

2

Modelos de resolução de conflitos e sua aplicação na Guerra da Bósnia

2.1

A produção do conhecimento sobre resolução de conflitos

Um conflito pode ser definido como uma competição entre grupos em qualquer nível do sistema – entre Estados ou dentro do Estado, por exemplo –, cujo objetivo é conseguir vantagens em termos de poder, recursos, interesses, valores ou necessidades. Pelo menos um desses grupos crê que a dimensão da relação é baseada em objetivos mutuamente incompatíveis (Laue, 1991, apud Rasmussen, 1999, p. 32).

Uma vez que toda situação tem seus elementos únicos, ela também é totalmente única. Assim, as chaves para entender como lidar com uma situação conflitante vêm do exame de seu contexto, de forma comparativa e generalizada. O conhecimento que temos sobre o que funciona ou não na resolução de conflitos é baseado primariamente em estudos sobre o que é posto em prática, como nesta dissertação.

Tal informação da prática da resolução de conflitos é examinada por suas regularidades, correlações e seqüências causais – usada indutivamente –, ou usada para testar idéias e hipóteses – ou seja, dedutivamente. Apenas quando as informações sobre as práticas são ordenadas elas tornam-se conhecimento e apenas como conhecimento podem ser úteis para a manutenção e melhoria das práticas de resolução de conflitos. O ciclo passa da prática ao conhecimento e assim por diante (Zartman, 1999, p.10).

O mundo de hoje é turbulento e está em transformação. O fim da bipolaridade deixou à mostra uma desordem global violenta na forma de paixões, até então não verificadas ou que estavam sob controle, desatadas por mudanças sociais e políticas. Assim, os conflitos são tratados com medidas desesperadas e por um sistema desarticulado. Como não há um sistema para pôr tais medidas em ordem, elas continuam florescendo. A grande quantidade de abordagens de resolução de conflitos é um sinal de transição (Rasmussen, 1999, p. 38).

Os profissionais das Relações Internacionais – cientistas e tomadores de decisão – trabalham para formular questões relevantes e buscar respostas neste período de grande incerteza global (Rasmussen, 1999, p. 23-24). Identificando questões importantes e buscando respostas apropriadas, descobrem-se explicações para resultados produzidos no passado e prescrições sobre como produzir resultados desejados no futuro. A acumulação do conhecimento na área de resolução de conflitos abre mais possibilidades de questionamento, de criação de contramedidas e de descoberta de novas respostas. Tal conhecimento convida à busca de criatividade e inovações para o alcance de melhores soluções (Zartman, 1999, p. 11-12).

No que se refere às críticas sobre a acumulação de conhecimento na área de resolução de conflitos, Zartman (1999) faz uma ressalva. Boa parte das teorias foi desenvolvida durante a Guerra Fria e precisou ser repensada com o fim da bipolaridade. Mesmo assim, o autor destaca que durante a Guerra Fria os confrontos eram estudados de forma comparativa com outros conflitos passados em busca de conhecimento utilizável (Armstrong, 1993; Kriesberg, 1992; apud Zartman, 1999, p. 12). Boa parte dos modelos de resolução de conflitos deriva, portanto, de uma tradição e uma abordagem independentes da Guerra Fria e oferece mais contextos para avaliações comparativas de conflitos agora que a bipolaridade acabou. Assim, a Guerra Fria pode ser considerada uma exceção no conflito internacional, e não a regra nos esforços de resolução de conflitos (Zartman, 1999, p. 12). E é bebendo nos conceitos traçados ao longo do século passado – antes, durante e após a Guerra Fria – que os conflitos contemporâneos são analisados e se buscam caminhos para sua solução.

Esta dissertação segue a análise de David Campbell (1994, 1998a, b, c) com o objetivo de mostrar que as abordagens convencionais são incapazes de reconhecer a maneira com a qual seus modos de diagnóstico envolvem relações de poder que levam a uma determinada problematização. O poder da disciplina afeta o questionamento, por meio de estratégias de normalização da realidade. Estas estratégias envolvem pessoas e lugares de modo a comparar, diferenciar, hierarquizar e homogeneizá-los tornando os problemas solucionáveis por meio de saídas que, em geral, envolvem distribuição, cerceamento e supervisão. No caso da Bósnia, talvez, a mais comum problematização envolva a etnização do campo político. Com procedimentos históricos, estatísticos, cartográficos, entre outros,

organizou-se a Bósnia como um problema insolúvel, de modo que a política de apartheid e divisão tornou-se a solução mais realista. Assim, os que operaram de tal forma replicaram e reproduziram as estratégias de violência que tentavam melhorar (Campbell, 1998a, p. xi, prefácio).

Uma das questões que Campbell (1998a) tenta responder é a seguinte: se os entendimentos convencionais a respeito da violência internacional tinham pouca utilidade frente à complexidade da guerra na Bósnia, interpretações alternativas ofereceriam mais em termos analíticos e políticos? (Campbell, 1998a, p. 3). É isso que também tentamos responder, uma vez que discordamos das ferramentas tradicionais de resolução de conflitos utilizadas para dar fim à Guerra da Bósnia. O autor, portanto, propõe-se a reavaliar as práticas já estabelecidas por meio da desconstrução. A crítica que faremos tem como objeto de estudo o processo de formulação do Acordo de Dayton e sua implementação até o ano de 2002.

2.2

O que é resolução de conflitos

O objetivo da resolução de conflitos é transformar um conflito realmente ou potencialmente violento em um processo de mudança política e social não-violento (Miall, Ramsbotham e Woodhouse, 1999, p. 21-22). Refere-se à remoção das causas e das manifestações de conflito entre as partes e à eliminação das fontes de incompatibilidade (Zartman, 1999, p.11). É neste sentido, que o Acordo de Dayton será criticado nos capítulos seguintes, uma vez que ele parece não ter atingido as causas e fontes de instabilidade entre as partes envolvidas na Guerra da Bósnia.

O gerenciamento de conflitos refere-se à eliminação da violência e dos meios relativos à violência atrelados ao confronto, fazendo com que sejam tratados apenas na esfera política. Já a transformação do conflito significa a substituição do conflito por relações positivas, como satisfação, cooperação, empatia e interdependência entre as partes (Zartman, 1999, p.11). No caso da Bósnia, que será tratado nesta dissertação, verificaremos no capítulo quatro

indícios de que o Acordo de Dayton não conseguiu tal objetivo, uma vez que as partes agem de forma não-cooperativa, não satisfatória e sem traços de empatia.

Vários termos são correntes nos diversos modelos de resolução de conflitos. Por isso, vamos esclarecê-los desde já, com base nas definições usadas pelas Nações Unidas (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 21-22; Boutros-Ghali, 1995, p. 45-46, apud Zartman, 1999, p.11):

1. *Peacemaking*: refere-se aos esforços diplomáticos para lidar com um conflito de acordo com o capítulo VI da Carta da ONU. O termo é utilizado no sentido de uma movimentação com o objetivo de conseguir o fim do conflito armado, onde as partes são induzidas a alcançar um acordo voluntariamente;
2. *Peacekeeping*: é o deslocamento de tropas com o consentimento das partes para monitorar um acordo de paz não especificamente mencionado na Carta. Refere-se à interposição de forças armadas internacionais para manter as forças armadas beligerantes separadas. Em geral, também, o termo é associado a tarefas civis como o monitoramento das hostilidades, policiamento e distribuição de ajuda humanitária;
3. *Peace enforcement*: são os esforços militares para controlar as partes em conflito como permite o capítulo VII da Carta da ONU. É a imposição de um acordo por uma terceira parte poderosa;
4. *Peacebuilding*: são as medidas estruturais para evitar que uma falha durante o processo de construção da paz torne-se um conflito. Refere-se ao trabalho de *peacemaking* e *peacekeeping*, lidando com as questões estruturais e o relacionamento de longo prazo entre as partes.

O conceito de *peacebuilding* é relevante para este trabalho e será retomado mais à frente, ainda neste capítulo.

A resolução de conflitos requer o comprometimento das partes envolvidas. A única exigência é que as diversas partes ajam de forma coordenada para que não atrapalhem os esforços umas das outras. No nível oficial, este requerimento significa cooperação entre as partes que auxiliam os beligerantes de modo a fazer com que eles sigam as determinações acordadas para se chegar à paz. Num nível

mais amplo, significa cooperação entre os esforços oficiais e não-oficiais (Zartman, 1999, p.13).

A diplomacia chamada de Caminho Um (*Track One*) é aquela conduzida por relações estatais oficiais (Rasmussen, 1999, p. 43). Em casos de intervenção, funcionários de governo têm de lidar com funcionários de outros governos, assim como com representantes públicos e privados das comunidades locais. Já os atores não-oficiais são incluídos na diplomacia chamada de Caminho Dois (*Track Two*). Eles executam uma série de funções suplementares e paralelas às ações oficiais, que ajudam a melhorar as relações em vários níveis e entre indivíduos diferentes.

2.3 Prevenção

Alice Ackermann (1999) define prevenção no estágio inicial e não-escalatório de um conflito como a implementação deliberada de medidas que têm o objetivo de prevenir a violência antes que ela exploda e espalhe-se. Baseando-se em Kriesberg e outros (eg. Leatherman et al. 1998, p. 8) ela propõe que a prevenção do conflito pode também ser iniciada na fase pós-conflito, quando medidas como reaproximação, reconciliação e a construção de instituições comuns, assim como arranjos cooperativos, são desenhados para prevenir a retomada do conflito. Tal prevenção de conflito, na fase pré ou pós-conflito, é parte de uma concepção mais ampla da resolução de conflitos (Ackermann, 1999, p.19).

Pesquisas sugerem que conflitos violentos avançados são mais prováveis de tornarem-se intratáveis e de impedirem uma ação bem-sucedida de uma terceira parte do que os conflitos que recebem uma intervenção preventiva nos primeiros estágios, como a Macedônia (Ackermann, 1999, p. 3).

Os países abertos a medidas preventivas têm mais chances de construir uma paz sustentável do que os que optam pelo uso da força. Violência em massa, carnificina, expulsão de um grupo por outro resultam em fortes sentimentos de vitimização e demonização do “Outro”, que geram traumas psicologicamente profundos e a necessidade de vingança, tornando o surgimento ou retomada de conflitos violentos mais prováveis no futuro (Ackermann, 1999, p. 5).

As diferenças étnicas e nacionais que persistiram no fim do século XX indicam a necessidade de um estudo sistemático de medidas para prevenir que essas diferenças não se transformem em um conflito armado ou para conter tal conflito nos primeiros estágios, antes que se torne não-contornável. Com o surgimento de um conflito após o outro, cresceu o interesse na dinâmica dos acordos de paz não-violentos (Ackermann, 1999, p. 6).

Em um estudo do *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*, Alexander George e Jane Holl (1997) afirmam que os conflitos a que assistimos são o resultado de “oportunidades perdidas” para agir de forma a evitá-los num momento anterior à explosão da violência. Entre essas oportunidades perdidas há falhas em responder a indicadores prévios de alerta; análises inadequadas de sinais de alerta; respostas inadequadas, inconsistentes, incompletas e contraditórias; e oportunidades mal aproveitadas (Ackermann, 1999, p. 11).

Ackermann (1999) ressalta que a resolução de conflitos no pós-Guerra Fria tornou-se uma tarefa difícil e seletiva. Por isso, ela defende a necessidade de aplicação sistemática de medidas preventivas (Ackermann, 1999, p.24).

2.4 ***Peacebuilding***

A falha na prevenção acaba levando ao envolvimento de terceiras partes nos últimos estágios do conflito ou em esforços de *peacebuilding* – como o monitoramento de eleições, a desmilitarização e a reconstrução –, assim como o apoio de longo prazo aos acordos de paz, que se tornam extremamente custosos (Ackermann, 1999, p.12).

Ackermann (1999) afirma que o envolvimento de terceiras partes nas fases iniciais do conflito, quando a violência em grande escala está ausente, tem mais possibilidades de conseguir uma saída favorável. Desta forma, os países têm mais chances de seguir em direção a uma paz sustentável, se os conflitos armados não se tornarem prolongados (Ackermann, 1999, p.24).

Os conflitos internos, típicos do período pós-Guerra Fria, refletem a falência de Estados, o que implica no desaparecimento de estruturas que mantinham o equilíbrio de poder e na aparição de “buracos” no tecido internacional dos Estados soberanos. Assim, a resolução de conflitos

contemporânea tem uma visão mais ampla do momento da intervenção. Sugere que os esforços para se resolver o conflito devem começar antes de os conflitos armados eclodirem. Devem ser mantidos mesmo no auge da batalha e são aplicáveis à manutenção da paz e a intervenções humanitárias. Ainda é necessário ajudar as partes a resolver conflitos violentos e isso continua a ser relevante na fase pós-resolução, no momento de implementação da paz (*peacebuilding*) (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 16).

Devido à variedade de formas de conflitos contemporâneos e às complexas emergências políticas, as respostas são requeridas em níveis diferentes. Mudanças no contexto do conflito podem depender de arranjos internacionais ou regionais – como ocorreu na Bósnia, com a resolução da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) que “forçou” os Estados Unidos a envolverem-se para evitar um envio de tropas americanas à Bósnia para a retirada das forças da Organização das Nações Unidas (ONU) –, mas também dependem de alterações estruturais dentro do Estado em questão e de modificações no nível do relacionamento cultural das partes para que haja uma transformação nos discursos e instituições de modo a dar fim ao cenário que sustentava e reproduzia a violência. Uma maior ênfase é agora dada à integração de diferentes níveis nos quais os processo de *peacebuilding* e resolução de conflitos devem atuar, dando destaque à idéia de que as soluções devem partir de baixo para cima (*bottom-up*) (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 17-18).

A ênfase é na necessidade de construir bases dentro das sociedades e aprender com as culturas domésticas como lidar com conflitos de uma forma sustentável ao longo dos anos. Isso inclui o apoio a saídas locais para o alcance da paz, por meio do desenvolvimento de instituições domésticas aprendendo com os envolvidos quais abordagens são social e culturalmente aceitáveis. O caso bósnio, porém, parece ter aplicado o receituário tradicional da resolução de conflitos, favorecendo o fortalecimento de uma das partes, utilizando a coerção e sugerindo a separação dos conflitantes. Essa aceitação das influências locais no processo de resolução de conflitos representaria a inclusão de mais um passo neste processo.

Os métodos tradicionais de resolução de conflitos – métodos baseados cálculos típicos do realismo e em interesses – ainda são calcados no paradigma de política de poder e por isso são altamente limitados para resolver as questões de identidade típicas dos conflitos etnopolíticos (Rothman & Olson, 2001, p. 291).

As necessidades de identidade, como direito à autodeterminação e à segurança, estão de fora das análises tradicionais. Devido às complexidades da maioria dos conflitos contemporâneos, as tentativas de resolução também têm de ser amplas, tentando abranger toda essa complexidade.

Uma das ações iniciais da resolução de conflitos tradicional é o mapeamento do confronto em questão, para se entender as origens, natureza, dinâmica e possibilidades de solução. Este mapa inclui os seguintes itens: histórico, as partes e questões em conflito, o contexto regional, global, e estatal (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 91-92).

Os conflitos que não são calcados em questões de identidade podem ser solucionados por meio de negociações baseadas em acordos tácitos que contemplem os interesses de cada uma das partes envolvidas. Este tipo de solução foca-se na maximização de resultados predeterminados. Por isso, deixa de lado questionamentos e dúvidas. Desta forma, a resolução de conflitos baseada em recursos pode garantir que as partes coexistam, mas dificilmente levará a uma cooperação real. Assim, este tipo de saída para as guerras resolve questões superficiais, deixando as verdadeiras causas do conflito intocáveis. Este parece ser o caso do Acordo de Dayton, que negociou um arranjo de divisão do poder, mas que não resolveu a questão como provou em 1999 a invasão sérvia de Kosovo (Rothman & Olson, 2001, p. 292).

2.5

Resolução de conflitos na prática: lidando com interesses

Os conflitos precisam de uma resolução. E isto é necessário não apenas para dar fim à violência, ao mal causado às partes envolvidas. Se assim fosse, ressalta Zartman (1999, p. 12), bastaria os Estados unirem-se para afastar o problema, como propunham estadistas idealistas, como o presidente americano Woodrow Wilson. O conflito é uma manifestação permanente de interação social e política e ocorre sempre por razões significativas (Coser, 1956; Bernard et Al., 1957 apud Zartman, 1999, p.12).

A resolução do conflito depende do reconhecimento das preocupações de cada uma das partes envolvidas. Assim, para resolver um conflito, é preciso

reconhecer que as partes têm algum interesse com a existência daquele confronto, mesmo que possam envolver-se de maneiras que vão além das que previam, o que faz com que os interesses sejam alcançados, aumentados ou reduzidos de modo a buscar uma reconciliação (Udalov, 1995; Zartman, 1995b, apud Zartman, 1999, p. 13). É preciso lidar com os interesses das partes, mostrar que a reconciliação não significa a rendição e que interesses não são o mesmo que necessidades. Algumas abordagens sugerem que um conflito pode ser transformado, e assim desaparecer, apenas depois que as necessidades humanas básicas de ambos os lados forem satisfeitas (Burton, 1990; Azar & Burton, 1986, apud Zartman, 1999, p. 13).

O tempo resolve os conflitos, mas também pode revivê-los ou reinventá-los. Se os homens puderem ajudar o tempo a resolver os confrontos, fornecendo resultados pós-conflitos que pelo menos se refiram à durabilidade – produzindo soluções que sejam processos e mecanismos em vez de julgamentos e prêmios – eles terão contribuído para o bem-estar das gerações seguintes. As partes podem ser capazes de tomar tais atitudes sozinhas. Em geral, porém, é preciso que alguém – uma parte interna pacífica, um oponente ou uma terceira parte – chame a atenção dos beligerantes para fora do conflito de modo a destacar seus interesses e meios alternativos de reconciliação (Zartman, 1999, p. 13).

As questões de identidade são uma marca dos conflitos contemporâneos. Os tradicionais modelos de resolução de conflitos ainda tendem a deixar este aspecto de lado, focando-se fundamentalmente nos interesses que estão em jogo entre as partes em conflito. E esses conflitos baseados em questões de identidade são geralmente resistentes a métodos de resolução de conflitos que se centram apenas nos interesses (Rothman & Olson, 2001), porque levam à mesa de negociação pontos mais complexos, ligados às necessidades humanas básicas, como veremos mais à frente.

Mas se os beligerantes têm interesses, vale lembrar que os interventores também os têm. Assim, algumas partes externas podem ter interesses em continuar o conflito (Touval & Zartman, 1985; Zartman & Touval, 1996, apud Zartman, 1999, p. 13). Mesmo os “mediadores sem músculos” – as agências humanitárias e indivíduos bem intencionados – têm interesses a defender ao fazer com que um conflito seja resolvido. Pode ser que tais interesses resumam-se apenas à resolução do conflito, não importando qual seja essa resolução, mas, em

geral, as partes têm em mente qual saída apresenta-se como a mais duradoura (Zartman, 1999, p. 13).

2.5.1 Dilemas

Um dos principais dilemas da resolução de conflitos refere-se à legitimidade da intervenção, uma vez que é contrária à decisão das partes de buscar seus interesses por meio de um conflito. Além disso, questiona-se a legitimidade em termos da aplicação da lei internacional das intervenções características dos anos 1990 em conflitos internos e guerras civis. Como resposta, as terceiras partes e a comunidade internacional questionam se os meios adotados pelos beligerantes em tais conflitos também são legítimos, como o uso da violência para oprimir populações e resistir a governos. As terceiras partes podem arrogar-se o direito de entrar em tais debates, pensando como cidadãos mundiais, mas precisam reconhecer o direito das partes de estabelecer seus próprios objetivos e interesses (Zartman, 1999, p. 15).

O segundo dilema envolve a justiça. A paz pode ser a justiça do inimigo e o conflito só pode ser terminado com resultados justos (Zartman, 1999, p. 15). Não há paz duradoura sem justiça. Mas a idéia de justiça é subjetiva (Zartman et Al., 1996; Kolm, 1997, apud Zartman, 1999, p.16). Uma resolução de conflito que combine perfeitamente paz e justiça é rara. Os mediadores estão sempre balanceados com a escolha entre a paz temporária, que salva vidas, e os esforços mais duradouros para melhor reconciliar os interesses.

O terceiro dilema refere-se ao gerenciamento do conflito. O melhor momento para a resolução parece ser quando as partes estão num impasse frente à alta intensidade do enfrentamento, da qual elas não podem escapar de forma unilateral (Zartman, 1989, apud Zartman, 1999, p. 16). Mas, em alguns casos, o gerenciamento do conflito pode agir contra este momento-limite mútuo, uma vez que os conflitos que custam pouco têm poucos motivos para serem resolvidos (Zartman, 1999, p. 16).

O quarto dilema diz respeito ao uso da força. A resolução de conflitos engloba *peacemaking* e *peacebuilding*, mas também pode incluir *peace*

enforcement – mesmo durante o processo de *peacemaking* pode ser necessário usar a força ou ameaçar o seu uso. Os mediadores na fase mais ativa da intervenção podem ter que reforçar a pressão que faz com que as partes cumpram os compromissos, como os bombardeios da Otan que fizeram com que os envolvidos na Guerra da Bósnia chegassem a um acordo. Quanta força e como ela deve ser aplicada continua sendo uma incógnita (Zartman, 1999, p. 16).

O quinto dilema é o do poder. A resolução de conflito requer poder para funcionar, para modificar a realidade. O dilema surge quando as ações dos beligerantes são mudadas ou bloqueadas sem que eles mudem suas próprias idéias. Neste caso, o mediador exerceu poder suficiente para apenas postergar – em vez de resolver – o conflito (Zartman, 1999, p. 17). A crítica desta dissertação em relação ao Acordo de Dayton segue a lógica deste quinto dilema, como veremos no capítulo quatro.

O último dilema é o da prevenção. Como já afirmamos, o ponto máximo da resolução de conflitos é a prevenção, quando as causas do confronto são identificadas e tratadas antes do surgimento da violência. Governança é sinônimo de gerenciamento de conflitos. Muitos dos confrontos jamais se tornam violentos porque são tratados dentro dos Estados, pelas vias políticas convencionais, ou entre Estados, por meio da diplomacia (Zartman, 1996, apud Zartman, 1999, p. 17). Mas muitos conflitos que se tornam crises internacionais poderiam ter sido prevenidos se tivessem sido alvo de uma atenção diplomática mais intensa. A questão que se coloca diz respeito a como mobilizar as atenções públicas e de governos para crises potenciais quando ainda estão frias ou mornas (Zartman, 1999, p. 17). O dilema, portanto, refere-se a como perceber os sinais de que uma crise pode, de fato, tornar-se um conflito.

2.6

Dando fim ao conflito

O primeiro passo rumo à resolução de um conflito requer que as partes relevantes alterem percepções do conflito e seu papel, conseqüentemente alterando seus objetivos. E se tal mudança for possível, as partes podem perceber

que nem tudo é ganho no campo de batalha e que se pode minimizar perdas na mesa de negociação (Rasmussen, 1999, p. 36).

Mas os beligerantes não costumam ser tão racionais, apontando, em muitos casos, que o conflito continuado é a maneira mais efetiva de conseguir seus objetivos (Rasmussen, 1999, p. 37). Por isso, a noção de que há um ponto-limite, um impasse (*conflict stalemate*), é crucial para tentar finalizar o confronto. Os beligerantes atingem tal ponto quando vêem o conflito como sem fim. Este princípio representa a compreensão pelas partes de que a situação vai piorar rapidamente se as opções de negociação e reconciliação não forem exploradas (Zartman, 1985, apud Rasmussen, 1999, p. 37). Quando as duas partes percebem este ponto-limite uma solução conjunta torna-se crível. Ou seja, os “riscos da paz são menores que os perigos da guerra” (Hume, 1994, p. 147, apud Rasmussen, 1999, p. 37).

Um hábito típico de ambientes de conflito é que as partes dêem prioridade à defesa de seus próprios interesses. Espera-se que líderes nacionais defendam o interesse de sua nação e derrotem os interesses do outro. Mas esta não é a única resposta possível. Também há outras possibilidades, como vitória-derrota, derrota-derrota e vitória-vitória, como indica o dilema do prisioneiro (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, p. 5-10). Assim, o objetivo mais comum da resolução de conflitos tem sido fazer com que os atores, que percebem uma situação como um jogo de soma-zero, compreendam que pode haver um resultado de soma positiva.

Para Johann Galtung (1969; 1996, apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 14-19), a resolução do conflito passa por uma série de mudanças dinâmicas que envolvem a diminuição das hostilidades, uma mudança nas atitudes e uma transformação nas relações ou interesses conflitantes que estão na base da estrutura do conflito. Daí surgem os conceitos também desenvolvidos por Galtung de violência direta (crianças são assassinadas), violência estrutural (crianças morrem por causa pobreza) e violência cultural (tudo o que nos cega a perceber ou justificar tal situação), que rompem com a lógica de violência direta entre Estados de Clausewitz. Muda-se a violência direta alterando os comportamentos conflitantes. A estrutural pode ser mudada removendo-se as contradições estruturais e injustiças. A cultural é mudada por meio de novas atitudes. Este é o ponto que a Bósnia pretende alcançar, segundo o Acordo de Dayton, mas que ainda parece estar longe de ser conseguido.

Wallensteen e Sollenberg (1997, apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 153) usam uma definição minimalista para o fim do conflito, que considera que se não houver violência armada no ano seguinte ao cessar-fogo a guerra terá terminado. Mas os acordos em muitos casos falham e a violência é retomada. No caso da Bósnia, aplicando-se os conceitos de Galtung de violência cultural, fica claro que o Acordo de Dayton não deu fim à guerra. O fim da guerra, portanto, não é um momento preciso, mas sim um processo cujo fim se dá quando uma nova dinâmica política ocorre, ou quando as partes se reconciliam, ou quando um novo conflito ofusca o primeiro (Licklider, 1995, apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 153).

A renúncia à violência pelas facções beligerantes é uma pré-condição necessária para a restauração da ordem política. No entanto, o sucesso, nesse sentido, é apenas parcial. Como as abordagens de governança ressaltam, para que um processo de paz seja durável, instituições e estruturas de apoio em vários níveis da sociedade devem ser criadas para que as partes sejam desencorajadas a pegar em armas de novo (Sisk 1996, p. 85, apud Rasmussen, 1999, p. 35).

2.7

Os conflitos contemporâneos e a ação internacional

Após a discussão dos dilemas da resolução de conflitos e dos aspectos relacionados à concepção de finalização de uma guerra, partimos para a análise do motivo que leva muitos dos conflitos atuais a serem tratados tarde demais ou com mecanismos inadequados. Para isso, vamos abordar, primeiramente, os conflitos de identidade, típicos do fim do século XX, início do século XXI. A discussão de suas características é essencial para que se compreenda a necessidade de serem tratados por mecanismos específicos, que respondam aos anseios dos grupos envolvidos no confronto. Trataremos ainda da relação da comunidade internacional com os conflitos do mundo de hoje.

Depois, discutiremos as características dos modelos tradicionais de resolução de conflitos, assim como os modelos para resolver os conflitos contemporâneos. Os métodos tradicionais de resolução de conflitos tendem a ser ineficientes ao lidar com um conflito social prolongado, porque não tratam das

diferenças estruturais do sistema ou da privação das necessidades humanas. Também se argumenta que as técnicas tradicionais, que se focam em fontes de recursos e política de poder, para resolver conflitos de identidade em geral têm o efeito de prolongar a luta (Burton, 1987; Rothman, 1997, apud Rothman & Olson, 2001, p. 290-291). Tais métodos tradicionais de resolução de conflitos, que funcionaram bem em disputas entre Estados, nas quais as questões de identidade não são centrais ou pelo menos não são as responsáveis pelo início das batalhas, são ferramentas que não respondem às guerras atuais, altamente centradas em questões de identidade, geralmente não-negociáveis.

Após abordarmos os conflitos étnicos e de identidade, serão discutidos os modelos tradicionais de resolução de conflitos que tiveram uso no caso da Guerra da Bósnia. São eles: resolução realista, resolução baseada em interesses, terceiras partes e mediação.

2.7.1

Conflitos étnicos e de identidade

Desde 1960, o mundo viu o que Gurr (1996, p. 53, apud Ackermann, 1999, p.13-14) chamou de conflitos etnopolíticos, “nos quais os grupos definem-se usando critérios étnicos e nacionais (...) fazem exigências em nome de seus interesses coletivos frente ao Estado ou a outros atores políticos”. Tais critérios étnicos “podem incluir descendência comum, experiências históricas compartilhadas e traços culturais”. As exigências etnopolíticas podem englobar questões políticas, econômicas, culturais e religiosas. Já o termo conflitos comunais de Kriesberg captura muito do conceito de Gurr sobre conflitos etnopolíticos, mas inclui tanto conflitos entre o Estado e um grupo comunal como entre o Estado e identidades comunais distintas (Kriesberg 1998b, p. 34, apud Ackermann, 1999, p.14).

Com a internacionalização da violência comunal (Gurr 1993a, p. 26; Midlarsky, 1993; Zartman, 1993, p. 27-44, apud Ackermann, 1999, p. 14) e o desaparecimento da distinção entre conflitos internos e externos (Rupesinghe, 1992, p. 43-64; 1995a, p. 65-92, apud Ackermann, 1999, p. 15), os conflitos intra e interestatais tornaram-se ainda mais ligados. Mas não é o conflito prolongado da

era pós-Guerra Fria que é novo, mas sim a ausência de um sistema efetivo e apropriado de ordem mundial. As formas de lidar com conflitos internos básicos são fracas. Um sistema global forte deve prover novos atores, regras e governo (Rasmussen, 1999, p. 37-38).

Teóricos vêm tentando desenvolver mecanismos de resolução de conflitos que contemplem as questões de identidade desde a década de 1960. Estes modelos são conhecidos como resolução de conflitos ativa (ICR, na sigla em inglês). Essas são “atividades face a face de comunicação, treinamento, educação, ou consulta que promovem análises colaborativas de conflitos e resolução de problemas pelas partes engajadas em um conflito prolongado, de maneira a referir-se às necessidades humanas básicas e a promover a construção da paz, justiça e igualdade” (Fisher, 1996, p. 8, apud Rothman & Olson, 2001, p. 291).

Os conflitos étnicos que se espalharam pela antiga Iugoslávia nos anos 90 incorporam pontos de tensão que vão além da etnia, por isso categorizá-los como conflitos de identidade torna mais precisa e abrangente sua classificação (Azar, 1986; Gurr, 1993; Rothman, 1997, apud Rothman & Olson, 2001, p. 290).

Nos anos 1990, Azar identificou mais de 60 exemplos de “novos tipos de conflito”, que se distinguem das tradicionais disputas por território, fontes econômicas ou a rivalidade Leste-Oeste, centrando-se em questões como identidade da comunidade, o conflito enraizado (Azar, 1991, p. 93, apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 72). O conflito prolongado enfatiza que as fontes de tais conflitos estão predominantemente dentro e não entre os Estados, com quatro conjuntos de variáveis identificadas como condições para sua transformação em altos níveis de intensidade.

Primeiro há o conteúdo comunal, o fato de a maioria das unidades de análise em situações de conflito prolongado estarem na identidade do grupo – racial, religiosa, étnica, cultural. Em segundo, Azar identifica a privação das necessidades humanas como fontes dos conflitos prolongados, levando a problemas de desenvolvimento, ou falta de desenvolvimento, e acesso político. Terceiro, num mundo no qual o Estado recebeu a autoridade de governar e usar a força quando necessário para regular a sociedade, para proteger os cidadãos e para prover bens coletivos, Azar cita a governança e o papel estatal como fatores críticos para a satisfação da frustração das necessidades da identidade individual e de grupo. Por último, há as ligações internacionais, em particular as relações

político-econômicas de dependência que há dentro do sistema econômico internacional, e a rede de ligações político-militares que constituem os padrões globais de clientelismo e os interesses transfronteiriços que fomentam tais confrontos (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 72-74).

Grupos etnopolíticos em conflito tendem a envolver membros de países vizinhos, que complicam a tarefa de resolução do conflito. O caso da Bósnia evidencia este obstáculo, uma vez que croatas e sérvios também integravam as forças sérvio-bósnias e croata-bósnias. A potencialidade de o conflito espalhar-se requer uma abordagem na qual componentes intra e interestatais devem ser tratados simultaneamente (Ackermann, 1999, p.15). Este aspecto foi difícil de ser contemplado no caso da Guerra da Bósnia, uma vez que a própria definição da Bósnia como um Estado independente, portanto, encampando uma guerra interestatal contra a Sérvia e a Croácia e intra-estatal contra sérvio-bósnios e croata-bósnios, era central no desenrolar do próprio conflito.

Como os conflitos contemporâneos são internos, eles envolvem grupos. Pertencer a um grupo cria uma sensação de identidade social. As pessoas unem-se a grupos para aumentar sua efetividade, auto-estima e valor social (Tajfel, 1982; Taylor & Moghaddam, 1987, apud Rasmussen, 1999, p. 32). Conflitos de valor, em geral, surgem por questões de política, religião, cultura ou ideologia e são extremamente difíceis de serem tratados, uma vez que resistem a comprometimentos (Burton, 1990b, apud Rasmussen, 1999, p. 33). Os grupos tendem a agir na sociedade como as pessoas agem nos grupos. O outro fator refere-se ao fato de a avaliação da identidade ser baseada em comparações com outros grupos sociais, levando ao favoritismo do próprio grupo e à degradação do grupo dos outros. Ou seja, o que somos está calcado no que não somos (Rasmussen, 1999, p. 33).

Para se entender o ambiente em que se desenvolve um conflito, é essencial analisar não apenas os Estados envolvidos, mas também o sistema internacional. Alguns grupos, na arena doméstica ou na internacional, vão receber mais recursos e riquezas que outros. Tanto a teoria de comparação social quanto a de privação relativa indicam que a insatisfação e o conflito ocorrem quando a identidade do grupo não é suficientemente distinta e positiva, assim como quando o grupo sofre perdas na distribuição esperada de recursos sociais em comparação a outros grupos. O grupo em desvantagem geralmente responsabiliza um outro grupo por

suas perdas, individuais ou coletivas, por criar barreiras de exclusão ou por ter uma posição mais favorável na sociedade. Pelo fato de os vitimados apostarem na possibilidade de conseguirem o que lhes falta, tentam mudar a posição de seu grupo frente aos demais – seja pacificamente, pelo diálogo, negociação ou ações democráticas, seja pela força (Taylor & Moghaddam, 1987; Fisher 1990a, apud Rasmussen, 1999, p. 33).

A maioria dos conflitos contemporâneos decorre da falha de instituições políticas, econômicas e sociais em dar atenção suficiente aos anseios e necessidade de determinados grupos. Não há concordância sobre quais necessidades específicas são relevantes, sejam elas universais ou relativas a um determinado contexto. No entanto, a teoria da necessidade serve como uma lista de verificação, de um alerta, para possíveis problemas básicos que podem se tornar problemas de verdade se classes importantes de necessidades ficarem em segundo plano por um tempo considerável (Galtung 1990, p. 311, apud Rasmussen, 1999, p. 33). Tais necessidades são materiais e não-materiais, como segurança física e psicológica; necessidades básicas de sobrevivência, como comida e abrigo; necessidades de identidade, como respeito a diferenças culturais e lingüísticas; bem-estar econômico em termos de oportunidades educacionais e econômicas; participação política; liberdade para controlar a própria vida (Burton, 1990b, apud Rasmussen, 1999, p. 33).

A negação das necessidades humanas essenciais é uma significativa fonte de conflito. Se as necessidades não podem ser satisfeitas coletivamente, o grupo em prejuízo pode tentar mudar o quadro por conta própria. Neste caso, um outro grupo pode sentir-se ameaçado, afetando um equilíbrio tolerável, uma vez que nem todas as necessidades de todos os grupos podem ser satisfeitas. As necessidades têm mais chances de serem satisfeitas quando grupos relevantes são ou percebem-se como representados no governo. Uma sociedade muito dividida, como a bósnia, requer uma divisão compartilhada do poder. O compartilhamento do poder é baseado na aceitação, por parte dos grupos, de um “destino comum compartilhado” e na expectativa de que vão continuar vivendo juntos. Também podem adotar um pragmatismo para colaboração para a resolução de problemas por meio da negociação (Rasmussen, 1999, p. 34).

Em conflitos prolongados, grupos e indivíduos iniciam planos, políticas e leis desenhados para satisfazer às necessidades de seus grupos e indivíduos. Em

situações de escassez, incluindo competição pelo poder militar e político, a negação de necessidades humanas básicas faz sentido, uma vez que os grupos de fora são vistos como competidores. Mas estratégias de dominação nem sempre resultam em controle. Na verdade, a raiva, a hostilidade e a profunda necessidade psicológica de mudança estrutural para controlar alguns recursos freqüentemente acabam em conflitos exacerbados (Rasmussen, 1999, p. 35). Percepções do “Eu” e do “Outro” dentro e fora do grupo podem exacerbar o conflito, uma vez que são sempre distorcidas por projeções pouco acuradas e atribuições (Jervis, 1976; Janis, 1982; Mitchell, 1981, p. 99-119, apud Rasmussen, 1999, p. 35). Sob condições extremas, membros de um grupo desumanizam e tornam vilões membros de outros grupos, racionalizando e justificando tal comportamento com imagens de um “Eu” moral e de um inimigo diabólico (White, 1970, 1984, apud Rasmussen, 1999, p. 35). Nessas circunstâncias, na dinâmica de dilema de segurança, ações são mutuamente interpretadas da forma mais ameaçadora possível, fazendo com que qualquer ato hostil seja atribuído ao outro lado. Assim, o espaço para o comprometimento entre as partes e a acomodação das diferenças torna-se escasso, fazendo com que propostas para a busca de uma solução política tornem-se raras e tendam a ser percebidas pelos dois lados como mecanismos para ganhar poder e controle relativos (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 75).

Sob certas circunstâncias, a necessidade de identificação profunda com um grupo ou uma nação pode criar uma necessidade por um inimigo (Mitchell, 1981, p. 71-98; Volkan, 1985, apud Rasmussen, 1999, p. 35). Em tais conflitos prolongados, o grupo dominante tenta consolidar sua base de poder e tende a criar estruturas em termos socioeconômicos e estruturas políticas que aumentam a alienação. Quando a política normal falha em gerenciar e resolver diferenças fundamentais, a “guerra não é simplesmente um ato de violência, mas um mecanismo de alocação” (Vazquez 1993, p. 47-48, apud Rasmussen, 1999, p. 36). Em Estados que entraram em colapso, a interação violenta é percebida como uma substituição dos procedimentos autoritários de tomada de decisão na ausência de mecanismos normais de governo.

As ligações entre necessidades e interesses opostos, entre fatores psicológicos e diferenças sociais e políticas e os meios sociais e militares pelos

quais se age, tornam os conflitos prolongados tão complexos que parecem intratáveis (Kriesberg, Northrup & Thorson, 1989, apud Rasmussen, 1999, p. 36).

2.7.2

A ação internacional nos conflitos étnicos e de identidade

No século XX, conflitos armados – entre e dentro de Estados – atingiram não só as partes beligerantes, mas também a comunidade global. Tais enfrentamentos militarizaram sociedades inteiras e geraram altos níveis de instabilidade política e social, além de agravarem a pobreza. A lista de atrocidades do século passado vai da morte de civis a expulsões em massa, genocídio e limpeza étnica (Ackermann, 1999, p. 10).

Tradicionalmente, os Estados ficaram indiferentes aos conflitos violentos fora de suas fronteiras. Quando a indiferença não podia mais ser tolerada, contavam com intervenções de terceiras partes, como mediação e *peacekeeping* ou recorriam à ação militar direta. Uma série de fatores levou à indiferença em relação aos conflitos internos – como guerras civis e étnicas, revoluções e genocídio. Um destes fatores é a relutância das terceiras partes em mediar questões internas de Estados soberanos, uma relutância enraizada no princípio de não-interferência em assuntos domésticos há muito estabelecido pela lei internacional (Ackermann, 1999, p. 11).

Uma vez que os conflitos contemporâneos tendem a ser internos, a legitimidade da intervenção é questionável. Na era da democracia, os povos são soberanos. Na ausência de um governo mundial baseado na lei, a violência ainda é o último meio de conseguir direitos e valores internos, que são um argumento forte para deixar os conflitos acontecerem. A fraca lei internacional que existe protege a soberania dos Estados e suas questões internas de interferência externa e por uma boa razão: relaxando os impedimentos à interferência externa deixa o poder sem limites e convida o mais forte a subjugar o mais fraco. A proibição também protege os prováveis interventores de envolver-se em culturas e arenas alheias. Todos esses argumentos são justificativas para a inação que precisa ser superada com ação e responsabilidade (Zartman, 1999, p.7).

Outra explicação é a de que os Estados não-afetados diretamente pela violência estão livres ou simplesmente desconhecem as ramificações globais dos

conflitos violentos e do risco potencial de longo prazo que estes conflitos impõem à paz internacional. Isso se aplica particularmente aos conflitos internos, que são percebidos como não tendo uma relação com os interesses de segurança de outros Estados, apesar de evidências contrárias. A falta de vontade de comprometer recursos em uma causa que está além dos interesses nacionais e as dificuldades logísticas para a organização e execução da ação internacional também influenciaram no surgimento de respostas coletivas a tais conflitos. O fato de estrangeiros nem sempre entenderem a raiz dos problemas, particularmente no nível étnico, apresenta-se como mais um desafio à intervenção externa. Em muitos casos, conflitos internos geram a impressão de que não há como estrangeiros ajudarem ou provocam uma cegueira externa frente a uma crise iminente, impedindo a busca de respostas coletivas (Ackermann, 1999, p. 11).

Na ausência de um sistema de ordem e consenso a respeito das soluções, cada um defende o seu interesse. Não há um senso claro de interesse ao lidar com os conflitos do mundo contemporâneo. Não está claro que a Iugoslávia está nos interesses dos Estados Unidos, uma vez que reside fora da área da Otan. Mesmo os países europeus que se preocuparam – sobretudo França e Alemanha – foram criticados por seu engajamento limitado. Não está aparente o interesse em intervir em conflitos internos confusos, onde *peacemaking*, *peacekeeping* e *peace enforcement* são vistos como comportamentos não-amistosos por todos os lados (Zartman, 1999, p. 7-8).

Assim, a falta de senso claro de interesse e legitimidade resulta da ausência de comprometimento público. O gerenciamento de conflitos e sua resolução são uma boa política. Um comprometimento com o gerenciamento de conflitos permite que os líderes transformem um conflito em uma ocasião para decisão e permite que as partes continuem com uma atividade produtiva. Isso reduz a debilitação causada pelo conflito de três formas:

1. Lidando com o aspecto específico do conflito;
2. Contribuindo com a construção de princípios de ordem;
3. Reduzindo a ambigüidade e incerteza que surgem no conflito.

É um chamado à coragem e à compaixão, uma defesa dura dos interesses básicos sob condições de perigo, uma contribuição para a reconciliação local e a liderança global (Zartman, 1999, p. 8).

2.8 Técnicas de resolução de conflitos

Desde 1945, sob o capítulo VI da Carta das Nações Unidas, tem sido empregada uma série de técnicas com o objetivo de garantir uma resolução pacífica de controvérsias, incluindo *fact-finding*, bons ofícios, conciliação, mediação e negociação. Sob o capítulo VII da Carta, o Conselho de Segurança recebeu o poder de usar a coerção e a força armada necessária para manter e restaurar a paz e a segurança internacionais. Sob o capítulo VIII, organizações regionais são encorajadas a participar de forma ativa na implementação dos objetivos supracitados (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 34; Ackermann, 1999, p. 11-12).

Em seguida, como já havíamos antecipado anteriormente, vamos discutir algumas técnicas de resolução de conflitos. As três primeiras têm em sua base elementos racionalistas e típicos das teorias modernas e racionalistas das Relações Internacionais. Inicialmente, abordaremos a chamada resolução realista, calcada nos princípios da teoria realista das Relações Internacionais. Em seguida, discutiremos a resolução baseada em interesses. No item seguinte, trataremos da ação das terceiras partes nos conflitos e, de maneira mais específica, o papel da mediação dessas terceiras partes dentro de uma perspectiva racionalista. A última abordagem de técnicas de resolução de conflitos rompe com as anteriores, uma vez que trata dos conflitos com base na identidade das partes envolvidas.

Cada uma das abordagens supracitadas oferece análises únicas a respeito das causas e das dinâmicas dos conflitos sociais. No entanto, os métodos de pesquisa social que destacam a parcimônia e causas únicas (realistas) ou as formas simples de resolução de conflitos (divisão) estão frequentemente em choque com as complexidades do mundo real. Os conflitos são causados por vários fatores, como o colapso de instituições centrais, a realização de eleições mal preparadas, o surgimento de políticos oportunistas que usam a etnia como plataforma de ascensão, dissidências militares e o surgimento de senhores da guerra, a lógica da ação militar preventiva que cria uma reação violenta, transferências de armas, a disponibilidade de recursos naturais, financeiros, legais e criminais para abastecer a violência e percepções de vitimação. A lista de causas de conflitos entre

comunidades é longa e diferentes interventores podem ter vantagens comparativas distintas, dependendo das questões específicas que estão no coração de uma determinada disputa e onde esta tende a subir ou descer a escala da violência. Assim, com tantas possibilidades, fica difícil esperar que uma só estratégia de intervenção consiga lidar com todas as questões. É mais útil, portanto, observar a intervenção como uma série de ações coordenadas concorrentes dirigidas à solução duradoura dos conflitos (Hampson, 2001, p. 399).

2.8.1 Resolução realista

Os proponentes do realismo afirmam que a política internacional é baseada nos seguintes pontos (Rasmussen, 1999, p. 25):

1. O Estado é o único ator fundamental no sistema internacional;
2. O sistema remete ao “estado de natureza” e é governado pelo princípio de auto-ajuda, que permite que os Estados compitam uns com os outros a ajam com base no auto-interesse;
3. Os Estados são iguais no sentido de que são soberanos;
4. O Estado exerce seu poder (definido em termos de capacidade militar) para manter seu lugar ou avançar na hierarquia dos Estados;
5. A distribuição de poder no sistema determina o comportamento provável dos Estados em qualquer momento.

O realismo como abordagem para compreensão da política internacional foi introduzido por Edward Carr (1964) em sua crítica ao idealismo – *The Twenty Years Crisis, 1919-1939* –, centrada na falha do Pacto Kellogg-Briand, assim como na decadência da Liga das Nações, que culminaram na Segunda Guerra Mundial (Rasmussen, 1999, p. 25).

A teoria realista de conflito sugere que o conflito é primeiramente o resultado de interesses incompatíveis ou da competição por recursos escassos e por tentativas de grupos ou nações de maximizar suas posições, recompensas e resultados. Baseada num modelo racional e econômico, esta teoria prevê que os aspectos psicológicos e sociais do comportamento intergrupais são determinados

pela compatibilidade ou incompatibilidade de interesses reais (Taylor & Moghaddam, 1987; Fisher, 1990b, apud Rasmussen, 1999, p. 35).

Um dos pais da resolução de conflitos moderna, Coser (1967, p. 8, apud Rothman & Olson, 2001, p. 292) sugere que um conflito é “uma luta por valores e exigências em um status de escassez, poder e fontes nos quais os objetivos dos oponentes são neutralizar, ferir ou eliminar os rivais”. Poder é um objetivo e um veículo de ação nesta visão. Este paradigma de conflito, resumido como realismo político (Morgenthau, 1956), forneceu a base central para o Ocidente lidar com conflitos.

A Guerra Fria continuou a validar o foco do realismo na política de balanço de poder e a política externa americana adotou a ideia de interesse nacional imediato e de maximização do poder em todo o mundo frente ao inimigo soviético. Interpretando o mundo logo após a vitória liderada pelos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, Morgenthau descreveu a estrutura da política internacional e o curso da política externa que justificava a continuada dominância americana – a *Realpolitik*, descrita no capítulo cinco de *Politics Among Nations* (1956) (Rasmussen, 1999, p. 25). Emergindo após duas guerras mundiais, a abordagem surgiu como “reformista”, “prescritiva” e com a “tarefa de resolver a guerra”. No entanto, o realismo não estava preocupado em explicar uma infinidade de outros acontecimentos. Por isso, o realismo é incapaz de explicar aspectos da política internacional que não a guerra centrada no Estado, entre Estados (Rasmussen, 1999, p.26).

Desde 1989 o mundo observa uma série de mudanças políticas e sociais, muitas das quais não são nem um pouco pacíficas. As guerras internacionais deixaram de ser agentes de mudança no sistema internacional sendo substituídas por uma série de conflitos internos a respeito de identidade étnica e religiosa, direitos humanos e necessidades humanas básicas. Como já foi explicado nesta dissertação, na base dos conflitos contemporâneos estão disputas fundamentais pelo controle de recursos, a afirmação da identidade e a garantia da segurança. Além dessas diferenças básicas está a mudança fundamental na ordem do sistema mundial: a bipolaridade desapareceu sem um sucessor claro. A mudança política no panorama mundial trouxe consigo novas preocupações que requerem novas abordagens em relação ao estudo e à conduta das relações políticas globais (Rasmussen p. 26-27).

Assim, o realismo não pode servir como única forma de entendimento das complexas dinâmicas de conflitos sociais e políticos internos e de uma série de problemas interligados. Fatores culturais, demográficos, de desenvolvimento, econômicos, ecológicos, educacionais, religiosos e psicológicos, assim como os tradicionais elementos político-militares, passam a ser considerados como fontes de instabilidade do período pós-Guerra Fria. Desta forma, assume-se que eles têm um efeito no comportamento externo dos Estados (Haas, 1995, apud Rasmussen, 1999, p. 27), seja nas relações diplomáticas convencionais, em situações de novos conflitos, em conflagrações totais, onde quer que os Estados estejam envolvidos como combatentes ou terceiras partes. Por isso, Rasmussen (1999) afirma que é preciso integrar pontos relevantes do realismo a uma abordagem teórica mais refinada.

Para reverter a famosa observação de Clausewitz de que a “guerra é a política por outros meios”, no modelo de política de poder, a diplomacia pode ser construída essencialmente como a guerra por outros meios. O meio é a persuasão, e poder é definido como a habilidade de fazer com que a outra parte faça o que se deseja ou que pelo menos não faça exatamente o que ela pretende. O jogo de barganha refere-se à distribuição, às vezes de soma-zero, com todos os lados querendo dar o mínimo e ganhar o máximo, como se observará no capítulo três, que contém o relato do diplomata Richard Holbrooke sobre a negociação do Acordo de Dayton.

Para os realistas duros, o uso da força e o equilíbrio de poder têm papel determinante na resolução de disputas étnicas e intercomunidades. Se os grupos étnicos não se aniquilarem em sua luta por supremacia e controle do Estado, particularmente se um lado for mais forte militarmente que o outro, uma nova balança de poder precisa ser criada, seja negando armas e recursos à parte mais forte, ou dando armas e recursos ao mais fraco para compensar sua inferioridade militar. Em alguns casos, uma intervenção militar direta por parte de um terceiro poder pode ser a garantia de rearranjo da balança ou de fortalecimento do mais fraco (Hampson, 2001, p. 389). Foi isto que os Estados Unidos fizeram ao bombardear, por meio da Otan, as tropas sérvias no fim da Guerra da Bósnia.

Kaufmann e outros teóricos acreditam que a divisão e a separação são as únicas saídas para os conflitos étnicos, uma vez que, na visão realista, a divisão do poder e outras tentativas de compartilhar a soberania têm históricos ruins. Os

chamados realistas duros crêem que a intervenção deve ser limitada a sanções, ajuda e ação militar direta para reconfigurar a balança de equilíbrio militar, desta forma as fronteiras territoriais podem ser estabelecidas e mantidas claramente. Neste caso, a terceira parte assume o papel de fiel da balança, onde o objetivo da intervenção é a divisão territorial em linhas interétnicas, em vez da acomodação política, da reconciliação intercomunal ou de algum outro tipo de fórmula de integração. Os meios de intervenção são a ação militar e a coerção. Este modelo assume que as identidades são fixas e imutáveis, reificando o conceito de etnia e da relação entre etnia e conflito (Hampson, 2001, p. 390). Esta abordagem encaixa-se na fórmula aplicada pela comunidade internacional no caso da Bósnia.

Mas, em vez de resolver o conflito interétnico, a divisão pode simplesmente lançar as sementes de mais conflitos se as partes não concordarem com as linhas a serem traçadas – o que em parte ocorreu com os sérvios e croatas da Bósnia –, cujas demandas territoriais históricas são legítimas, assim como ao que se refere à restituição de casas e propriedades dos que tiveram de partir durante o conflito. Esta é a hipótese central deste trabalho e será analisada no capítulo quatro.

Já o realismo leve acredita que há um papel para a mediação, as trocas de informação e a negociação, no gerenciamento de um conflito étnico. A intervenção de uma terceira parte não precisa ser coerciva para ser efetiva, mas tem de ser sensível às dinâmicas e estrutura do conflito se pretende afetar o curso do enfrentamento. O realismo leve contempla uma gama maior de atores e organizações internacionais na mediação e gerenciamento de conflitos intraestatais. Diferentemente do realismo duro, o leve contempla soluções não-territoriais, baseadas na política para lidar com tais conflitos. Prevê, por exemplo, um espaço mais amplo para provisões de divisão do poder em qualquer acordo politicamente negociado (Hampson, 2001, p. 391).

Os aspectos de ação das terceiras partes e da mediação serão retomados aprofundados mais à frente, ainda neste capítulo. Por ora, tratamos apenas da maneira como o realismo lida com essa forma de resolução de conflitos. O problema das abordagens realista – dura ou macia – e da mediação é que todas são estadocêntricas (Hampson, 2001, p. 392). E casos como o da Bósnia mostram que a solução pode não estar centrada no Estado – pelo menos não no Estado moderno soberano –, mas na construção de uma nova comunidade política.

2.8.2 Resolução baseada em interesses

A resolução calcada na questão do interesse ocorre quando as partes percebem que os conflitos vão escalar de modo que fontes legais, financeiras e militares tornar-se-ão escassas. O foco central desta técnica é identificar posições exclusivas e razões para tais posições. Interesses, agora redefinidos como motivos, proporcionam o foco para barganha baseada em interesse. Em vez do comprometimento, no qual as partes abrem mão de aspectos de suas agendas originais, a barganha integrativa procura formas normativas, nas quais ambas as partes podem ficar satisfeitas e possam focar-se em objetivos comuns (Rothman & Olson, 2001, p. 293). O foco da resolução de conflitos baseada em interesses é encontrar soluções para satisfazer cada lado de maneira suficiente para estancar o conflito. Diferente do conflito por recursos, no qual um bom acordo entre vizinhos geralmente é acompanhado por uma boa cerca, a barganha baseada em interesse pode levar as partes conflitantes a procurar objetivos comuns como base para construir uma ponte para a cooperação e uma interdependência positiva, quebrando as cercas divisórias.

O problema é que este tipo de resolução de conflito não contempla os objetivos, valores e motivações nos quais estão baseados os interesses das partes. É uma resposta superficial aos interesses. A resolução de conflitos baseada em interesses centra-se em objetivos e Estados estáveis. É inadequada para redefinir processos e relações. Assim, a barganha calcada em interesses lida com o conflito e a intervenção no conflito como um processo para mover-se da batalha por posições mutuamente excludentes para um foco de colaboração, calcado em interesses compartilhados (Rothman & Olson, 2001, p. 293-294).

2.8.3 Terceiras partes

O papel da comunidade internacional nos conflitos pode ser central na resolução de conflitos. Primeiro, porque as fontes de muitos conflitos contemporâneos estão situadas tanto dentro quanto fora dos Estados, como já se

falou. Assim, em muitos casos, a comunidade internacional pode ter uma parcela de responsabilidade nos conflitos. Em segundo lugar, com o aumento a interdependência entre os países os conflitos contemporâneos afetam o interesse de vizinhos regionais e até mesmo de Estados com os quais não compartilham fronteiras. Terceiro, a combinação do sofrimento humano com a transparência da mídia dificultam o afastamento de governos internacionais em conflitos internos, como, por exemplo, no caso da Bósnia, quando o massacre de Srebrenica, em julho de 1995, mostrou-se como a gota d'água para a tolerância da opinião pública às mortes no campo de batalha. Quarto, vários estudos indicam que conflitos prolongados – característicos do pós-Guerra Fria – só podem ser resolvidos quando atores internos envolvem-se na dinâmica (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 34).

A intervenção de terceiras partes geralmente ocorre depois que a disputa torna-se um conflito violento e prolongado, normalmente após os beligerantes chegarem ao ponto que Zartman (1992, apud Ackermann, 1999, p. 11) refere-se como guerras civis avançadas, atingindo todos os envolvidos (*mutually hurting stalemate*). A entrada de uma terceira parte muda a estrutura do conflito e permite um padrão diferente de comunicação, possibilitando que a terceira parte filtre ou repasse as mensagens, atitudes, comportamentos dos conflitantes. Esta intervenção tende a intensificar a espiral das respostas positivas (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 9).

A terceira parte também pode alterar o equilíbrio de poder do conflito. Além de modificar o comportamento e a comunicação utilizando o mecanismo conhecido *stick and carrots*, tem a liberdade de apoiar um resultado em detrimento de outro – o que se aplica no caso bósnio, uma vez que a comunidade internacional, especialmente os Estados Unidos, preferiu a manutenção da Bósnia como um só país. Mas, neste caso, a terceira parte vê-se envolvida no conflito, o que também ocorreu no caso americano na Bósnia.

O termo poder, empregado pela terceira parte, é ambíguo. Pode ser entendido como a capacidade de comandar, ordenar, fazer valer de forma coerciva – o poder duro (*hard power*). Também pode ser compreendido como a capacidade de levar à cooperação, legitimar, inspirar, persuadir – o poder macio (*soft power*). O poder duro tem sido mais aplicado para resolver conflitos violentos, enquanto o macio encaixa-se bem para a resolução pacífica de controvérsias. O que nos

interessa no caso da Bósnia é o poder duro, a coerção. Neste caso pode haver três cenários: fazer valer (*enforcement*), coerção não-forçada e mediação com músculos.

Quando governos utilizam a coerção para forçar as partes a mudar de posição, eles tornam-se atores no conflito. Intervenções forçadas podem levar ao fim da guerra, como ocorreu quando, depois de muitos meses de afastamento, os Estados Unidos decidiram apoiar uma ofensiva croata, fortalecer a aliança muçulmano-croata e patrocinar ataques aéreos da Otan contra posições sérvias para que os beligerantes bósnios pudessem chegar ao Acordo de Dayton (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 161). A questão, no entanto, e que é central nesta pesquisa, é se este tipo de intervenção pode levar a um fim estável do conflito.

De acordo com Lake e Rotschild (apud Hampson, 2001, p. 392), a terceira parte pode reduzir o dilema de segurança gerado pelo conflito intercomunal oferecendo medidas de construção da confiança que assegurem um futuro aos grupos étnicos. Sistemas de divisão do poder, eleições, regras eleitorais específicas para garantir direitos às minorias, autonomia regional e federalismo podem ser promovidos e desenvolvidos com a ajuda de terceiras partes com o objetivo de alterar a balança de poder étnica e dar garantias aos novos contratos entre as partes beligerantes. A resolução do conflito da Bósnia está centrada exatamente nestes mecanismos, como veremos no capítulo três.

Além de conflitos de interesses surgirem entre partes praticamente iguais (conflito simétrico), o mesmo pode ocorrer com partes desiguais (conflito assimétrico) (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 12-13). Foi o que aconteceu na Guerra da Bósnia. A disputa entre partes desiguais, tais como maiorias e minorias, governo estabelecido e rebeldes, pode ser considerada como um conflito assimétrico. Aqui a raiz do problema está não apenas na questão dos interesses, mas na estrutura e na relação entre as partes. E é possível que esta relação e esta estrutura só possam ser mudadas com um conflito. Na Bósnia, porém, por conta da solução que deu fim à guerra, o conflito impediu a mudança de fato da estrutura de poder local, abrindo espaço para o congelamento das divisões e discordâncias que levaram à guerra.

2.8.4 Mediação

A mediação internacional tem uma longa história com as terceiras partes assumindo um papel crucial na negociação e implementação de acordos de paz. Para a maioria, a intervenção tradicional de terceiras partes ocorre nos últimos estágios do conflito, quando a prolongada vitimização e o sacrifício humano já levantaram barreiras psicológicas difíceis de serem removidas (Ackermann, 1999, p. 12) de modo a verdadeiramente superar o conflito, como parece ser o caso da Bósnia.

As guerras na ex-Iugoslávia exemplificam a demora na intervenção internacional, devido a avaliações incorretas e inadequadas das fontes do conflito, da falta de vontade política e de interesses nacionais divergentes, especialmente entre Alemanha, França, Grã-Bretanha e Estados Unidos. Uma intervenção desde o início, para evitar a escalada do conflito, foi uma opção envolta em problemas desde o princípio. Um problema crucial deveu-se à percepção errônea de compreender o conflito como enraizado em animosidades étnicas que datam do regime de Josep Broz Tito, em vez de vê-lo como consequência da emergência de líderes nacionalistas que agiam em nome da etnia para a estabilização popular (Gagnon, 1994, p. 95, 130-166, 179-197; Woodward, 1995, apud Ackermann, 1999, p. 12). A mídia ocidental também ajudou a reforçar a idéia de que o conflito era uma repetição de ódios étnicos baseados na história, evocando uma imagem dos Bálcãs do fim do século XIX, início do século XX, como uma região de violência, carnificina e guerra. A bagagem histórica dos Bálcãs, afirmava-se, limitaria qualquer ação internacional em um conflito étnico, já que, nesses casos, atores externos não têm o poder necessário para mediar um acordo. A existência de várias facções beligerantes também desencorajava o envolvimento externo, com exceção dos esforços da Comunidade Européia e, mais tarde, os esforços humanitários e de manutenção da paz das Nações Unidas (Ackermann, 1999, p. 12).

Quando partes externas provêm assistência militar, econômica, política ou asilo, além de bases para os atores envolvidos, os conflitos domésticos assumem uma dimensão internacional. A mediação é uma forma de intervenção de terceiras partes em um conflito. Difere de outras formas de intervenção de terceiras partes

por não ser baseada diretamente no uso da força e não ter o objetivo de ajudar um dos lados a vencer. Seu propósito é levar o conflito a um acordo que seja aceitável para todos os envolvidos e, consistente com os interesses da terceira parte. A mediação é um processo político que não avança sem o comprometimento das partes em aceitar as idéias do mediador. É um modo de negociação no qual a terceira parte ajuda os atores do conflito a encontrar soluções que sozinhos eles não conseguiriam achar. Os mediadores, porém, costumam encontrar rejeição no início do processo, assim deve-se tentar convencer as partes do valor dos serviços de mediação antes de o processo começar (Touval & Zartman, 2001, 427-428).

Para entender os motivos que levam um ator externo a mediar um conflito interno, é preciso utilizar uma abordagem de ator racional, aplicando considerações de custo-benefício. Os mediadores são jogadores no tabuleiro que cerca um conflito e, sendo assim, têm interesses nos resultados. Caso contrário, não mediarão a crise. Motivação auto-interessada move países de médio porte e organizações internacionais. Já os Estados mais poderosos – como os Estados Unidos – analisam a mediação da seguinte forma: a mediação vai impor os termos para aumentar os prospectos de estabilidade, vai negar a rivais a oportunidade de intervir, vai gerar gratidão por parte dos envolvidos no conflito e vai permitir ao mediador continuar a ter um papel na região após o fim do conflito. Desta forma, fica claro que tanto objetivos defensivos quanto ofensivos podem ser desenvolvidos por meio da mediação. O fim do conflito, portanto, é interessante para o mediador por causa dos efeitos que isso tem nas relações entre os beligerantes e o mediador. O fim da guerra não necessariamente apresenta-se como um fim que tem como objetivo propiciar uma solução definitiva entre as partes, mas simplesmente acomodar suas diferenças. Além disso, o mediador teme que um conflito espalhe-se e envolva outras partes, como ocorreu no caso da dissolução da antiga Iugoslávia. O padrão de interesse que leva as potências a mediar um conflito não mudou desde o fim da Guerra Fria, embora a rapidez das terceiras partes em responder às crises tenha sido modificada (Touval & Zartman, 2001, 428-432).

O principal motivo pelo qual as partes aceitam mediação é a expectativa de que tal intervenção gere um resultado mais favorável do que a continuação do conflito. As partes esperam que a mediação produza um bom acordo quando a negociação direta não é possível, ou um resultado melhor do que seria conseguido

por meio de contatos diretos entre os beligerantes. A imparcialidade do mediador não é central. Embora não haja uma relação entre o passado do mediador e sua utilidade no futuro, boas relações entre este e uma das partes beligerantes podem ser úteis ao processo de comunicação, desenvolvendo propostas criativas e convergindo as posições das duas partes. Embora não possam alinhar-se totalmente com um dos lados, os mediadores podem permitir-se manter um limitado nível de parcialidade. Considerando que os mediadores são automotivados, eles não intervirão automaticamente, mas apenas quando o conflito ameaçar seus interesses ou quando notarem que há uma possibilidade para avançar em seus interesses. A mediação dá às partes a sensação de que o conflito chegou a um ponto intolerável. Sem tal percepção, o trabalho do mediador é dificultado (Touval & Zartman, 2001, 432-433).

O mediador usa comunicação, formulação e manipulação, nesta ordem. Cada uma dessas três ações refere-se a níveis diferentes de obstáculos na conduta de negociações diretas. O terceiro momento é o que requer maior envolvimento do mediador, que passa a agir como um manipulador, tornando-se uma parte central para a solução. O mediador, como manipulador, usa seu poder para levar as partes a um acordo, tirando-as do conflito e empurrando-as para a solução. Quando os obstáculos para o acordo começam a ser transpostos, o mediador deve persuadir as partes a respeito de sua visão de solução e tomar medidas para tornar tal saída atrativa (Touval & Zartman, 2001, 436).

Como discutimos no item Dilemas, os mediadores podem enfrentar um dilema no que se refere a apoiar ou postergar uma declaração de cessar-fogo. Um fim duradouro das hostilidades requer um acordo de paz. Justiça requer ordem e ordem, para durar, deve ser justa. Para os mediadores, a escolha é imediata: o que fazer em seguida? Devem perseguir ordem e justiça simultaneamente ou devem dar prioridade a um cessar-fogo? A ordem das decisões tomadas tem conseqüências. Um cessar-fogo, que dá fim à carnificina, tende a reduzir os sofrimentos e os riscos. Cria um momento de tolerância, uma situação que os beligerantes podem considerar preferível a alternativas de fazer concessões necessárias para um acordo de fato. Mas as tréguas tendem a ser instáveis e são sempre marcadas por guerras e novas carnificinas, como ocorreu na Iugoslávia. Um argumento para se dar prioridade ao cessar-fogo é que as previsões de curto

prazo são geralmente mais confiáveis do que as de longo (Touval & Zartman, 2001, 440-441).

Outro dilema refere-se à facilitação de um acordo viável que viole as normas internacionais ou o apoio a um acordo que seja consistente com os princípios de justiça adotados pela comunidade internacional. Pode-se argumentar que mediadores de conflitos internacionais devem perseguir termos atingíveis, principalmente porque refletem o equilíbrio de poder entre adversários, em vez de unir as noções de justiça. Há dois argumentos importantes contra este tipo de ação. O primeiro refere-se ao fato de que tal solução não deve ser duradoura. Uma das partes, ou as duas, pode ressentir-se dos termos e considerá-los injustos, buscando mudar o cenário na primeira oportunidade. O outro argumento refere-se a ramificações mais amplas dos acordos na ordem mundial. Um acordo que seja inconsistente com os princípios internacionais tende a diminuir sua validade, criando incerteza sobre as normas e enfraquecendo os constrangimentos sobre a conduta internacional. Tais acordos, embora aparentem solucionar determinados conflitos, podem causar estragos de longo prazo por subestimar as fundações da paz e segurança internacionais (Touval & Zartman, 2001, 441).

Tal dilema foi vivenciado pela comunidade internacional ao tentar mediar o conflito na Bósnia. A escolha entre separar as partes beligerantes por meio da divisão e perseguir um acordo que preservasse a integridade multiétnica da Bósnia. A divisão foi criticada como legitimadora das conquistas territoriais e da limpeza étnica, ou seja, uma recompensa aos agressores. Mas a insistência em firmar um acordo que respeitasse as normas e preservasse a integridade da Bósnia como um Estado foi criticada por prolongar a guerra e custar a vida de milhares de pessoas. O dilema enfrentado pelos mediadores em tal situação é duro. Afinal, o que vem primeiro: a proteção das normas internacionais, como a integridade dos Estados, tentando fazer com que os grupos étnicos coexistam em paz, ou o salvamento de vidas por meio da separação e a postergação da busca pela justiça?

A base sólida para o acordo político de divisão de poder contém provisões para vencedores e derrotados, mesmo depois de eleições, segundo Ljphart e Horowitz (apud Hampson, 2001, p. 391). Do ponto de vista da negociação, a divisão do poder prevê que todas as partes tenham um assento à mesa de negociações. Mas esses modelos não podem explicar se a divisão de poder é melhor do que o federalismo formal ou do que certos tipos de arranjos

confederados. Também não podem explicar em quais circunstâncias e condições a divisão de poder seria preferível.

O problema da mediação, portanto, reside no fato de ela se dar de maneira a pôr em prática as concepções do das terceiras partes em relação ao que consideram ser necessário para dar fim ao conflito. Nesta avaliação, entram os interesses das terceiras partes, suas percepções a respeito do conflito, que acabam determinando quais seriam os interesses dos beligerantes, e a manutenção da ordem internacional. Assim, os mediadores acabam agindo com base em concepções racionalistas e não contemplando as bases causadoras do conflito por não compreender o que está na raiz da confrontação entre as partes. É este entendimento do que está por trás de um conflito que a resolução baseada em identidade propõe-se a viabilizar.

2.8.5 Resolução de conflitos baseada na identidade

A resolução de conflitos baseada na identidade – que nesta dissertação é apresentada como a melhor opção para os conflitos contemporâneos frente aos modelos tradicionais discutidos acima – reconhece que as guerras ocorrem devido à confrontação de identidades individuais ou coletivas, diferente dos outros tipos descritos, que vêem nos interesses e nos recursos o motivo central dos confrontos. Neste tipo de saída, os confrontos são vistos como oportunidades para que as pessoas questionem sobre o que aflige a elas mesmas e aos outros. O conflito apresenta-se como uma oportunidade para a rearticulação e a reinvenção. Quando as partes entendem-se, analisando as causas e a natureza de suas disputas, elas podem começar a descobrir novas formas de se definir e de se relacionar. Desta forma, como na tradicional técnica de resolução de conflitos, meios e fins estão unidos, quando a identidade serve tanto como objetivo quanto como obstáculo (Rothman & Olson, 2001, p. 295). Assim, o conflito é visto como uma oportunidade para a mudança e para o aprendizado.

Para este avanço entre as partes que se enfrentam por questões de identidade, é preciso que essas questões sejam resolvidas antes que os pontos materiais da disputa sejam negociados. Esta é a base para o sucesso do acordo. Ou

seja, se as partes não se compreenderem antes da negociação propriamente dita, a tendência é que os ressentimentos persistam, levando à retomada dos problemas em algum ponto futuro. Esta explicação se encaixa no quadro observado na antiga Iugoslávia. Sem a resolução das questões de identidade, o então presidente sérvio Slobodan Milosevic não hesitou em lançar uma nova campanha armada sérvia contra os albaneses de Kosovo, numa reedição das ações perpetradas na Bósnia.

Compreender o conflito, ou pelo menos suas raízes, com base na identidade pode fornecer as bases para uma negociação de sucesso, uma vez que aumenta as possibilidades de que a implementação seja bem sucedida. Este foi um dos pontos que faltaram no Acordo de Dayton. A compreensão do conflito por parte da comunidade internacional ocorreu de forma superficial e estereotipada – como já mencionamos e voltaremos a discutir no próximo capítulo –, impedindo um entendimento mais abrangente a respeito do que ocorria de fato na Bósnia, conseqüentemente acarretando uma solução que não dá conta da complexidade da relação entre as partes envolvidas. Enquanto os beligerantes estiverem inseridos num conflito baseado na identidade, onde há o medo de que suas necessidades e vontades sejam negadas no processo de solução do conflito, eles não estarão motivados a engajar-se nas negociações para solucionar os problemas, o que os sérvios e sérvio-bósnios demonstraram ao longo dos anos com suas constantes recusas a participar de forma integral no processo de paz, por exemplo, negando-se a entregar os líderes político e militar da época da guerra. Assim, pode-se supor que muitos conflitos que pareciam solucionados ressurgiram porque as questões fundamentais ligadas às identidades das partes não foram tratadas, isto se apresenta como uma possibilidade viável na Bósnia.

Segundo a resolução baseada na identidade, o conflito é parte integral da vida e estimula os conflitantes a desenvolver soluções capazes de acomodar as partes de modo que possam conviver e aprender com a situação enfrentada. Este entendimento em geral se dá por meio do diálogo reflexivo. De acordo com David Campbell (1998a, p. 24), a identidade pode ser entendida como tendo sua construção de maneira performática. Assim, em vez de ver a identidade como dada por uma atividade humana intencional ou garantida por forças naturais extra-humanas, a idéia de performance reitera o poder do discurso de produzir o efeito que ele se propõe a criar.

Os conflitos surgem por causa de ameaças ou frustrações a respeito das identidades existentes, mas também servem para formar novas identidades. Normalmente, as identidades formadas nos conflitos são excludentes e adversárias. Mas também podem ser fontes de uma identidade inclusiva (Rothman & Olson, 2001, p. 296). A identidade funciona dentro do discurso. A idéia performática do discurso é central para repensar a relação entre violência e política, especialmente no contexto do Estado (Campbell, 1998a, p. 25).

A questão que se coloca refere-se ao fato de podermos considerar os conflitos como de fato insolúveis, se quisermos finalizá-los apenas por meio de respostas estadocêntricas ou da política de poder. Uma nova ênfase nas questões de identidade, por meio de uma resolução de conflitos mais interativa¹ pode ajudar-nos a reduzir a violência da “novas guerras”, “guerras de terceiro tipo” ou “conflitos contemporâneos”.

2.9

Uma avaliação preliminar da resolução do conflito na Bósnia

Em vez de preocupar-se com uma entidade externamente criada chamada Bósnia, Campbell (1998a) tem como foco de seu estudo o que chama de “meta-Bósnia”, ou seja, uma série de práticas pelas quais o que ele chama de várias Bósniás existem. Assim, Campbell faz sua análise de modo a destacar as práticas culturais que dão forma a uma experiência historicamente possível por meio da marginalização e exclusão de outros, analisando práticas preocupadas com a representação da violência e a violência da representação. A análise procede não com base no exame do comportamento e das idéias de conceitos fundacionais causais, mas pela problematização das práticas. Esta problematização da Bósnia se deu em espaços políticos contínuos e áreas transnacionais, por meio de indivíduos, da ex-Iugoslávia, da academia, dos profissionais da mídia, das organizações internacionais e a comunidade internacional (Campbell, 1998a, p. x, prefácio).

¹ Segundo o modelo Aria, a barreira da identidade pode ser rompida se o processo de resolução passar pelas seguintes fases: antagonismo, que requer a discussão sobre valores e necessidades; a ressonância destes dentro e entre as partes; invenção de soluções criativas; e ação para implementação das saídas. Ver Rothman & Olson, 2001, p. 297-304

Os encontros face a face revelaram que não é necessária a construção de uma nova teoria de Relações Internacionais ou de ética na área. É necessário, porém, que um *ethos* (definido por Foucault como uma “maneira de ser” ou “prática” implicada na vida filosófica da crítica iluminista) de crítica política, uma vez que os encontros do autor na Bósnia revelaram a atitude que Foucault entende como um “modo de relacionamento com a realidade contemporânea; uma escolha voluntária feita por algumas pessoas; no fim, uma maneira de agir e sentir; uma maneira também de agir e comportar-se que marca a relação de pertencimento e apresenta-se como uma tarefa” (Campbell, 1998a, p. 5). Só que em vez de focar a atenção nos efeitos políticos das representações, vamos tentar incorporar na análise, de forma diferente de Campbell, as origens de tais representações, partindo da hipótese de que este ambiente foi reificado pelo Acordo de Dayton, que, na prática, impede a construção de uma sociedade multiétnica, reforçando as diferenças entre as partes e centrando a solução no Estado.

Campbell (1998a) tenta demonstrar que as normas da sociedade internacional já estabelecidas – especialmente a idéia de que uma comunidade nacional requer um nexos com um território demarcado e uma identidade fixa – são não apenas insuficientes para responder à Guerra da Bósnia, como também necessárias para o desenrolar da guerra propriamente dita. A mesma lógica se impõe nos dois casos – o fazer a guerra e o fim desta. Ele mostra, assim, que o imaginário nacionalista requer uma relação violenta com o “Outro”. Embora toda comunidade seja perpassada por algum tipo de violência, Campbell afirma que uma comunidade não-ética e não-nacional pode ser menos violenta em relação ao outro. A tarefa para os estrangeiros é pensar fora dos discursos políticos por meio dos quais a representação, a condução e a resolução da guerra foram buscadas. Só assim novas possibilidades, que mostram a viabilidade de uma nova comunidade política, podem ser alcançadas.

Este argumento de Campbell é central neste trabalho, uma vez que é ele que inspira a idéia de que a saída proposta no Acordo de Dayton é insuficiente, uma vez que ao centrar-se na lógica moderna e soberana do Estado e nas identidades fixas das partes, impede o surgimento de uma nova comunidade política, capaz de lidar com as diferenças de forma positiva. A solução apresentada pelos mediadores internacionais do conflito bósnio, de fato dá fim à

guerra, mas congela uma situação de divisão entre os ex-beligerantes de modo a impedir uma verdadeira reconciliação, uma verdadeira solução.

Campbell (1998a, p. 20-24) parte da desconstrução – desnaturalização do real – para compreender a Guerra da Bósnia. Um dos problemas da abordagem tradicional que levou ao fim da guerra, de acordo com o autor, é que tais abordagens baseavam-se em presunções ontológicas a respeito de etnia, nacionalismo, identidade e violência em seus argumentos sobre a realidade, sem levar em conta sua cumplicidade com o processo de representação. Segundo Campbell, portanto, a desconstrução ontopolítica refere-se ao fato de nossa condição ser caracterizada pela problemática identidade/diferença, de forma que nenhum dos termos pode ser entendido sem ser em relação ao “Outro” e por isso afirmações sobre identidades seguras, cujas bases são tradicionalmente autorizadas, e a cujas necessidades diz-se que partem de tal base são encaradas com ceticismo.

Derrida contrastou a noção de identidade como autocontida com um entendimento de identidade como sendo o efeito de uma série de relações contingentes. Identidades são negações de uma multiplicidade de “Eus” e de suas relações com “Outros” que habitam o supostamente autônomo “Eu” (Campbell, 1998a, p. 20). Em vez de a identidade como dada por uma atividade humana intencional ou como consequência de forças naturais extra-humanas, Campbell ressalta a idéia de que a identidade é constituída performativamente, por meio da prática reiterativa e de citação que o discurso produz (Campbell, 1998b). A identidade funciona dentro de um discurso, mas assim transgredir e apaga a distinção entre discurso e não-discurso. E a constituição performativa – a materialização que estabiliza no tempo o efeito de fronteira, fixação e superfície (Campbell, 1998a, p. 25) – da identidade é essencial para repensar a relação entre violência e política, especialmente no contexto do Estado.

A abordagem de desconstrução de Campbell envolve o exame crítico dos processos discursivos, tais como idéias e sujeitos pré-dados – sobre os quais os critérios de julgamento são feitos. Assim, ele acredita que não foram as questões de etnia que causaram a Guerra da Bósnia. Neste sentido, Campbell ressalta que os eventos que se tornaram reais não são reais porque aconteceram, mas porque foram lembrados e porque foram capazes de encontrar um lugar na seqüência ordenada cronologicamente. O autor destaca, então, o poder da narrativa e as

diferenças entre as interpretações e discursos daqueles que participaram do evento em si, as “micro-narrativas dos atores políticos”, e as “macro-narrativas” dos observadores e intérpretes, como a mídia e os acadêmicos (Campbell, 1998a, 33-81).

Além do discurso dos atores políticos e midiáticos², os censos e mapas também auxiliaram na representação cartográfica da composição étnica/nacional da Bósnia, naturalizando uma política territorializada de autodeterminação étnico/nacional. Há dados que mostram que a categoria muçulmana, sinônima de bósnios, foi sendo construída ao longo dos anos na Iugoslávia. Apenas em 1971, o censo criou a categoria muçulmana como uma nacionalidade. Isso contrasta com o censo de 1991, o mais citado nas narrativas, que materializa a Bósnia como sendo formada por 44% de muçulmanos, 31% de sérvios, 17% de croatas e 6% de iugoslavos (Campbell, 1998a, p. 79).

Campbell ressalta que os entendimentos dominantes sobre a Guerra da Bósnia limitaram as possibilidades políticas ao alinhamento entre território e identidade, Estado e nação, todos sob o signo da etnia, apoiada por uma particular versão da história. Essa percepção é importante não apenas para as macro-narrativas, mas também para as micro-narrativas dos protagonistas do conflito. Assim, as narrativas dominantes da mídia e da academia operaram em termos que ajudaram a legitimar e sustentar as posições geopolíticas dos extremistas nacionalistas. Elementos importantes do conflito, assim como abordagens influentes do mesmo, são tidos como o Estado-nação, a soberania, as fronteiras, a terra nativa e o sangue. A falha da comunidade internacional, da mídia e da academia em destacar a pluralidade das posições políticas e das vozes não-nacionalistas, que contestaram a política de identidade dos que lideravam a guerra, mostra como a responsabilidade com o “Outro” não foi posta em prática. Embora representações alternativas do conflito existissem, elas eram postas de lado frente à idéia de guerra étnica/civil que centrava o discurso político e público. A negociação entre esses dois tipos de narrativa estabelece que muitas das observações são determinadas por sua ligação com a lógica do argumento enunciado por alguns dos participantes. A heterogeneidade, o hibridismo e a natureza não-geopolítica do campo histórico e político foram superadas e

² As diferentes interpretações dos atores políticos envolvidos na Guerra da Bósnia e da mídia podem ser consultadas em Campbell, 1998a, 33-81.

subjugadas pela busca de uma causa que pudesse absolver o chamado Ocidente de qualquer responsabilidade ou garantir estratégias para gerenciar a crise (Campbell, 1998a, p. 79-81).

Uma avaliação desconstrutiva da violência e da política da Bósnia oferece um maior potencial de compreensão da relação entre as partes em questão. Além disso, politizar a natureza do conflito aumenta o número de possibilidades para responder a tal situação, com a demonstração das fundações místicas da autoridade, sobre as quais tais conflitos são construídos. O pensamento desconstrutivo é uma precondição necessária para a transformação. A desconstrução é mais do que uma abordagem que problematiza narrativas e identidades aparentemente coerentes. É um *ethos* que contesta a forma como a violência está implicada em todas as dimensões da política e de sua representação (Campbell, 1998a, p. 85).

Considerando a violência como uma forma de inscrição e transcrição política, em vez de um produto de uma causa psicogenética, como uma performance em vez de uma prática puramente instrumental, destacando seu papel constitutivo nos meios e política de identidade, os argumentos sobre a intensificação do conflito étnico nacionalista podem assumir um caráter diferente. Longe de ser um crescimento natural das animosidades históricas e de conflitos anteriores, podemos pensar que essas questões de etnia e nacionalismo são questões da história violentamente alocadas no presente para a realização de objetivos políticos contemporâneos, segundo Campbell (1998a, p. 86). Esta é uma das falhas na abordagem tradicional em relação à Guerra da Bósnia. Em vez de buscar toda a complexidade do conflito, recorreu-se a explicações simples, alocadas nas questões de etnia e identidade. Isto impediu a compreensão total da questão, assim como a busca de soluções que não se centrassem na divisão das partes, no que o Acordo de Dayton conseguiu. Os discursos étnico e civil, junto a pressupostos ontológicos, são entendidos como sendo de autolegitimação, produzido pela violência que aparenta simplesmente representar.

De acordo com Campbell, a questão da etnia ganhou destaque no mundo político enquanto sua importância declinava no campo antropológico. A posição antropológica primordialista considera a etnia como um “fato social” bruto que expressa o caráter inato essencial do grupo. A posição instrumentalista defende que a etnia é uma fonte criada por membros de uma comunidade para unir as

peças e mobilizá-las (Campbell, 1998a, p. 88). Anthony Smith (apud Campbell, 1998a, p. 89) é fonte inspiradora do termo etnia, que resiste à abordagem primordialista e argumenta que a etnia precede a nação e o nacionalismo (entendido em termos de nome coletivo, mito comum de descendência, história e cultura compartilhadas, associação a território e senso de solidariedade), podendo ser observada em diversas comunidades, inclusive as que existiram a milhares de anos. Campbell (1998a, p. 91-92) critica o fato de a literatura de Relações Internacionais praticamente ignorar a abordagem antropológica a respeito da etnia. Assim, a etnia é mais bem compreendida como um componente da política de representação da identidade – especialmente da identidade dos outros – e tentativas de naturalizar a etnia são mais bem entendidas como esforços para remover a questão de identidade e diferença e sua materialização no campo político.

Todas essas questões discutidas por Campbell indicam a dificuldade dos tomadores de decisão guiados por práticas racionalistas, de lidar com a complexa situação da Bósnia, que poderia servir de oportunidade para a criação de uma nova comunidade política, exatamente por não se enquadrar nas rígidas definições tradicionais. Essas afirmações de Campbell refletem sua inserção no chamado quarto debate das Relações Internacionais, que se centra nas implicações que a questão epistemológica tem sobre a ontologia, condicionando o que se pode conhecer assim como a metodologia capaz de aferir a teoria, o que permite desvendar as agendas não explícitas das teorias de Relações Internacionais. Campbell tenta transcender as categorias fundamentais em cima das quais a teoria moderna se constitui – territorialidade e sujeito. Ele propõe-se a repensar a subjetividade, renunciando às aspirações de identidade, a soberania do eu sobre o outro. Para ele, a razão está muito ligada à possibilidade de o “Eu” reconciliar os “Outros” ao “Eu”. Representar o mundo de forma coerente é representar a nós mesmos. O “Eu” é uma construção contingente, que não representa uma escolha de nós mesmos. Para os pós-modernos, isto não é autônomo. Está associado ao “Outro”, à fragmentação constante do real. Os indivíduos estão sempre se redefinindo a partir do “Outro”, da fragmentação da realidade. Na pós-modernidade não há coesão, identidades bem definidas. O sujeito está sempre se fragmentando com o mundo e uma boa teoria tem que dar conta disto, de acordo

com Campbell. O pós-modernismo busca dimensões normativas através de outros caminhos, de outras formas de ver o mundo.

O trabalho contínuo dos teóricos e dos tomadores de decisão é de reproduzir o real. A teoria não se consolida no senso comum e no debate acadêmico, mas em redes políticas e sociais que trabalham constantemente para solucionar problemas, como a Guerra da Bósnia. Mesmo os tomadores de decisão que querem fazer diferente acabam reproduzindo os esquemas de quem pensa a política externa há muito tempo, fazendo com que a retórica e os erros sejam os mesmos. As visões dominantes, portanto, são cristalizadas, dificultando a possibilidade de repensar a política em novas bases.

R. B. J. Walker (1993) que ressalta que a teoria de Relações Internacionais está centrada na construção de um espaço político moderno e na sua subjetividade, tendo dificuldade de pensar mudanças e crises a partir da modernidade. Walker repensa o lugar das Relações Internacionais, destacando que a teoria internacional tradicional reifica o sistema de Estados e a soberania. Mas, ainda para o autor, a teoria internacional pode desconstruir esses instrumentos clássicos da modernidade, uma vez que fazer teoria é fazer política. Discursos, conceitos e idéias são constitutivos da realidade, sendo instâncias de fazer político. Esta perspectiva coloca a teoria no centro do debate sobre as mudanças no sistema internacional. A teoria internacional, afirma Walker, esconde-se atrás do sistema internacional de Estados, protegendo-se de questionamentos.

Walker (1993) questiona a soberania e como ela, por meio de sua representação ontológica sobre o que é o mundo moderno, consegue operar. A questão que ele coloca refere-se a como a soberania “entrou em nós” sem que percebêssemos. A soberania é inquestionável, estando sujeita apenas a análise. A idéia central do conceito jamais é posta em questão. A teoria transforma este conceito em um estatuto ontológico, naturalizando-o, impedindo que se pense a política e o Estado sem a soberania. É impossível repensar a subjetividade moderna sem o conceito de soberania para autores pós-estruturalistas e pós-modernos.

A crise da modernidade trata do lugar, ou do não-lugar, do indivíduo nas estruturas. Estados e nações surgem como negação do individual na modernidade – como fica evidenciado no caso bósnio, onde mais vale criar um Estado de fato inexistente a optar por uma saída alternativa que ponha o bem-estar individual em

primeiro lugar. É no âmbito do discurso da soberania que se produz o sujeito moderno. E como salvar o sujeito moderno se o Estado, que deveria ser a salvação, apresenta-se como ameaçador, como produtor do Holocausto, como no caso da Bósnia? Walker propõe que se repense a teoria internacional a partir de um questionamento das identidades que conseguimos construir no âmbito limitado da política internacional. O discurso da soberania limita a possibilidade de fazer política, de refazer projetos. Voltaremos a discutir estes aspectos no capítulo seguinte.

Os pós-modernos valorizam o papel do discurso, enquanto os construtivistas dão ênfase ao papel do agente. As duas abordagens tentam reincorporar às Relações Internacionais o caráter social e político da relação entre os Estados, propondo-se a romper com a reprodução do mundo descrito pelas teorias positivistas.

2.10

Como construir a paz em conflitos de identidade: opções e obstáculos

Nos locais onde a autoridade do Estado acabou, surge uma série de perguntas: com quem a comunidade internacional deve negociar? Quando o Estado entrou em colapso? A força está nas mãos de milícias paramilitares? A comunidade internacional deve negociar com os que estão no poder, mesmo se não tiverem legitimidade, só por causa da força? A comunidade internacional deve preservar e legitimar os que mantêm o poder só para negociar com tal grupo? Ela deve negociar com representantes da sociedade civil mesmo se eles não tiverem qualquer poder?

A Bósnia é um caso perfeito para mostrar a dificuldade de responder tais perguntas. Uma das respostas é que sem ouvir a sociedade civil, a solução pode não ser tão duradoura quanto propagam aqueles que estão no poder.

Nos anos 1990, houve uma significativa mudança na idéia de afastar a construção da paz da aplicação de cima para baixo, na qual os estrangeiros agem como especialistas, pondo em prática suas próprias concepções e ignorando a cultura e capacidades locais. Essa prática perdeu espaço para o que chamamos de “*peacebuilding* de baixo”, no qual a resolução do conflito e o desenvolvimento de

diferentes áreas ocorrem simultaneamente (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 57).

Críticos da tradição empírica comparativa dos estudos de conflitos vêem o confronto violento como uma forma de gerar um discurso hegemônico que procura sufocar a subjetividade e suas múltiplas formas de representação em uma entidade singular, envolvida em uma interação confrontadora com uma outra entidade monoliticamente construída, conforme vimos ao apresentarmos os argumentos de Campbell. O problema com a resolução tradicional de conflitos para Jabri (apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 59) é que essas entidades monolíticas podem ser reproduzidas também por meio da representação dos observadores, de pesquisadores do conflito e terceiras partes que tentam a mediação, especialmente quando e se as terceiras partes interpretarem o conflito por meio da definição de seus atores líderes, na qual a resolução de conflitos apenas reproduz a exclusão e os discursos e práticas de violência. Essa visão de Jabri está baseada na teoria da estrutura (Giddens, 1979; Bashkar, 1989, apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 59) que reconhece a dependência mútua de agente e estrutura, para cobrir o *gap* ontológico entre as abordagens individualista e estruturalista.

Jabri enfatiza a importância de contra-discursos transformadores no desafio da dominação do espaço público por discursos hegemônicos excludentes que legitimam a violência e a guerra. E aloca o discurso da paz em uma política emancipatória, que celebra a participação livre de dominação e a diferença (individualidade, não-conformidade, dissidência), como definida por meio do conceito de ação comunicativa de Habermas. Esta idéia de possibilidades criativas de produção de um novo significado é inerente ao encontro do “Eu” e do “Outro” (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 59).

É inadequada a preocupação do Ocidente com classe e etnia ao determinar as raízes sociais dos conflitos em várias partes do mundo como na África ou nos Bálcãs, onde a vida social se dá em torno de uma série de organizações compactas, redes, agrupamentos, associações e movimentos que se desenvolveram ao longo dos séculos como resposta a circunstâncias e mutantes (Chazan et Al., 1992, p. 73-103 apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 86).

De acordo com Vayrynen (ed., 1991, apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 156), conflitos são processos fluidos. Assim, se são

inerentemente dinâmicos, sua resolução também deve sê-lo, porque as questões, os atores e os interesses modificam-se ao longo do tempo como consequência das dinâmicas social, econômica e política das sociedades. Vayrynen identifica uma série de maneiras para a mudança do conflito. Suas idéias complementam as de Galtung (1984; 1989; 1996 apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 156), que desenvolveu suas visões de resolução de conflitos inter e intrapartes, nos aspectos estruturais, de atitude e de comportamento numa verdadeira teoria de conflito não-violento³.

Portanto, a resolução de conflito deve preocupar-se não apenas com as questões que dividem as principais partes, mas também com as mudanças sociais, psicológicas e políticas necessárias para tratar da raiz dos problemas de conflito intrapartes que possam inibir a aceitação de um acordo. O contexto que afeta os incentivos às partes e a capacidade social e institucional é que determina se um acordo pode ser aceitável e implementado (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 158).

Teóricos da negociação e resolução de conflitos diferenciam as abordagens de integração (soma positiva) das de barganha (soma zero). As abordagens integrativas tentam encontrar maneiras de responder aos interesses, valores e necessidades em questão (Fisher e Ury, 1981; Galtung, 1984; Pruitt e Rubin, 1986; Burton, 1987, apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 167). Já a barganha “divide o bolo”, em alguns casos com compensações em outras áreas. É o que ocorreu na Bósnia. Em conflitos étnicos, soluções integrativas são difíceis de serem alcançadas, embora consociationalismo (*consociationalism*), federalismo, autonomia, divisão de poder, dispersão de poder e sistemas eleitorais que dêem incentivos para coalizões interétnicas ofereçam meios de sair do conflito (Lijphart, 1968; Horowitz, 1985, p. 597-600; Sisk, 1996, apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 167-168).

No que se refere a acordos impostos, eles devem incluir as partes afetadas e estas tendem a aceitá-lo melhor se tiverem estado envolvidas no processo de negociação. Isso pode explicar a falta de vontade dos sérvios de implementar o Acordo de Dayton na República Sprska, uma vez que estiveram praticamente à

³ Miall, Ramsbotham e Woodhouse, p. 156-157, citam Vayrynen, Burton, Azar e Curle para mencionar os cenários de transformação dos conflitos: de contexto, de estrutura, de ator, da questão e pessoal ou grupal.

margem da negociação do acordo, sendo representados por Milosevic, conforme já se destacou. Os croata-bósnios também foram representados em Dayton, primordialmente, pela Croácia. Em segundo lugar, os acordos devem ser precisos, especialmente no que diz respeito a detalhes sobre arranjos de transição, cessar-fogo, votação. Em terceiro, devem oferecer um equilíbrio entre compromissos e flexibilidade. Em quarto, devem prover incentivos para que as partes sustentem o processo e participem politicamente, por meio da divisão do poder, em vez de eleições em que o vencedor fica com toda a representatividade. Em quinto, podem oferecer mediação e renegociação em caso de desacordo. Em sexto, devem lidar com as questões centrais do conflito e levar a uma verdadeira transformação, incorporando normas e princípios que devem ser seguidos pelas partes, como igualdade e democracia, ao mesmo tempo em que devem criar espaço político para mais negociações e acomodação política (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 168).

Galtung distinguiu três abordagens para a paz: *peacekeeping*, que tem o objetivo de “suspender e reduzir a violência manifesta no conflito por meio da intervenção de forças militares em um papel de interposição”; *peacemaking* que é “dirigido à reconciliação de atitudes políticas e estratégicas por meio de mediação, negociação, arbitragem e conciliação principalmente no nível da elite”; e *peacebuilding* que se refere à “implementação prática da mudança social pacífica por meio da reconstrução socioeconômica e do desenvolvimento” (Galtung, 1975, p. 282-304, apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 186-187).

Já as Nações Unidas distinguiram a construção da paz pós-conflito da diplomacia preventiva pré-conflito, caracterizando o primeiro como “ações para identificar e apoiar estruturas que tendem a fortalecer e solidificar a paz com o objetivo de evitar uma volta ao conflito” (Boutros-Ghali, 1992, p. 11 apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 187). Esta primeira visão da ONU está muito ligada à desmobilização militar e à transição política para uma democracia participativa. Mas estes conceitos da Agenda para Paz da ONU foram evoluindo, de modo a incluir uma perspectiva mais ampla para aliviar os efeitos da guerra na população e promover um desenvolvimento sustentável que lide com as raízes do problema. Ou seja, a construção da paz está calcada na idéia de paz positiva, que inclui o fim da violência estrutural e cultural, seguindo os argumentos de Galtung (1990). Assim, pode-se dizer que *peacebuilding* constitui-se tanto da tarefa

negativa de prevenir a retomada da violência quanto da ação positiva de ajudar a reconstrução nacional e a eliminação das causas do conflito.

Prevenir a retomada da guerra é um dos desafios do processo de construção da paz. A política pós-conflito é uma continuação do conflito por outros meios, seguindo a máxima clausewitziana ao avesso. Assim, o período pós-conflito não é exatamente o que se segue ao conflito propriamente dito. O acordo de paz não significa o fim do conflito, mas sim a forma como as partes pretendem resolver as questões que não foram resolvidas na guerra, de acordo com Ball (1996, p. 608 apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 189).

Outro desafio do *peacebuilding* é criar uma paz auto-sustentável. Para tal é preciso lidar com três questões deficitárias no pós-guerra e necessárias para a consolidação da paz: a incapacidade política e constitucional; a debilidade econômica e social e pós-trauma psíquico e social (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 194). Na Bósnia, o que parecia uma sociedade cosmopolita e civilizada foi sistematicamente destruída na guerra de abril de 1992 a dezembro de 1995, com centenas de milhares de vítimas inocentes sujeitadas a cercos extremistas, bombardeios, expulsões em massa, estupros e assassinatos coletivos. Para passar por cima deste cenário e dar início a um novo período de paz, é preciso aprofundar-se nos três itens anteriores para que a paz possa de fato ser construída entre as partes que uma vez foram beligerantes.

Em 1992, Boutros-Ghali descreveu as seguintes tarefas como sendo as principais para a construção da paz pós-conflito: desarmar as partes beligerantes e restaurar a ordem; a custódia e possível destruição de armas; repatriação de refugiados; aconselhamento e treinamento de apoio para o pessoal de segurança; monitoração das eleições; avanço nos esforços de proteção aos direitos humanos; reforma ou fortalecimento das instituições governamentais e promoção formal e informal dos processos de participação política. (Boutros-Ghali, 1992, 32, apud Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 195). Três anos depois, o então secretário-geral da ONU descreveu como elementos-chave da construção da paz a desmilitarização, o controle de pequenas armas, a reforma institucional, a melhoria dos sistemas judicial e policial, a monitoração dos direitos humanos, a reforma eleitoral e social, e o desenvolvimento econômico (1995, Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 195). Em 1997, *peacebuilding* foi visto como a “criação ou o fortalecimento de instituições nacionais, a monitoração de

eleições, a promoção dos direitos humanos, a provisão de reintegração e programas de reabilitação e a criação de condições de retomada do desenvolvimento” (Annan, 1997c, Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999, p. 195). Essa variação mostra que a própria ONU reconheceu que o período pós-guerra necessita de um tratamento de reconstrução da sociedade que viveu a guerra, dando ênfase, como se percebe nos elementos-chave de Annan, à reconstrução da estrutura política e institucional para a retomada da confiança e da participação entre as partes.

Numa avaliação do processo de *peacebuilding* empregado pela ONU entre 1988 e 1998, Miall, Ramsbotham & Woodhouse (1999) indicam uma série de críticas. A mais pertinente a esta dissertação refere-se à abordagem ocidental de resolução de conflitos em países não-ocidentais. Esta crítica permeia o debate entre os que defendem uma abordagem genérica e ampla da intervenção em conflitos e os que defendem o pluralismo cultural e a diferença.

Muitos dos atuais conflitos humanos não estão prontos para mediações ou negociações formais. Seres humanos não negociam suas identidades, medos, suspeitas, angústias, ódios históricos, segurança, dignidade, honra, justiça, rejeição ou aceitação. Um processo de paz requer uma relação construtiva na sociedade civil – não apenas negociação, assinatura, ou ratificação de um acordo formal. O processo de paz oferece um contexto conceitual no qual combina-se a maior quantidade de instrumentos para sair da violência rumo à paz. Pode haver soluções que sejam alcançadas por meios distintos da negociação. As fronteiras estatais não mais excluem uma grande interação entre cidadãos e seres humanos que têm identidades – étnicas, raciais, lingüísticas, regionais, globais, profissionais, religiosas, ideológicas, econômicas – muitas das quais não são definidas pelo Estado-nação (Saunders, 2001, p. 484-485).

A mudança de relações conflituosas que deram início à luta deve ser conquistada para que se resolva o conflito. Este é o trabalho de todos os seres humanos e de todos os órgãos políticos – que são formados por cidadãos. Este é o trabalho do processo de paz com vários níveis, envolver todos os elementos significativos do corpo políticos. A fragmentação e a reconfiguração da sociedade civil devem ser levadas em conta no processo de *peacemaking* e *peacebuilding*. O pensamento referente à prevenção e à resolução de conflito foca-se na dinâmica do conflito propriamente dito – causas, escalada, limite e acordo. Uma abordagem

mais ampla deve incluir o que ocorre na sociedade civil quando a violência irrompe e quando uma paz genuína é reconstruída. Projetos que envolvam a sociedade civil unem importantes elementos de todo um corpo político e constroem um apoio público aos acordos oficiais, algo determinante na implementação do Acordo de Dayton (Saunders, 2001, p. 488).

A aplicação dos acordos é sempre pensada como uma série de ações a serem tomadas. É pouco vista como parte de um longo processo político para mudança das relações, no qual a negociação foi apenas um passo. Num contínuo processo de paz que envolve uma seqüência de acordos negociados, a implementação de um acordo pode tornar-se parte da preparação de cenário político para o próximo passo, uma vez que uma implementação crível gera confiança no processo e na outra parte. O processo de implementação pode durar vários anos. Na maior parte do tempo, os passos acordados serão limitados a mudar arranjos físicos e jurídicos. Os governos também podem agir de modo a mudar as percepções dos corpos políticos, mas mudar as relações humanas ainda é uma ação dos cidadãos (Saunders, 2001, p. 494-495).

No que se refere à ONU, Roland Paris (2003) identifica correspondências entre as estratégias de *peacekeeping* e normas culturais globais ao longo do tempo, mostrando como mudanças nas políticas de manutenção da paz foram paralelas a mudanças nas normas da cultura global. O favorecimento de saídas dentro do escopo do Estado vestfaliano reflete a permanência da centralidade da soberania territorial e da estrutura normativa da política mundial. No fim da Guerra Fria, uma forma particular de governo – a democracia liberal – emergiu como “o único modelo de governo com ampla legitimidade ideológica e apelo no mundo” (Diamond et. Al., 1990, p. x, apud Paris, 2003, p. 443). Paris também considera que as agências de *peacekeeping* não quiseram considerar estratégias que pudessem contrariar a cultura global, como uma administração internacional (*international trusteeship*). Assim, como certas estratégias são vistas como altamente inaceitáveis em termos normativos pelas agências de *peacekeeping*, essas agências são impedidas de seguir outros caminhos, buscar outras saídas, independentemente do quão efetivas essas soluções poderiam ser.

Este argumento, de acordo com Paris, evoca a lógica da “conseqüência” e da “efetividade” descrita por James March e Johan Olsen (1989; 1998, apud Paris, 2003, p. 444). Tal lógica retrata os atores políticos como maximizadores racionais

de utilidade. Já a lógica da apropriação sugere que os atores políticos escolhem suas estratégias de acordo com as normas prevalentes de conduta apropriada – ou seja, buscam fazer a coisa certa em um determinado contexto social. Paris tenta mostrar como a lógica da apropriação aplica-se à prática de *peacekeeping*. Assim, ele ressalta que uma maior atenção ao ambiente cultural que cerca a manutenção da paz pode aprofundar nossa compreensão a respeito do por que os mantenedores da paz fazem o que fazem.

Um dos marcos das Relações Internacionais é o princípio do Estado soberano como fundador da norma da sociedade internacional desde a Paz de Vestfália, em 1648, e de que a idéia de soberania efetivamente superou outras concepções sobre como as sociedades humanas poderiam organizar-se – incluindo impérios, colônias e arranjos feudais – ao ponto de o Estado vestfaliano tornar-se o único arranjo espacial imaginável para a vida política. Soberania, entretanto, é um conceito não-estático. A primeira transformação no conceito de soberania começou no fim do século XVIII com as revoluções americana e francesa, que promoveram a noção de que Estados legítimos eram aqueles que expressavam os interesses dos cidadãos – uma noção espalhada para outros países nas décadas seguintes. A segunda revolução do sentido de soberania ainda está ocorrendo hoje. Instituições e práticas da democracia liberal emergiram como o novo padrão de Estado legítimo desde a Guerra Fria. Michael Resiman (1999, p. 242, apud Paris, 2003, p. 445) argumenta que o processo de legitimação por meio de monitores eleitorais representa um novo tipo de reconhecimento internacional que efetivamente dá a um Estado total membresia na comunidade internacional de acordo com a relação entre este Estado e seus cidadãos. David Held (1998, p. 11, apud Paris, 2003, p. 444-445) vai além e afirma que a democracia liberal tornou-se o padrão fundamental para a legitimidade política no mundo atual. É neste sentido que esta dissertação critica a teoria de resolução de conflitos, como foco para a solução encontrada para o fim da Guerra da Bósnia, que está dentro desta idéia fixa de ter o Estado moderno soberano como a única saída e a democracia liberal como o regime deste Estado vestfaliano, impedindo a busca de uma solução alternativa que contemplasse, por exemplo, uma outra forma de organização da comunidade política.

Paris (2003, p. 448-451) argumenta que a conduta da manutenção de paz reflete as normas que prevalecem na cultura global. No pós-Segunda Guerra

Mundial, as ações da ONU nos conflitos entre árabes e israelenses e entre indianos e paquistaneses refletiam, de acordo com o autor, a cultura prevalente na época. Por isso, as ações de *peacekeeping* patrocinadas pela ONU nas regiões citadas tinham como pontos centrais o patrulhamento das fronteiras, mas também evitavam envolver-se em questões internas dos países em questão, assim como não manifestavam opinião a respeito da superioridade de qualquer sistema doméstico de governo. A partir de 1989, dois novos tipos de missões de *peacekeeping* substituíram as ações da Guerra Fria. Primeiro, várias missões eram empregadas em conflitos civis, especialmente na Bósnia e em Ruanda. Isso representa uma mudança na idéia de esperar o conflito terminar para então agir de forma a manter um cessar-fogo já assinado. Segundo, novas operações foram enviadas para áreas onde os conflitos haviam terminado com o objetivo de supervisionar a implementação de acordos abrangentes, que em geral incluíam amplas reformas na política doméstica, nas áreas militar, judicial e econômica. Estas missões multifuncionais – muitas vezes chamadas de operação pós-conflito para a construção da paz – foram o tipo mais comum de *peacekeeping* desde o fim da Guerra Fria.

O mais marcante de tais operações é que todas elas procuraram reconstruir os Estados destruídos pela guerra como democracias liberais, com governos eleitos popularmente e liberdades civis como livre associação e expressão, que são pressupostos da idéia de eleições livres e justas, sob o conceito de que este é o modelo apropriado de organização política doméstica para os Estados. Além disso, a fórmula contemporânea de *peacebuilding* envolveu a liberalização econômica – medidas para promover reformas capazes de estabelecer uma economia de mercado – patrocinada por várias agências internacionais, mas com pouca coordenação central. Esta mudança no caráter das operações de paz – distante da relutância das operações da época da Guerra Fria em envolverem-se em assuntos domésticos e centrada no apoio a um determinado tipo de governo – reflete as mudanças ocorridas na cultura global com o fim da bipolaridade, sustenta Paris. A conduta de *peacekeeping* mantém, entretanto, atrelada à idéia de que o Estado vestfaliano é “a mais alta forma de organização política no sistema internacional” (Lipschutz, 1992, p. 400, apud Paris, 2003, p. 451). Assim, *peacekeeping* tem sido e continua a ser um produto da cultura global.