanto, croatas e eslovenos — que persistiam em suas críticas à redistribuição de renda entre as repúblicas — passaram a advogar reformas em direção ao pluripartidarismo, à economia de mercado e ao Estado de direito para lidar com a crise, embora vociferassem contra a centralização econômica exigida pelo FMI (APOSTOLOVA, 1994; SOARES, 1999). Colocava-se em cheque então o futuro do modelo socioeconômico iugoslavo.

Esse debate sobre reforma econômica ensejou um debate político (HUDSON, 2003). Dessa forma, fortaleceu-se o discurso nacionalista nas várias repúblicas, especialmente na Croácia e na Eslovênia, onde as elites tinham a percepção de que os seus interesses políticos e econômicos coincidiam com as suas nacionalidades (DE PRAT, 1994). Um dos fatos que marcaram o início desse recrudescimento nas relações internas do país foi a publicação de um memorando pela Academia Sérvia de Ciências em 1986 que alegava que a população sérvia estaria em face do seu extermínio pelos kosovares (GLENNY, 2001). A partir disso, os líderes políticos de todas as regiões iugoslavas passaram a utilizar a retórica nacionalista para angariar apoio popular. Portanto, nota-se que o nacionalismo apenas ressurgiu:

[...] com o colapso político, econômico, social, ideológico e de valores das sociedades em questão, i.e., *a necessidade de uma legitimação*

política das novas forças no poder e de um slogan de mobilização social, num contexto de vácuo ideológico, transforma o nacionalismo numa consequência do próprio processo de transição sócio-econômica [sic]. (APOSTOLOVA, 1994, p. 102, grifo nosso).

Com efeito, é a partir desse momento que as identidades étnicas começaram a ser construídas pelos líderes de cada república visando fins políticos em meio ao caos social, ou seja, “[o] caráter étnico representa a forma de um conflito social, político e econômico, em um mundo em desmoronamento” (VIZENTINI, 2002, p. 58, grifo do autor). Assim, a adesão popular a essa retórica se dá como “[...] consequência do colapso das instituições e movimentos políticos da modernidade” (VIZENTINI, 2002, p. 58). Woodward (1995) ainda acrescenta que havia dois níveis de nacionalismo presentes: um de autodeterminação das nacionalidades das repúblicas em relação ao governo central e outro de direitos políticos (autodeterminação inclusive) das nações em repúblicas que não correspondentes às suas nacionalidades (como, por exemplo, sérvios na Macedônia ou húngaros em Voivodina). Por conseguinte, diversos conflitos entre as repúblicas emergiram dos mais diversos campos: disputa por receitas fiscais, guerra comercial e propaganda nacionalista, por exemplo (GLENNY, 2001; HUDSON, 2003).

O aspecto mais sintomático dessa luta interna por poder se deu em 1988 e 1989 quando o Kosovo e Voivodina foram privadas de suas autonomias — conferidas por Tito na Constituição de 1974 — após grande campanha de Slobodan Milošević, presidente da República Socialista da Sérvia, contra os kosovares, que estariam praticando atos de violência contra populações sérvias naquela região (GLENNY, 2001; SOARES, 1999; HUDSON, 2003). Porém, os votos dessas regiões autônomas na presidência rotativa da Iugoslávia foram mantidos, o que significava que a Sérvia teria controle de quatro dos oito votos, sendo que Montenegro também era controlado por Milošević (GLENNY, 2001). Desse modo, Bósnia Herzegovina, Croácia, Macedônia e Eslovênia tinham a percepção de que o controle do país teria ficado nas mãos da Sérvia, visto que uma aliança entre as elas era muito difícil e improvável de ser mantida (GLENNY, 2001). Sendo assim, Milošević — procurando salvar a federação iugoslava ao seu modo (na chamada Revolução Antiburocrática) — estava indo justamente contra o legado de Tito de igualdade e irmandade entre as repúblicas, ao restaurar o predomínio sérvio da primeira Iugoslávia (ŽIŽEK, 1999).

Essa atitude causou fortes reações nacionalistas nas outras repúblicas, que foram refletidas nas eleições de 1990. Nelas, todos os partidos que foram eleitos tinham como plataforma o ideal nacionalista de cada região (APOSTOLOVA, 1994). Ainda assim,

vale ressaltar que o nacionalismo sérvio não era excludente da mesma forma que o croata, pois ainda se mantinham os direitos das minorias na Sérvia ao passo que na Croácia as populações sérvias eram perseguidas (HUDSON, 2003). Porém, com o passar do tempo até mesmo a Sérvia passou a adotar posturas nacional-chauvinistas principalmente como resposta aos nacionalismos excludentes das outras repúblicas (HUDSON, 2003; VIZENTINI, 2002).

Não obstante o embate inter-regional, ainda havia propostas de convivência das nacionalidades, de manutenção da Iugoslávia: croatas e eslovenos defendiam uma confederação, enquanto sérvios e montenegrinos almejavam um sistema federativo mais centralizado, e macedônios e bósnios tomavam uma posição intermediária (APOSTOLOVA, 1994). Já o governo federal de Ante Marković favorecia a manutenção da federação com a introdução de uma democracia pluripartidária e reformas em direção a uma economia de livre mercado do mesmo modo que vinha acontecendo no leste europeu (HUDSON, 2003). O debate era sobre uma possível mudança da natureza do Estado iugoslavo em vez de secessão (GLENNY, 2001). Nesse contexto, os Estados Unidos, Reino Unido e França apoiavam o governo central iugoslavo no seu intuito de liberalização política e econômica (HUDSON, 2003). Ainda assim, Soares (1999) comenta que em plebiscitos realizados na Croácia e na Eslovênia, em 1991 e 1990 respectivamente, a maioria da população daquelas repúblicas manifestou-se a favor da independência.

Em sequência, no início do ano de 1990, o papel preponderante da Liga dos Comunistas Iugoslavos no Estado foi removido da Constituição. Isso se deu em meio a um debate acerca de seu futuro, em que os sérvios defendiam o princípio do centralismo democrático, enquanto os eslovenos desejavam apenas uma aliança dos partidos comunistas das repúblicas (HUDSON, 2003). Após grave impasse, a LCI foi dissolvida em maio do mesmo ano. De Prat (1994) diz que essa desintegração foi traumática e representou o fim da federação, visto que ali se encerrou um dos únicos fóruns de discussão política onde o consenso poderia ser atingido. A despeito disso, eleições multipartidárias federais deveriam ocorrer para que a população pudesse se expressar. Inclusive esta era uma das metas de Marković (HUDSON, 2003). Mas elas não vieram a acontecer, porque a Eslovênia vetou sua realização.

Entrementes tanto Milošević quanto Franjo Tuđman, presidente da República Socialista da Croácia, começaram a consolidar seu controle sobre o governo de seus respectivos territórios, preparando-se para o pior (GLENNY, 2001). As tensões entre os dois líderes eram de grande tamanho, sendo que o último exigia transformações

democráticas no país, enquanto o primeiro via no nacionalismo a única chance de manter-se no poder, visto que o comunismo era fortemente apontado como causador da crise (APOSTOLOVA, 1994; GLENNY, 2001). Com efeito, Tuđman e Milošević não viam outra saída que não fosse a guerra, principalmente após este advertir Zagreb de que, em caso de secessão, as fronteiras das repúblicas seriam postas em cheque (APOSTOLOVA, 1994; SOARES, 1999). Já percebendo que as novas fronteiras seriam decididas à força, os dois líderes se encontraram em 24 de março de 1991 para dividir a Bósnia e Herzegovina meio a meio entre si, conforme informam Glenny (2001), Udovički e Štitkovac (2000).

Em 28 de maio de 1991 houve o anúncio formal de que a Croácia estava recrutando e treinando um exército regular fora do escopo do Exército Nacional Iugoslavo (ENI).³⁸ Segundo Hudson (2003), este foi o último momento possível para o governo federal evitar a secessão das repúblicas croata e eslovena. Internacionalmente, embora houvesse apoio retórico à integridade territorial do país por parte dos EUA e da Comunidade Europeia (CE), estes realizavam declarações que iam contra esse intuito declarado (HUDSON, 2003). De fato, os EUA teriam dito que não aceitariam o uso da força por parte do ENI para manter unida a Iugoslávia (HUDSON, 2003). Porém, a essa altura o governo federal já ficara “enormemente enfraquecido e estava provavelmente incapaz [...] de lutar pela integridade da Iugoslávia” (HUDSON, 2003, p. 85).

No entanto, o estopim para a conflagração das guerras e do início do desmembramento da federação foram as declarações de independência da Eslovênia e da Croácia em 25 de junho de 1991. Os líderes dessas repúblicas, Kučan da Eslovênia e Tuđman pela Croácia, somente tomaram essa iniciativa após exitosamente realizarem grande lobby na Alemanha e na Áustria para garantirem o apoio desses países e terem promessas de entrada célere na CE (GLENNY, 2001; HUDSON, 2003). Assim que esse apoio foi assegurado, as repúblicas se autoproclamaram independentes da Iugoslávia, e no dia seguinte a guerra começou.

3.2 A GUERRA DA BÓSNIA E O ENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

As pessoas da República Socialista da Bósnia e Herzegovina eram de forma geral indistinguíveis umas das outras, seja etnicamente ou linguisticamente, mas suas identidades eram fundamentadas em diferenças confessionais: católicos (os croatas),

³⁸ Posteriormente, descobriu-se que a formação desse exército croata vinha sendo auxiliada por Hungria, Áustria e principalmente a Alemanha (SEVERO, 2011; HUDSON, 2003).

cristãos ortodoxos (os sérvios) e muçulmanos (os bosníacos) (COUSENS; HARLAND, 2006). De fato, Vizentini (2002, p. 58) diz que “os grandes povos da Iugoslávia pertencem ao mesmo grupo étnico, e suas diferenças são menores do que se apregoa.” O último censo da população no país, realizado em 1991, mostrava que a república possuía 4,3 milhões de habitantes, dos quais 43,7% eram bosníacos, 31,4% servo-bósnios, 17,3% bósnios croatas e 7,6% consideravam-se iugoslavos (COUSENS; HARLAND, 2006). A população, portanto, era assaz miscigenada, sem ter um grupo predominante. A única diferença existente é que, conforme Hudson (2003) e Glenny (2001), os bosníacos concentravam-se principalmente em áreas urbanas, enquanto que os servo-bósnios e bósnios croatas se localizavam mais em áreas rurais. Isso fazia com que em geral os bosníacos fossem mais prósperos do que as outras nacionalidades (HUDSON, 2003). Isso levou a interpretações que encontram elementos de guerra de classes no conflito que surgiu no país (PFAFF apud HUDSON, 2003). De qualquer forma, “para fazer a guerra acontecer, os nacionalistas tinham que convencer os vizinhos e amigos que, na verdade, eles vêm se massacrando [...] desde tempos imemoriais” (IGNATIEFF, 1992, p. 5). Mesmo a visão de que estava ocorrendo um grande conflito étnico foi disseminada internacionalmente pelo ocidente para esconder os objetivos políticos em jogo e para justificar a sua intromissão na questão.

Enquanto a Eslovênia e a Croácia já falavam abertamente em secessão em 1990, a Bósnia e Herzegovina realizava eleições multipartidárias. Delas saíram vitoriosos três partidos com plataformas nacionalistas: o Partido de Ação Democrática (SDA, bosníaco), o Partido Democrático Sérvio (SDS) e a União Democrática Croata da Bósnia e Herzegovina³⁹ (HDZ-BiH). Embora fossem hostis uns aos outros, eles decidiram formar um governo de coalizão para se oporem ao Partido da Reforma, que era pró-Iugoslávia e contrário aos nacionalismos (UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000). O governo seria liderado por Alija Izetbegović, bosníaco que fora preso por Tito devido a seus escritos islâmicos e que inicialmente não tinha interesse em separar-se da Iugoslávia (APOSTOLOVA, 1994; COUSENS; HARLAND, 2006).

Quando a guerra entre Croácia e os servo-croatas (apoiados por algumas unidades do exército iugoslavo) iniciou em 1991, a Bósnia não participou das hostilidades e tampouco manifestava interesse em se tornar independente (BOSE, 2007; APOSTOLOVA, 1994). Entretanto, logo o governo bósnio se viu encurralado entre a Croácia e a Sérvia, que pressionavam a república com o intuito de desestabilizá-la para

³⁹ Fação bósnia do partido de Franjo Tuđman na Croácia.

poder dividi-la (APOSTOLOVA, 1994). Conseqüentemente, Izetbegović e as lideranças da HDZ-BiH começaram a considerar a hipótese de secessão, contrariando a vontade dos servo-bósnios e do SDS, que decidiu retirar-se da coalizão (BOSE, 2007).

Em adição às pressões croatas e sérvias, a política da Comunidade Europeia também foi decisiva para que as forças políticas internas da Bósnia passassem a considerar a independência. A CE criou uma comissão de arbitragem (conhecida como Comissão Badinter⁴⁰) para lidar com a questão legal do reconhecimento de novos Estados da antiga Iugoslávia, visto que havia muita discórdia entre os membros da organização.⁴¹ Primeiramente, essa comissão considerou que a Iugoslávia estava em um processo irreversível de dissolução (em vez de secessão), ou seja, já abria caminho para que se reconhecessem as repúblicas como países independentes (BOSE, 2007; WOODWARD, 2000). Isso ia ao encontro do desejo francês, inglês e espanhol (além de estadunidense) de que se tratassem todas as repúblicas isonomicamente, ao contrário do que a Alemanha pedia (o reconhecimento somente de Croácia e Eslovênia) (WOODWARD, 2000).

Subseqüentemente, a Comissão Badinter decidiu que as repúblicas só seriam reconhecidas pela CE com base nas fronteiras internas da Iugoslávia, que se tornariam internacionais, fundamentada no princípio de Direito Internacional conhecido como *uti possidetis iuris*⁴². Para isso, elas também teriam que satisfazer inúmeros critérios definidos pela comissão, os mais importantes sendo a proteção constitucional a minorias e o apoio popular à iniciativa através de referendos (COUSENS; HARLAND, 2006).⁴³ Em seguida, ficou decidido que as repúblicas que desejassem ser reconhecidas como Estados independentes deveriam encaminhar seus pedidos até o dia 24 de dezembro de 1991 para análise da Comissão Badinter. Então, a estipulação desse prazo acabou pressionando Alija Izetbegović a pedir o reconhecimento internacional — na data limite — como forma de

⁴⁰ Assim chamada porque seu chefe se chamava Robert Badinter. A comissão contava com os presidentes dos tribunais constitucionais de cinco países da Europa ocidental.

⁴¹ Por exemplo, Alemanha, Áustria, Dinamarca e Hungria defendiam a autodeterminação dos croatas e eslovenos, enquanto que França e Inglaterra eram a favor da preservação da Iugoslávia (GLENNY, 2001).

⁴² Esse princípio dita que aquele que possui legalmente o território tem direito sobre este, ou seja, o território é de quem o possui de acordo com o que já fora definido no Direito (SHAW, 1997). Conforme a Corte Internacional de Justiça, ele é um princípio que em sua essência procura manter o respeito aos limites territoriais de um país quando este logra tornar-se independente procurando “evitar que a independência e a estabilidade desses novos Estados sejam postas em risco por lutas fratricidas provocadas pela contestação das fronteiras seguindo a retirada da potência administradora” (CIJ, 1986, p. 565, §20, tradução nossa). Ele foi utilizado no caso da Iugoslávia para evitar que as fronteiras fossem alteradas mediante o uso da força (WOODWARD, 2000).

⁴³ Além desses havia outros critérios: defesa do Estado de direito, democracia, direitos humanos, desarmamento, não proliferação nuclear e segurança regional (WOODWARD, 2000).

garantir uma voz para os bósníacos em futuras negociações (UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000; WOODWARD, 2008).

Todavia, o pedido bósnio foi recusado pela comissão por causa da ausência de um referendo na república sobre a possibilidade de independência (PELLET, 1992). Assim, organizou-se um referendo em fevereiro e março de 1992, cujos resultados eram avassaladoramente a favor da independência (98% dos votantes manifestaram-se desse modo) (BOSE, 2007; UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000). Contudo, ele fora boicotado em massa pelas populações sérvias, que não desejavam a secessão, ou seja, apenas 63% do eleitorado compareceu para votar no referendo (BOSE, 2007). Inclusive, Bose (2007) diz que foram realizados contrarreferendos em áreas de maioria sérvia cujos resultados eram a favor de uma federação iugoslava com poderes centrais reduzidos ao invés da completa separação. Por causa disso, o reconhecimento da independência ainda não poderia ser conferido à Bósnia e Herzegovina aos olhos da Comissão Badinter.

A despeito disso, Izetbegović declarou a independência do país dia 3 de março de 1992 por causa do reconhecimento incondicional da independência croata no início daquele ano — primeiro pela Alemanha, que pressionou a CE a aceitar logo em seguida — não obstante o não cumprimento das regras estipuladas pela Comissão Badinter, violando, então, o Direito Internacional (VISENTINI; PEREIRA, 2008; VIZENTINI; SADER, 2004; HUDSON, 2003). Em resposta à atitude de Izetbegović, a CE organizou uma mediação através de um representante português, José Cutileiro, para solucionar a questão. As propostas do chamado Acordo de Lisboa⁴⁴ foram inicialmente aceitas pelas três nacionalidades principais (croatas, sérvios e bósníacos) (BOSE, 2007; HUDSON, 2003). Contudo, Izetbegović retirou sua assinatura poucos dias depois, fato que Hudson (2003) atribui à influência dos Estados Unidos sobre ele.⁴⁵ Assim, em 5 de abril de 1992 o exército bósnio foi mobilizado pelo governo, inclusive os reservas (WOODWARD, 1995). No dia seguinte, os EUA reconheceram a independência do país antes que se encontrasse um acordo político e pressionaram a CE para que fizesse o mesmo (HUDSON, 2003; GLENNY, 2001). A guerra em grande escala começou no mesmo dia.

Assim, é possível perceber que o referendo recomendado pela CE, bem como o reconhecimento internacional da independência bósnia, precipitou a guerra no país (BOSE,

⁴⁴ A proposta *grosso modo* visava a organizar a república em três unidades territoriais ou cantões que dividiriam o governo do país entre si.

⁴⁵ O Embaixador americano teria dito a Izetbegović que se ele não tinha gostado do acordo ele não deveria segui-lo e esperar por um melhor que favorecesse um Estado unitário (BELOFF, 1997 apud HUDSON, 2003).

2007). O referendo mostrou como a tentativa externa de solução do conflito interferiu no próprio conflito ao transgredir o princípio do consenso entre os três povos bósnios e impor um princípio majoritário, não levando em conta as realidades particulares da região e, com isso, contribuindo para a acentuação das tensões entre as nacionalidades (BOJOVIC, 1992). Ou seja, as atitudes europeias e americanas para lidar com a crise levaram a uma intensificação da violência, culminando na chamada Guerra da Bósnia.

Destarte, a partilha da Bósnia vislumbrada por Tuđman e Milošević pode começar a ser feita. A aliança que havia entre o SDA e a HDZ-BiH foi desfeita. Forças de bósnios croatas apoiadas por Tuđman lutaram pelo controle de regiões onde eles seriam maioria e propiciariam contiguidade com o território da Croácia ao proclamar a independência da Herzeg-Bosna e do Valhe Salva (APOSTOLOVA, 1994; UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000). Entrementes, os servo-bósnios do SDS declararam a autonomia da República Srpska (RSR) com apoio de forças sérvias do exército federal iugoslavo e de milícias autônomas de Montenegro e da Sérvia (UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000). Enquanto esses dois grupos tinham o apoio de um ou outro país vizinho, os bosníacos se encontravam encurralados entre os dois e parcamente equipados para travar combates (BOSE, 2007).⁴⁶ Dessa forma, “os três partidos de antes da guerra — SDS, SDA e HDZ-BiH — tornaram-se os núcleos de Estados nânicos e seus líderes os mestres políticos dos respectivos exércitos [...]” (BOSE, 2007, p. 128, tradução nossa⁴⁷).

Já nos primeiros meses, a República Srpska conquistou dois terços do território bósnio (BOSE, 2007). Hudson (2003) nota que é natural que eles controlassem essa quantidade de território tendo em mente que os servo-bósnios eram uma população majoritariamente rural. Bose (2007) diz que os objetivos dos servo-bósnios no início da guerra eram a consolidação de Banja Luka como a capital da RSR e a conquista de faixas de terra que conectassem as regiões de predomínio sérvio. Já os bósnios croatas desejam a anexação de seus territórios à Croácia (UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000). Udovički e Štitkovac (2000) inclusive relatam que houve encontros entre as lideranças de HDZ-BiH e SDS — Mate Boban e Radovan Karadžić, respectivamente — para assinarem documentos a respeito da partilha dos territórios dominados pelos bosníacos, refletindo os objetivos de Tuđman e Milošević.

⁴⁶ Udovički e Štitkovac (2000) dizem que Irã e Turquia forneciam ilegalmente armas aos bosníacos através da Croácia, mas que as forças croatas retinham pelo menos um terço de tudo o que era enviado mesmo quando estavam aliadas.

⁴⁷ No original: “The three prewar parties—the SDS, SDA, and HDZ-BiH—became the nucleus of militarized statelets and their leaders the political masters of the respective armies [...]”

Portanto, o comportamento da comunidade internacional foi de lidar com o assunto como se ele fosse concomitantemente um conflito armado civil e uma agressão externa a um país soberano (WOODWARD, 2000). Isso determinou desde o início qual deveria ser o resultado final da guerra: um Estado único (pelo menos nominalmente) com cada comunidade desfrutando de significativa autonomia dentro de territórios delimitados (COUSENS; HARLAND, 2006). A única questão em aberto dentro desse escopo seria o nível de autoridade que o governo central teria. Woodward (2008) diz que isso acabou limitando negativamente as opções de ações internacionais, especialmente as do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que somente endossava as decisões da CE sem delinear uma política própria para o assunto (mesmo que alguns países se posicionassem contra tratar sobre um assunto doméstico — ou seja, exclusivamente iugoslavo — naquele organismo⁴⁸). Assim, em maio de 1992, o CSNU aprovou a entrada da Bósnia Herzegovina na Organização das Nações Unidas, mesmo com a guerra acontecendo, que era a respeito do próprio status do país e punha em xeque a sua existência.

A situação humanitária no país piorava cada vez mais, massacres eram cometidos por todos os grupos contra populações civis de identidades diferentes (VIZENTINI, 2002). Com isso em mente, o Conselho de Segurança se baseou na provisão de ajuda humanitária em suas primeiras iniciativas naquele país (MELLO, 2001). A resposta que surgiu foi a de combinar sanções econômicas e militares ao que remanescera da Iugoslávia com proteção militar às tarefas de socorro humanitário (WOODWARD, 2008).⁴⁹ Hudson (2003) nota, no entanto, que o ENI não estava formalmente apoiando os servo-bósnios, o que de certa forma não justificaria a imposição dessas sanções. O contingente militar alocado para as tarefas humanitárias seria desviado da Força de Proteção da ONU (FORPRONU) que se encontrava na Croácia e cujo quartel-general já se localizava em Sarajevo, capital da Bósnia.

Pouco depois, no entanto, o CSNU incluiu no mandato da FORPRONU tarefas de manutenção da paz — ou seja, um objetivo político definido — ao decidir que as tropas da missão de paz deveriam fiscalizar as armas pesadas dos beligerantes, após um breve cessar-fogo ter sido acordado entre as partes (WOODWARD, 2008). Portanto, segundo Woodward (2008), o CSNU tinha dois objetivos nesse primeiro estágio: minimizar as baixas civis e tomar todas as medidas possíveis para criar as condições para a paz e

⁴⁸ Por exemplo, China, Cuba, Romênia, União Soviética, Zaire, Zimbábue, Índia e até mesmo os Estados Unidos numa primeira fase, opunham-se a discutir assuntos internos iugoslavos (WOODWARD, 2008).

⁴⁹ É notável que essas sanções não tenham sido aplicadas à Croácia, que também ameaçava a integridade territorial bósnia ao apoiar o HZB-BiH.

segurança. Porém, Smith (2008) faz uma ressalva e diz que não havia condições por parte da FORPRONU de se implementarem essas tarefas e nem a situação local permitia que se as realizassem.⁵⁰ Também é preciso notar que a missão não foi realizada com o intuito de terminar a guerra que acontecia, mas sim de prover ajuda humanitária e supervisionar as forças combatentes (WOODWARD, 2008).⁵¹

No contexto de presença de forças de paz das Nações Unidas, as estratégias dos três grupos beligerantes alteraram-se. Tolerando a presença da FORPRONU, os servo-bósnios passaram a pressionar os seus adversários para que aceitassem os seus termos de paz mediante a conquista de territórios para futuras trocas, bloqueio da ajuda humanitária a cidades e a vilarejos sitiados e ataques a populações civis (COUSENS; HARLAND, 2006). Por sua vez, os bosníacos, militarmente fracos, voltaram-se para o lobby internacional em busca de apoio a sua causa. Para isso, eles enfatizavam (e às vezes contribuía para) o sofrimento dos civis, especialmente em Sarajevo, além de ressaltar sua liderança supostamente plurirreligiosa (COUSENS; HARLAND, 2006; AGNU, 1999; ROSE, 1999). Nesse sentido, Hudson (2003) assevera que a maioria dos cessar-fogos negociados pela ONU foi quebrada por forças bosníacas para provocar retaliações por parte dos servo-bósnios, o que, por sua vez, chamaria atenção da mídia para os sofrimentos dos bosníacos. Já os bósnios croatas dividiram-se entre a solução do Estado único e a incorporação à Croácia, não perseguindo uma estratégia homogênea (COUSENS; HARLAND, 2006).

Em janeiro de 1993, propôs-se o Plano Vance-Owen, elaborado pela Comunidade Europeia e pela ONU através da Conferência Internacional para a Antiga Iugoslávia (CIAI). Ele dividia o Estado bósnio em nove cantões, três para cada nacionalidade, mais Sarajevo, que seria um distrito internacionalmente administrado. Inicialmente bosníacos e bósnios croatas aceitaram o plano, porque receberiam mais território do que estava sob seu controle à época, apesar de descontentes com a fraqueza do governo central. Justamente por causa dessa perda de território, os servo-bósnios se opuseram ao plano, mesmo que sofressem pressões de Milošević para aceitá-lo (UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000; BOSE, 2007). O resultado do Plano Vance-Owen foi a intensificação dos conflitos: bósnios croatas passaram a tentar dominar militarmente as áreas que estariam sob seu controle conforme ele (e realizando para isso expulsões em

⁵⁰ Os motivos para isso, segundo Smith (2008), eram que o uso das tropas era limitado às vontades dos países que as contribuía, as tropas adicionais chegavam muito lentamente e nunca no número necessário, e faltava poder de fogo adequado.

⁵¹ Isso, segundo Woodward (2008), neutralizava a opinião pública dos países ocidentais que desejavam um fim ao sofrimento humano sem se envolver no conflito diretamente, ou seja, sem se responsabilizar pelos acontecimentos em campo, que eles influenciaram em primeiro lugar.

massa de civis bosníacos), e os servo-bósnios aumentaram sua ofensiva no enclave bosniaco de Goražde (UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000; APOSTOLOVA, 1994).⁵² Todos os beligerantes, portanto, procuravam criar os fatos no terreno, realizando limpeza étnica dos territórios que conquistavam (BOSE, 2007).

Em meio a esse agravamento da violência, o CSNU criou as chamadas “zonas de segurança” para proteger seis enclaves bosníacos em territórios controlados pelas forças da República Srpska, nomeadamente Sarajevo, Srebrenica, Žepa, Tuzla, Bihać e Goražde.⁵³ Contudo, não havia tropas suficientes na FORPRONU para a consecução desse novo mandato, e as necessárias não foram enviadas (SMITH, 2008; MELLO, 2001). Além disso, Sergio Vieira de Mello (2001) comenta que as resoluções do Conselho de Segurança a respeito das zonas de segurança eram bastante ambíguas e não explicitavam os limites geográficos delas, nem o nível de força que os soldados da FORPRONU estariam autorizados a utilizar, gerando um conflito de caráter da operação entre a manutenção⁵⁴ e a imposição⁵⁵ da paz. Enquanto Rupert Smith (2008) afirma que isso se deu devido à ausência de uma estratégia do CSNU para a situação bósnia, Susan Woodward (2008) assevera que o problema era antes a existência de duas estratégias político-militares sendo seguidas ao mesmo tempo, uma oficial de procurar uma solução acordada entre os beligerantes e outra oculta de derrotar militarmente os servo-bósnios (com o apoio de bombardeios da OTAN).⁵⁶ Para ela, o dilema entre o estabelecimento da paz (*peace-making*) e o combate na guerra estava reduzindo a cooperação de todos os atores com a FORPRONU (WOODWARD, 2008). Dessa forma, “[c]om menor poderio militar, desmoralizada, e sujeita à burocracia mais inflexível da história militar, esta força [FORPRONU] tornou-se um conveniente bode expiatório para todos.” (GLENNY, 2001, p. 641, tradução nossa⁵⁷).

⁵² Posteriormente, várias reformulações do Plano Vance-Owen foram feitas para conseguir adesão dos servo-bósnios, mas rejeitadas por bosníacos e/ou croata-bósnios. Hudson (2003) afirma que os Estados Unidos encorajavam os bosníacos a não aceitar os acordos para esperarem por mais concessões dos outros grupos.

⁵³ Honig e Both (1996) contam que o estabelecimento de outras zonas de segurança além da de Sarajevo foi causado por promessas de um comandante francês — a revelia do CSNU — em troca de sua saída de Srebrenica, que vinha sendo impedida pela população local.

⁵⁴ Baseada em princípios de neutralidade, imparcialidade, proporcionalidade e ações realizadas somente mediante o consentimento das partes.

⁵⁵ Força de paz se torna um ator do conflito armado, lutando para levar a guerra a um fim; geralmente tomando a posição de um dos lados em conflito.

⁵⁶ A autora diz que a estratégia de dar apoio militar aos bosníacos contra os servo-bósnios foi idealizada e encabeçada pelos estadunidenses, mas que não havia como a ONU não estar ciente ou até mesmo conivente com as operações perpetradas pelos EUA (WOODWARD, 2008).

⁵⁷ No original: “Outgunned, demoralized, and subject to the most inflexible bureaucracy in military history, this force became a convenient scapegoat for everybody.”

Com a indecisão no campo de batalha, as grandes potências ficaram impacientes e reengajaram-se diplomaticamente através da CIAI tentando acordar um plano de paz. Nesse contexto, os Estados Unidos, junto da Alemanha, negociaram um cessar-fogo entre bosníacos e bósnios croatas, representados por Izetbegović e Tuđman respectivamente, fundando uma federação entre os dois grupos bósnios em março de 1994 (WOODWARD, 2000; GLENNY, 2001). Isso concedia à Croácia “o direito de intervir diretamente em assuntos bósnios”, segundo Glenny (2001, p. 617, tradução nossa⁵⁸). Além da suspensão das hostilidades, essa federação propiciou na prática o fim do embargo militar que a Bósnia sofria. Ainda que as forças croatas e de bósnios croatas não combatessem junto aos bosníacos na guerra, o influxo de armas para estes intensificou-se significativamente (UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000). Ademais, isso foi ao encontro da política estadunidense de encorajar o armamento das forças da Croácia a fim de garantir a igualdade militar entre este país e a Sérvia (GLENNY, 2001).

Em abril do mesmo ano, substituiu-se a CIAI pelo Grupo de Contato — composto por EUA, França, Reino Unido, Alemanha e Rússia — para elaborar um novo plano de paz. Este foi rapidamente concluído e ditava que a Bósnia Herzegovina seria dividida em duas entidades federadas: 51% do território iria para a federação de bósnios croatas e bosníacos, e o restante ficaria com a República Srpska. No entanto, os servo-bósnios exigiram mudanças no plano a despeito do conselho de Milošević (HUDSON, 2003), e isso fez com que se atingisse um novo impasse. De um lado, EUA e Alemanha não aceitavam fazer concessões à RSR, e, de outro, Rússia, França e Reino Unido queriam o fim rápido para a guerra a qualquer custo (WOODWARD, 2000).

Entretanto, na virada de 1994 para 1995, as forças da República Srpska começaram a dar os primeiros sinais de seu enfraquecimento. Eles estariam também controlando um território mais vasto do que seria possível de ser administrado por eles (UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000). Afora isso, nessa época forças de bosníacos e bósnios croatas deram início a ataques conjuntos contra os servo-bósnios.⁵⁹ Também no começo de 1995, a FORPRONU começou a implementar uma nova estratégia para poder acabar com o impasse e finalizar a guerra, visto que Tuđman declarara que não iria consentir com a renovação do mandato da operação (WOODWARD, 2008; GLENNY, 2001). Isso foi

⁵⁸ No original: “[...] the right to interfere directly in Bosnian affairs.”

⁵⁹ Nessa época, o exército croata também realizou ofensivas militares contra as suas zonas de maioria sérvia separatistas, causando um êxodo de mais de 150 mil pessoas — o maior fluxo de refugiados da Europa desde 1945 (GLENNY, 2001). Smith (2008) e Hudson (2003) dizem que esse foi o maior caso de limpeza étnica das guerras no contexto do desmembramento da Iugoslávia.

acompanhado por uma simplificação do processo de autorização de bombardeios da OTAN realizada pelo CSNU, além do estabelecimento de uma Força de Reação Rápida (FRR) para a FORPRONU de 12.500 soldados armados com artilharia pesada em Sarajevo (WOODWARD, 2008).

Apesar do paulatino enfraquecimento de Ratko Mladić, comandante do exército servo-bósnio, ele mobilizou suas forças para assegurar os objetivos primordiais da RSR no início da guerra, isto é, a contiguidade territorial desta (UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000).⁶⁰ Sendo assim, ele se dirigiu às zonas de segurança de Srebrenica, Žepa e Goražde em julho de 1995. As duas primeiras foram tomadas por Mladić, causando enorme fluxos de refugiados e deslocados internos. Em Srebrenica todos os civis homens foram assassinados naquilo que é considerado o maior massacre em solo europeu desde a Segunda Guerra Mundial (SMITH, 2008; AGNU, 1999; HONIG; BOTH, 1996). Além disso, em agosto uma bomba de morteiro supostamente sérvia explodiu em Sarajevo matando 38 pessoas, fato que desencadeou uma intensa resposta internacional (SACCO, 2005; GLENNY, 2001).⁶¹ Antes que Goražde também caísse, o Conselho de Segurança da ONU resolveu agir quando as oposições francesas e britânicas a atitudes mais drásticas esvaneceram.⁶² Naquele mesmo mês, a OTAN, autorizada pelo CSNU, começou uma campanha de bombardeio a posições da República Srpska (chamada de Operação Força Deliberada), sendo que os arredores de Goražde foram bombardeados no dia 30 (WOODWARD, 2008; SACCO, 2005). Isso obrigou Mladić a abrir mão da cidade (UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000).

Destarte, as linhas de comunicação e comando das forças da RSR foram interrompidas, facilitando o combate no campo de batalha para as forças terrestres (UDOVIČKI; ŠTITKOVAC, 2000). Em meados de setembro, os servo-bósnios já haviam perdido vastas porções territoriais para forças croatas, croata-bósnias, bosníacas e mesmo para a FRR ao redor de Sarajevo (BOSE, 2007; WOODWARD, 2008). Com todos os lados voltados contra a República Srpska, a situação estratégica fora completamente revertida, fazendo com que as lideranças políticas dela buscassem um acordo para que não

⁶⁰ Nesse momento, as forças servo-bósnias também começaram a capturar soldados da FORPRONU para utilizá-los como moeda de barganha e escudo humano contra as ações mais incisivas da missão de paz, particularmente contra os esporádicos bombardeios da OTAN autorizados pela ONU (SMITH, 2008; SACCO, 2005).

⁶¹ Hudson (2003) afirma que esta bomba fora lançada pelos próprios bosníacos para chamar atenção da mídia contra as supostas atitudes dos servo-bósnios.

⁶² Isso também deve ser considerado à luz do fato de que o presidente estadunidense, Bill Clinton, declarara que o país estaria pronto para intervir militarmente no conflito assim que as forças da ONU se retirassem da Bósnia Herzegovina (GLENNY, 2001; SACCO, 2005).

perdessem mais territórios. No dia 11 de outubro de 1995, as últimas hostilidades ocorreram, e pouco depois a FORPRONU pôde assumir pela primeira vez as tarefas clássicas de manutenção da paz de demarcação do front e desengajamento progressivo das forças beligerantes (COUSENS; HARLAND, 2006). Depois dessa data não ocorreram violações significativas do cessar-fogo, mas a paz só seria estabelecida de verdade no mês seguinte.

3.3 O ACORDO DE PAZ DE DAYTON

Em novembro de 1995, foram negociados os termos da paz na base aérea Wright-Patterson próxima a Dayton, Ohio, nos EUA. O impulso diplomático chefiado por este país trouxe à mesa de negociação as três partes bósnias, sendo que o governo croata representou os bósnios croatas, Izetbegović os bosníacos e Slobodan Milošević da Iugoslávia os servo-bósnios.⁶³ As negociações duraram cerca de vinte dias, em que *grosso modo* os EUA apresentavam uma série de propostas as quais as partes eram persuadidas a aceitar (HOLBROOKE, 1999). Paul Szasz chega a dizer que “[a] verdade é que eles foram amplamente compelidos e parcialmente subornados para colocar suas iniciais e [...] suas assinaturas em textos em cujo desenvolvimento nenhum deles teve qualquer papel significativo” (SZASZ, 1997, p. 764, tradução nossa⁶⁴). Nesse sentido, Fox (2008) adiciona que o acordo só foi possível devido à ausência de representantes verdadeiramente servo-bósnios, que foram representados por Milošević.

Enfim, as negociações renderam como fruto o Acordo-Quadro Geral para a Paz na Bósnia Herzegovina (AQGP), também conhecido como o Acordo de Paz de Dayton. Ele foi assinado em Paris no dia 14 de dezembro de 1995 por Franjo Tuđman pela Croácia, Slobodan Milošević pela Iugoslávia e pela República Srpska e Alija Izetbegović pela Bósnia Herzegovina. Além disso, ele foi testemunhado por Jacques Chirac da França, Bill Clinton dos EUA, John Major do Reino Unido, Helmut Kohl da Alemanha e Viktor Chernomyrdin da Rússia. O artigo XI do AQGP determinou que ele fosse válido a partir de sua assinatura, ou seja, não precisaria ser ratificado pela população bósnia (GAR, 1995). Essa medida foi tomada porque era improvável que o AQGP fosse aceito pelos bósnios croatas e pelos servo-bósnios (HAYDEN, 1998). Ou seja, o acordo favorecia os bosníacos

⁶³ Ele teria ido por insistência dos Estados Unidos, que não desejavam negociar com Karadžić nem Mladić, visto que eles já estavam sendo processados por crimes de guerra. (WOODWARD, 2008; BOSE, 2007).

⁶⁴ No original: “[t]he truth is that they were largely bludgeoned and partly bribed into putting their initials and [...] their signatures to texts that none of them had any significant role in developing.”

O Acordo de Paz de Dayton estabeleceu a base para a construção do Estado bósnio ao determinar a Constituição do país no seu Anexo 4, que possuía traços bastante semelhantes à Constituição iugoslava de 1974. Seguindo a lógica do plano feito pelo Grupo de Contato em 1994, a Bósnia Herzegovina foi estruturada em uma confederação da República Srpska e da Federação da Bósnia e Herzegovina (FBiH), com 49% e 51% do território para cada uma respectivamente. Além disso, a FBiH seria dividida em dez cantões, conforme o Mapa 2, para evitar tensões entre bosníacos e bósnios croatas, enquanto que a RSR teria um governo centralizado.⁶⁵ RSR e FBiH seriam separadas pela Linha Limite Interentidade (LLIE) (de aproximadamente 1100km), que seria na prática a linha do cessar-fogo, ou seja, sem obedecer nenhuma lógica em sua demarcação, apenas sendo o resultado dos combates (BOSE, 2007).

As duas entidades seriam consideravelmente autônomas em detrimento do governo central. De fato, a maioria das atividades de governo ficou ao seu encargo, enquanto que o governo nacional se encarregaria somente da política externa⁶⁶ (não incluída a defesa), imigração, política monetária (limitada), controle de tráfego aéreo, regulação do transporte interentidades, comércio internacional e policiamento interentidades (GAR, 1995, Anexo 4).⁶⁷ Dentre as atividades sob a responsabilidade das entidades, a política de defesa é de especial relevância, visto que exércitos separados continuariam a existir em cada uma das entidades, um para cada grupo nacional. Por fim, o orçamento do governo central seria financiado pelas entidades — a FBiH contribuiria com dois terços e a República Srpska o restante —, tornando-o quase que completamente dependente delas, uma vez que os impostos indiretos não seriam recolhidos por ele (ZAUM, 2007).

Ademais, o AQGP também especificou o papel que os diferentes atores internacionais teriam no processo da construção do Estado da Bósnia Herzegovina. Esta seria ocupada e supervisionada por atores externos por um período de aproximadamente um ano, até que se realizassem eleições no país. Essa medida foi tomada, porque se previa que as animosidades das três partes (bosníacos, servo-bósnios e bósnios croatas) seriam

⁶⁵ Zaum (2007) critica esse arranjo por gerar uma assimetria de capacidades entre as autoridades da Federação, que teria a sua mais difusa, e da República Srpska.

⁶⁶ Ainda que a política externa tenha ficado a cargo do governo nacional, as entidades retiveram o direito de estabelecer relações bilaterais especiais com os países vizinhos (leia-se: Croácia e Iugoslávia/Sérvia) desde que não colocassem em risco a integridade territorial e a soberania do país (OHR, 1995, Anexo 4, Artigo 3, §2a).

⁶⁷ As atividades sob a responsabilidade das entidades incluem educação, economia, cultura, segurança social, saúde pública, sistema judiciário, forças armadas e policiamento. Além disso, os setores e áreas não mencionados no AQGP ficariam também a encargo das entidades (OHR, 1995, Anexo 4).

incorporadas e redirecionadas às novas instituições caso não houvesse a inclusão de atores externos para impor as medidas necessárias ao país (FOX, 2008). Com isso, inicialmente toda a construção do Estado bósnio estaria sob o controle da comunidade internacional. Nesse sentido, Chandler diz que:

O Acordo de Paz de Dayton foi dessemelhante de qualquer outro tratado de paz dos tempos modernos, não meramente porque ele foi imposto por potências formalmente externas ao conflito, mas por causa dos poderes de longo alcance dados aos atores internacionais, que se estendiam bem além dos assuntos militares para cobrir os aspectos mais básicos do governo e do Estado. (CHANDLER, 2006, p. 24, tradução nossa⁶⁸).

Fox (2008) diz que o aspecto fundamental do AQGP foi a premissa da imutabilidade das fronteiras (externas e internas).⁶⁹ Assim, “[o] imperativo territorial exigiu a criação de instituições estatais que de alguma forma fizessem a cooperação [entre os atores locais] possível [...]” (FOX, 2008, p. 78, tradução nossa⁷⁰). Dessa forma, nenhum dos atores locais conseguiu atingir os seus objetivos de guerra: os bósnios não lograram obter um Estado central forte, tampouco os bósnios croatas e os servo-bósnios foram capazes de dominá-lo ou de se juntarem aos seus países vizinhos de mesma nacionalidade. Portanto, somente a comunidade internacional alcançou as suas metas: a preservação das fronteiras bósnias, o término da guerra e uma promessa de retorno dos refugiados aos seus lares (FOX, 2008).

Com efeito, diversas medidas de proteção aos direitos humanos foram incluídas na Constituição bósnia como um mecanismo à prova de falhas para que um padrão mínimo fosse respeitado no país. Além disso, nela a Bósnia Herzegovina também estaria vinculada a quinze tratados e instituições internacionais relacionadas a direitos humanos, estabelecendo um padrão deveras alto de defesa desses direitos (ZAUM, 2007). Bose (2007) afirma que a mais ambiciosa e significativa dessas medidas foi a garantia de incondicional direito de retorno a todos os refugiados e deslocados internos prevista no Anexo 7 do AQGP, uma vez que isso exigiria liberdade de locomoção dos habitantes do país através da LLIE e garantia de segurança aos que desejassem assim proceder.

⁶⁸ No original: “The Dayton peace agreement was unlike any other peace treaty of modern times, not merely because it was imposed by powers formally external to the conflict, but because of the far reaching powers given to international actors, which extended well beyond military matters to cover the most basic aspects of government and state.”

⁶⁹ Seguindo, portanto, o princípio *uti possidetis iuris*.

⁷⁰ No original: “[T]he territorial imperative required creating state institutions that would somehow make cooperation possible.”

3.3.1 Estrutura estatal bósnia: instituições centrais e das entidades

Cinco instituições foram criadas no âmbito do Estado central na Constituição expressa no AQGP: a Presidência, o Conselho de Ministros (CMBiH), o Tribunal Constitucional (TCBiH), a legislatura bicameral e o Banco Central (BCBiH). O princípio que rege esse sistema de governo é o da partilha de poder (*power-sharing*), que Bose (2007) chama de consociação institucionalizada. Isso significa que os cargos públicos são alocados seguindo uma base de paridade das três nacionalidades, incluindo-se o poder de veto em todas as instituições (BOSE, 2007). Ou seja, o potencial de obstrução é bastante alto devido à necessidade de decisões consensuais de forma geral (ZAUM, 2007).

Dessa forma, a Presidência — a mais alta instituição do país — seria tripla com um membro para cada uma das nacionalidades eleitos diretamente pelo povo.⁷¹ Ela seria exercida rotativamente entre os três, que deveriam operar através do consenso. Ainda assim, o poder de veto existiria, mas somente para os casos em que os interesses vitais de uma das entidades ou nacionalidades fossem postos em risco. Este teria que ser confirmado pelas assembleias das entidades com votação em maioria qualificada de dois terços (sendo que no caso da FBiH só contariam os votos da nacionalidade em questão). A Presidência também estaria incumbida de nomear o Conselho de Ministros, que contaria com um número igual de componentes de cada nacionalidade. No AQGP só se preveem dois ministérios, o de relações exteriores e o de comércio internacional, mas fica em aberto a possibilidade de criação de outros (GAR, 1995). Cada ministro teria dois vices, um para cada uma das outras nacionalidades. Decisões intraministeriais deveriam ser feitas por consenso, senão seriam referidas ao CMBiH.

No legislativo bicameral — Senado (Assembleia dos Povos) e Câmara dos Deputados —, o número de cadeiras seria dividido igualmente entre as três nacionalidades. O Senado teria 15 e a Câmara 42 membros. Eles ficariam especialmente incumbidos de legislar, aprovar orçamento e decidir a ratificação de tratados. Qualquer votação passaria pela aprovação da maioria, procurando-se incluir ao menos um terço dos votantes de todas as três nacionalidades. O veto seria exercido através do voto contrário de dois terços dos membros de uma das três nacionalidades (GAR, 1995).

Diferentemente das instituições acima, tanto o Tribunal Constitucional quanto o Banco Central contariam com significativa participação internacional. No primeiro

⁷¹ Bosníacos e bósnios croatas seriam eleitos pelos votantes da FBiH, e os servo-bósnios pelos da RSR (OHR, 1995).

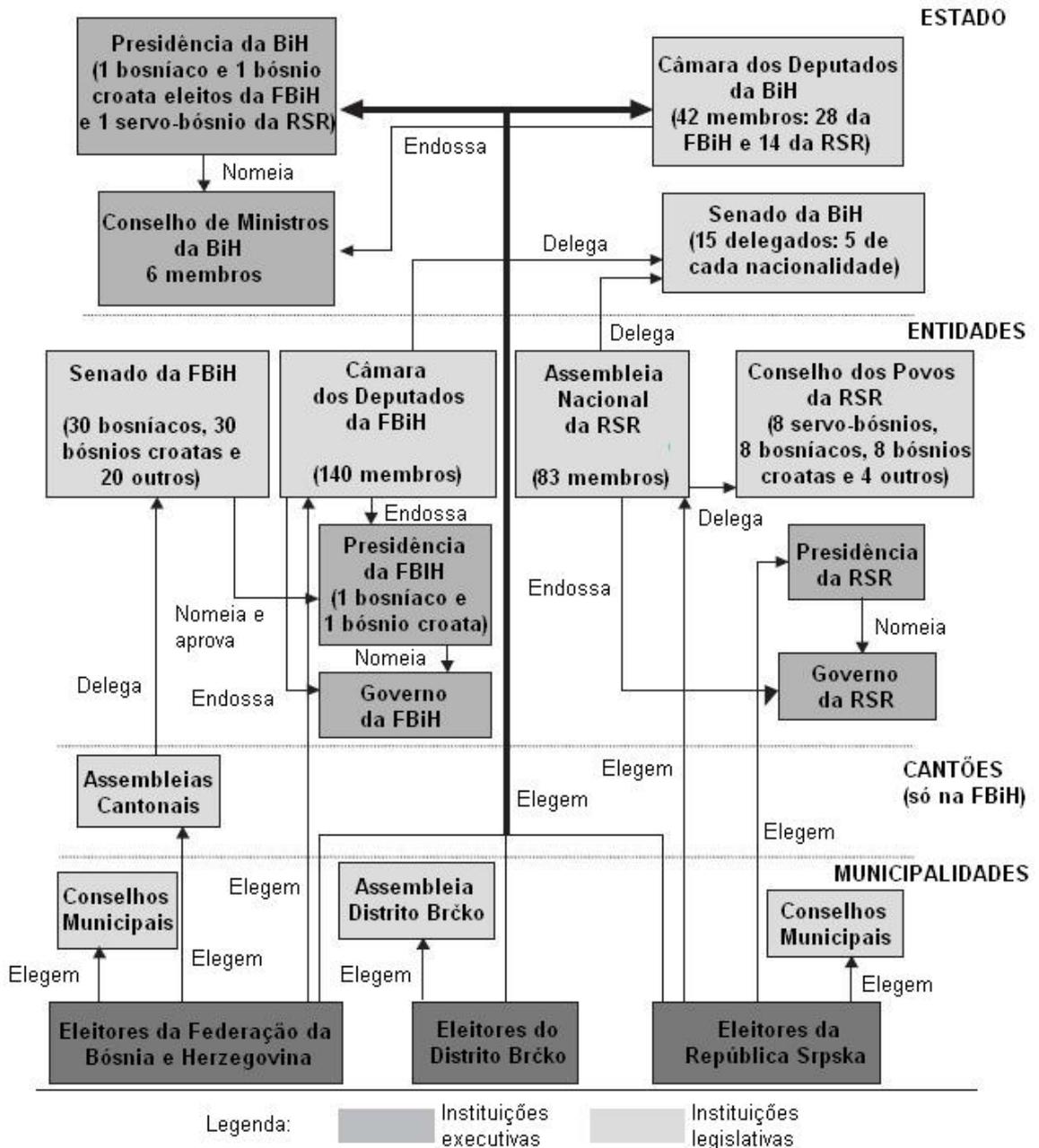
haveria nove juízes, dois para cada nacionalidade (nomeados pelos legislativos de cada entidade), mais três juízes internacionais indicados pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), sendo que estes não poderiam ser nacionais de nenhum dos países sucessores da antiga Iugoslávia. Ao encargo do TCBiH ficaria o julgamento de matérias pertinentes a disputas entre o Estado central e as entidades, entre as entidades ou entre as instituições do Estado central. Por sua vez, o Banco Central seria presidido inicialmente por um oficial do Fundo Monetário Internacional escolhido por este em consulta com a Presidência. Um membro de cada nacionalidade também estaria presente no gabinete do BCBiH. As suas atribuições seriam relativas à política monetária e à emissão de moeda, mas com limites à expansão do crédito nos primeiros anos de atividade (GAR, 1995).

Como já brevemente explicado, as estruturas das entidades diferem entre si, como pode ser visto no Fluxograma 1. Na República Srpska, o poder é centralizado no governo, sendo que as únicas unidades administrativas inferiores são as municipalidades. As principais instituições políticas da RSR são o presidente, a Assembleia Nacional (de 83 membros) e o primeiro-ministro. Há eleições diretas para os dois primeiros, e o último é apontado pelo presidente e se reporta à Assembleia Nacional. Somente o presidente pode propor leis, as quais devem ser aprovadas pela Assembleia Nacional (RSR, 2012). Enquanto isso, a Federação da Bósnia e Herzegovina é composta de dez cantões, os quais são responsáveis por tarefas que na RSR são executadas pelo primeiro-ministro, tais como policiamento, educação e políticas de bem-estar social (ZAUM, 2007). De forma geral, as instituições da FBiH refletem as instituições centrais da bósnia, isto é, há uma presidência rotativa entre um bosníaco e um bósnio croata (eleitos diretamente) e um legislativo bicameral. A diferença é que na Câmara dos Deputados da FBiH, composta por 80 membros, vinte vagas são destinadas a outras nacionalidades que não a bosníaca e a bósnio-croata, abrindo espaço para os servo-bósnios ou eventualmente judeus e ciganos (ZAUM, 2007). As vagas restantes são divididas igualmente entre bosníacos e bósnios croatas. Dessa forma, a “BiH é um país de treze constituições com treze governos (mais um décimo quarto com Brčko⁷²), treze assembleias, e mais de duzentos ministros e treze primeiros-ministros (mais a comunidade internacional) [...]” (EVENSON, 2009, p. 99, tradução nossa⁷³).

⁷² Veja a seção 4.1.2.

⁷³ No original: “BiH is a country of thirteen constitutions with thirteen governments (plus a fourteenth with Brcko), thirteen assemblies, and over two hundred ministers and thirteen prime-ministers (plus the international community) [...]”

Fluxograma 1 — Estruturas legislativas e executivas da Bósnia Herzegovina em 2002



Fonte: adaptado de Zaum (2007, p. 93) e Cousens e Harland (2006, p. 97).

3.3.2 O papel internacional

O papel delegado aos atores internacionais pelos Acordos de Dayton é bastante vasto, podendo ser considerados dois aspectos, nomeadamente o militar e o civil. O primeiro trata da cessação das hostilidades entre as partes, do estabelecimento da Linha Limite Interentidade, do desengajamento gradual das forças armadas locais, do controle

regional dos armamentos e do estabelecimento de medidas de construção de confiança. Essas atividades de manutenção da paz tradicional ficariam sob a responsabilidade da OTAN (GAR, 1995). Para isso, a organização ficaria encarregada de enviar uma força militar, chamada de Força de Implementação (IFOR), de 60 mil homens, que substituiria a FORPRONU (COUSENS; HARLAND, 2006). A IFOR também teria também um mandato secundário no âmbito da segurança pública e seria a última autoridade na interpretação e prática dos temas militares do AQGP, sem interferência de civis nas decisões táticas (GAR, 1995; COUSENS; HARLAND, 2006).

Já o comando civil ficaria com o Gabinete do Alto Representante (GAR). Segundo Chandler (2006), a ideia de desvincular o comando militar do civil surgiu quando os europeus insistiram junto aos Estados Unidos que o GAR fosse designado a um oficial europeu. Inicialmente os EUA queriam que o papel civil fosse bastante significativo, mas, ao conceder para os europeus durante as negociações, o país procurou diminuir a importância do cargo (CHANDLER, 2006). Por causa disso, as suas tarefas foram vagamente definidas como monitoramento e coordenação da implementação das atividades civis previstas no AQGP (CHANDLER, 2006; COUSENS; HARLAND, 2006). Para isso, ele também teria o poder de criar comissões conjuntas entre as várias organizações internacionais atuantes na Bósnia.

Ainda em dezembro de 1995 — fora do arcabouço do AQGP —, foi estabelecido o Conselho de Implementação da Paz (CIP), composto por 55 países e organizações internacionais, para substituir a Conferência Internacional para a Antiga Iugoslávia. O CIP ficaria responsável pela supervisão geral da implementação do AQGP. Já o Conselho Diretivo do CIP (CDCIP), um suborganismo deste, seria o responsável pela formulação de políticas de consolidação da paz e de construção de Estado na BiH. Ele seria composto por representantes de 11 países e organizações: EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Itália, Canadá, Japão, Rússia, União Europeia (UE), o país presidente da UE e a Turquia (representando a Organização da Conferência Islâmica). Além disso, o CDCIP é que ficaria encarregado de indicar o Alto Representante (pendendo o endosso do CSNU). Decidiu-se também que o Alto Representante teria de se reportar ao CIP como um todo, embora a prestação de contas fosse somente para o CDCIP (ZAUM, 2007).

As tarefas civis foram distribuídas entre diversas organizações internacionais, como é possível observar no Quadro 1. A Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) ficou responsável pela estabilização regional, democratização e proteção dos direitos humanos. Ela auxiliaria a OTAN nos aspectos de construção de confiança e

controle do comércio de armas. Quanto à democratização, a OSCE ficou encarregada de realizar eleições livres e limpas para cargos legislativos e executivos do Estado central e das entidades em nove meses (a partir da data de assinatura), desde que houvesse a possibilidade de se estabelecerem condições “politicamente neutras” (GAR, 1995, Anexo 3, artigo I, §1). Por fim, a promoção e a proteção dos direitos humanos seriam feitos de forma bastante genérica pela OSCE de acordo com o AQGP, mas a organização ficaria responsável por nomear o ouvidor para direitos humanos na Bósnia Herzegovina (GAR, 1995, Anexo 6).

Quadro 1 — Anexos do Acordo-Quadro Geral para a Paz com os executores chaves internacionais

Anexo	Título	Executores chave
1A	Aspectos Militares	IFOR (sob comando da OTAN)
1B	Estabilização regional	Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)
3	Eleições	OSCE
6	Direitos Humanos	OSCE e Conselho da Europa
7	Refugiados e Deslocados Internos	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
8	Comissão para preservar monumentos nacionais	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
9	Empresas Públicas da Bósnia Herzegovina	Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento
10	Implementação civil	GAR
11	Força-Tarefa Policial Internacional	ONU

Fonte: adaptado de Cousens e Harland (2006, p. 64).

Já o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) seria o principal responsável internacional pelo retorno dos refugiados e deslocados internos às suas origens. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) também colaborariam com o ACNUR para que se cumprisse essa meta de repatriação e retorno. Também com esse intuito, as entidades foram obrigadas a se comprometer a uma diversa gama de medidas de proteção a minorias, incluindo a revogação de leis discriminatórias (COUSENS; HARLAND, 2006). Além disso, deveriam ser suprimidos os discursos de ódio chauvinista e de intimidação, sendo que as autoridades das entidades seriam encarregadas de processar as autoridades públicas

que assim se portassem (GAR, 1995). Para que a população deslocada também conseguisse recuperar suas propriedades, uma comissão também seria estabelecida para lidar com as reivindicações e compensações. Esta também contaria com a participação do TEDH, que nomearia alguns de seus membros (GAR, 1995, Anexo 7).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) ficou encarregada de proteger e mesmo reconstruir o patrimônio nacional da Bósnia Herzegovina juntamente com atores locais. Para isso haveria uma comissão com um membro de cada nacionalidade mais dois representantes da organização. Monumentos nacionais bósnios ainda não reconhecidos como tais também poderiam vir a sê-lo mediante petições encaminhadas a essa comissão (GAR, 1995, Anexo 8).

Semelhantemente, o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD) nomearia dois membros para a comissão de empresas públicas, dos quais um seria o presidente. Esta trataria de elaborar e estabelecer empresas públicas nacionais. A única já delineada do Anexo 9 do AQGP seria a de transporte marítimo, ferroviário e rodoviário (GAR, 1995, Anexo 9).

Por fim, às Nações Unidas, especificamente o Conselho de Segurança, coube lidar com a área de policiamento civil e aplicação da lei através da Força-Tarefa Policial Internacional (FTPI). Esta seria chefiada por um comissário nomeado pelo Secretário-Geral da ONU e deveria funcionar coordenadamente com o GAR mesmo que fosse autônoma (GAR, 1995). A FTPI seria responsável por monitorar, assistir e treinar as forças policiais bósnias, que ao final da guerra eram significativamente numerosas (COUSENS; HARLAND, 2006).

3.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Nesse capítulo viu-se que os atores internacionais, especialmente as grandes potências ocidentais, tiveram grande influência para o desmembramento da Iugoslávia. Woodward nota:

[...] os Bálcãs retêm a capacidade de atrair as grandes potências para os seus conflitos locais e de criar conflito entre elas sobre interesses nacionais e sobre princípios de governança Europeia e global. E, exatamente como em 1914 e 1947–49, essa capacidade não é uma predisposição dos povos balcânicos, mas do estado das relações entre as grandes potências. (WOODWARD, 2007, p. 245, tradução nossa⁷⁴).

⁷⁴ No original: “[...] the Balkans retain the capacity to lure the major powers into their local conflicts and to create conflict among them over national interests and over principles of European and global

De fato, o país perdeu o seu papel estratégico de contraposição à União Soviética aos olhos das potências ocidentais com o final da Guerra Fria (HUDSON, 2003). Nesse sentido, os EUA lideraram as ofensivas econômicas e políticas para uma mudança de regime no país, enquanto que a Alemanha (e a Áustria em certa) incentivava a secessão das repúblicas mais desenvolvidas para recobrar a sua esfera de influência na região balcânica perdida ao fim da Segunda Grande Guerra (HUDSON, 2003). Além de essas duas posições terem resultado no fim da Iugoslávia, a Guerra da Bósnia serviu a um propósito de dar uma nova razão de ser à OTAN, cujo destino era posto em cheque com a *débâcle* soviética (VIZENTINI, 2002).

Então, ao final da guerra, a Bósnia ficaria na esfera de influência dos Estados Unidos — após terem bloqueado diversas tentativas de apaziguamento para garantir esse objetivo —, enquanto que a Croácia e a Eslovênia ficariam na esfera europeia, especificamente a alemã (HUDSON, 2003). Pode-se notar também que a atuação americana com relação à BiH foi bastante divergente da europeia, podendo-se concluir que os EUA estavam ao mesmo tempo contendo uma Rússia enfraquecida e a Europa ocidental, que se via livre do seu principal adversário e das amarras de cooperação com os EUA originadas no sistema bipolar. Sendo assim, o envolvimento internacional na Bósnia foi central para as transformações no sistema internacional em relação à cooperação entre as potências ocidentais, principalmente através da junção de interesses europeus e americanos dentro do escopo da OTAN no caso bósnio, notadamente após a guerra naquele país (CHANDLER, 2000).

A presença física da aliança, aumentando a influência sobre a região, também era bastante significativa. “Nesse novo ambiente geopolítico, os Bálcãs assumiram uma importância estratégica excepcional como um campo vital de preparação logística para a projeção de poder imperialista, especialmente o dos Estados Unidos.” (NORTH, 2009, tradução nossa⁷⁵). Essa projeção de poder e preparação logística remetem à Nova Rota da Seda. Ela nada mais é do que a infraestrutura física do mundo globalizado pós-Guerra Fria — oleodutos, gasodutos, rodovias, ferrovias e cabos de fibra ótica — que pode conectar a Europa ao Extremo Oriente através dos Bálcãs e Ásia Menor, vital para a integração continental e mesmo transcontinental (REIS, 2012; ICL, [2009]). A sua execução, segundo

governance. And just as in 1914 and 1947–49, this capacity is not a predisposition of Balkan peoples but of the state of relations among the major powers.”

⁷⁵ No original: “Within this new geopolitical environment, the Balkans assumed exceptional strategic importance as a vital logistical staging ground for the projection of imperialist power, particularly that of the United States. [...]”

Reis (2012), é fundamental para o exercício da liderança mundial; e a OTAN passou a controlar e influenciar diretamente um dos seus pontos-chave: a BiH (e com ela, a região balcânica como um todo) (KLIMOV, 2003). Logo, os Estados Unidos (através da aliança transatlântica) tentaram consolidar o seu domínio em escala global e não apenas regional.

Como resultado para o Conselho de Segurança das Nações Unidas, Smith (2008) diz que o órgão ficou extremamente desacreditado, uma vez que não conseguira conter os massacres da Guerra da Bósnia. O autor lembra, no entanto, que a FORPRONU só não conseguiu fazer isso, porque não possuía os meios necessários nem uma estratégia de ação coerente, que deveria vir e ser decidida pelos Estados membros do organismo. Vale também notar que a ocorrência desses massacres foi bastante conveniente à OTAN, posto que, logo depois de terem acontecido, a aliança pôde intervir mais firmemente na BiH, cabendo a indagação de até que ponto procurou-se de fato evitá-los, lembrando que a maioria das tropas da FORPRONU eram de países membros da organização.

Não obstante isso, Woodward (2008) nota que do número total de baixas da guerra (cerca de 100 mil mortos) mais da metade teria ocorrido antes do envio de tropas da FORPRONU e que essa proporção aumenta ao se considerarem somente as baixas civis. Segundo a autora, esse fato sugeriria que o CSNU teria conseguido alcançar muito exitosamente pelo menos um de seus objetivos iniciais, qual seja, o de salvar vidas enquanto a pacificação não ocorresse. Entretanto, ela ressalta que as falhas se deram anteriormente à guerra, na prevenção do conflito. Ela diz que primeiramente o CSNU não conseguiu defender a integridade territorial de um Estado-membro da ONU (a Iugoslávia) e depois falhou ao não estabelecer e impor as regras para o reconhecimento dos novos países e suas fronteiras (WOODWARD, 2008). Ademais, a implementação do capítulo VIII da Carta da ONU⁷⁶ teria sido também falha, porque permitiu que países europeus e os Estados Unidos definissem as políticas tomadas pelo órgão — e assim incluindo suas visões divergentes — ao invés do contrário (WOODWARD, 2008). Woodward (2008) conclui que, embora EUA e as potências e organizações regionais europeias tenham total responsabilidade pelos erros cometidos nas guerras do desmembramento da antiga Iugoslávia, a responsabilidade moral maior é do CSNU, pois não tentou definir uma política própria independente das ações de seus quinze membros. Por isso, o organismo que já vinha sendo marginalizado em 1995 foi praticamente ignorado nas negociações que se seguiram em Dayton (SMITH, 2008).

⁷⁶ Este capítulo regula a existência e a participação de organizações e mecanismos regionais para realização dos objetivos das Nações Unidas, incluindo manutenção da paz e segurança internacionais (ONU, 2007a).

Já o Acordo de Paz de Dayton criou um Estado bósnio sob forte controle internacional. Zaum (2007) diz inclusive que esse controle internacional pode ser caracterizado como sendo apenas ocidental, visto que a maioria das organizações e seus representantes encarregados das tarefas de construção de Estado seria oriunda da Europa ou da América do Norte. Dessa forma, a Bósnia que emergiu após o AQGP não tinha soberania plena e era dividida, encontrando-se ocupada militarmente pela OTAN e administrada quase que colonialmente por potências ocidentais (HUDSON, 2003). Nesse contexto, relegaram-se as tarefas de segurança pública e aplicação da lei para o Conselho de Segurança da ONU, um dos poucos órgãos que teriam influência de maior número de países (e regiões) da comunidade internacional.

4 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO BÓSNIO E O CONSELHO DE SEGURANÇA

*I know who killed my wife and
son and
daughter.
I know, one of them came back.
Opened a bakery.
But I make sure
I never buy anything there.
Alisa Bašić⁷⁷*

4.1 A CONSTRUÇÃO DE ESTADO NA BÓSNIA HERZEGOVINA

O engajamento internacional para a construção de Estado na Bósnia Herzegovina passou por transformações ao longo dos quase dezoito anos desde a assinatura do Acordo-Quadro Geral para a Paz em 1995. Isso se deu devido à flexibilidade concedida aos atores internacionais no AQGP para que determinassem o seu próprio papel, enquanto que para os atores locais ele era bastante rígido (CHANDLER, 2006). Portanto, os atores externos adotaram uma abordagem evolucionista que permitia constantes mudanças de interpretação do seu papel, especialmente o do Gabinete do Alto Representante, em prol do fortalecimento do Estado bósnio (ŠABIC, 2005).

Essas transformações ocorreram marcadamente em três momentos, os quais permitem que se divida o engajamento internacional em quatro fases para melhor compreender a dinâmica envolvida. A primeira fase ocorreu nos dois primeiros anos após o AQGP ser assinado. Ela foi caracterizada pela consolidação da presença internacional e pelo estabelecimento da paz e da segurança na BiH (KULANIĆ, 2011; COX, 2001). O segundo momento durou até meados do ano 2000 e se caracterizou por uma maior institucionalização do Estado bósnio e pelo fortalecimento do papel do Gabinete do Alto Representante (ŠABIC, 2005). Já a terceira etapa foi de maior aproximação da União Europeia no processo de construção de Estado e também de maior assertividade do GAR, tendo durado até o final de 2005 (KULANIĆ, 2011). Por fim, a quarta fase se estende de 2005 até hoje e é marcada pela tentativa de elaboração de uma estratégia de retirada do GAR do país, bem como por uma maior participação e liberdade de ação dos atores locais (PERRY, 2008).

⁷⁷ Tradução livre: “Eu sei quem matou minha esposa e/ filho e/ filha./ Eu sei, um deles retornou./ Abriu uma padaria./ Mas eu me certifico de que/ eu nunca compre nada lá.”

4.1.1 1996 e 1997: pacificação e consolidação da presença internacional

A primeira fase do engajamento internacional na Bósnia Herzegovina foi caracterizada pela marcada divisão entre as tarefas civis e as militares. Nela a construção de Estado foi direcionada primordialmente para as iniciativas securitárias, especialmente para a contenção das forças beligerantes (COX, 2001). Enquanto isso, a implementação civil do AQGP foi relativamente deixada de lado. Isso teria se dado devido à falta de recursos destinados a ela, segundo Cousens e Harland (2006).

As tropas da IFOR chegaram rapidamente ao país e substituíram a FORPRONU na realização das tarefas de manutenção da paz. Os exércitos bosniaco, servo-bósnio e bósnio croata foram separados, e uma zona livre de armas foi estabelecida ao longo da LLIE. Logo após isso, realizou-se pela IFOR a desmobilização desses exércitos para níveis de antes da guerra. Além disso, forças americanas fora do comando da IFOR e da OTAN treinaram e equiparam as forças da FBiH (nacionalidades separadas) para equipará-las às servo-bósnias (COX, 2001). Armamentos pesados foram destruídos ou realocados para depósitos onde seriam inspecionados pela IFOR. Com isso, buscou-se estabilizar a divisão territorial entre RSR e FBiH e evitar que algum dos exércitos locais tivesse capacidades para retornar à guerra. De fato, considera-se que nesse sentido a IFOR foi extremamente exitosa (COUSENS; HARLAND, 2006).

Entretanto, as tarefas securitárias secundárias foram deixadas de lado. O comando da IFOR recusou-se a enviar tropas para prevenir violência entre as nacionalidades, prender criminosos de guerra ou apoiar o retorno dos refugiados e dos deslocados internos (COX, 2001). A saída de 60 a 100 mil servo-bósnios de Sarajevo três meses após o fechamento do Acordo de Paz de Dayton foi sintomática desse fato. A IFOR nada fez para impedir, enquanto gangues de bosníacos realizavam atos de vandalismo contra as comunidades servo-bósnias (COUSENS; HARLAND, 2006). Esse acontecimento pode ser visto como uma punição do ocidente aos servo-bósnios, tidos como os grandes culpados pela guerra, e também como um modo de assegurar o controle facilitado sobre a localidade, que é central para a BiH.

Nesse sentido, a Força-Tarefa Policial Internacional não teria sido capaz de intervir mesmo que possuísse o mandato para isso (e não tinha). À época havia somente 150 policiais supervisores no país, e eles eram uma força desarmada, de acordo com o seu mandato do Conselho de Segurança da ONU (COUSENS; HARLAND, 2006). Sintomático da falta de coordenação entre as agências internacionais no lado civil e militar,

IFOR e FTPI amiúde desentendiam-se por causa de diferentes métodos de zoneamento do país (DURSUN-OZKANCA, 2010). Contudo, nos dois primeiros anos de presença internacional no país a FTPI logrou diminuir o número de policiais na BiH e treinar aqueles remanescentes.

Por sua vez, o GAR se estabeleceu rapidamente ainda em 1995. O Alto Representante nomeado foi Carl Bildt, ex-primeiro-ministro da Suécia. O GAR foi relativamente ativo na tentativa de realização efetiva do aspecto civil do AQGP, principalmente no que tange o funcionamento das instituições estatais da BiH. Contudo, encontrou-se resistência por parte dos líderes políticos locais, havendo muita obstrução nas atividades de diversos órgãos governamentais bósnios. O processo legislativo ficou notadamente atravancado, mesmo que o GAR realizasse muito lobby e pressão junto aos políticos bósnios das três nacionalidades (COUSENS; HARLAND, 2006).

Quanto ao retorno de refugiados e deslocados internos, o progresso que houve foi insuficiente. Ao final da guerra, mais da metade da população bósnia de 4,3 milhões de habitantes havia sido deslocada: 1,2 milhão de refugiados e 1 milhão de deslocados internos (COUSENS; HARLAND, 2006). O ACNUR desejava realizar retornos de minorias aos locais onde houve limpeza étnica, mas isso não foi possível devido à falta de segurança para as minorias e também a restrições à liberdade de ir e vir. Portanto, a organização teve de se contentar com o retorno dessas populações a localidades em que elas seriam maioria. No total do período, 431 mil pessoas reassentaram no país, sendo que a maioria era de bosníacos e bósnios croatas na FBiH e somente cerca de 11% do total era composto por retorno de minorias (COUSENS; HARLAND, 2006). Isso acabou causando um aprofundamento da separação territorial das três subnacionalidades.

A reconstrução econômica foi outro aspecto que agravou essa segregação. Entre 1995 e 1997, a República Srpska recebeu menos de 8% do total das doações destinadas à Bósnia Herzegovina, que somaram mais de cinco bilhões de dólares — aproximadamente US\$ 1.400 per capita (COUSENS; HARLAND, 2006). Embora a FBiH tenha sido mais destruída e tivesse maior população, isso acabou isolando a RSR e enfraquecendo os incentivos econômicos para o retorno de minorias à entidade. Além disso, os programas de reconstrução focaram-se em objetivos urgentes, o que causou dois problemas. O primeiro é que não se voltou para a reabilitação econômica de longo prazo da BiH, agravado pelo fato de que a assistência externa constituía cerca de 35% do produto interno bruto do país e de que a estabilidade macroeconômica foi priorizada em detrimento da recuperação econômica (COUSENS; HARLAND, 2006). Já o segundo é que os agentes

internacionais evitavam lidar com as novas estruturas governamentais e tratavam diretamente com as autoridades locais que tinham controle sobre a infraestrutura física, permitindo que muitos líderes nacionalistas se beneficiassem material e politicamente do processo de reconstrução (COX, 2001).

O aspecto mais crítico da execução das tarefas civis foi a realização das eleições em setembro de 1996, determinada pelo AQGP. Elas só poderiam ser realizadas se houvesse condições politicamente neutras no país (GAR, 1995). A OSCE não considerava adequado que elas ocorressem, porque temia que os líderes da guerra fossem legitimados democraticamente. Ainda assim, GAR e EUA acreditavam que as eleições seriam vitais para a construção do Estado bósnio e para a saída das forças internacionais do país. Elas vieram a ocorrer somente depois que Karadžić foi removido da cena política (COUSENS; HARLAND, 2006). De fato, os partidos nacionalistas venceram com ampla margem, institucionalizando e cristalizando politicamente a limpeza étnica ocorrida na guerra, conforme o predito pela OSCE (EVENSON, 2009; BIANCHINI, 2005).

Sendo assim, o CDCIP, em uma reunião ministerial em Paris, reconheceu que seria necessário que a presença internacional fosse estendida. Isso porque “ficara claro que nem a situação política nem a militar tornaria uma retirada internacional factível sem o recomeço da guerra” (ZAUM, 2007, p. 83, tradução nossa⁷⁸). O CDCIP decidiu, então, que o GAR deveria ser fortalecido através da delegação de novos poderes a ele. Estes incluiriam a capacidade de fazer recomendações às autoridades bósnias, interpretar disputas e tornar sua opinião pública (CDCIP, 1996).

Essa visão foi compartilhada pelo CIP pouco tempo depois. Além de concordar com o fortalecimento do GAR, ele também reconheceu que as tarefas militares tinham sido completadas exitosamente, mas que era necessário mais trabalho, e para isso a IFOR seria remodelada na chamada Força de Estabilização (SFOR). O CIP também sugeriu que se estendesse a duração da FTPI por mais um ano (CIP, 1996). Essas percepções foram endossadas no mesmo mês pelo CSNU na Resolução 1088. Esta, no entanto, autorizava a presença da SFOR e do Alto Representante por mais dezoito meses (até junho de 1998) e estendia o mandato da Missão das Nações Unidas na Bósnia Herzegovina, e consequentemente da FTPI, por mais um ano (CSNU, 1996d). Portanto, prolongava-se a presença internacional no país por causa da ausência de progresso principalmente no campo civil da implementação do Acordo de Paz de Dayton.

⁷⁸ No original: “it became clear that neither the political nor the security situation would make an international withdrawal feasible without the resumption of the fighting.”

No ano seguinte, novos desdobramentos internacionais já indicavam uma mudança das características da presença internacional na Bósnia Herzegovina. Em maio de 1997, o Conselho Diretivo do CIP reuniu-se em Sintra e decidiu fazer um novo pacote de medidas para garantir a cooperação dos atores políticos locais com o GAR. Isso porque uma empresa de mídia da RSR controlada por um líder político local estava transmitindo programas que incitavam o nacionalismo servo-bósnio (COX, 2001). Conseqüentemente, o CDCIP acordou que o Alto Representante teria a capacidade de interpretar o AQGP para melhor executar suas provisões. Além disso, representantes bósnios que não cooperassem com o GAR sofreriam sanções locais e restrições de viagens. Também foi designado nessa reunião designou-se Carlos Westendorp, ex-ministro das relações exteriores da Espanha, como novo Alto Representante (CDCIP, 1997). O Conselho de Segurança das Nações Unidas endossou essas decisões alguns dias depois através da Resolução 1112, embora não tenha mencionado a possibilidade de realização das sanções locais (CSNU, 1997a).

Westendorp assumiu o cargo ainda em junho de 1997. Com ele, a maior transformação ocorrida ainda nesse ano foi a coordenação entre assuntos civis e militares. Isso se deu especialmente em outubro, quando a SFOR tomou uma estação de rádio e televisão da empresa de mídia que estava incitando a população contra a presença internacional na República Srpska (COX, 2001; COUSENS; HARLAND, 2006). Nessa época, o GAR e a SFOR procuraram se aproveitar da divisão que ocorrera no Partido Democrático Sérvio para tentar encontrar novas lideranças que não Karadžić. Para isso, a SFOR teve de começar a monitorar as forças policiais especiais da RSR, que poderiam se opor à nova presidente da RSR, Biljana Plavšić⁷⁹, que rompera com Karadžić (COUSENS; HARLAND, 2006).

4.1.2 1998 a 2000: os “Poderes de Bonn” e a institucionalização estatal bósnia

Em dezembro de 1997, mudanças mais profundas na presença internacional ocorreram devido ao aparente sucesso da incumbência de maiores poderes ao GAR. Na reunião do CIP em Bonn, decidiu-se que o GAR teria novas capacidades, quais sejam a de rever, emendar e impor leis, e a de destituir funcionários públicos de qualquer escalão que estivessem obstruindo a implementação do AQGP. Ademais, o GAR teria a capacidade de fazer o que bem entendesse em nome do AQGP, visto que ele tinha a prerrogativa de

⁷⁹ Plavšić foi condenada por crimes de guerra pelo TPIAI em 2003, após ela ter confessado. Foi solta em 2009 devido a bom comportamento após cumprir seis anos de prisão (BOSNIAN, 2009).

interpretar o seu próprio mandato (KNAUS; MARTIN, 2003). Além desses chamados “Poderes de Bonn”, o Gabinete também receberia mais recursos para a realização de suas tarefas (CIP, 1997). O CSNU, no entanto, não se referiu aos “Poderes de Bonn” na Resolução que seguiu a essa reunião do CIP, ainda que tenha endossado a declaração que dela resultou (CSNU, 1997c). Dessa forma, o GAR poderia se tornar de fato a agência principal na construção de Estado na Bósnia Herzegovina (ZAUM, 2007).

Com os “Poderes de Bonn”, o GAR agiu em direção a uma maior institucionalização do Estado bósnio. No período de 1998 a 2000, ele promulgou inúmeras leis de suma importância para isso, sob o comando de Westendorp e de Wolfgang Petritsch, antigo embaixador da Áustria para a Iugoslávia, que assumiu o cargo de Alto Representante em agosto de 1999. Algumas das mais exemplares dessas leis são: a Lei da Bandeira da BiH — que impôs a bandeira nacional bósnia, seguindo as cores e estilo do Conselho da Europa (GAR, 1998) —; a Lei do Hino Nacional da Bósnia Herzegovina; a Lei do Serviço de Fronteira Estatal (SFE); e a Lei sobre o Ouvidor de Direitos Humanos (BELLONI, 2001 apud KULANIĆ, 2011). Além disso, foram criadas novas instituições, tais como a Autoridade de Taxação Indireta, o Serviço de Fronteira Estatal⁸⁰, a Agência Estatal de Informação e Proteção, as Forças Armadas da BiH, o Alto Conselho Judiciário e Processual, a Agência de Serviço Civil e o Tesouro Nacional (KULANIĆ, 2011).

De acordo com De Guevara (2009) e Cox (2001), essas medidas foram realmente essenciais para a construção do Estado bósnio. Contudo, essas intervenções realizadas pelo GAR para aprovar leis vitais para a BiH não ocorriam por causa de disputas políticas locais sem solução aparente, mas sim porque os órgãos legislativos competentes não conseguiam aprová-las a tempo (COX, 2001; PAULSSON, 2010). Segundo o autor, ainda é notável que houvesse pouquíssima oposição dos partidos nacionalistas e da opinião pública às medidas impostas pelo GAR. Fora essas leis promulgadas pelo GAR, houve pouca legislação aprovada domesticamente pelos órgãos bósnios competentes (ZAUM, 2007).

Quanto ao uso do poder de destituir pessoas de seus cargos públicos conferido em Bonn, o caso mais sintomático aconteceu em 1998 nas eleições na República Srpska. Após o racha do SDS e a deserção de Plavšić pouco tempo depois, Mirolad Dodik surgiu como líder político na Assembleia Nacional da RSR. Agentes internacionais publicamente apoiaram a sua candidatura à reeleição para a Assembleia, pois ele tinha posições mais

⁸⁰ Semelhante à Polícia Federal brasileira. Veja a seção 4.2.

moderadas e acreditava-se que ele seria nomeado o próximo Primeiro-Ministro da RSR. Contudo, Nikola Poplašen, do Partido Radical Sérvio (SRS), foi eleito presidente e não quis indicar Dodik para o cargo. Com isso, o GAR destituiu Poplašen em 1999 e apontou Dodik como novo Primeiro-Ministro da RSR, deixando a presidência suspensa. Isso fez com o que o governo de Dodik não tivesse a quem prestar contas, levando a um declínio econômico da entidade. Esse problema só foi percebido pelos agentes internacionais em 2000 quando o SDS venceu com ampla margem em novas eleições em detrimento da coligação de Dodik; contudo, a legitimidade das ações do GAR já começara a ser questionada (COX, 2001).

Em 1999 também se decidiu a respeito do status do distrito de Brčko, cuja solução ficara pendente em Dayton devido a sua alta importância estratégica (na junção entre as áreas da RSR, como pode ser observado no Mapa 2). Através de arbitragem internacional, resolveu-se que Brčko seria administrada em condomínio pela RSR e a FBiH. Porém, o distrito não ficara sob jurisdição de nenhuma delas, criando na verdade uma terceira entidade, afinal ela teria instituições políticas independentes para legislação local (veja o Fluxograma 1) (ZAUM, 2007).

Quanto a eleições, a OSCE realizou três rodadas delas. No âmbito nacional e das entidades foram duas, em setembro de 1998 e novembro de 2000, e a outra foi em abril de 2000 nas municipalidades. Nesta os partidos moderados obtiveram melhores resultados, ainda que fossem pequenos. Entretanto, a democratização ainda privilegiava os nacionalistas e suas políticas discriminatórias em todos os níveis de governo, exceto no Estado central. A segregação se via mesmo no âmbito do retorno dos refugiados e deslocados internos. Mesmo quando retornos de minorias ocorriam, estas apenas permaneciam tempo suficiente para vender suas propriedades e retornar a localidades onde seriam maioria, principalmente devido à discriminação (COUSENS; HARLAND, 2006).

Por conseguinte, o Tribunal Constitucional da BiH emitiu uma decisão em 2000 conhecida como “Povos Constituintes”. A partir dela, tanto RSR quanto FBiH teriam de emendar suas constituições para assegurar o status de igualdade entre os três “povos constituintes” do país. Com isso, um cidadão bósnio, independente da subnacionalidade, teria o direito de exercer sua cidadania em qualquer uma das entidades, pois seria cidadão de ambas (BIH, 2000). Essa teria sido a primeira tentativa de uma instituição estatal bósnia de lidar com as tensões do AQGP advindas das diferenças nos direitos individuais e das nacionalidades (COUSENS; HARLAND, 2006). Contudo, há de se notar que essa decisão

não foi livre de influência internacional: ela foi tomada por cinco votos contra quatro, sendo que os dois juízes bosníacos e os três internacionais votaram a favor (BIH, 2000).

Outra decisão importante do TCBiH para a construção do Estado bósnio aconteceu em 1999. O tribunal declarou ser inconstitucional a dupla presidência do Conselho de Ministros (e mais um vice, sendo os três de nacionalidades diferentes). Com isso, reformou-se o CMBiH. A quantidade de ministérios foi duplicada de três para seis. Dessa forma, “pela primeira vez o escopo da autoridade das instituições comuns era expandida vis-à-vis as entidades” (ZAUM, 2007, p. 91, tradução nossa⁸¹).

Já no campo securitário, a SFOR manteve seu apoio e coordenação com o GAR e a FTPI na realização de tarefas secundárias. Isso se deu notadamente na perseguição e prisão de pessoas acusadas pelo Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia (TPIAI). Segundo Cousens e Harland (2006), até 2001 foram presas 23 pessoas pela SFOR. Outro aspecto importante era a integração das forças armadas das três nacionalidades em uma só. Essa iniciativa foi elaborada em conjunto com o GAR em meados de 2000, mas não obteve sucesso. Em relação à MINUBH e à FTPI, em 1999 realizou-se uma padronização nas zonas de operação e policiamento para que as atividades fossem melhor coordenadas com a SFOR (DURSUN-OZKANCA, 2010).

Ao final deste período, mudanças começaram a se operar na abordagem que se daria para a construção do Estado bósnio pelos atores internacionais. Em uma reunião em Bruxelas em maio de 2000, o CIP decidiu que a implementação do Acordo de Paz de Dayton seria subordinada ao processo de integração à União Europeia através do “Roteiro da UE”⁸² (CIP, 2000).⁸³ Este seria o primeiro passo para que se iniciasse o Processo de Estabilização e Associação (PEA), procedimento praxe de entrada na organização. A UE confirmou sua intenção de incluir a BiH no bloco em uma reunião em Zagreb em novembro do mesmo ano, na qual os líderes bósnios também manifestavam o seu objetivo de entrar na organização (EC, 2000). Com isso, houve uma mudança de perspectiva do engajamento internacional, posto que a regulação não seria mais internacional, mas sim regional (CHANDLER, 2006).

⁸¹ No original: “for the first time the scope of the authority of the common institutions was expanded vis-à-vis the entities.”

⁸² Em inglês: *Road Map of European Union*. Esse documento fora lançado pela UE em março de 2000 e estabelecia condições para a entrada da Bósnia Herzegovina na organização. Essas condições incluíam reformas em diversos setores, como, por exemplo, judiciário, serviço de fronteira, regulação comercial, serviço civil, investimento externo direto e radiodifusão pública (CHANDLER, 2006).

⁸³ Este encontro de Bruxelas foi o último encontro do CIP. Depois disso, só se realizaram reuniões do CDCIP.

A essa altura, o Conselho de Segurança da ONU endossou as medidas tomadas pelo CIP em junho de 2000 através da Resolução 1305. O CSNU também era claramente conivente com a utilização dos “Poderes de Bonn” pelo GAR. Além disso, ele estendeu o mandato da SFOR, da FTPI e da MINUBH (CSNU, 2000b). Dessa forma, o CSNU cimentava a mudança de monitoramento da missão internacional na Bósnia para a UE.

4.1.3 2001 a 2005: assertividade europeia

O terceiro período do envolvimento internacional viu uma maior participação e controle da União Europeia sobre os aspectos da implementação do AQP visando à integração da Bósnia Herzegovina na organização. A UE preparou o caminho para a acessão bósnia através de um maior uso dos “Poderes de Bonn” do GAR. Como pode ser visto no Gráfico 1, foram mais de 500 decisões de 2001 a 2005. Isso se deu principalmente após a nomeação de Paddy Ashdown, político britânico, para o cargo de Alto Representante em 2002. Inclusive fundia-se este cargo ao de Representante Especial da União Europeia para a Bósnia Herzegovina na pessoa de Ashdown. Desse modo, o controle da UE sobre a construção de Estado na BiH seria total pelos cinco anos previstos.

Gráfico 1 — Quantidade de decisões tomadas pelo GAR de 1997 a 2012*



* Os dados referentes a 2012 incluem somente o período de janeiro a maio.

Fonte: GAR, 2012. Elaboração própria.

Já em 2001 a UE estabeleceu uma estratégia para a Bósnia dentro do contexto do seu Programa Comunitário de Assistência para a Reconstrução, Desenvolvimento e Estabilização (CARDE) (EC, [2001]). Essa cobria o período de 2002 a 2006 fornecendo um quadro de como a cooperação entre a BiH e a UE aconteceria. No período, mais de 240 milhões de euros foram destinados ao país (CHANDLER, 2006). Contudo, impunham-se mais condicionalidades para esse apoio macroeconômico.

Em 2003 os representantes políticos bósnios dos órgãos estatais legislativos e executivos se reuniram com agentes internacionais em Bjelašnica. O resultado da reunião foi um renovado comprometimento com mais profundas reformas no país para prosseguir com o processo de integração à União Europeia (BIH, 2003). Em um encontro em Tessalônica com a UE pouco tempo depois, novos instrumentos foram desenvolvidos para melhorar a regulação da organização na BiH. Criou-se uma nova Parceria Europeia para intensificar o PEA junto com a identificação de setores prioritários e reformas necessárias para harmonização do país para com as normas da UE (EC, 2003a; 2003b).

Internacionalmente ainda ocorreram duas mudanças formais de especial relevância no período. Em 2002 a MINUBH foi encerrada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, visto que se considerava que suas metas tivessem sido alcançadas. Suas atividades passaram a ser realizadas pelo GAR. Conseqüentemente, a Força-Tarefa Policial Internacional seria substituída por uma exclusivamente da União Europeia, a Missão Policial da UE (MIPUE). A MIPUE teria basicamente o mesmo mandato que a FTPI, porque os Estados Unidos — comprometidos no Afeganistão e preparando a invasão do Iraque — não desejavam renovar o mandato desta (e da SFOR) devido à possibilidade de que seus oficiais fossem julgados por crimes de guerra pelo recém-criado Tribunal Penal Internacional (UE, 2002). Portanto, essa mudança da FTPI para MIPUE não trouxe nenhuma diferença prática para os habitantes bósnios (CHANDLER, 2006).

Em adição a isso, em 2004 a SFOR foi trocada por uma missão semelhante também realizada somente pela UE, a Força da União Europeia (EUFOR). Essa substituição já era cogitada desde 2002 quando da oposição dos EUA à renovação do mandato da SFOR (AFP; PUBLICO.PT, 2002). A SFOR já tinha diminuído seu contingente para 12.000 homens, e a EUFOR a substituiu com 7.000 soldados ao final de 2004 (EVENSON, 2009). Para a UE, essa missão foi de extrema importância, visto que serviu para desenvolver as aspirações europeias de ter uma política comum de defesa e segurança (DURSUN-OZKANCA, 2010).

Em 2002, o Gabinete do Alto Representante também foi enrobustecido para lidar com quase todos os aspectos da construção de Estado. Ele passou a ter oito departamentos: político, econômico, direitos humanos/Estado de direito, jurídico, antifraudes, desenvolvimento da mídia, militar e a Força-Tarefa Interagências para Reconstrução e Repatriação (FTIRR). Esta coordenaria as atividades de outras treze organizações e governos locais para o retorno de refugiados e reconstrução de habitações. Outros grupos se estabeleceram entre as agências internacionais para coordenação de iniciativas, notadamente o Centro de Coordenação de Direitos Humanos e a Força-Tarefa Econômica. Com isso surgiu o Conselho de Diretores, também sob a liderança do GAR, no qual os chefes das principais organizações internacionais discutiriam e coordenariam os seus projetos, visando à eliminação de tarefas duplicadas (ZAUM, 2007; DURSUN-OZKANCA, 2010).

Além disso, o GAR realizou uma reforma no Conselho de Ministros da BiH, cancelando a rotatividade de sua presidência e delegando mais autoridade executiva ao cargo (GAR, 2002). Isso fez com que o presidente do CMBiH fosse na prática o primeiro-ministro do país, segundo Chandler (2006). Também criou-se um Diretório para a Integração à UE, que deveria elaborar estratégias para esse fim. Este receberia financiamento direto da Comissão Europeia, tornando-se o principal parceiro da UE dentro do governo bósnio. Com isso, esse diretório logrou virar o organismo-chave do poder executivo bósnio (CHANDLER, 2006).

Quanto ao processo democrático bósnio, em 2001 a Aliança para a Mudança, um partido moderado de base multinacional, estava no governo. No entanto, considerou-se que não foram realizadas reformas suficientes, e partidos conservadores nacionalistas voltaram ao poder nas eleições do ano seguinte. O mais relevante destes foi o HDZ-BiH que começara a demandar a criação de uma entidade somente para os bósnios croatas. Vale destacar, no entanto, que essas eleições foram realizadas pela primeira vez por órgãos bósnios, visto que a OSCE deixara de organizá-las para atuar somente como supervisora das mesmas (COUSENS; HARLAND, 2006; BOSE, 2007).

Mudanças importantes no aspecto militar também tiveram lugar no período. Em 2003 o legislativo bósnio aprovou a criação de uma doutrina militar comum, ainda que a estrutura de comando permanecesse dividida entre as entidades. A EUFOR também realizou investigações que mostraram instalações militares secretas servo-bósnias para estoque de armamentos e munições, que foram posteriormente fechadas (COUSENS;

HARLAND, 2006).⁸⁴ Devido a isso, a OTAN recusava os pedidos de participação da Bósnia Herzegovina no seu programa de Parceria para a Paz⁸⁵, que possibilitaria uma futura integração do país à aliança. Ainda assim, no final de 2005 uma importante lei unificando as forças armadas das entidades em uma só foi aprovada, cumprindo um dos requisitos à entrada no programa (EVENSON, 2009).

4.1.4 2006 a 2012: estratégia para a saída

A abordagem dos atores internacionais alterou-se com o aprofundamento da construção de Estado vinculada à integração europeia na Bósnia Herzegovina. No início de 2006, Christian Schwarz-Schilling, político alemão, assumiu o cargo de Alto Representante e de Representante Especial da União Europeia afirmando que não iria utilizar com frequência os “Poderes de Bonn” (CSNU, 2006). Como pode ser observado no Gráfico 1, essa predisposição foi de fato seguida por Schwarz-Schilling e mantida pelos Altos Representantes que o seguiram, Miroslav Lajčák, embaixador eslovaco, e Valetin Inzko, diplomata austríaco, que assumiram o cargo em julho de 2007 e março de 2009 respectivamente. A isso se somava a possível retirada da presença internacional na figura do GAR já em 2007 (CSNU, 2006).⁸⁶

Junto a essas maiores autonomia e participação que seriam conferidas aos políticos e órgãos governamentais bósnios, negociavam-se localmente reformas constitucionais no país para melhor adequá-lo aos pré-requisitos de acesso à UE e à OTAN. Isso se deu em um momento no qual os partidos políticos no poder eram em sua maioria moderados e sem vínculos nacionalistas, segundo Evenson (2009). De qualquer forma, os líderes dos principais partidos políticos nacionalistas da BiH já haviam se comprometido com essas reformas, conhecidas pelo nome de “Pacote de abril” (CSNU, 2006). Este incluiria a criação de dois novos ministérios (agricultura e tecnologia e meio-ambiente), além de conferir maiores poderes para o Conselho de Ministros da BiH. Ademais, seriam melhoradas algumas provisões para a proteção dos direitos humanos. Outros assuntos, como a reforma do legislativo, redução de poderes da presidência tripla e

⁸⁴ Embora não se fale, é razoável supor que as outras subnacionalidades também mantêm esse tipo de provisão para uma guerra. A questão que fica é que aparentemente permanece a parcialidade ocidental a favor dos croatas e bósnios contra os servo-bósnios.

⁸⁵ No original: *Partnership for Peace*, também chamado de PfP.

⁸⁶ Por sua vez, a EUFOR reduziu seu contingente militar para 2.500 soldados em 2007, e os números permanecem nesses níveis desde então. O seu mandato do CSNU expirará em 16 de novembro de 2012.

o fim da rotatividade nesta permaneceram em discussão, embora não houvesse acordo (MUSTAJBEGOVIC, 2007).

Contudo, o “Pacote de abril” não foi aprovado pelo legislativo da BiH (com uma margem pequena). Esse fato fez com que partidos nacionalistas retomassem seus discursos chauvinistas. Nas eleições de 2006 — as primeiras realizadas sem qualquer tipo de participação de agentes internacionais —, eles voltaram à cena política do país, embora não fossem mais os tradicionais SDA, HDZ-BiH e SDS. Desses, os bósnios croatas e os servo-bósnios passaram a proferir sua vontade de separar-se do Estado bósnio. Ainda assim, as reformas constitucionais permaneceram na agenda política externa, principalmente por pressão internacional, ainda que sua aprovação não fosse provável (CSNU, 2007; EVENSON, 2009).

Por causa dessa instabilidade e impasse internos, o CDCIP decidiu que a presença internacional se manteria até junho de 2008. Contudo, no início desse ano, o Kosovo declarou unilateralmente sua independência, e isso suscitou maiores pressões por parte de forças separatistas na BiH, especialmente da República Srpska (CSNU, 2008a; 2008b). Em resposta, o CDCIP chegou a ameaçar os partidos separatistas:

O Conselho Diretivo do CIP reitera que os políticos da BiH precisam terminar com a prática de proferir ameaças de mudanças unilaterais à estrutura constitucional do país. Todas as partes devem cumprir integralmente o Acordo de Paz de Dayton. O Conselho Diretivo salienta que a Comunidade Internacional mantém os instrumentos necessários para enfrentar tendências destrutivas e que não irá permitir tentativas de minar o Acordo de Paz de Dayton, seja de dentro ou de fora do país. (CDCIP, 2008, tradução nossa⁸⁷).

Afora isso, em vez de somente definir uma nova data para a saída, o CDCIP estabeleceu cinco objetivos e duas condições que deveriam ser alcançados pelas autoridades bósnias para que o envolvimento internacional direto findasse:

a) Objetivos:

- solução para a questão da repartição de propriedades públicas entre o Estado e outros níveis de governo,
- solução para a questão da propriedade de defesa,
- realização da sentença final de Brčko,
- sustentabilidade fiscal (com a criação do Conselho Fiscal Nacional),

⁸⁷ No original: “The PIC Steering Board reiterates that BiH politicians must end the practice of threatening unilateral changes to the constitutional structure of the country. All parties must comply fully with the Dayton Peace Agreement. The Steering Board underlines that the International Community retains the necessary instruments to counter destructive tendencies and that it will not allow attempts to undermine the Dayton Peace Agreement, whether from inside or outside the country.”

- enraizamento do Estado de direito (a ser demonstrado através da adoção de uma estratégia nacional para crimes de guerra e para uma reforma no setor judiciário, além de uma lei para estrangeiros e refugiados);
- b) Condições:
 - assinatura dos Acordos de Estabilização e Associação (AEA) da UE (parte do PEA),
 - avaliação positiva da situação no país pelo CDCIP baseada na completa implementação do AQGP (CDCIP, 2008).

Em um primeiro momento, passos significativos foram dados em direção à realização desses objetivos, conhecidos como “Agenda 5+2”, pelas autoridades bósnias. Em 2008 assinou-se um dos AEA com a União Europeia, sendo a primeira relação contratual de fato entre o país e a organização. O Alto Representante Miroslav Lajčák também reportou importantes avanços nos outros objetivos, exceto as questões de Brčko e da propriedade estatal (CSNU, 2008b).

Outros temas relevantes para a Bósnia Herzegovina também evoluíram fora da “Agenda 5+2”. Negociações para a facilitação da entrada de cidadãos bósnios na União Europeia através de isenção de vistos ocorreram de 2009 a 2010. Passos fundamentais para a entrada da BiH na OTAN também foram dados, notadamente em 2010 quando a própria organização aceitou o país em um programa para avançar sua acessão (desde que cumprisse certas mudanças na área de propriedade de defesa). Finalmente, um dos aspectos mais relevantes é a sua eleição para membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2009 para cumprir mandato de 2010 a 2011 (CSNU, 2009; 2010a).

Entretanto, a perspectiva de avanço rápido da “Agenda 5+2” não se traduziu em realidade. Por consequência, em 2009 a União Europeia juntamente com os Estados Unidos iniciaram novas negociações com as autoridades bósnias visando a realizar as reformas constitucionais necessárias. Todavia, essa iniciativa foi por água abaixo no final do ano. Desde então não houve progresso, sendo que Valentin Inzko, Alto Representante, chega a falar em retrocesso de 2010 a 2011 (CSNU, 2011a).

Porquanto os Alto Representantes nesse período não procurassem interferir profundamente no processo político interno, houve grande recrudescimento da situação interna na Bósnia Herzegovina.⁸⁸ Em 2010 seriam feitas novas eleições nacionais no país.

⁸⁸ De fato, grande parte das decisões impostas pelo GAR era de medidas para anular as destituições de realizadas anteriormente pelo próprio GAR, especialmente após a prisão de Ratko Mladić em 2011 (CSNU, 2011c).

Perto da data de sua realização, houve mais provocações e discursos inflamatórios entre os partidos políticos de base nacionalista (CSNU, 2010a). Ademais, a RSR adotou uma nova lei de referendos para poder questionar a autoridade do GAR e o AQGP como um todo.⁸⁹ A situação piorou quando a Corte Internacional de Justiça decidiu que a declaração de independência unilateral do Kosovo era legal (CSNU, 2010b). Essa decisão fez piorar ainda mais a retórica dos partidos nacionalistas servo-bósnios, o que gerou uma intensificação do próprio discurso dos bósnios croatas e bosníacos. Enquanto estes ameaçavam guerra, aqueles demandavam uma terceira entidade no país. A tensão era de tal tamanho, que após as eleições, não se conseguiu formar um governo no país (CSNU, 2011a).

Devido a essa piora na situação, Valentin Inzko decidiu desvincular o cargo de Alto Representante ao de Representante Especial da UE. Ele transferiu suas tarefas de representante europeu para Peter Sørensen em setembro de 2011. Inzko atribui parte do agravamento da situação política interna à queda do desempenho econômico do país. Antes da crise econômica mundial de 2008, a Bósnia Herzegovina havia entrado na Área de Livre Comércio da Europa Central e seus indicadores de crescimento real do PIB eram promissores (CSNU, 2007). No entanto, em junho de 2011 se estimava que a taxa de desemprego fosse de 43%, sendo que o investimento externo direto havia caído aproximadamente 20% (CSNU, 2011b).

No final de 2011, após 16 meses sem governo central, os principais partidos bósnios conseguiram entrar num acordo para formá-lo. Sua prioridade seria a integração com a UE e a OTAN. Também se aprovou o orçamento para 2012 com corte de gastos públicos, especialmente com redução salarial dos funcionários públicos. Além disso, foram aprovadas duas leis essenciais para o processo de acesso à UE. Uma para estabelecer passagens de fronteira com a Croácia, que entrará na organização em 2013, de acordo com padrões da UE, e outra para a realização de um censo nacional, que não ocorre desde antes da guerra por medo de se suscitarem novas tensões nacionalistas (SCR, 2012; CSNU, 2012). Dessa forma, Caplan (2012) arrisca predições e afirma que no curto prazo o país tende antes para novas crises políticas do que para a normalidade, embora a entrada da Croácia na UE possa mudar o panorama político na Bósnia.

⁸⁹ Após pressão de representantes União Europeia, a Assembleia Nacional da RSR decidiu não prosseguir com a ideia.

4.2 O PAPEL DA MINUBH

O Conselho de Segurança das Nações Unidas foi muito contestado em suas ações durante a Guerra da Bósnia, como já mostrado anteriormente. Por isso, o seu papel foi bastante restringido no Acordo de Paz de Dayton. Ao CSNU caberia apenas a tarefa, imposta pelos EUA em Dayton, de controle do policiamento civil e da aplicação da lei no país através da Força-Tarefa Policial Internacional (BENNER; BINDER; ROTMANN, 2007). Mais especificamente, o seu mandato sugerido seria o de: monitorar e inspecionar as atividades e instalações relacionadas à aplicação da lei, incluindo órgãos judiciários relacionados; assessorar e treinar funcionários de aplicação da lei; facilitar as atividades de aplicação da lei; avaliar as ameaças à ordem pública e aconselhar as agências de aplicação da lei como melhor lidar com elas; assessorar autoridades governamentais a respeito da aplicação da lei; e assistir os funcionários no campo como considerarem mais adequado (GAR, 1995).

Nesse sentido, a situação do policiamento e da aplicação da lei na Bósnia Herzegovina era deveras grave. Nas duas entidades, havia ao todo 44.750 policiais ativos, 32.750 na FBiH e 12.000 na RSR (CSNU, 1995a). Esse número era três vezes maior do que o número de policiais de antes da guerra (CSNU, 2002d). A maioria desses policiais ainda era organizada em grupos paramilitares de uma única nacionalidade. Eles também perseguiram as pessoas que não eram de suas nacionalidades, difundindo a discriminação e o medo, ao invés de contribuir para a segurança das minorias. Portanto, o papel delegado ao CSNU seria o de diminuir a quantidade de policiais na BiH ao mesmo tempo em que se os treinariam para desempenhar adequadamente as suas tarefas.

Frente a essa situação, o Secretário-Geral da ONU elaborou um relatório com recomendações a respeito da execução das tarefas designadas à organização no AQGP a pedido do Conselho de Segurança. Ele recomendava principalmente que houvesse não somente a FTPI, mas que fosse incluída também uma missão civil mais abrangente sob o comando de um Representante Especial do Secretário-Geral da ONU (RESG). Ademais, já se adicionam outras atividades que poderiam vir a ser realizadas por essa missão, por exemplo, a remoção de minas terrestres. O SG também sugere que os membros da FTPI não sejam armados e que eles não se envolvam diretamente na execução da aplicação da lei para não serem vistos como ameaça. Uma estruturação da FTPI também é feita acerca de zoneamentos e estações policiais. (CSNU, 1995a).

O Conselho de Segurança das Nações Unidas prontamente acatou sem restrições as sugestões feitas pelo SG e assim criou a Missão das Nações Unidas na Bósnia Herzegovina no dia 21 de dezembro de 1995 (CSNU, 1995b). O primeiro RESG seria Iqbal Riza, do Paquistão.⁹⁰ No início, os componentes mais relevantes da MINUBH seriam a FTPI, a Unidade de Assuntos Cíveis (UAC) e a Administração. Ficou também decidido que toda a infraestrutura, equipamentos e recursos da FORPRONU não seriam realocados para a missão e sim para a IFOR. Por causa disso, a MINUBH e principalmente a FTPI tiveram que começar do zero, dificultando o início dos seus trabalhos (COUSENS; HARLAND, 2006).

A demora na chegada dos policiais à Bósnia Herzegovina para a FTPI também agravou esse problema. Apenas 789 dos 1.721 policiais requisitados pelo SG estavam em campo três meses após o estabelecimento da MINUBH (CSNU, 1996a).⁹¹ Além disso, o financiamento para a missão também estava bastante incerto, pois muito do que os doadores internacionais prometiam não chegava.⁹² Por essas razões, a FTPI se encontrou numa situação de impotência ao testemunhar a fuga dos servo-bósnios de Sarajevo no início de 1996.⁹³ Contudo, como já ressaltado anteriormente sobre esse caso, é válido indagar-se se esses atrasos iniciais não serviram a um propósito não oficial de castigar os servo-bósnios, que eram tidos pelos EUA como os grandes culpados pela guerra.

Não obstante, até o final do ano atingiu-se o contingente indicado pelo SG e, por conseguinte, puderam ser realizadas as tarefas da MINUBH. A FTPI deu início à reestruturação das forças policiais da FBiH (a República Srpska obstruiu essa iniciativa em 1996). Ademais, começaram a ser realizadas patrulhas conjuntas entre as nacionalidades sob supervisão de monitores da FTPI para introduzirem-se princípios de policiamento democrático.⁹⁴ Também se desenvolveu um programa escolar para educar alunos de todos os níveis a respeito de suas responsabilidades cívicas e do policiamento democrático (CSNU, 1996c).

⁹⁰ Outros três RESG o sucederam: Kai Eide, da Noruega, de janeiro de 1997 a janeiro de 1998; Elisabeth Rehn, da Finlândia, de fevereiro de 1998 a julho de 1999; e Jacques Paul Klein, dos EUA, de agosto de 1999 até o final da missão.

⁹¹ À falta de comprometimento dos países membros de enviarem policiais a tempo, somam-se os critérios definidos pelo SG de que os policiais da FTPI deveriam ter pelo menos oito anos de experiência, conhecimentos avançados de inglês e habilitados a dirigir (CSNU, 1996a).

⁹² Essa tendência se verificou até o final da MINUBH em 2002.

⁹³ Veja a seção 4.1.1.

⁹⁴ Segundo Celador (2005), esse conceito transmite a ideia de que a polícia é um serviço, e não uma força, focado primariamente na segurança do indivíduo e não na do Estado. Assim, a polícia teria de ter uma capacidade de resposta às demandas do indivíduo e de prestação de contas de suas ações ao público (BAYLEY apud CELADOR, 2005).

Já a UAC foi encarregada de apoiar as iniciativas da FTPI, analisar e reportar sobre os acontecimentos e tendências políticas locais e prover bons ofícios para a construção de confiança e resolução de problemas no âmbito local. Nesse sentido, foram estabelecidas relações com atores-chave bósnios e internacionais. Também se promoveu o diálogo entre comunidades de nacionalidades diversas através de encontros que atravessassem a barreira da Linha Limite Interentidades a fim de conter as tensões locais (CSNU, 1996c).

Além disso, a MINUBH, através de sua Administração, controlaria diversos fundos das Nações Unidas. Os mais importantes desses eram o Fundo de Impacto Rápido (FIR), também chamado de Fundo para a Restauração de Serviços Públicos Essenciais, e o Fundo para o Programa de Assistência Policial. O primeiro seria utilizado para financiar projetos pequenos e urgentes nos arredores de Sarajevo. O segundo seria para projetos de infraestrutura e condições gerais da polícia bósnia. O FIR em 1996 foi alocado principalmente em projetos de infraestrutura de transportes, comunicação e logística para reiniciar os serviços municipais de Sarajevo (CSNU, 1996b).

Outra tarefa que coube à MINUBH foi a coordenação em campo de todas as agências da família ONU. Elas totalizavam dez organizações: ACNUR, Banco Mundial, Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, UNESCO, Programa Alimentar Mundial (WFP), Organização Internacional do Trabalho, Organização Mundial da Saúde, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), TPIAI e PNUD (CSNU, 1996c). Assim sendo, a principal função do RESG seria a organização das diversas iniciativas dessas organizações para garantir a coesão entre elas.

Logo, a MINUBH realizava tarefas que abrangiam um grande número de áreas além daquela determinada no AQGP. Afora a aplicação da lei, em campo incluíram-se os setores de ajuda humanitária, refugiados, reconstrução de infraestrutura, remoção de minas terrestres, reabilitação econômica e mesmo incentivo ao diálogo político local (JUNK, 2006; GOGA, 2006). A missão deveria fazer isso tudo sob coordenação do GAR; porém, este não ensejou esforços nesse sentido num primeiro momento (DZIEDZIEC; BAIR, 1998). Chesterman (2004) afirma que até havia relações combativas entre a MINUBH e o GAR. Como este não tinha nenhum poder real até receber os “Poderes de Bonn” no final de 1997, é compreensível que a MINUBH fosse mais relevante por possuir certa capacidade de controle ao menos sobre as agências da ONU. Destarte, ela acabou se tornando a principal agência internacional no início da (re)construção do Estado bósnio (EVENSON, 2009).

De 1996 até o início de 1998, a FTPI realizou o descomissionamento de forças especiais policiais especialmente entre bósnios croatas da FBiH. Até 1998 a Força-Tarefa conseguiu diminuir o número total de policiais no país para aproximadamente 23 mil oficiais (CSNU, 1998a). Além disso, foram exitosamente realizadas inspeções de armamentos em estações policiais em todo o país à procura de armas irregulares. Concomitantemente, passou a ser incentivado o recrutamento de minorias para as forças policiais locais como forma de fomentar a integração entre as nacionalidades do país. Apesar disso tudo, houve sérios problemas. Violações de direitos humanos não foram contidas e nem houve monitoramento adequado delas pela FTPI, bem como a prevenção da violência contra civis não foi executada como se previa (COUSENS; HARLAND, 2006).

A partir do final de 1997, a MINUBH também se incumbiu da tarefa de investigar violações de direitos humanos cometidas por funcionários de aplicação da lei, especialmente pelas forças policiais, e de destituir os eventuais culpados de seus cargos (CSNU, 1997b). Para isso, foi criado o Escritório de Direitos Humanos. Este seria subdividido em quatro seções que abarcariam setores além da mera investigação. A primeira seria a Equipe de Ação Habitacional, para assegurar que policiais bósnios não cometessem despejos forçados. A segunda seria o Posto de Investigação de Direitos Humanos para tratar justamente das violações sérias de direitos humanos cometidas por funcionários de aplicação da lei. A terceira subdivisão seria a Divisão de Registro da Polícia Local para manter fichas de todos os funcionários envolvidos na aplicação da lei. Por fim, a quarta seção seria a Equipe de Resposta Especial para identificar problemas estruturais da aplicação da lei na BiH no que diz respeito aos direitos humanos (OKUIZUMI, 2002). Ademais, em 1998 foram designados supervisores-conselheiros para cada força policial no país com o intuito de evitar violações de direitos humanos pelos policiais bósnios.

De 1997 a 1998, a UAC também elaborou em conjunto com o GAR um projeto de padronização das placas automotivas no país. Até então cada entidade tinha a sua própria placa, e isso facilitava a discriminação e o vandalismo por parte de grupos nacionalistas quando os veículos atravessavam a LLIE (CSNU, 2002d). Para combater essa situação, a proposta foi adiante e se a implementou com sucesso, contando com apoio popular ainda que houvesse pressões políticas contrárias nas entidades. Com isso, a liberdade de ir e vir dos cidadãos bósnios foi significativamente melhorada (COUSENS; HARLAND, 2006).

A MINUBH, especialmente a FTPI, também teve sua autoridade incrementada de forma importante em 1998. A SFOR desenvolveu uma nova doutrina que especificava a cadeia de comando em operações conjuntas entre a polícia civil e forças militares. Caso houvesse desordem civil em determinado local, o oficial policial sênior da FTPI teria autoridade total sobre as forças militares presentes na região. O objetivo dessa medida era assegurar a utilização de táticas não violentas, bem como sua maior efetividade. Essa evolução doutrinária na BiH ocorreu após um oficial da SFOR ter ordenado que um policial da FTPI removesse protestantes de uma estrada à força, o que apenas fez piorar a situação. Após esse evento, a aplicação da nova doutrina funcionou com êxito (BENNER; MERGENTHALER; ROTMANN, 2011).

Em 1998, a MINUBH criou o Programa de Avaliação do Sistema Judiciário (PASJ) para lidar com o outro traço da aplicação da lei em um Estado de direito, qual seja, um sistema judicial eficaz. Isso se deu de acordo com a Resolução 1184 do Conselho de Segurança, que previa que o PASJ fosse apenas um componente de uma iniciativa mais ampla do GAR para tratar das instituições do judiciário (CSNU, 1998b). Através do PASJ, realizaram-se supervisões e avaliações no tocante a matérias de policiamento e imposição da lei. Os resultados a que se chegaram foram assaz negativos. “Entre 1998 e 2000, o Programa de Avaliação do Sistema Judiciário da MINUBH mostrou conclusivamente que a estrutura judiciária e legal inteira da Bósnia Herzegovina era disfuncional.” (CSNU, 2002b, p. 3, tradução nossa⁹⁵). Contudo, quando começaram a se elaborar e implementar projetos de reforma do sistema judiciário pelo MINUBH, o PASJ teve de ser cancelado a despeito dos protestos do RESG Jacques Paul Klein em reunião do CSNU (2000a). O cancelamento do projeto teria acontecido por causa de cortes orçamentários da ONU oriundos de restrições do Congresso dos Estados Unidos, então de maioria republicana, para o financiamento de projetos que envolvessem construção de Estados (COELHO, 2008).

Devido muito a isto, mas também por causa de um entendimento do Secretário-Geral da ONU de que o mandato *stricto sensu* (conforme delineado no AQGP) estava se completando, foi elaborado ao fim do ano 2000 o Plano de Implementação do Mandato (PIM). Este incluiria somente questões substantivas do mandato determinado pelo AQGP, ajudando a priorizar as tarefas (CSNU, 2002e). Dessa forma, a MINUBH estabelecia uma

⁹⁵ No original: “Between 1998 and 2000, the UNMIBH Judicial System Assessment Programme showed conclusively that the entire legal and judicial structure of Bosnia and Herzegovina was dysfunctional.”

estratégia de saída com intensificação das suas atividades para poder desengajar-se no final de 2002 (CSNU, 2002a; COUSENS; HARLAND, 2006).

O PIM era composto de cerca de 57 projetos abrangentes que tratariam dos aspectos individuais de cada policial, das regras e estruturas organizacionais da polícia e do relacionamento entre a polícia e a sociedade como um todo. O plano tinha seis áreas essenciais: a reforma da polícia, sua reestruturação, a cooperação da polícia com a justiça criminal, a construção de instituições e cooperação policial interentidades, a conscientização pública e o apoio a atividades da ONU (MINUBH, 2002).

Na primeira área do PIM, o objetivo era garantir o treinamento e a correta certificação dos membros das forças policiais. Quanto à certificação, todos os policiais deveriam passar por uma verificação de seus antecedentes, notadamente o comprovante de residência, conduta durante a guerra, antecedentes criminais e comprovantes educacionais. Já a respeito do treinamento, este deveria ser realizado pelos próprios bósnios ao menos em níveis mais básicos, respeitando os princípios de policiamento democrático (CSNU, 2002b; MINUBH, 2002). Assim, até o final do mandato da MINUBH, foi realizado treinamento intensivo das forças policiais de acordo com padrões da União Europeia e também se certificaram os policiais que passavam tanto por este quando pela verificação de antecedentes (CSNU, 2002d).

Por sua vez, a área central de reestruturação da polícia dizia respeito à inclusão de minorias e de mulheres nos quadros das forças policiais, além de estabelecimento de comissários politicamente independentes. Para garantir a participação das minorias na polícia e o policiamento multinacional, foram utilizados recursos do Fundo para o Programa de Assistência Policial controlado pela Administração da MINUBH a fim de se fornecer assistência habitacional aos policiais que desejassem ir para outra entidade/cantão. Já na questão dos comissários independentes, logrou-se instituí-los em todos os dez cantões da FBiH e na maioria das zonas operacionais da RSR, embora houvesse muita oposição e obstrução dos partidos políticos nacionalistas (CSNU, 2002d; 2001a; 2001b; MINUBH, 2002).

Já a cooperação da polícia com a justiça criminal visava à melhora dos relatórios investigativos policiais e também a treinamento da polícia a fim de assistirem tribunais. Como o PASJ fora cancelado, criou-se uma Unidade de Assessoria em Justiça Criminal para monitorar casos-chave no sistema jurídico e auxiliar sua relação com a polícia. Essa unidade também treinou forças policiais para a implementação de procedimentos criminais judiciais (MINUBH, 2002; CSNU, 2002d).

O quarto setor central da PIM, de construção de instituições e cooperação policial interentidades, foi bastante abrangente. Inicialmente foi criado o Serviço de Fronteira Estatal — o primeiro órgão executivo multinacional bósnio — para combater o tráfico de pessoas, a imigração ilegal de modo geral e o contrabando.⁹⁶ Também se criou um programa especial para combater o tráfico de pessoas, com treinamento de policiais locais e ações coordenadas pela própria FTPI.⁹⁷ Para auxiliar nesses dois projetos, a UAC realizou negociações com os governos da Iugoslávia, da Croácia e da BiH e conseguiu fechar um acordo de cooperação entre os três países entre as suas polícias federais com o SFE bósnio. Também foram estabelecidos fóruns entre as polícias locais para fins de cooperação, bem como entre ministérios relevantes entre a FBiH e seus cantões (CSNU, 2000c; ONU, 2003). Além disso realizou-se a abertura de um escritório da Interpol em Sarajevo. Finalmente, a MINUBH ajudou a erigir a Agência Estatal de Informação e Proteção. O resultado mais considerável dessas medidas todas foi o êxito do SFE no combate à imigração ilegal e tráfico de pessoas, além das apreensões de contrabando, que acabaram virando fonte de renda importante para o Tesouro Nacional da BiH (CSNU, 2000c; 2002b; 2002d; MINUBH, 2002).

No que tange a quinta área, foram realizados inúmeros projetos de conscientização pública além de programas para o aprimoramento dos departamentos de relações públicas das polícias locais. Foram feitas visitas a escolas, demonstrações públicas, programas de rádio e notas na mídia impressa a respeito dos princípios do policiamento democrático, primordialmente sobre proteção, responsabilização/prestação de contas e imparcialidade das forças policiais (CSNU, 2002d; MINUBH, 2002).

Em relação à sexta área essencial do PIM, de apoio a atividades da ONU, a MINUBH realizou programas para que as forças policiais e militares da Bósnia participassem de operações de manutenção da paz. Assim sendo, houve harmonização entre os procedimentos das polícias civis e das forças armadas para execução conjunta de tarefas comumente encontradas em missões da ONU. Após treinamentos organizados pela FTPI, grupos multinacionais da Bósnia foram enviados para participar de operações de paz no Timor Leste, na Etiópia/Eritreia e na República Democrática do Congo (CSNU, 2002d; MINUBH, 2002). Com efeito, devido a esse comprometimento com a ONU, a Bósnia

⁹⁶ A Bósnia Herzegovina era tida como uma das principais origens (e rota) dos imigrantes ilegais na Europa ocidental (CSNU, 2001a).

⁹⁷ À época a FTPI e a SFOR sofriam fortes acusações de que alguns de seus funcionários estariam profundamente envolvidos, ou seriam ao menos coniventes, com o tráfico de pessoas, especialmente o de mulheres. Notou-se também que a quantidade de bordéis no país aumentou assombrosamente após a chegada dos 60 mil soldados da SFOR (HRW, 2002; ICG, 2002).

Herzegovina foi eleita em 2009 para ser membro não permanente do CSNU no mandato 2010/2011.

Além do PIM, a MINUBH também desenvolveu um Plano de Ação para Srebrenica para tentar reverter a limpeza étnica ocorrida naquele distrito em 1995. Investiu-se cerca de 1,5 milhão de dólares do FIR em construção e reconstrução de infraestrutura. Também foram promovidos processos de reconciliação no distrito, com realização de cerimônias inter-religiosas e abertura de um museu sobre a história do lugar (MINUBH, 2002).

Portanto, ao final de 2002, declarou-se que o mandato da MINUBH fora realizado com sucesso. As suas funções civis passariam para o GAR e as de polícia para a MIPUE. No somatório geral, a FTPI conseguiu diminuir o número de membros das forças policiais bósnias de aproximadamente 44 mil homens para menos de 18 mil, com treinamento realizado seguindo padrões internacionais. Em adição a isso, a SFE foi um exemplo exitoso de órgão estatal multinacional eficaz. Ao todo, afirma-se que ao final da missão a Bósnia Herzegovina estava com uma “[...] taxa de criminalidade geral menor do que a de muitos países na Europa ocidental.” (CSNU, 2002c, p. 9, tradução nossa⁹⁸).

O RESG Jacques Paul Klein afirma que em suma a MINUBH foi bem sucedida por apresentar unidade de senso estratégico e também por ter uma estratégia de saída, além de conseguir promover a construção de confiança no âmbito local e a segurança nas instituições policiais (CSNU, 2002b). No entanto, Evenson (2009) diz que não ocorreram mudanças mais amplas, visto que, sete anos depois da missão, as elites da BiH ainda dominavam a polícia, e a corrupção era bastante comum. De fato, de acordo com Celador (2005), as forças nacionalistas ainda detêm grande influência nos organismos de aplicação da lei. Porém, ambas as autoras admitem que para que essas mudanças pudessem ser efetuadas por atores internacionais, ou o mandato da MINUBH (mais precisamente a FTPI) teria que ser mais robusto e investido de mais poderes, ou o GAR teria de ter sido mais proativo no início da operação da construção de Estado na BiH. De qualquer modo, cabe o questionamento acerca da adequação de tal medida.

⁹⁸ No original: “[Bosnia and Herzegovina now has] a lower general crime rate than many countries in Western Europe.”

4.3 ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DE ESTADO NA BIH E DO PAPEL DO CSNU

Considerando-se as características de um Estado apresentadas anteriormente, observa-se que o processo de construção de Estados realizado na Bósnia Herzegovina obteve sucesso somente em algumas áreas. Após 17 anos de presença internacional, o Estado bósnio é uma organização singular que exerce controle relativamente centralizado sobre a população do seu território, possuindo subdivisões formalmente coordenadas entre si e funcionando lógica e permanentemente. Ele também possui a capacidade de cobrança de impostos, o que pode garantir sua subsistência econômica. Contudo, não há um completo monopólio do uso legítimo da força, mesmo que haja uma polícia no âmbito federal e forças armadas unificadas, visto que as entidades ainda retêm as suas próprias polícias e forças armadas. Além disso, ainda há parcelas da população que não compartilham da ideia subjetiva de Estado, questionando a própria existência deste. Mais significativo, a Bósnia Herzegovina não possui nem autonomia nem plena soberania. Embora ela seja reconhecida internacionalmente, a BiH não conta com soberania interna justamente devido à maciça presença internacional e aos “Poderes de Bonn”. Dessa forma, nota-se que a construção de Estado no país está incompleta.

Quanto às estratégias de construção de Estados, percebe-se que a coordenação internacional inicialmente enfocou as matérias securitárias de acordo com o previsto em Dayton, e lidou-se secundariamente com a liberalização. Dessa forma, o não ressurgimento do conflito e a realização de eleições eram as prioridades iniciais. Embora tenha caído no problema ressaltado por Schneckener (2007b) de ter se voltado exclusivamente para as questões securitárias, não lidando com a construção de Estado mais abrangentemente, a estratégia foi bem sucedida no que tange o seu enfoque. Não houve mais combates armados no país, e o Estado recobrou o controle de parte do monopólio do uso da força em seu território (consolidando-se somente nos anos 2000). Já no campo da liberalização, eleições foram realizadas conforme o AQGP determinou; porém, elas cristalizaram no poder as divisões de durante a guerra e não eliminaram as agendas nacional-chauvinistas e irredentistas (RICHMOND; FRANKS, 2009; BIANCHINI, 2005; BASSUENER, 2009). Assim, encontra-se claramente o problema apontado anteriormente a respeito da incompatibilidade entre os imperativos de curto prazo com os objetivos do longo prazo para a construção de Estados. Dayton foi um modo de acabar com a guerra de imediato e não de prover as fundações para um Estado moderno (PFAFF, 2002).

Algum tempo depois, os aspectos da institucionalização foram os norteadores da presença internacional. Essa estratégia se voltou primeiramente às instituições delineadas no AQGP. No entanto, como De Guevara (2005) nota, o AQGP acabou por institucionalizar a existência dos grupos opositores ao Estado bósnio ao incluí-los nos órgãos estatais centrais através das eleições. Isso ensejou um maior intervencionismo por parte dos atores internacionais, notadamente através dos “Poderes de Bonn”. Estes logo passaram a ser utilizados para realizar reformas internas além das previstas no AQGP, visando à integração com a União Europeia e a uma maior eficiência estatal (ZAUM, 2007). Nesse sentido, Ash (2005) salienta que deixou de haver uma construção de Estados no país, para passar a se realizar uma “construção de Estado membro” da UE. No entanto, os “Poderes de Bonn” na verdade corroem as instituições que eles são destinados a erigir e fortalecer na medida em que eles marginalizam as instituições estatais e o devido processo de formulação política (ZAUM, 2007). Desse modo, essa nova capacidade do Alto Representante significou justamente o fim da democracia na BiH, afinal o GAR teria a palavra final em matérias do executivo e do legislativo (lembrando que o Tribunal Constitucional tem participação internacional expressiva) (CHANDLER, 2000).

Portanto, é nos “Poderes de Bonn” que jaz um dos fatores que contribuem para o resultado incompleto da construção de Estado na Bósnia Herzegovina. Com eles, a soberania interna e a autonomia do Estado bósnio estão comprometidas, indo ao encontro da controvérsia fundamental da construção de Estados que é a promoção do autogoverno ao mesmo tempo em que se o limita, como apresentado no arcabouço teórico. No entanto, ela foi agravada por dois fatos. O primeiro diz respeito ao GAR, com a não prestação de contas à população local, mas sim aos onze países do CDCIP e ao Conselho de Segurança da ONU. Já o segundo tem relação com a capacidade de formulação de políticas por parte das autoridades governamentais do país. Esta era deveras restrita, posto que a maior parte das decisões mais importantes até meados de 2006 era tomada exclusivamente pelo GAR. Dessa forma, privaram-se os cidadãos bósnios de qualquer tentativa autóctone de elaboração de projetos distintos para o seu próprio Estado, ao mesmo tempo em que a população responsabiliza o governo central ou local por medidas que não lhe couberam.

Tal disposição traz lampejos de um novo tipo de imperialismo realizado pela União Europeia, um “imperialismo brando” (HETTNE; SÖDERBAUM, 2005). Isso se dá principalmente após 2002, quando a organização estabeleceu um “massivo aparato neocolonial [...] [em] um ato que chegou perigosamente próximo da engenharia política

[...]” na BiH (KHANNA, 2008, p. 32, tradução nossa⁹⁹). Mesmo que se alegue que é um “imperialismo voluntário”, visto que as partes concordaram com o Acordo de Paz de Dayton e suas imposições (ŠABIC, 2005), há de se notar que o CIP sozinho decidiu a respeito da criação dos “Poderes de Bonn” (sendo que o próprio organismo já fora criado fora do escopo das negociações do AQGP). Portanto, o que era uma simples pacificação e auxílio ao restabelecimento do Estado acabou sendo desvirtuado para uma situação que apresenta traços bastante análogos ao colonialismo e ao imperialismo, fato que o próprio Alto Representante Ashdown reconhece (KNAUS; MARTIN, 2003; ASHDOWN apud ŠABIC, 2005).

Ainda assim, hoje o GAR não utiliza os “Poderes de Bonn” com frequência, embora eles permaneçam sendo parte da governança internacional do processo de construção de Estado. Isso se deve ao fato de que negar a autodeterminação ao povo bósnio para construir o seu Estado ficou cada vez mais difícil com a ausência de violência no país e também com a falta de prestação de contas dos representantes internacionais (ZAUM, 2007). Nesse sentido, o fator legitimador da ingerência internacional acabou se tornando a integração europeia a partir de 2006. Mesmo que ela tenha sido inicialmente proposta por atores externos, ela parece ser um dos únicos tópicos que não causam divisões na sociedade bósnia, ou mesmo que quiçá a agrega (BOSE, 2007).

Entretanto, esse elemento coadunante foi posto em xeque a partir de 2008. Como se nota pela taxa de desemprego de cerca de 40% e queda abrupta dos investimentos externos diretos, a Bósnia sofreu severamente com a crise econômica mundial, cujos efeitos ainda estão impactando a União Europeia e o seu processo de integração regional. Desse modo, os discursos nacional-chauvinistas voltaram ao cenário político interno da Bósnia, como no final dos anos 1980 na Iugoslávia. Porém, os impactos de 2008 não se limitam à questão econômica, na medida em que a declaração unilateral de independência do Kosovo e seu posterior reconhecimento por países europeus e norte-americanos novamente despertou o irredentismo da República Srpska e dos cantões de maioria bósnia croata. Essa aplicação genérica do princípio de autodeterminação dos povos, que engendrou tensões na Bósnia no início da década de 1990 (DE PRAT, 1994), retorna à situação dos Bálcãs e mais uma vez afeta o país. Assim, o nacionalismo e o irredentismo surgem novamente como resposta ao desmoronamento de um projeto (a integração europeia) e como sintoma de crises políticas, econômicas e sociais no país.

⁹⁹ No original: “massive neocolonial apparatus [...] [in] an act that came perilously close to political engineering [...]”

Com efeito, nota-se que em nenhum momento a sociedade civil foi o foco principal das iniciativas internacionais de construção de Estado. Através da estratégia focada na sociedade como um todo é que se pode lidar com a ideia subjetiva de Estado, que é outro dos aspectos falhos do Estado bósnio atual. Ainda que Khanna (2008) assevere que há cada vez mais uma identificação do povo com o Estado central, ela não se afigura robusta o suficiente para torná-lo inquestionável ante a população. Então, caso a sociedade houvesse sido enfatizada em algum momento do engajamento internacional, talvez a identificação com o Estado federal por parte das diferentes nacionalidades pudesse ter surgido de forma mais consistente. Contudo, Celador (2005) e Bose (2007) ressaltam que a ideia subjetiva de Estado, especialmente a ideia de nação bósnia, é difícil e improvável de ser inculcada na população através de ações realizadas por atores externos, e que as medidas com esse intuito devem partir de dentro da sociedade.¹⁰⁰ Ou seja, uma iniciativa desse tipo não justificaria a continuada presença internacional na BiH.

Não obstante isso, a estratégia de retirada foi negligenciada por muito tempo no país. Isso ocorreu parcialmente por causa do constante reajuste de foco por parte do CIP em relação à construção de Estado, mas também porque o próprio AQGP não determina os objetivos finais do engajamento internacional para esse fim. Todavia, uma estratégia de desengajamento internacional começou a ser elaborada a partir de 2006, mais especificamente a partir de 2008 com a “Agenda 5+2”. Ainda assim, vale ressaltar que uma das duas condições permanece vaga e aberta a (re)interpretações, nomeadamente a que exige uma avaliação positiva da situação interna pelo CDCIP, mesmo que o restante esteja bem delimitado.

Dessa forma, a Missão das Nações Unidas na Bósnia Herzegovina divergiu da tendência geral, pois desenvolveu e executou uma estratégia bem definida para a sua saída, ainda que por pressão dos Estados Unidos. Isso foi bastante facilitado com a definição clara e objetiva do seu mandato no Acordo de Paz de Dayton. De acordo com ele, o papel do Conselho de Segurança da ONU seria o de realizar tarefas relacionadas ao policiamento e a aplicação da lei no Estado bósnio através da Força-Tarefa Policial Internacional, ou seja, uma abordagem limitada ao controle da manutenção da ordem pública. Esta cairia na estratégia de enfatizar a segurança, mostrada anteriormente na Seção 2.3, e de fato executada na Bósnia Herzegovina nos primeiros anos de presença internacional, como já visto.

¹⁰⁰ É notável que a própria existência de uma nação bósnia seja questionável, visto que pertenciam à Iugoslávia.

No entanto, o mandato da missão foi aumentado desde a criação da MINUBH pelo CSNU, que seguiu sugestões do Secretário-Geral da ONU de inclusão de um componente civil e de remoção de minas terrestres. Posteriormente, ele foi ganhando novos aspectos, seja por sua implementação em campo, seja pela evolução da abordagem internacional como um todo. A MINUBH através de sua Unidade de Assuntos Cíveis passou a fomentar o diálogo entre nacionalidades diferentes, abrindo canais de comunicação e negociação através da Linha Limite Interentidades. Já pelos fundos que a Administração da missão controlava diretamente, puderam-se executar projetos de reconstrução da infraestrutura e reabilitação econômica para a retomada de serviços essenciais. Além disso, a MINUBH também fez papel de coordenação das ações de outras dez organizações relacionadas à ONU, trabalhando em conjunto com elas para a obtenção de suas metas. Com o passar do tempo, a missão também ganhou aspectos de reforma das instituições estatais de acordo com a evolução do engajamento internacional como um todo. Devido a essa variada gama de atividades, nota-se que a MINUBH seguiu uma estratégia global de construção de Estados em campo, a qual incluiu elementos das quatro estratégias apresentadas na Seção 2.3. Isso se deu, mesmo que a missão tenha sido formalmente limitada pelo AQGP a questões pertinentes somente à estratégia de segurança primeiro.

Em adição a isso, a MINUBH também acabou se tornando a principal agência em campo na Bósnia em matérias cíveis de construção de Estado. O Gabinete do Alto Representante deveria ter cumprido esse papel, mas não logrou desempenhá-lo. Primeiro, porque ele não possuía de modo geral prerrogativas tão significativas quanto às da MINUBH em relação às organizações da família ONU para o cumprimento do seu mandato. Segundo, essa iniciativa de coordenação das atividades cíveis não partiu do GAR no começo do engajamento internacional. Dado isso, a MINUBH preencheu o espaço vazio deixado inicialmente pelo GAR, e depois até mesmo divergia dele.

Entretanto, as atividades de construção de Estado na estratégia abrangente da MINUBH tiveram de ser postas de lado no ano 2000. Esse fato aconteceu dado que a ONU passava por restrições orçamentárias ditadas pelo Congresso dos Estados Unidos. Este não desejava financiar tarefas de construção de Estado. Por isso, a MINUBH teria de se focar somente no seu mandato restrito à FTPI para atingir condições de retirada. Então, com a pressão externa, a MINUBH elaborou uma estratégia de saída e a botou em prática. O CSNU considerou que a missão obteve êxito, e ela foi descontinuada no final de 2002, quando a União Europeia e o GAR — agora também Representante Especial da UE —

assumiram as suas tarefas. A organização ficaria com o mandato da FTPI, enquanto que o GAR cuidaria dos outros aspectos. Assim, a UE assumiria plenamente a construção de Estado na Bósnia Herzegovina, substituindo o Conselho de Segurança das Nações Unidas, que se fizera presente através da MINUBH.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações do Conselho de Segurança das Nações Unidas foram bastante desconexas durante a Guerra da Bósnia, pois o organismo não conseguira lidar adequadamente com as divergências entre as grandes potências. Dessa forma, coube a ele realizar as tarefas minimamente consensuais, ou seja, as humanitárias. Contudo, as Forças de Proteção da ONU não foram capazes de conter os diversos massacres perpetrados contra civis na Bósnia, porque não havia uma política única determinada para suas ações. Assim, o órgão ficou bastante desacreditado, engendrando sua marginalização nas negociações de paz de Dayton.

O Acordo-Quadro Geral para a Paz definiu os padrões da cooperação internacional ocidental ao fim da Guerra Fria ao dar uma nova razão de ser à Organização do Tratado do Atlântico Norte. Sendo assim, as potências europeias e os Estados Unidos compartilhariam a Bósnia como sua zona de influência em detrimento da Rússia, visto que o colapso soviético criara um vácuo de poder na região. Os EUA ficariam com o comando militar, e a Comunidade Europeia (e posteriormente a UE) com o civil através do Gabinete do Alto Representante.

Nesse contexto, o Conselho de Segurança serviu apenas para endossar essas mudanças no sistema internacional ao aprovar o AQGP e a consequente presença ocidental na Bósnia, militar e civil, em resolução sua sob o capítulo VII da Carta da ONU. Ademais, coube ao órgão somente acatar o papel que lhe fora atribuído nas negociações de paz — das quais sequer fizera parte —, qual seja a Força-Tarefa Policial Internacional. Entretanto, uma vez no campo de operações, a Missão das Nações Unidas na Bósnia Herzegovina (que incluía a FTPI) passou a ser a principal agência para os aspectos civis da construção de Estado ao invés do GAR. Ela gerenciava uma vasta gama de atividades que iam muito além do policiamento civil e aplicação da lei definidos no AQGP, bem como tinha mais poderes a respeito do processo de construção de Estados do que o próprio GAR em um primeiro momento, haja vista o seu controle e coordenação sobre os projetos executados na BiH pelas organizações internacionais relacionadas à ONU.

Não obstante isso, a sua liderança começou a ser tolhida com o passar do tempo. Com a anuência do CSNU, o GAR foi investido de maiores capacidades, notadamente os “Poderes de Bonn”. Isso consequentemente significava uma maior presença dos países europeus, agora representados pela União Europeia. Ademais, os Estados Unidos foram gradualmente se desvencilhando do seu comprometimento com o

país, visto que o seu Congresso não queria financiar a construção de Estados. Destarte, a MINUBH viu-se constringida a realizar um plano de saída do país baseado no enfoque restrito de Dayton a respeito do seu papel na construção do Estado bósnio. As tarefas da missão foram assumidas pela União Europeia após a sua saída da Bósnia três anos depois da elaboração desse plano. Se, por um lado, a Missão Policial da UE substituía a FTPI, por outro, o GAR tomaria para si as demais tarefas civis da construção de Estado que vinham sendo executadas pela missão da ONU.

Contudo, essa apropriação do processo por parte da UE representou mais uma vez uma mudança maior na relação entre as grandes potências. Os Estados Unidos voltaram o seu foco para longe dos Bálcãs depois de 2001, especialmente para o Afeganistão e o Iraque. Aliás, as ações da OTAN no Afeganistão tiraram da Bósnia o papel definidor da cooperação entre as grandes potências ocidentais. Desse modo, o país passaria a ser zona de influência somente da UE. Isso se evidencia pelo fato de que todos os principais cargos de governança internacional na Bósnia passaram a ser de oficiais europeus. O GAR fundiu-se com a representação da UE para a BiH, e a presença militar passou da OTAN para a União Europeia, fatos esses que foram novamente endossados pelo CSNU. Portanto, a construção de Estado na Bósnia Herzegovina passou a ser um fator importante para a integração continental europeia, qual seja, o de balizador de uma política de defesa e de segurança comum aos países membros da UE.

Desse modo, o fracasso na Bósnia poderia significar o fracasso também dessa política. Por isso teria havido um período muito próximo do colonialismo e do imperialismo no país, no qual mais de 500 decisões foram impostas à sociedade bósnia pelo Alto Representante visando à harmonização do Estado a padrões da UE para uma futura integração ao bloco. Enfim, após ter-se implementado a maioria das mudanças necessárias, foram estabelecidos cinco critérios e duas condições a serem atingidos para que o processo de construção de Estado por atores internacionais seja findado na Bósnia. A maioria desses diz respeito, *grosso modo*, a uma adequação às normas da UE. Todavia, uma das duas condições instituídas permanece muito vaga. Esta tem relação com o reconhecimento da estabilidade na BiH, que fica a critério da UE decidir se ela existe ou não.

Ademais, considerando-se as características de um Estado moderno conforme apresentadas antes, observa-se que o processo de construção de Estados realizado na Bósnia Herzegovina obteve sucesso em algumas áreas, mas em outras não. Hoje o Estado bósnio é uma organização singular que exerce controle relativamente centralizado sobre a

população do seu território, possuindo subdivisões formalmente coordenadas entre si e funcionando lógica e permanentemente. Ele também possui a capacidade de cobrança de impostos, o que pode garantir sua subsistência econômica (ao menos teoricamente). Contudo, não se verifica um completo monopólio do uso legítimo da força, mesmo que haja uma polícia no âmbito federal e forças armadas unificadas, uma vez que as entidades ainda retêm as suas polícias e forças armadas específicas. Além disso, observou-se que ainda há parcelas da população que não compartilham da ideia subjetiva de Estado, questionando a própria existência deste. Não há uma nação nem a noção de interesse nacional no país, exceto uma vontade de integração com a UE. Mas o que é mais significativo é que a Bósnia Herzegovina não possui nem autonomia nem plena soberania. Embora o país seja reconhecido internacionalmente, viu-se que ele não tem soberania interna justamente devido à maciça presença internacional. Entretanto, as outras lacunas não parecem justificar a manutenção dessa presença: como apresentado, a ideia subjetiva de Estado dificilmente pode ser inculcada por atores externos na população nativa; e o incompleto monopólio do uso da força não parece se afigurar de alto risco, ou pelo menos de risco suficiente para manter-se uma presença internacional tão intrusiva.

Assim, pode-se dizer que hoje a ingerência da UE na Bósnia Herzegovina para a construção de seu Estado se justifica internacionalmente de duas maneiras: a integração com os países do bloco e a suposta existência de instabilidade política interna. Este seria o motivo principal para ainda haver a autorização do CSNU para a construção de Estado no país. Porém, quem determina se há ou não instabilidade permanece sendo as próprias potências europeias. Por trás disso, a constante constatação de que o discurso nacionalista se mantém na BiH se torna um artifício para a manutenção da presença da UE no país. Mas a própria despolitização do processo de construção de Estados (como apontada na seção 2.4) na Bósnia pode acabar gerando essas plataformas políticas nacionalistas. Ou seja, se houver uma preocupação genuína com a estabilidade bósnia, a retirada se faz necessária. Senão se permanecerá em um círculo vicioso em que a presença internacional alimenta a instabilidade e o chauvinismo, o que, por sua vez, justifica a existência dessa presença.

Entretanto, as potências europeias não devem ter interesse em avaliar positivamente a BiH, porque isso significaria a perda do mandato do CSNU baseado no capítulo VII da Carta da ONU para intervir nos assuntos internos bósnios — militarmente, se preciso. Portanto, é provável que esse reconhecimento de estabilidade venha a ocorrer somente após a integração da BiH ao bloco se tornar um fato consumado sem retorno, visto

que a região é de vital importância para as rotas de comércio mundiais, isto é, para a Nova Rota da Seda.

Dito isso, pode-se responder a pergunta do trabalho afirmando que o Conselho de Segurança desempenhou um papel conformado às grandes potências na construção de Estado na Bósnia Herzegovina, ainda que em campo tenha executado tarefas distintas daquelas definidas por elas. Na análise do nível local da construção de Estado na Bósnia, foi possível perceber que desde o início as iniciativas tomadas pelo CSNU através da MINUBH não se limitaram ao que se decidira em Dayton. Buscou-se uma estratégia global, enquanto o que se pretendia era uma estratégia voltada somente para a segurança pública e a aplicação da lei. Contudo, o CSNU também teve o papel de se acomodar às mudanças ocorridas entre as grandes potências, mormente as ocidentais. Isso significou primeiro que ele seria posto de lado para justificar a cooperação transatlântica, e depois para mudar o foco da presença internacional na Bósnia para a União Europeia.

Entretanto, pode-se compreender essa transferência de responsabilidades dos Estados Unidos e do CSNU sobre a BiH para a UE também como sinal marcante de uma nova governança global. Como Reis (2012) afirma, os EUA mostraram-se incapazes de executar sozinhos os projetos da Nova Rota da Seda, crucial para a liderança mundial. Para isso, a liderança estadunidense passou a apresentar um perfil mais coletivo, compartilhada com regiões certamente alinhadas a si, para a realização desses projetos (como o engajamento da OTAN no Afeganistão, de suma importância para a Nova Rota da Seda, e da UE na própria Bósnia).

Isso é sintomático de uma nova ordem mundial encaminhando-se para a multipolaridade, o que demanda uma nova governança global. Nesse sentido, a União Europeia entrou no caso bósnio como uma organização que deve lidar com seus problemas regionais em vez de deixá-los na mão do líder (os EUA) e/ou do órgão máximo para a segurança mundial (o CSNU). Assim, o próprio Conselho de Segurança estaria apenas cumprindo o seu papel nessa nova ordem, haja vista que a Carta da ONU prevê a existência de arranjos regionais securitários em seu capítulo VIII. Então, encontra-se um reflexo prático da ideia de Graham e Felício (2005) de “mecanismos regionais de segurança global”¹⁰¹, em que cada organização regional se responsabiliza pela manutenção da paz e da segurança em sua própria região em consonância com o CSNU, que serviria de condutor das medidas tomadas em nome da paz e da segurança do globo e de conciliador

¹⁰¹ Tradução livre. O termo utilizado em inglês é *regional-global security mechanisms*, que também pode ser mais literalmente traduzido como “mecanismos de segurança global-regional”.

das disputas inter-regionais (até mesmo porque a Nova Rota da Seda conecta essas regiões). Por conseguinte, o CSNU teria sido tolhido na BiH não apenas por descontentamento estadunidense com iniciativas de construção de Estados, mas também porque se estava dando passagem para a UE em uma nova ordem global em que regiões assumem os seus encargos. Ou seja, o CSNU já havia cumprido com o seu propósito de conciliar (e apaziguar) os interesses inter-regionais, não interessando a construção do Estado bósnio em um sentido mais amplo.

Por consequência, a hipótese do trabalho de que o CSNU possui autonomia em relação aos seus membros se verifica parcialmente. Enquanto o órgão pôde agir na Bósnia, ele de fato foi atrás de medidas de construção de Estado mais abrangentes (em desacordo com o que lhe fora estritamente designado no AQGP). Ainda assim, suas ações foram limitadas quando houve mudanças na relação entre as grandes potências, isto é, quando a União Europeia assumiu o processo de (re)construção do Estado na Bósnia Herzegovina, reconhecendo seu papel na nova governança global. Desse modo, corrobora-se a visão de que a liberdade do CSNU diz mais respeito à implementação das resoluções do que a elaboração dos seus desígnios.

Também é possível concluir da pesquisa feita que a construção de Estados foi mais intrusiva quando realizada por parte da UE sem a presença ou coordenação do CSNU. Nota-se que, embora a transição para o bloco já tenha se iniciado antes da saída deste órgão, os traços mais unilaterais e de maior ingerência por parte da UE só vieram a ocorrer na Bósnia Herzegovina após a saída da MINUBH, erodindo a legitimidade da (re)construção do Estado como um todo. Dado isso, infere-se que missões ou operações de construção de Estados têm um caráter mais intervencionista (e de menor legitimidade) quando realizadas fora do âmbito do CSNU. Isso acontece principalmente por causa da falta de prestação de contas e responsabilização a um maior número de atores internacionais das diversas regiões do globo. Não estando no escopo do Conselho de Segurança, a missão de construção de Estados é mais livre, e os agentes internacionais podem agir ao seu bel prazer — do mesmo modo que aconteceu na BiH.

Por isso, recomenda-se que esse tipo de operação seja posto em prática somente pelo CSNU através de uma missão sua, nos mesmos moldes do que veio a ocorrer no Haiti e no Timor Leste. Embora a (re)construção de Estados realizada por atores externos seja inerentemente paradoxal, especialmente no que tange à violação de princípios de não ingerência e autodeterminação, como mostrado no arcabouço teórico, ela somente se legitima através da implementação realizada pelo Conselho de Segurança. De fato, hoje

esse órgão das Nações Unidas é fundamental para garantir a legitimação de tais iniciativas quando realizadas por outros atores que não ele (como a UE na BiH). No entanto, essa disposição securitária que envolve assuntos internos é e deve ser somente de prerrogativa do CSNU — afinal ele é o órgão que tem autoridade e poderes superiores a qualquer outro arranjo de segurança existente, de acordo com o Direito Internacional, inclusive para determinar quando um assunto interno representa uma ameaça à paz e à segurança internacionais.

Com isso não se quer dizer que o CSNU deva realizar a (re)construção de Estados sempre assumindo a autoridade máxima no país. Pelo contrário, essas situações devem tentar ser resolvidas por negociações e diálogo direto o máximo possível antes que qualquer atitude desse tipo seja tomada. Somente quer-se asseverar que, caso uma medida drástica seja necessária, a sua execução deve ficar a cargo do CSNU, posto que possua legitimidade e autoridade maiores do que outros arranjos possam ter para lidar com assuntos extremamente sensíveis como a limitação de soberania para a construção de Estados.

É esse papel fundamental de lidar legitimamente com a (re)construção de Estados em situações críticas que pode vir a determinar a importância do CSNU no médio e longo prazo. No entanto, com a multipolaridade no sistema internacional sendo gradualmente consolidada com a emergência das regiões, faz-se necessária uma reforma desse organismo para que ele não careça de legitimidade e funcionalidade — pilares de sustentação fundamentais a qualquer concerto internacional —. O papel de conciliação das divergências inter-regionais não pode ser realizado adequadamente pelo CSNU com a ausência dos países que são líderes regionais no fórum decisório. Portanto, é somente com uma reforma sua que o Conselho de Segurança da ONU poderá continuar desempenhando o seu papel vital para a paz e a segurança mundiais.

6 REFERÊNCIAS

AFP; PUBLICO.PT. Missão da ONU na Bósnia-Herzegovina prolongada até 15 de Julho. **Público**, [s.l.], 4 de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.publico.pt/Mundo/missao-da-onu-na-bosniaherzegovina-prolongada-ate-15-de-julho-159289>>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

AGNU (Assembleia Geral das Nações Unidas). **The Fall of Srebrenica**. Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35. Documento A/54/549 de 15 de novembro de 1999. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/348/76/IMG/N9934876.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 de junho de 2012.

_____. **United Nations Millennium Declaration**. Documento A/RES/55/2. 18 de setembro de 2000.

_____. **2005 World Summit Outcome**. Documento A/60/L.1 de 15 de setembro de 2005.

ALEMANHA. Die Bundesregierung. **Aktionsplan**: „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berlim, 12 de maio de 2004.

APOSTOLOVA, Maria Stefanova. Iugoslávia: crônica de uma crise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 37, n. 1, p. 82–105, 1994.

ASH, Timothy Garton. The Sultanate of Europe: let EU envelop the Balkans. **Los Angeles Times**, Los Angeles, opinion, 14 de abril de 2005. Disponível em: <<http://www.christusrex.org/www1/news/lat-4-15-05a.html>>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

BAKER, Pauline H. The Dilemma of Democratization in Fragile States. **UN Chronicle**, 7 billion people 1 United Nations: hand in hands, vol. 48, n. 4, 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/home/archive/issues2011/7billionpeople1unitednations/dilemmaofdemocratizationinfragilestates>>. Acesso em: 24 de maio de 2012.

BALIQUI, Bekim. **Externes State-Building durch die Vereinten Nationen**: Am Fallbeispiel des Kosovo. 2008. Dissertação (Doutorado em Ciências Políticas) – Universidade de Viena, Viena, agosto de 2008.

BASSUENER, Kurt. Bosnia's phony transition: the mirage of Bosnian democracy and false assumptions of the EU. In: **MEĐUNARODNA KONFERENCIJA.1989–2009 godine prevrata**: početak inkluzije ili ekskluzije? Sarajevo: Heinrich Böll Stiftung, 2009. p. 195–202.

BASTOS, Carla L. **Intervenções humanitárias**: responsabilidade de proteger? 2009. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) — Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BENNER, Thorsten; BINDER, Andrea; ROTMANN, Philipp. **Learning to Build Peace?** United Nations Peacebuilding and Organizational Learning: Developing a Research Framework. Berlim: Global Public Policy Institute, 2007. (GPPi Research Paper Series n. 7). Disponível em:

<http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPiRP_LearningToBuildPeace_Feb2007final.pdf>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

BENNER, Thorsten; MERGENTHALER, Stephan; ROTMANN, Philipp. **The New World of UN Peace Operations: Learning to build peace?** Oxford: Oxford University Press, 2011.

BIANCHINI, Stefano. Etno-política e *State-Building*: il problema controverso dell'efficienza istituzionale in Bosnia-Erzegovina. **Scienza & Politica**, 33, 2005.

BIH (Bósnia Herzegovina). Tribunal Constitucional. **Partial Decision U 5/98 III of 1 July 2000**. Sarajevo, 1 de julho de 2000.

_____. **Bjelašnica Declaration**: putting people first. Bjelašnica, 30 de abril de 2003. Disponível em: <http://www.ohr.int/archive/bjelasnica-declaration/default.asp?content_id=29804>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

BLANCO, Ramon. State-building: uma perspectiva crítica. **Cabo dos Trabalhos: Política Internacional e Resolução de Conflitos**, n. 3, 2009. Disponível em: <<http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n3/ensaios.php>>. Acesso em: 24 de maio de 2012.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, vol. 1. 11ª edição. Tradução de Carmen Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOJOVIC, B. I. Bosnie-Herzegovine: pour une solution équitable, pour un arrêt immédiat des hostilités. **Hérodote**, Paris, n. 67, 1992.

BOSE, Sumantra. Bosnia. In: _____. **Contested Lands: Israel–Palestine, Kashmir, Bosnia, Cyprus, and Sri Lanka**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2007. Cap. 3.

BOSNIAN Serb 'Iron Lady' released. **BBC News**, 27 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8327714.stm>>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An agenda for democratization**. Nova Iorque: United Nations, 1996.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. **Convenção sobre direitos e deveres dos Estados**, assinada em Montevideú, Uruguai, em 26 de dezembro de 1933. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/direito-internacional-publico/m_747>. Acesso em: 20 de maio de 2012.

_____. Ministério de Relações Exteriores. **Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na abertura do debate geral da 60ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas**. Nota à imprensa nº 483. Nova Iorque, 17 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2005/09/17/discurso-do-ministro-de-estado-das-relacoes>>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

BRINKERHOFF, D. **Governance in Post-conflict Societies: Rebuilding Fragile States**. Londres: Routledge, 2007.

BSIS. **From Peace- to State-Building in Bosnia: The Impact of NATO Defence Reform and EU Police Reform**. Report of the Workshop held on 18 September 2008 at the University of Kent, Brussels School of International Studies (BSIS), 2008.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations**. Brighton: Wheatsheaf Books, 1983.

CALL, Charles T.; COUSENS, Elizabeth M. **Ending wars and building peace**. Nova Iorque: International Peace Academy, março de 2007. (Coping with crises working paper series).

CAPLAN, Richard. **International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

_____. State Building Challenges in Bosnia and Herzegovina: interview with Richard Caplan. Entrevistador: Lana Pasic. **Balkananalysis.com**, [s.l.], 13 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.balkananalysis.com/bosnia/2012/02/13/state-building-challenges-in-bosnia-and-herzegovina-interview-with-richard-caplan/>>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

CDCIP (Conselho Diretivo do Conselho de Implementação da Paz). Ministerial meeting of the Steering Board and of the Presidency of Bosnia-Herzegovina. **PIC Paris Conclusions**. Paris, reunião ministerial de 14 de novembro de 1996. Disponível em: <http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5173>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

_____. Ministerial meeting. **PIC Sintra Declaration**. Sintra, 30 de maio de 1997. Disponível em: <http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5180>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

_____. Political directors. **Communique by the PIC Steering Board**. Bruxelas, 6 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=6504>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

_____. Political directors. **Declaration by the Steering Board of the Peace Implementation Council**. [S.l.], 27 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=41352>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

CELADOR, Gemma C. Police reform: peacebuilding through 'democratic policing'? **International Peacekeeping**, v. 12, n. 3, p. 364-376, 2005.

CHANDLER, David. **Bosnia: faking democracy after Dayton**. 2ª edição. Londres: Pluto Press, 2000.

_____. **International State-Building: beyond conditionality, beyond sovereignty**. Bruxelas: Royal Institute for International Relations, 2005.

_____. State-building in Bosnia: the limits of 'informal trusteeship'. **International Journal of Peace Studies**, vol. 11, n. 1, Spring/Summer 2006.

_____. Great Power responsibility and “Failed States”: Strengthening sovereignty? In: RAUE, Julia; SUTTER, Patrick (eds.). **Facets and practices of state-building**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. (Legal aspects of international organizations, v. 49).

CHESTERMAN, Simon. **You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

_____. State-building and the United Nations: a critical overview. In: RAUE, Julia; SUTTER, Patrick (eds.). **Facets and practices of state-building**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. (Legal aspects of international organizations, v. 49).

CHESTERMAN, Simon; IGNATIEFF, Michael; THAKUR, Ramesh. **Making States Work: From State Failure to State-building**. Nova Iorque: International Peace Academy, julho de 2004.

CHOPRA, Jarat. Introducing peace maintenance. In: CHOPRA, Jarat. **The Politics of Peace-Maintenance**. Boulder, CO: Lynne Renner, 1998.

CI (Conferência Internacional). **Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land**. A Haia, 18 de outubro de 1907. Disponível em: <<http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/195>>. Acesso em: 25 de maio de 2012.

CIP (Conselho de Implementação da Paz). Peace Implementation Conference. **PIC London Conclusions**. Londres, reunião de 5 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5175>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

_____. **PIC Bonn Conclusions**. Bonn, reunião de 10 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

_____. **Declaration of the Peace Implementation Council**. Bruxelas, 24 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5200>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

CIJ (Corte Internacional de Justiça). **Arrêt du 22 décembre 1986 sur Différend Frontalier (Burkina Faso v. Mali)**. CIJ Recueil 1986. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/69/6447.pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2012.

COELHO, Joseph B. **Building stable and effective states through international governance: the politics of technocratic interventions**. 2008. Dissertação (Doutorado em Assuntos Internacionais e Política Pública) — Department of Political Science, Northeastern University, Boston MA, outubro de 2008.

COUSENS, Elizabeth; HARLAND, David. Post-Dayton Bosnia and Herzegovina. In: DURCH, William J. **Twenty-first-century peace operations**. Washington DC: United States Institute of Peace, 2006.

COX, Marcus. **Strategic Approaches to International Intervention in Bosnia and Herzegovina**. Genebra: CASIN, 1998.

_____. **State Building and Post-Conflict Reconstruction: The Lessons from Bosnia.** Genebra: CASIN, 2001.

COYNE, Christopher J. Reconstructing weak and failed states: foreign intervention and the nirvana fallacy. **Foreign Policy Analysis**, v. 2, 343-360, 2006.

CSNU (Conselho de Segurança das Nações Unidas). **Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1026 (1995).** Documento S/1995/1031. Nova Iorque, 13 de dezembro de 1995a.

_____. **Resolution 1035 (1995) on The situation in Bosnia and Herzegovina.** Nova Iorque, documento S/RES/1035 (1995) adotado em 21 de dezembro de 1995b.

_____. **Report of the Secretary-General pursuant to resolution 1035 (1995).** Documento S/1996/210. Nova Iorque, 21 de março de 1996a.

_____. **Final report pursuant to Security Council resolution 900 (1994).** Documento S/1996/381. Nova Iorque, 28 de maio de 1996b.

_____. **Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1035 (1995).** Documento S/1996/1017. Nova Iorque, 9 de dezembro de 1996c.

_____. **Resolution 1088 (1996) on The situation in Bosnia and Herzegovina.** Nova Iorque, documento S/RES/1088 (1996) adotado em 12 de dezembro de 1996d.

_____. **Resolution 1112 (1997) on The situation in Bosnia and Herzegovina.** Nova Iorque, documento S/RES/1112 (1997) adotado em 12 de junho de 1997a.

_____. **Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina.** Documento S/1997/966. Nova Iorque, 10 de dezembro de 1997b.

_____. **Resolution 1144 (1997) on The situation in Bosnia and Herzegovina.** Nova Iorque, documento S/RES/1144 (1997) adotado em 19 de dezembro de 1997c.

_____. **Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina.** Documento S/1998/491. Nova Iorque, 10 de junho de 1998a.

_____. **Resolution 1184 (1998) on The situation in Bosnia and Herzegovina.** Nova Iorque, documento S/RES/1184 (1998) adotado em 16 de julho de 1998b.

_____. **4154th meeting.** Documento S/PV.4154. Nova Iorque, 13 de junho de 2000a.

_____. **Resolution 1305 (2000) on The situation in Bosnia and Herzegovina.** Nova Iorque, documento S/RES/1305 (2000) adotado em 21 de junho de 2000b.

_____. **4245th meeting.** Documento S/PV.4245. Nova Iorque, 12 de dezembro de 2000c.

_____. **4330th meeting.** Documento S/PV.4330. Nova Iorque, 15 de junho de 2001a.

_____. **4379th meeting.** Documento S/PV.4379. Nova Iorque, 21 de setembro de 2001b.

_____. **4484th meeting.** Documento S/PV.4484. Nova Iorque, 5 de março de 2002a.

_____. **4555th meeting.** Documento S/PV.4555. Nova Iorque, 19 de junho de 2002b.

_____. **4631st meeting.** Documento S/PV.4631. Nova Iorque, 23 de outubro de 2002c.

_____. **Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina.** Documento S/2002/1314. Nova Iorque, 2 de dezembro de 2002d.

_____. **4661st meeting.** Documento S/PV.4661. Nova Iorque, 12 de dezembro de 2002e.

_____. **Letter dated 12 October 2006 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.** Thirtieth report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, 1 February-30 June. Documento S/2006/810. Nova Iorque, 13 de outubro de 2006.

_____. **Letter dated 2007/05/03 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.** Report of the High Representative for Bosnia and Herzegovina to the Security Council, 1 July 2006-31 March 2007. Documento S/2007/253. Nova Iorque, 3 de maio de 2007.

_____. **Letter dated 2008/05/06 from the Secretary-General to the President of the Security Council.** Thirty-third report of the High Representative for Bosnia and Herzegovina to the Security Council, 1 October 2007-31 March 2008. Documento S/2008/300. Nova Iorque, 7 de maio de 2008a.

_____. **Letter dated 2008/11/13 from the Secretary-General to the President of the Security Council.** Thirty-fourth report of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, 1 April-31 October 2008. Documento S/2008/708. Nova Iorque, 24 de novembro de 2008b.

_____. **Letter dated 2009/11/12 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.** Thirty-sixth report of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, 1 May-31 October 2009. Documento S/2009/588. Nova Iorque, 12 de novembro de 2009.

_____. **Letter dated 2010/05/14 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.** Thirty-seventh report of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, 1 November 2009 to 30 April 2010. Documento S/2010/235. Nova Iorque, 17 de maio de 2010a.

_____. **Letter dated 2010/11/08 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.** Thirty-eighth report of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, 1 May-15 October 2010. Documento S/2010/575. Nova Iorque, 8 de novembro de 2010b.

_____. **Letter dated 2011/05/03 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.** Thirty-ninth report of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, 16 Oct. 2010-20 Apr. 2011. Documento S/2011/283. Nova Iorque, 4 de maio de 2011a.

_____. **Letter dated 3 November 2011 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.** Fortieth report of the High Representative for Bosnia

and Herzegovina, 21 April-15 October 2011. Documento S/2011/682. Nova Iorque, 4 de novembro de 2011b.

_____. **6659th meeting**. Documento S/PV.6659. Nova Iorque, 15 de novembro de 2011c.

_____. **Letter dated 2012/05/09 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council**. Forty-first report of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, 16 Oct. 2011-20 Apr. 2012. Documento S/2012/307. Nova Iorque, 9 de maio de 2012.

DE GUEVARA, Berit Bliesemann. External state-building in Bosnia and Herzegovina: a boost for the (re-)institutionalization of the State or a catalyst for the establishment of parallel structures? **Kakanien Revisited**, 26 de fevereiro de 2005.

_____. **States of conflict**: a case study on peace-building in Bosnia and Herzegovina. Londres: IPPR, novembro de 2009.

DE PRAT, Cesáreo R. Aguilera. Los nacionalismos en la desintegración de Yugoslavia. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 27, Percepción de las amenazas: Políticas de defensa y seguridad, p. 77–93, outubro de 1994

DE WET, E. **The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council**. Oxford: Hart Publishing, 2004.

DETAILED map of Bosnia-Herzegovina. **Escape Artist**, [s.l.], 2012. Escala: 1:10.000.000. Disponível em: <http://www.escapeartist.com/Live_In_Bosnia-Herzegovina/Map_Of_Bosnia-Herzegovina/>. Acesso em: 16 de junho de 2012.

DURSUN-OZKANCA, Oya. Does it take four to tango? A comparative analysis of international collaboration on peacebuilding in Bosnia and Herzegovina and Kosovo. **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, vol. 12, n. 4, p. 437–456, dez. 2010.

DZIEDZIC, Michael J.; BAIR, Andrew. Bosnia and the International Police Task Force. In: OAKLEY, Robert B.; DZIEDZIC, Michael J.; GOLDBERG, Eliot M. **Policing the New World Disorder**: peace operations and public security. Washington DC: National Defense University Press, 1998. p. 253–314.

EC (European Commission). **Final declaration**. Zagreb Summit of 24 November 2000. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

_____. External relations directorate general. Directorate Western Balkans. **Bosnia and Herzegovina Country Strategy Paper 2002-2006**. [S.l.], [2001]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/bosnia_country_strategy_en.pdf>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

_____. General Affairs & External Relations Council. **The Thessaloniki agenda for the Western Balkans**: Moving towards European Integration. Western Balkans — Council Conclusions. Tessalônica, 16 de junho de 2003a. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_agenda_en.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

_____. **EU-Western Balkans Summit – Declaration**. Tessalônica, 21 de junho de 2003b. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

EUA (Estados Unidos da América). The White House. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington DC, setembro de 2002.

EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. The Responsibility to Protect. **Foreign Affairs**, v. 81, n. 6, p. 99–110, nov./dez. 2002.

FOX, Gregory H. **Humanitarian occupation**. Cambridge, RU: Cambridge University Press, 2008.

FRITZ, Verena; MENOCAL, Alina Rocha. **Understanding State-Building from a Political Economy Perspective: An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons for International Engagement**. Londres: Overseas Development Institute, setembro de 2007. (Report for DFID's Effective and Fragile States Teams). Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/resources/docs/1979.pdf>>. Acesso em: 22 de maio de 2012.

FUKUYAMA, Francis. **State-Building: Governance and World Order in the 21st Century**. Ithaca: Cornell University Press, 2004a.

_____. The imperative of state-building. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 2, p. 17-31, abril de 2004b.

GAR (Gabinete do Alto Representante). **The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina**. Assinado em 14 de dezembro de 1995. Disponível em: <http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380>. Acesso em: 10 de junho de 2012.

_____. **Decision imposing the Law on the Flag of BiH**. Sarajevo, 3 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=344>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

_____. **Decision Enacting the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina**. Sarajevo, 3 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=28606>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

_____. **HR's decisions**. [S.l.]: Office of the High Representative, 2012. Disponível em: <<http://www.ohr.int/decisions/archive.asp>>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

GEHRING, Thomas; DORSCH, Christian. The Sources of Organizational Autonomy: Sociological Systems Theory and Lessons from and the UN Security Council. In: 7th PAN-EUROPEAN INTERNATIONAL RELATIONS CONFERENCE. **Re-discovering International Organizations**. Stockholm: September 2010.

GLENNY, Misha. **The Balkans: nationalism, war, and the great powers, 1804–1999**. Nova Iorque: Penguin Books, 2001.

GOGA, Slavomir. The role of UN during and after the war in Bosnia-Herzegovina. In: 4th CEEISA CONVENTION. **Panels and themes of CEEISA's 4th convention**. Tartu, Estônia: Universidade de Tartu, 25-26 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.ceeisaconf.ut.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=166445/Goga.doc>>. Acesso em: 20 de maio de 2012.

GORDON, Stuart; TOASE, Francis. Introduction. In: GORDON, Stuart; TOASE, Francis (eds.). **Aspects of Peacekeeping**. Londres: Frank Cass Publishers, 2001. (The Sandhurst Conference series, n. 2).

GRAHAM, Kennedy; FELÍCIO, Tânia. **Regional Security and Global Governance: A Proposal for a 'Regional-Global Security Mechanism' in Light of the UN High-Level Panel's Report**. Bruxelas: IRRI-KIIB, janeiro de 2005. (Egmont paper n. 4) Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/8985/1/ep4.pdf>>. Acesso em: 3 de julho de 2012.

GUIMARÃES, Bruno Gomes; REIS, João Arthur da Silva. Uma nova trajetória? O Conselho de Segurança da ONU e intervenções humanitárias. In: SEMINÁRIO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS POLÍTICAS. **Anais do VI seminário do PPGCP**. Niterói: UFF, 2011.

GUZINA, D. **Nation-Building vs. Minority Destroying: Majority-Minority Relations in the Post-Socialist Serbia**. Center for the Study of Democracy. Queen's University of Kingston, 2000.

HAYDEN, Robert M. Bosnia: the contradictions of "democracy" without consent. **East European Constitutional Review**, Nova Iorque, v. 7, Spring 1998.

HETTNE, Björn; SÖDERBAUM, Fredrik. Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a global power and the role of interregionalism. **European Foreign Affairs Review**, [s.l.], vol. 10, n. 4, p. 535–552, winter 2005.

HOBBS, Thomas de Malmesbury. **Leviatã** ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1997 [1651]. (Os pensadores).

HOLBROOKE, Richard. **To end a war**. Paperback edition. Nova Iorque: Modern Library, 1999.

HONIG, Jan Willem; BOTH, Norbert. **Srebrenica: record of a war crime**. Londres: Penguin, 1996.

HRW (Human Rights Watch). Hopes betrayed: trafficking of women and girls to Bosnia and Herzegovina for forced prostitution. **Bosnia and Herzegovina**, Nova Iorque, vol. 14, n. 9 (D), Dec. 2002.

HUDSON, Kate. **Breaking the South Slav dream: the rise and fall of Yugoslavia**. Londres: Pluto Press, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. The Clash of Civilizations? **Foreign Affairs**, Nova Iorque, vol. 72, n. 3, p. 22–49, Summer 1993.

ICG (International Crisis Group). Policing the police in Bosnia: a further reform agenda. **Balkans Report**, Sarajevo/Bruxelas, n. 130, 10 de maio de 2002.

ICL (Inner Circle Logistics). **ICT based trade facilitation: the Silk Road of the 21st century**. [S.l.]: ICL, [2009]. Disponível em: <<http://www.iclogistics.com/documents/wp/ICLogistics-Balkan%20Trade%20Corridors.pdf>>. Acesso em: 08 de julho de 2012.

ICRC (International Committee of the Red Cross). **Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Fourth Geneva Convention)**. 12 de agosto de 1949. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36d2.html>>. Acesso em: 25 de maio de 2012.

IGNATIEFF, M. A tragédia dos Bálcãs. **Política Externa**, São Paulo, v. 2, n. 2, 1993.

IUGOSLÁVIA, República Socialista Federativa da. **Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije**. 1974. Disponível em: <[http://hr.wikisource.org/wiki/Ustav_Socijalisti%C4%8Dke_Federativne_Republike_Jugoslavije_\(1974.\)](http://hr.wikisource.org/wiki/Ustav_Socijalisti%C4%8Dke_Federativne_Republike_Jugoslavije_(1974.))>. Acesso em: 8 de junho de 2012.

JACKSON, R. **Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

JELLINEK, Georg. **Allgemeine Staatslehre**. 3ª edição. Berlim: Verlag von O. Häring, 1914 [1895]. Versão digitalizada pelo Internet Archive. Disponível em: <<http://www.archive.org/details/allgemeinestaats00jelliala>>. Acesso em: 18 de maio de 2012.

JUNK, Julian. **Designing multidimensional peace operations: the cases of international interim-administrations in Bosnia, Kosovo, and East-Timor**. 2006. Monografia (Diplomação em Ciência Política) — Universität Konstanz, Constança, 2006.

KEOHANE, Robert O. Political authority after intervention: gradations in sovereignty. In HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, Robert O. (eds.). **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KHANNA, Parag. **The Second World: how emerging powers are redefining global competition in the twenty-first century**. Londres: Penguin Books, 2008.

KISSINGER, Henry. **A Diplomacia das Grandes Potências**. 2ª edição revista. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1999.

KLIMOV, Blagoy. **Geopolitics vs. Globalization in the Balkans: the new rivalries in the energy and transport sectors**. 2003. Dissertação (Mestrado em Política e Política Econômica da Transição Pós-comunista) — Department of Politics, Central European University, Budapeste, 2003.

KNAUS, Gerald; MARTIN, Felix. Travails of the European Raj. **Journal of Democracy**, Washington DC, v. 14, n. 3, p. 60–74, Jul. 2003. Disponível em: <<http://www.journalofdemocracy.org/article/travails-european-raj>>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

KRASNER, Stephen D. Sharing sovereignty: new institutions for collapsed and failing states. **International Security**, vol. 29, n. 2, p. 85–120, Fall 2004.

_____. International Support for State-building: Flawed Consensus. **Prism**, 2, n. 3, p. 65–74, junho de 2011.

KULANIĆ, Ahmed. International political actors and state-building process in Bosnia-Herzegovina. **Epiphany: Journal of transdisciplinary studies**, Sarajevo, v. 4, n. 1, p. 167–184, 2011.

KUPER, Adam; KUPER, Jessica (Eds.). **The Social Science Encyclopedia**. 2ª edição. Londres: Routledge, 2005.

LIPSON, Michael. A “Garbage Can Model” of UN Peacekeeping. **Global Governance**, Boulder, vol. 13, n. 1, p. 79–97, 2007.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil. 2ª edição. Tradução de Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, 1978 [1689]. (Os pensadores).

LUDWIG, Fernando José. Statebuilding: paz ou imperialismo? **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 121–135, jul./dez. 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007 [1517].

_____. **O príncipe**. Tradução de Antonio Caruccio-Caporale. Porto Alegre: L&PM, 2007 [1532]. (L&PM Pocket).

MARX, Karl H.; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. [S.l.]: Ed. Ridendo Castigat Mores, 1999 [1848]. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>>. Acesso em: 25 de maio de 2012.

MAZOWER, Mark. **The Balkans**: a short history. Nova Iorque: The Modern Library, 2002. (Modern Library chronicles).

MELLO, Sergio Vieira de. The evolution of UN humanitarian operations. In: GORDON, Stuart; TOASE, Francis (eds.). **Aspects of Peacekeeping**. Londres: Frank Cass Publishers, 2001. (The Sandhurst Conference series, n. 2).

MESSARI, Nizar. Construção de Estados: Por que não funciona e como fazê-la funcionar. **Contexto Internacional**, vol. 26, n. 2, p. 287-316, jul./dez. 2004.

MINUBH (Missão das Nações Unidas na Bósnia Herzegovina). Public Affairs Office. **Building a better future together**: the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina and Bosnia and Herzegovina December 1995–June 2002. Sarajevo: UNMIBH, 2002.

MUNHOZ, Athos et al. Topic B: Political, securitarian and infrastructural state-building. In: GUIMARÃES, Bruno G.; LEÃO, Luíza; MUNHOZ, Athos. **Understanding beyond solutions**: UFRGSMUN: beyond modelling. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia, 2011, p. 18–42.

MUSTAJBEGOVIC, Saida. Bosnia: Constitution Reform Setback. **Balkan Investigative Report Network**, [s.l.], 25 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://birn.eu.com/en/67/10/2141/>>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

NORTH, David. After the slaughter: political lessons of the Balkan War. **World Socialist Web Site**, 30 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.wsws.org/articles/2009/mar2009/balk-m30.shtml>>. Acesso em: 10 de junho de 2012.

NYE, Joseph S., Jr.; WELCH, David A. **Understanding Global Conflict and Cooperation**: an introduction to theory and history. 8ª edição. Boston: Longman, 2011.

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **State building in situations of fragility**: initial findings. [S.l.]: OECD Publishing, agosto de 2008a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/62/9/41212290.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2012.

_____. **Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations**: from fragility to resilience. Paris: OECD Publishing, 2008b. (OECD/DAC discussion paper).

_____. **Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility**: Policy Guidance. Paris: OECD Publishing, 2011. (DAC Guidelines and Reference Series).

OKUIZUMI, Kaoru. Peacebuilding mission: lessons from the UN Mission in Bosnia and Herzegovina. **Human Rights Quarterly**, v. 24, p. 721–735, 2002.

ONU (Organização das Nações Unidas). **An agenda for peace**: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Documento S/24111 e A/47/277. Nova Iorque, 17 de junho de 1992.

_____. **Supplement to An agenda for peace**: Position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. Report of the Secretary-General on the work of the organization. Documento A/50/60 e S/1995/1 de 3 de janeiro de 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>>. Acesso em: 12 de junho de 2012.

_____. Department of Public Information. Bosnia and Herzegovina — UNMIBH — Background. **United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina**, [s.l.], 2003. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/background.html>>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

_____. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Rio de Janeiro: UNIC, 2007a.

_____. Department of Peacekeeping Operations. Cartographic section. **The Former Yugoslavia**. 1:5.000.000. Map No. 3689 Rev. 12. June 2007b. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/frmryugo.pdf>>. Acesso em: 10 de julho de 2012.

_____. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines.** Nova Iorque: United Nations, 2008.

PARIS, Roland. International Peacebuilding and the 'mission civilisatrice'. **Review of International Studies**, 28, p. 637–656, 2002.

_____. **Understanding the Coordination Problem in Post-war State-building.** 2006. Disponível em: <http://state-building.org/resources/Paris_RPPS_October2006.pdf>. Acesso em: 12 de out de 2011.

PARIS, Roland; SISK, Timothy D. Introduction: understanding the contradictions of postwar statebuilding. In: PARIS, Roland; SISK, Timothy D. (eds.). **The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations.** Nova Iorque: Routledge, 2009a. (Security and Governance).

_____. Conclusion: confronting the contradictions. In: PARIS, Roland; SISK, Timothy D. (eds.). **The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations.** Nova Iorque: Routledge, 2009b. (Security and Governance).

PAULSSON, Helena. **An institution of benevolent despotism?** An examination of the Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Público) — Faculty of Law, Lund University, Lund, Autumn 2010.

PELLET, Alain. The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples. **European Journal of International Law**, vol. 3, n. 1, p. 178–185, 1992. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/3/1/1175.pdf>>. Acesso em: 2 de junho de 2012.

PENNA FILHO, Pio. Segurança seletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos — o caso africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 47, n. 1, p. 31–50, jun. 2004.

PERRY, Valery. At Cross Purposes? Democratization and Peace Implementation Strategies in Bosnia and Herzegovina's Frozen Conflict. **Human Rights Review**, [s.l.], v. 10, p. 35–54, 2009.

PFAFF, William. Time to concede defeat in Bosnia-Herzegovina. **International Herald Tribune**, Nova Iorque, 10 de outubro de 2002.

POGGI, Gianfranco. **The development of the Modern State: a sociological introduction.** Londres: Hutchinson, 1978.

_____. **The State: Its Nature, Development, and Prospects.** Stanford: Stanford University Press, 1990.

POTTER, P. B. Origin of the System of Mandates under the League of Nations. **American Political Science Review**, vol. 16, n. 4, p. 563–583, 1922.

PUGH, Michael. Peace Operations. In: WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: an introduction.** Abingdon: Routledge, 2008, p. 407-421.

RECCHIA, Stefano. **Just and unjust postwar reconstruction**: how much external interference can be morally justified? Columbia: CSHR, 2006.

REIS, João Arthur da Silva. *Asean Way*: O Conteúdo ético da Integração Asiática. In: SEBREEI. **Anais do I Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais**. Porto Alegre: PPGEEI, junho de 2012.

RICHMOND, Oliver P.; FRANKS, Jason. Between partition and pluralism: the Bosnian jigsaw and an 'ambivalent peace'. **Southeast European and Black Sea Studies**, vol. 9, n. 1-2, p. 17-38, mar.-jun. 2009.

ROSE, Michael. **Fighting for Peace**: lessons from Bosnia. Londres: Little Brown, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2008 [1762]. (L&PM Pocket).

RSR (Republika Srpska). **The Constitution of Republika Srpska**. 2012. Disponível em: <<http://www.vijecenarodars.net/materijali/constitution.pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2012.

ŠABIC, Senada Š. **State building under foreign supervision**: intervention in Bosnia-Herzegovina 1996-2003. Viena e Zagreb: Bureau for Security Policy at the Austrian Ministry of Defence, National Defence Academy of Vienna and Institute for International Relations of Zagreb in co-operation with PfP-Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes, maio de 2005.

SACCO, Joe. **Área de segurança Gorazde**: a guerra na Bósnia Oriental. 2ª ed. rev. Tradução de Sérgio Augusto Miranda. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2005.

SAMUELS, Kirsti, VON EINSIEDEL, Sebastian (rapporteurs). **The Future of UN State-Building**: Strategic and Operational Challenges and the Legacy of Iraq. Nova Iorque: International Peace Academy, 14-16 de novembro de 2003. (Policy report).

SCHNECKENER, Ulrich. Frieden Machen: Peacebuilding und peacebuilder. **Die Friedens-Warte**, 80, 1-2, 2005.

_____. **Internationales Statebuilding**: Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik. SWP Studie. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit), maio 2007a.

_____. Staatszertall und fragile Staatlichkeit. In FERDOWSI, Mir A.; DIETER, Heribert. **Weltprobleme**. Munique: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 2007b, p. 357-391. (Série A, 65).

SCHNECKENER, Ulrich; WEINLICH, Silke. Die Peacebuilding-Kommission der Vereinten Nationen: Möglichkeiten und Grenzen einer neuen Institution. **Sicherheit und Frieden**, vol. 49, n. 1, 2006. Disponível em: <http://www.security-and-peace.de/archiv/PDF/2006-1/SuF_01_2006_4.pdf>. Acesso em: 27 de maio de 2002.

SCOTT, Zoe. **Literature review on state-building**. Birmingham: Governance and Social Development Resoure Centre, maio de 2007.

SCR (Security Council Report). **Bosnia and Herzegovina**. May 2012. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gKWLeMTIsG/b.8075201/k.206C/May_2012/brBosnia_and_Herzegovina.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

SEIXAS, Eunice Castro. **Representation and Democratization in Bosnia-Herzegovina**. Coimbra: CSS, 2009.

_____. **North–South and East–West relations: representation and democratization in Bosnia-Herzegovina**. [2011]. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/encontros/732_Representation%20and%20Democratization%20in%20BIH.pdf>. Acesso em: 6 de junho de 2012.

SEVERO, Marília Bortoluzzi. **Determinantes sistêmicos na criação e na dissolução da Iugoslávia (1918–2002)**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2011.

SHAW, Malcolm N. Peoples, Territorialism and Boundaries. **European Journal of International Law**, Oxford, vol. 3, n. 8, p. 478–507, 1997. Disponível em: <<http://ejil.oxfordjournals.org/content/8/3/478.full.pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2012.

SMITH, Rupert. The Security Council and the Bosnian conflict: a practitioner's view. In: LOWE, Vaughan et al. (eds.): **The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945**. Oxford: Oxford University Press, 2008. Cap. 19, p. 442–451.

SOARES, Jurandir. **Iugoslávia: guerra civil e desintegração**. Porto Alegre: Novo Século, 1999.

SUHRKE, Astri; WIMPELMANN, Torunn; DAWES, Marcia. **Peace processes and statebuilding: Economic and Institutional Provisions of Peace Agreements**. Bergen (Noruega): CMI, março de 2007.

SUTTER, Patrick. State-building or the dilemma of intervention: an introduction. In: RAUE, Julia; SUTTER, Patrick (eds.). **Facets and practices of state-building**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. (Legal aspects of international organizations, v. 49).

SZASZ, Paul. The Dayton Accord: the Balkan Peace Agreement. **Cornell International Law Journal**, Ithaca, v. 30, 1997.

TALENTINO, Andrea Kathryn. The two faces of nation-building: developing function and identity. **Cambridge Review of International Affairs**, vol. 17, n. 3, p. 557–575, outubro de 2004.

TILLY, Charles. Reflections on the history of European state-making. In: _____ (ed.). **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

_____. **Coercion, Capital and European States, AD 990-1990**. Cambridge, EUA: Basil Blackwell, 1990.

UDOVIČKI, Jasminka; ŠTITKOVAC, Ejub. Bosnia and Hercegovina: the second war. In: UDOVIČKI, Jasminka; RIDGEWAY, James (eds.). **Burn this house: the making and unmaking of Yugoslavia**. Revised and expanded. Dunham: Duke University Press, 2000, p. 175–216.

UE se prepara para substituir a ONU na Bósnia. **Deutsche Welle**, [s.l.], 3 de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.dw.de/dw/article/0,,586620,00.html>>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História do mundo contemporâneo: da Pax Britânica do século XVIII ao Choque das Civilizações do século XXI**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Dez anos que abalaram o século XX: da crise do socialismo à guerra ao terrorismo — política internacional de 1989 a 2002**. 2ª ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

VIZENTINI, Paulo Fagundes; SADER, Emir (org.). **O descompasso entre as nações**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004. (Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização).

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. 1ª edição. Berkeley: McGraw-Hill, 1979.

WEBER, Max. Politik als Beruf. In: WEBER, Max. **Gesammelte politische Schriften**. Potsdam: Institut für Pädagogik der Universität Potsdam, 1999 [1919].

WEINSTEIN, Jeremy M. **Autonomous recovery and international intervention in comparative perspective: working paper number 57**. Washington DC: Center for Global Development, abril de 2005. Disponível em: <http://www.cgdev.org/files/2731_file_WP57.pdf>. Acesso em: 26 de maio de 2012.

WEISS, Thomas G. The UN's role in global governance. **United Nations Intellectual History Project**, Nova Iorque, briefing note number 15, August 2009. Disponível em: <www.unhistory.org/briefing/15GlobalGov.pdf>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

WELSH, Jennifer M. The Security Council and Humanitarian Intervention. In: LOWE, Vaughan et al. (Org.): **The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 535–562.

WIMMER, Andreas; SCHILLER, Nina G. Methodological Nationalism and Beyond: nation-state building, migration and the social sciences. **Global Network**, v. 2, n. 4, p. 301–334, 2002. Disponível em: <<http://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/wimmer/B52.pdf>> Acesso em: 22 de maio de 2012.

WOODWARD, Susan L. **Balkan Tragedy: chaos and dissolution after the Cold War**. Washington DC: Brookings Institution, 1995.

_____. International aspects of the wars in former Yugoslavia: 1990–1996. In: UDOVIČKI, Jasminka; RIDGEWAY, James (eds.). **Burn this house: the making and unmaking of Yugoslavia**. Revised and expanded. Dunham: Duke University Press, 2000, p. 217–246.

_____. The Security Council and the wars in the former Yugoslavia. In: LOWE, Vaughan et al. (eds.): **The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945**. Oxford: Oxford University Press, 2008. Cap. 18, p. 406–441.

YU, Jianxing; HE, Ziyang. The Tension Between Governance and State-Building. **Journal Of Chinese Political Science**, Nova Iorque, v. 16, p. 1–17, 2011.

ZAUM, Dominik. **The Sovereignty Paradox: the norms and politics of international statebuilding**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

ŽIŽEK, Slavoj. NATO, the Left Hand of God. **Nettime**, June 29, 1999. Disponível em: <<http://lacan.com/zizek-nato.htm>>. Acesso em: 24 de maio de 2012.