

### 3

## O caminho até Dayton: A motivação e o processo de elaboração do acordo

Esta dissertação defende o estabelecimento de uma nova comunidade política na Bósnia, ou seja, rejeita as opções de revisionistas que advogam a integração ou divisão de fato da Bósnia. Por isso, vamos discutir o por que de a solução para o fim da Guerra da Bósnia ter sido centrada numa organização estatal. Que Estado é este? Ele tem soberania externa? E soberania interna? Quem manda dentro da Bósnia? Ela pode falar em uníssono para seus habitantes?

Robert Hayden (1999, p. 126, apud Bose, 2002, p. 24-25) é um crítico da política ocidental para a Bósnia e a Croácia, assim como da intervenção pós-guerra na Bósnia calcada na criação de um Estado. Para ele, o Estado bósnio pós-guerra é uma “ficção legal” e a soberania Bósnia validada internacionalmente é uma “soberania negativa”. A Bósnia criada no Acordo de Dayton é um Estado disfuncional. Há uma distância entre a soberania jurídica – reconhecida pelos demais Estados, presente principalmente no que se refere à esfera externa – e a de fato empírica, muito menos ativa, especialmente no campo interno. Há um desequilíbrio entre a soberania internacional da Bósnia – observada internacionalmente – e a falta de coesão revelada no aspecto da política interna (Bose, 2002, p. 26).

A questão que se apresenta é que a solução de criação de um Estado parece ter sido preferida pela comunidade internacional porque garante a estabilidade do sistema interestatal e mantém os arranjos internacionais – impedindo novas fronteiras e secessões –, como vimos no fim do capítulo anterior ao abordarmos os argumentos de Paris (2003). Mas, para os indivíduos que vivem na região, a saída parece ter apenas garantido o fim da violência armada. Os problemas que levaram à guerra parecem não ter sido totalmente solucionados, ou seja, as diferenças entre os ex-beligerantes persistem em diversas áreas. Os três grupos que integram a Bósnia têm dificuldade de conviver e articular-se de forma autônoma. Aqueles que se enfrentaram por 42 meses no campo de batalha hoje dependem, em vários

casos<sup>1</sup>, da intervenção de um organismo internacional – o Escritório do Alto Representante (EAR) – para que muçulmanos, ortodoxos e católicos da Bósnia cumpram os aspectos civis do plano de paz. Assim, a solução encontrada no Acordo de Dayton acaba por reproduzir a própria intervenção internacional, dificultando a busca de uma saída encontrada de forma independente pelas próprias partes.

### **3.1 Uma discussão sobre o Estado**

De acordo com Robert B. J. Walker (1993), o problema pode estar na fixação no Estado. Por que ele tem de resolver a situação? Será que uma nova comunidade política não poderia tratar de acomodar as partes que se enfrentaram na guerra?

O Estado soberano é a solução da modernidade para o problema da organização da comunidade política dentro da tensão universal/particular, e a nova configuração espaço/tempo é consequência disso. O princípio do Estado soberano coloca universalidade dentro do particular.

Walker deixa claro que o Estado soberano foi uma resposta específica ao início da modernidade e agora estamos na pós-modernidade. O problema não é o Estado, mas a soberania, a nação, o nacionalismo. Separar nação do Estado não implica na diminuição da importância do Estado. Esta separação acabaria, de acordo com Walker com a exclusão, a diferenciação entre um e outro.

O que interessa é saber se o Estado soberano explica a realidade, se dá uma explicação plausível sobre as práticas políticas contemporâneas. Não interessa se o Estado está em decadência ou se será eterno. No entanto, o Estado não explica mais, segundo Walker. As alternativas, entretanto, não explicam também porque estão enraizadas na ontologia espaço-temporal do início da modernidade.

A teoria de Relações Internacionais – estrutura discursiva de opções espaço-temporais – é vista como discurso de constituição do Estado e não como explicação de como ele é, limitando a possibilidade de fazer política. Walker destaca que discursos, conceitos e idéias são constitutivos da realidade, sendo

---

<sup>1</sup> 101 casos de ação do EAR serão analisados no capítulo seguinte.

instâncias de fazer político. Esta perspectiva coloca a teoria no centro do debate sobre as mudanças no sistema internacional.

Primeiramente, precisamos pensar no tipo de Estado que as Relações Internacionais abordam. Suas características, em termos de ação interna e externa, variam de acordo com a teoria. John M. Hobson (2000) destaca o questionamento sobre o fim do Estado e ressalta que as teorias de Relações Internacionais têm tentado afastar-se do Estado. Hobson divide as teorias sobre o Estado em normativas – aquelas que tentam traçar o tipo e forma mais desejável de Estado – e em explicativas – que tratam do controle, das forças e da composição estatal. Ele ressalta, porém, que há uma linha muito tênue separando esta divisão teórica, uma vez que teorias normativas acabam ganhando traços explicativos (Hobson, 2000, p. 2). No entanto, para ele, é o estadocentrismo neo-realista que nega a importância do Estado nas Relações Internacionais. É o papel de agente do Estado no cenário internacional que mostra novos ângulos, exibindo novas ferramentas para o debate a respeito do Estado (Ibid, p. 1).

No primeiro debate, a questão fundamental era se o Estado predominava sobre forças sociais e atores não-estatais. Isso significa que a pergunta tinha o objetivo de descobrir o nível de autonomia do Estado em relação a atores não-estatais e processos sociais. Dentro deste debate, incluem-se os neo-realistas, que consideram o Estado altamente autônomo e o ator central das relações internacionais. Os liberais e os pluralistas, por sua vez, afirmam que a autonomia estatal está em queda, conforme se aprofundam e expandem-se os processos econômicos (interdependência) e os atores não-estatais (especialmente as corporações transnacionais) (Ibid, p. 2).

Hobson questiona se a área de Relações Internacionais já ultrapassou o primeiro debate e pergunta-se o quão útil é o debate que é travado. Para ele, o debate nas Relações Internacionais não parou nos anos 1970 e mantém-se hoje numa segunda fase, com marxistas, liberais e pós-modernos afirmando a primazia da globalização sobre o Estado (Brown, 1995; Cox, 1996, apud Hobson, 2000, p. 4), enquanto os neo-realistas reafirmam a primazia do Estado soberano (e.g. Krasner 1995, apud Hobson, 2000, p. 4).

O primeiro debate ainda está de pé nas Relações Internacionais e sofre quatro limitações fundamentais: 1) a restrição à dicotomia da problemática estadocentrismo versus uma sociedade internacional/global; 2) esta restrição da

discussão ao binário estadocentrismo/sociedade global é incapaz de produzir novas agendas; 3) as teorias acabam sendo distorcidas e simplificadas com o objetivo de “vencer a batalha” da dicotomia apresentada como a primeira limitação; 4) o debate sofre de uma “cegueira estatal”, uma vez que todos derivam o Estado das estruturas internacionais. A falha central do primeiro debate é que ele não considera como o Estado, como um agente, pode determinar ou moldar o sistema internacional (Ibid, p.4).

Hobson defende que o Estado deve ser considerado uma categoria analítica por meio das lentes alternativas do segundo debate. Este debate é centrado nas categorias doméstica, internacional e nos poderes de agência do Estado (Ibid, p. 4-5).

O poder doméstico de agência do Estado é a “habilidade do Estado de fazer política doméstica ou externa assim como moldar uma esfera doméstica, livre de requerimentos sócio-estruturais domésticos ou de interesses de atores não-estatais”. Seguindo esta definição, os autores de *Relações Internacionais* concluem que o neo-realismo atribui ao Estado uma maior autonomia e poder de agente doméstico, enquanto liberalismo, marxismo, pós-modernismo e construtivismo atribuem um nível menor de autonomia doméstica (Ibid, p.5).

No caso da Bósnia, o poder de autonomia interna do Estado pode ser questionado, uma vez que as ações acabam passando pelo EAR, refletindo as mediações e intervenções de um órgão que representa a comunidade internacional no país. Daí surge o questionamento da solução estatal. Por que agrupar as partes beligerantes num mesmo Estado se este não tem soberania e autonomia internas o suficiente para lidar com as partes? As limitações do Estado bósnio, exemplificadas nas ações do EAR, serão aprofundadas no capítulo seguinte.

O poder internacional de agência do Estado, por sua vez, refere-se à “habilidade estatal de fazer política externa e moldar a esfera internacional livre de requerimentos estruturais internacionais ou de interesses de atores internacionais não-estatais” (Ibid, p. 7). No extremo, um alto poder de agência significa “a habilidade do Estado de mitigar a lógica da competição interestatal e criar um mundo cooperativo e pacífico” (Ibid). Esta definição de “poder de agência internacional do Estado” inverte a noção de capacidade estatal neo-realista.

A Bósnia mostra-se como um país que goza de soberania externa, uma vez que é reconhecida pelos demais Estados como uma entidade soberana legítima. No entanto, a falta de coesão interna freia qualquer plano de ação internacional. Podemos dizer que os problemas enfrentados dentro das fronteiras bósnias são significativos demais para que o Estado preocupe-se com uma ação externa. No entanto, sabendo das limitações que podem ser impostas internacionalmente – o poder de agência internacional de outros países, como os Estados Unidos e os membros da União Européia –, a Bósnia tenta cumprir as atribuições internacionais, como a entrega de acusados de crimes de guerra e contra a humanidade aos tribunais das Nações Unidas, de modo a evitar sanções.

O segundo debate sobre o Estado nas Relações Internacionais redireciona nossa atenção da pura análise internacional estrutural e foca nos níveis de agência com os quais os complexos Estados e sociedade-Estado moldam a esfera internacional. Assim, quando observamos as maneiras com que as Relações Internacionais teorizam os Estados através das lentes do primeiro debate, o Estado desaparece do nosso campo de visão. Mas, visto através de lentes mais sensíveis do segundo debate, percebemos que o Estado volta ao foco (Ibid, p. 9).

O primeiro debate apresenta uma abordagem inadequada para entender as várias abordagens sobre o Estado na teoria de Relações Internacionais, uma vez que a estrutura internacional é reificada como um agente sobre o Estado. O segundo debate do Estado vai além do primeiro porque localiza a teoria de Relações Internacionais dentro da problemática agente-estrutura. Hobson afirma que quando se realoca a teoria dentro do debate agente-estrutura e introduz-se o conceito de poder de agência internacional, necessariamente precisamos reconfigurar as imagens recebidas da abordagem do Estado das Relações Internacionais (Ibid, p. 217).

Hobson (Ibid, p. 223) critica o primeiro debate do Estado afirmando que ele coloca em dois lados opostos e impossíveis de diálogo o Estado autônomo e os atores não-estatais. Já o segundo debate do Estado é interessante, segundo o autor, porque aponta várias possibilidades de resolução no que se refere à autonomia estatal e à ação de agentes não-estatais. Sugere que a resolução pode ser alcançada aplicando-se uma lógica inclusiva ou coletiva, em contraste com a lógica binária. Desta forma, ele rejeita as saídas teóricas puramente centradas no agente ou na estrutura, defendendo uma síntese. Para isso, inspira-se no trabalho de Anthony

Giddens (1984), cuja análise foi reforçada por Clark (1999) e Weis (1999). Esta abordagem começa ressaltando dois truísmos a respeito da vida social. Citando Alexander Wendt (1987, p. 337-338, apud Hobson, 2000, p. 224), Hobson destaca que o primeiro truísmo afirma que “os seres humanos e suas organizações [e.g. o Estado] são atores com propósito, cujas ações ajudam a reproduzir ou transformar a sociedade em que vivem”. O segundo truísmo diz que “a sociedade [internacional/doméstica] é feita de relações sociais, que estruturam as interações entre os atores com propósito”. Juntos estes dois truísmos sugerem que os agentes humanos e as estruturas sociais são, de uma forma ou de outra, teoricamente interdependentes ou entidades mutuamente implicadas.

Este debate a respeito do poder de agência do Estado é relevante no caso da Bósnia porque abre a discussão sobre a solução centrada no Estado soberano moderno. A Bósnia pós-guerra foi mantida como um Estado soberano. No entanto, este Estado não detém na prática um significativo grau de agência doméstica. Por mais que em termos formais este poder tenha sido preservado – afinal, o país goza de soberania externa e é reconhecido internacionalmente como um Estado soberano, o que lhe garantiria soberania interna – na prática, as ações políticas na esfera doméstica são permeadas pela mediação do EAR.

Assim, após discutir o conceito de agência estatal doméstica e internacional, retomamos o questionamento de Walker (1993) a respeito do Estado. O problema não está centrado necessariamente no Estado, mas nos elementos que compõem este Estado moderno como soberania, nação, nacionalismo, porque são eles que fomentam a exclusão e diferenciação entre o “Eu” e o “Outro”.

Com base primeiro truísmo citado por Hobson, que afirma que “os seres humanos e suas organizações são atores com propósito, cujas ações ajudam a reproduzir ou transformar a sociedade em que vivem”, defendemos a possibilidade de se buscar uma alternativa ao Estado soberano moderno – segundo o qual foi desenhada a Bósnia pós-Acordo de Dayton –, uma nova comunidade política, como discutiremos no item seguinte.

## 3.2 A opção de uma nova comunidade política

Bose (2002) afirma que a Bósnia – um microcosmo das terras eslavas do Sul – vai continuar sendo um Estado que fica no limbo, suspenso entre a integração e a divisão. Integração no senso clássico da palavra é difícil de ser alcançada, mas uma maior cooperação entre os fragmentos da Bósnia é provável, assim como em relação os demais Estados que sucederam a antiga Iugoslávia. Ele considera um prognóstico otimista, para os próximos 10 ou 15 anos, chegar a uma situação mais clara, na qual os fragmentos da Iugoslávia e da Bósnia desenvolverão um arranjo político e econômico coerente que possibilite um futuro caracterizado pela cooperação mútua (Bose, 2002, p. 32).

Depois de tratarmos das diferentes formas como o Estado é compreendido pelas correntes teóricas das Relações Internacionais, passamos à crítica do tipo de Estado desenhado no Acordo de Dayton. O racionalismo tem o Estado soberano como a forma de organização da comunidade política, cuja relação no mundo é guiada pela lógica da anarquia, a qual leva à prevalência da insegurança e do conflito. Os teóricos pós-modernos criticam esta rigidez, afirmando, fundamentalmente, que o Estado soberano foi uma resposta à tensão entre universalidade e particularidade surgida no despertar da modernidade, ainda na época medieval.

Neste sentido, destaca Walker (1993), a organização da comunidade política confina o universal no particular e o espaço (o Estado) passa a ter prioridade frente ao tempo (a história). Assim, a história só existe dentro do Estado, uma vez que o tempo é referido a um determinado espaço. Fora dele, nas relações internacionais, pode-se dizer que tudo é igual – conflito, insegurança, anarquia, poder – desde Tucídides.

Os pós-modernos, por meio da desconstrução de conceitos e da linguagem, têm como objetivo mostrar que as relações entre Estados mudaram e que as abordagens centradas no Estado soberano já não conseguem responder a essas mudanças, porque a soberania deste mesmo Estado está em xeque.

Teóricos pós-modernos argumentam, frente aos modernos, que não há como se chegar a uma verdade; que não é possível se reproduzir a realidade; e que não há como acessar um conhecimento objetivo. Partem do ponto comum de que

a teoria moderna analisa, mas não questiona vários conceitos, o que impõe limites ao fazer teórico e político. Assim, por exemplo, a soberania é tomada como dada, jamais se questionando sua fundação histórica.

David Campbell (1996a) propõe a transcendência de categorias fundamentais, em cima das quais a teoria moderna se constitui, como territorialidade e sujeito. Surge então o desafio sobre como repensar a subjetividade renunciando às aspirações de identidade – a soberania do “Eu” sobre o “Outro” –, típicas da modernidade. Os indivíduos estão sempre se redefinindo a partir do “Outro”, da fragmentação da realidade. Só que na pós-modernidade não há identidades definidas. O sujeito está sempre se fragmentando, juntamente com o mundo. E uma boa teoria, de acordo com Campbell, tem de dar conta disso.

Assim, fluxos transfronteiriços, por exemplo, colocam em questão as fronteiras territoriais, deixando o Estado em xeque, sem, no entanto, torná-lo irrelevante, rearticulando espaços e reformando identidades, uma vez que há erupções de contingências cada vez mais aceleradas e não-territoriais, que apresentam um verdadeiro desafio às Relações Internacionais.

O problema das Relações Internacionais, segundo Campbell (Ibid), é ter o Estado soberano, sempre, como ponto de referência. Isso limita a imaginação. Mas é preciso compreender por que algumas questões triunfaram no pós-Segunda Guerra Mundial. Desta forma, a tarefa pós-moderna é desconstruir o que foi construído durante este período. E, neste sentido, surge a problemática da soberania, segundo a qual a ordem só pode ser um resultado de uma visão binária do mundo (agente/estrutura, dentro/fora, Oriente/Ocidente). A meta-narrativa da subjetividade torna as mudanças algo estático e desconectado – por meio da separação entre sujeito e objeto –, possível de ser controlado. Isso naturaliza as contingências, considera os problemas algo normal.

Surge então a idéia de presença que fortalece o Estado soberano. O medo da ausência favorece as bases geopolíticas de segmentação rígida. E as Relações Internacionais – dentro da modernidade – são baseadas em uma política de identidades. O desafio, destaca Campbell (Ibid), é transcender a problemática da soberania, com foco na segmentação geopolítica, levando em consideração fluxos e redes transversais. O objetivo é encorajar críticas e não criar uma nova teoria de Relações Internacionais. Para tal, Campbell (Ibid) propõe como caminho o que chama de “prosaicos políticos”, que dizem respeito ao caráter transversal (em vez



de transnacional) da política em um mundo an-árquico (sem princípios ou fundações). O corte transversal permite a apreciação da significância dos fluxos, redes e formações de identidade.

A proposta de Campbell (Ibid), frente à imutabilidade pregada pela modernidade, é concebida como uma atitude, um *ethos*, uma vida filosófica. Como primeiro elemento desse *ethos* aparece a “antropologia filosófica”, a qual impossibilita a concepção de qualquer ser fora das relações que o ligam com o outro. Já o segundo elemento refere-se à subversão dos binários, por meio do pensamento e da ação em termos de an-arquia.

Mais do que um modelo, Walker (1993) propõe uma estratégia para se repensar a política internacional, calcada no questionamento teórico da naturalização de uma série de questões. Assim, é preciso entender como e por que chegamos ao lugar em que estamos hoje em termos de ética internacional, por exemplo. Isto se encaixa no caso da Bósnia. A renúncia à ética universal é uma necessidade da racionalidade do mundo moderno – renúncia à moralidade que não se enquadra no cálculo instrumental. A afirmação do poder do Estado se transforma num imperativo ético. Para tal, recorre-se a uma ontologia espacial, que separa “Nós” dos “Outros”. O poder desta idéia permite a formação de unidades políticas nas quais entra todo o mundo por meio da construção de espaços diferenciados. Esta ansiedade cartográfica é reflexo da fragilidade da identidade em um mundo anárquico, no qual é preciso delimitar o espaço em que o “Eu” pode se estabelecer e reproduzir.

E é no âmbito do discurso da soberania que se produz o sujeito moderno. Só que a individualidade deste sujeito é negada por Estados e nações. Assim, a crise da modernidade está no enfrentamento entre estrutura e indivíduo, no lugar (ou no não-lugar) do indivíduo nas estruturas. A pergunta que é feita refere-se a como salvar o sujeito moderno se o Estado, que deveria ser a salvação, produz o Holocausto<sup>2</sup>. O problema não é o Estado, mas a soberania, a nação, o nacionalismo. Esta separação acabaria, de acordo com Walker (Ibid), com a exclusão, a diferenciação.

A comunidade política existe no espaço. Mas que espaço é este? O discurso da soberania e do espaço reifica a ontologia, a natureza deste espaço

---

<sup>2</sup> Campbell (1998a, p. 1-15) trata desta questão ao abordar as guerras de desintegração da Iugoslávia.

rigidamente delimitada, marcada por fronteiras, por diferenças entre o “Outro” e o “Eu”. Surge então o discurso da anarquia sobre os perigos da fronteira, de se estar na fronteira. É este mesmo discurso que mobiliza exércitos.

Mas o espaço é um só, é homogêneo e sempre igual. Espaço e tempo são construtos históricos e sociais, que não podem ser tratados como uma condição ontológica abstrata, uma vez que eles existem. Dentro da modernidade, ou se é particularista (vários Estados) ou se é universalista (um Estado mundial), assim pensa o realismo político. Para Walker (Ibid), é preciso pensar em uma concepção de comunidade política alternativa, que contemple uma abordagem política e não apenas em termos territoriais.

Walker (Ibid) lembra que a estrutura é o resultado da ação política de uma certa organização do espaço que requer um conhecimento sobre que espaço é este. Ou seja, o a estrutura decorre da maneira como as relações políticas organizam este espaço. Assim, os Estados são historicamente constituídos e sempre sujeitos à mudança. Mas acadêmicos ortodoxos apontam as regularidades dos Estados e do sistema ao longo do tempo, para defender a imutabilidade e a historicidade estatal. Desta forma, perspectivas da história passam a dar lugar a perspectivas da estrutura. Transformações históricas (descontinuidades) são vistas como ameaça à acumulação do conhecimento objetivo. A análise estrutural oferece a possibilidade sedutora de objetividade universalizante (previsão e controle).

Todas as tentativas de transcender o Estado acabam caindo no cosmopolitismo, segundo Walker (Ibid). Isso se deve ao fato de estarmos presos às estruturas modernas de Estado e nação. E o problema é que todos os que tentam romper como o modelo estatal e nacional acabam trabalhando com ele de uma forma ou de outra. É aí que está a dificuldade de se ir além. A centralidade do Estado é marcante, a lógica do espaço continua, apenas seu escopo é que muda<sup>3</sup>.

Walker (Ibid) questiona, também, por que o surgimento do Estado e das Relações Internacionais despolitizou as relações interestatais. As relações passam a ser vistas entre unidades, baseadas na força, esvaziando de política algo que é político. Por isso, não é possível entender as Relações Internacionais, segundo o

---

<sup>3</sup> Um bom exemplo é a União Européia, que embora possa ser considerada um ator *sui generis*, boa parte de suas características têm referências diretas ao Estado. Ver Bretherton, C. & Vogler, J., *The European Union as a global actor*, Routledge, 1999, capítulo 1.

autor<sup>4</sup>. Walker, assim como outros pós-estruturalistas, destaca que 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.

O tempo da modernidade é linear, sem mudanças, não contemplando a aceleração da pós-modernidade. A modernidade tentou desproblematizar a aceleração do tempo, mas não deu conta de explicá-la. É preciso fazer uma rearticulação da particularidade e da universalidade de maneira a fugir da leitura moderna de que a diferença deve ser resolvida no Estado soberano. Este pode ser o caminho para uma solução abrangente e definitiva para o conflito na Bósnia. O discurso da soberania, para Walker, delimita o que podemos dizer, ser e pensar. O que somos determina o que podemos pensar. O que somos ou não somos está determinado pelo espaço que ocupamos.

Cynthia Weber (1995) segue na mesma linha de Walker ao questionar o conceito de soberania, destacando a fluidez deste princípio que marca o limite entre o externo e o interno. Assim ela trabalha com o fato de a dicotomia entre soberania e anarquia ser reforçada por práticas como a intervenção – que num primeiro olhar seria a negação da soberania. O interesse positivista é multiplicar um determinado tipo de comunidade política – os Estados soberanos. O objetivo é reafirmar a soberania dos Estados e, para tal, há uma série de mecanismos voltados para a representação deste Estado soberano. Aí entra a intervenção como uma reprodução do limite entre o interno e o externo.

O Estado é um efeito das práticas – ele não existe ontologicamente fora da representação ou da simulação. As representações, no entanto, são instáveis, por isso é necessário o uso da violência de forma corrente. Guerras são indispensáveis para reescrever a representação do Estado. São estratégias ricas para convencer que o Estado é expresso pela soberania. Mas os Estados são mais frágeis do que parecem, havendo uma constante necessidade de recriá-los. Esta recriação se dá na interseção entre soberania e intervenção (Weber, 1995).

---

<sup>4</sup> Walker mostra como as RI conseguem fazer com que o lugar da política no plano internacional seja desprovido de sentido e razão, portanto, não passível de ética, fazendo com que as práticas sejam reduzidas a um padrão comum de política de poder. Além disso, a disciplina está em uma situação marginal nas Ciências Sociais e no debate político. Neste sentido, as RI se escondem atrás do sistema internacional de Estados, protegendo-se de questionamentos.

Mas na pós-modernidade, segundo Weber (Ibid), a lógica da representação não funciona. Agora, entra em cena a lógica da simulação. É preciso estar convencendo, simulando pelo discurso da fronteira. Num mundo pós-moderno, onde as explicações da modernidade não dão mais conta do que ocorre ao nosso redor, surgem simulacros como representações simbólicas que substituem o real. O poder precisa de lógicas simbólicas de representação para ter um poder real. Afinal, “verdade” é uma expressão do poder e o poder define o que é “verdade”. E como toda “verdade” reflete o poder, então toda a “verdade” deve ser questionada. Quem simula (cria “verdade”) é que tem o poder para determinar o que é legítimo ou não<sup>5</sup>.

Os Estados funcionam com a lógica da representação – são soberanos e, para manter esta representação no mundo pós-moderno, têm de se apoiar na lógica da simulação, por meio da recriação do real a todo dia, reconstruindo signos (esvaziamento dos significados). Esta é resposta da modernidade ao desafio da pós-modernidade. O interesse neste caso é dado: é reproduzir o Estado soberano na pós-modernidade dentro de uma lógica de simulação. A reprodução da soberania é fundamental para a representação do Estado moderno na pós-modernidade. A intervenção deixa de ser o contrário de soberania, não tendo o significado de violação da soberania. A própria Organização das Nações Unidas (ONU) passa a dizer que as ações humanitárias, que são na prática uma violação do princípio de soberania, têm o objetivo de salvar o Estado soberano. A intervenção é, portanto, um ponto indispensável no discurso da soberania. É um mecanismo para salvar e reificar a própria soberania, segundo Weber (Ibid). A intervenção reafirma a soberania do interventor e a soberania como instituição do sistema. No entanto, para a autora, soberania é uma simulação.

O mundo de hoje, distinto daquele em que o Estado soberano surgiu e consolidou-se, necessita de uma resposta diferente, que dê conta de um novo panorama histórico e espacial. A solução para as Relações Internacionais, na visão pós-moderna, são os “prosaicos políticos” de Campbell (1996a), que propõem, por meio da transversalidade, uma pluralidade de atores e conexões globais que

---

<sup>5</sup> Neste sentido, é possível fazer uma analogia com a construção do conhecimento. Os pólos de desenvolvimento das teorias de RI estão em países centrais, os quais determinam o sistema. Assim, tanto as práticas quanto a ciência acabam trabalhando juntas para criar (representar ou simular) a “verdade”, legitimando e reificando conceitos como o de soberania.

levariam a uma reorganização da estrutura internacional por meio da reorganização das comunidades políticas. Além disso, a compreensão da realidade passa a ser mais importante do que sua simples explicação. Assim, a história retoma seu papel de destaque, uma vez que recupera relevância das contingências, que haviam sido contidas dentro do Estado soberano por meio do discurso de progresso – característico do positivismo e da modernidade.

### **3.2.1 Como transformar a realidade**

Campbell afirma que não é uma questão de filosofia, mas de atitude, que faz com que haja uma mudança. O autor ressalta nossa condição interdependente, na qual somos inescapavelmente responsáveis pelo “Outro”. Fora dessa condição surge um desenho importante da política – a luta por ou em defesa da alteridade – e não uma luta para apagar ou erradicar a alteridade. Esta figuração da política, por causa da centralidade da luta e da alteridade, é necessariamente democrática de maneira radical (Campbell, 1996b, p. 138).

Campbell afirma que nós não somos incapazes de julgar e agir. Nós temos que, constantemente, julgar e agir e pelo fato de isso envolver constantemente uma provocação entre nossa responsabilidade em relação ao “Outro” e as práticas que tentam minimizar tais responsabilidades. Não podemos manter a noção de que uma teoria ética, não importa o quão boa, seja adequada para as implicações éticas e fenomenológicas da interdependência radical. A relação entre a articulação meta-ética e os prosaicos políticos que Campbell tenta traçar está ligada a uma atitude e não à aplicação de uma teoria.

Contestando o princípio de soberania do conflito bósnio, é preciso analisar a forma como a soberania foi articulada e seus efeitos. O argumento deve ser de que, por um lado, a relação entre soberania e identidade (associada ao Estado) resulta em violência. Assim, é preciso reconhecer a indivisibilidade da insistência do Ocidente a respeito da soberania no que concerne à unidade da Iugoslávia como bases de sua resposta inicial ao conflito. Isso não significa que a soberania está ultrapassada. Sob o mesmo argumento é preciso reconhecer que, por outro lado, uma grave injustiça foi perpetuada com a falha em apoiar a soberania da

Bósnia e garantir a legitimidade do governo bósnio como maior do que o das outras duas facções em conflito. Entretanto, tais conclusões não significam o apoio da soberania sem questionamento. Campbell argumenta que novas proposições para um acordo justo envolvem a rearticulação da soberania, mas que a rearticulação da soberania implementada em termos dos Acordos de Dayton é um passo regressivo, que fomenta as condições de mais violência. (Ibid, p. 140-141).

Uma questão como o conflito na Bósnia envolve muito mais do que a aceitação ou rejeição de uma das partes. Não podemos ser a favor ou contra a soberania em tais circunstâncias: devemos estar alertas para os investimentos e efeitos da soberania à luz de nossa responsabilidade em relação ao “Outro”. Apenas uma atitude crítica que permite estratégias flexíveis que não são guiadas nem por abstratos universais nem por saídas *ad hoc*, podem responder à nossa responsabilidade em relação ao “Outro”. Respondendo a nossas responsabilidades não podemos fugir da política e fazer algo diferente do que negociar politicamente os imperativos duplos das intervenções críticas demandadas por nossa condição interdependente (Ibid, p. 140).

Esta dissertação, portanto, defende a criação de uma nova comunidade política, cuja base esteja fundamentada em elementos distintos dos que formam o Estado moderno soberano. Ou seja, esta nova comunidade tem de romper com os conceitos excludentes da modernidade, como nação e soberania, que são calcados numa dicotomia, em binários.

A nova comunidade política valoriza uma relação interdependente com o “Outro”. Assim, propomos uma Bósnia onde não haveria uma separação calcada na identidade étnica e religiosa dos grupos que a integram, mas sim numa identificação coletiva baseada em elementos comuns entre os grupos, como o fato de todos serem cidadãos da ex-Iugoslávia, terem vivido sob o regime comunista e agora enfrentarem a transição para a democracia liberal capitalista. O que liga todos os que habitam a Bósnia é, antes de tudo, o fato de serem humanos, com necessidades básicas de sobrevivência, como alimentação, moradia e segurança.

Com uma visão não-excludente, a diferença pode ser preservada uma vez que ela não é considerada uma ameaça ao “Outro”. A própria ideia de “Outro” tende a desaparecer dando lugar a um “Eu” coletivo, uma vez que não há mais uma outra identidade à qual se opor. Pode parecer utópica esta proposta de uma

nova comunidade política, mas é uma aposta em uma sociedade mais ética, onde a responsabilidade pelos “Outros”, os quais são tão humanos quanto “Eu”, é sobreposta a idéia de que este é “Outro” é diferente de “Mim”, de que se contrapõe a “Mim”, de que “Me” ameaça.

No que se refere à rearticulação da soberania na Bósnia, como afirma Campbell (Ibid, p. 140), o Acordo de Dayton de fato fomenta um cenário de violência. Isso ocorre porque o acordo aplica cotas de representação das partes, que reforçam as separações dos grupos, a exclusão, as diferenças típicas do Estado moderno soberano. Tais separações ajudam a reificar as distinções entre os grupos, em vez de ressaltar os pontos comuns entre eles. Assim, há um constante aprofundamento das diferenciações entre os bósnios, ajudando a separá-los em vez de uni-los por serem todos vítimas de uma guerra terrível e que agora lutam para reconstruir suas vidas e seu país. O caráter comum das partes é subjugado por características e elementos que marcam suas diferenças. A alteridade não é absorvida de maneira positiva e até mesmo enriquecedora, ela marcada como um traço que indica que “Eu” sou “Eu” e não o “Outro”, por isso devo preservar-me como “Eu” e proteger-me do “Outro”.

Campbell afirma que a atitude é capaz de transformar a realidade, de provocar uma mudança (1996a, p. 4). É apostando no poder de transformação da atitude humana, que defendemos a existência de relações mais interdependentes entre os grupos. Os encontros face a face de Campbell (Ibid, p. 1-5) indicam que os indivíduos que formam a Bósnia têm entendimentos diferenciados dos propostos pelo Acordo de Dayton a respeito deles próprios. Os cidadãos bósnios não vêem em seu dia-a-dia as mesmas fronteiras, divisões e demarcações criadas pelo plano de paz. Um vizinho é simplesmente um vizinho. O fato de ele ser de origem sérvia, croata ou muçulmana não é levado em conta no relacionamento diário. Isso também não quer dizer que a identidade religiosa foi superada – ela se sobrepõe em alguns momentos, como num feriado santo. Mas no convívio diário o que está em questão é o fato de todos serem cidadãos de um mesmo bairro, localizado em um mesmo município, de um mesmo cantão localizado em um mesmo país. E são os direitos e deveres – o bem-estar – desses cidadãos que têm destaque no dia-a-dia.

Portanto, é possível pensar numa Bósnia de fato integrada se apostarmos que as pessoas que a compõem são capazes de se relacionar de maneira não

excludente e de se identificar como seres humanos como uma série de elementos em comum, uma vez que todas sofrem, têm desejos, sonhos e objetivos.

Para evidenciar a necessidade de uma alternativa ao Acordo de Dayton, é preciso entender este acordo. Em seguida, faremos uma discussão sobre o acordo, englobando seu processo de criação, seus objetivos e suas falhas.

### 3.3

#### O que prevê o Acordo de Dayton

O Acordo de Dayton<sup>6</sup> – que consiste do Arranjo Geral dos Acordos para a Paz na Bósnia-Herzegovina (*General Framework Agreements for Peace in Bosnia and Herzegovina*) e de 11 anexos determinando as obrigações das partes beligerantes e da comunidade internacional para implementar o pacto – representaram um grande avanço se comparados à carnificina que precedeu a paz na Bósnia. No entanto, eles têm suas falhas e estas serão discutidas neste capítulo.

O Acordo de Dayton manteve muçulmano-bósnios, sérvio-bósnios e croata-bósnios sob um governo central único, a República da Bósnia-Herzegovina, representante dos três povos no exterior e no que se refere a uma série de questões internas, como a política econômica. Este país, no entanto, é formado por duas entidades autônomas – a República Srpska e a Federação da Bósnia-Herzegovina –, que dão ao Estado único consolidado no pós-guerra o caráter de um país com profundas divisões territoriais, políticas e de sociedade. Assim, o Acordo de Dayton acabou partilhando a Bósnia em termos práticos, cedendo boa parte do território (49%) aos sérvio-bósnios, enquanto os croata-

---

<sup>6</sup> A essência do Acordo de Dayton está contida no plano do Grupo de Contato e reafirmada nos acordos de princípios básicos que as partes negociaram em setembro de 1995, que são os seguintes: a Bósnia e Herzegovina continuarão a existir como um Estado único dentro de suas atuais fronteiras, reconhecidas internacionalmente; a Bósnia consistirá de duas entidades – a Federação Muçulmano-Croata e a República Srpska – que, respectivamente, ocuparão 51% e 49% da Bósnia; o governo central será composto por uma presidência de três membros e por uma assembléia parlamentar, eleitas popularmente e que refletirão o caráter multiétnico da Bósnia, garantindo os direitos das minorias; o governo central terá autoridade sobre as relações externas e de comércio, alfândega, política monetária, imigração, comunicações internacionais e transporte entre as entidades; todos os poderes não especificados como sendo do governo central serão de responsabilidade das entidades, incluindo a autoridade sobre defesa e política fiscal, assim como o direito de estabelecer “uma relação especial paralela” com países vizinhos desde que estas sejam consistentes com a soberania da Bósnia e sua integridade territorial; refugiados e pessoas deslocadas internamente têm o direito de retornar a suas casas ou de ser compensadas pela perda de suas propriedades (Daalder, 2000, p. 138).



bósnios e os muçulmano-bósnios compartilham os outros 51%, limitando o alcance do projeto de consolidação de um Estado realmente multiétnico, como prevê o acordo.

Além da divisão étnica consolidada pelas linhas de marcação territorial, a implementação do acordo não se deu de forma plena até 2002. Muitos dos preceitos do Acordo de Dayton, como a integração entre muçulmanos, ortodoxos e católicos, a perseguição de criminosos de guerra e o retorno dos refugiados, não haviam sido totalmente implementados. A falta de cooperação por parte dos líderes políticos dos três grupos étnicos também é marcante e será discutida no quarto capítulo desta dissertação.

### **3.3.1**

#### **As falhas e deficiências do acordo de paz e suas conseqüências na prática**

Uma das deficiências do Acordo de Dayton pode ser atribuída ao fato de que no efetivo processo de mediação dos Estados Unidos, liderado por Richard Holbrooke, o diplomata americano decidiu ignorar os sérvio-bósnios e negociou apenas com o presidente iugoslavo, Slobodan Milosevic. Assim, o chefe de Estado de Belgrado foi pressionado para a assinatura de um acordo de paz, em vez de tal pacto ter sido firmado com as lideranças sérvio-bósnias. Esta estratégia desenvolveu-se durante todo o período de negociação. Os americanos só reuniram-se com os líderes sérvio-bósnios, Radovan Karadzic e Ratko Mladic, duas vezes. Mais tarde, em Dayton, os sérvio-bósnios da delegação de Milosevic foram completamente ignorados. Um dos mais claros exemplos está no fato de que apenas minutos antes da cerimônia de assinatura do acordo Milosevic disse aos sérvio-bósnios que eles haviam perdido Sarajevo para os bósnios (Holbrooke, 1998, p. 310).

A estratégia supracitada deixa em evidência um problema que marca ainda hoje a implementação do acordo de paz. Os sérvio-bósnios não aceitam plenamente o que foi acertado em Dayton. Provavelmente não teria havido um acordo sem a presença de Milosevic. O dilema é que, para os sérvio-bósnios, o Acordo de Dayton é uma solução imposta, que combina contenção e exclusão. Neste cenário, os sérvios da Bósnia têm constantemente atrapalhado a

implementação por inteiro do acordo de paz, embora muçulmanos e croata-bósnios também se estranhem com frequência (Bose, 2002, p. 154-161).

Além da estratégia de negociar com Milosevic, a equipe de Holbrooke defendeu a consolidação de uma Federação Muçulmano-Croata, estabelecida em março de 1994. No entanto, os croatas e os muçulmanos enfrentaram-se de maneira brutal em 1993. Washington, contudo, conseguiu transformar o cessar-fogo em cooperação, de modo a contrabalançar o poder dos sérvio-bósnios. Assim, os Estados Unidos puderam negociar, na prática, com duas partes – sérvios, de um lado, e bósnios muçulmanos e croatas, de outro –, embora tenha havido muita discordância entre muçulmanos e croatas da Bósnia.

A união entre bósnios muçulmanos e croatas, porém, é real apenas no papel. Embora a República Srpska seja normalmente citada como a responsável pelas dificuldades na implementação do Acordo de Dayton, os principais incidentes de violência étnica ocorrem entre bósnios e croatas. A cidade de Mostar é um exemplo clássico da divisão entre muçulmanos e católicos na Bósnia (Holbrooke, 1998, p. 55). Vale lembrar que os croatas da Bósnia também não tiveram destaque no processo de negociação do plano de paz, sendo representados em Dayton pelo presidente da Croácia, Franjo Tudjman.

Muitos defendem a idéia de que o Acordo de Dayton é uma solução realista e não idealista. A Bósnia é vista como um ambiente anárquico que precisa ter a força sérvia balanceada por meio da união entre muçulmanos e croatas. Então, Dayton trata todas as partes de forma igual, tipicamente pragmática e calcada na idéia de razão do Estado (Bass, 1998).

Assim, a democracia multiétnica da Bósnia começa a não existir. O que restou foram os defensores de uma sociedade cosmopolita e tolerante. O Ocidente não teve a vontade de reverter a agressão sérvio-bósnia e croato-bósnia, ratificando a obsessão sérvio-bósnia de autogoverno com a criação da República Srpska. Até a unidade nominal da Bósnia como um Estado é ilusória. Ela esconde a balança realista entre a República Srpska e a Federação da Bósnia-Herzegovina (Ibid). Pode-se dizer, portanto, que a lógica de Dayton baseia-se no equilíbrio militar e territorial – 51%, para a Federação, e 49%, para os sérvio-bósnios – que acaba por legitimar a ação beligerante dos ortodoxos de origem sérvia.

Os elementos liberais de Dayton – um governo central eleito por todos na Bósnia, julgamentos de guerra, retorno dos refugiados, reafirmação dos valores do

nacionalismo cívico – permanecerão sem sentido e ausentes se não houver um esforço para sua implementação. Mas o medo de que a missão falhasse também levou os diplomatas a evitarem comprometer-se, caso pudesse haver baixas estrangeiras, especialmente americanas. Os militares recusaram-se a assumir a responsabilidade de implementar Dayton, aceitando apenas a autoridade de exercer suas funções na área militar, enquanto os Estados Unidos, num ano eleitoral, foram relapsos nos esforços de implementação do acordo já em 1995 (Ibid).

Mesmo assim, os aspectos militares do Acordo de Dayton foram implementados com sucesso graças à Força de Estabilização da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Sfor). Em termos de avanços na área civil, no entanto, o a caminho a ser percorrido ainda é longo, especialmente por causa da necessidade de as três partes representadas na Bósnia precisarem trabalhar em conjunto e não mostrarem interesse neste sentido. Além disso, o apoio internacional na área civil não é representado por uma só força central, como no caso da Otan (Boyd, 1998). Mais detalhes sobre os percalços do processo de implementação serão discutidos no capítulo quatro desta dissertação.

Retomando a discussão sobre o arranjo estatal moderno, discutiremos no próximo item o que levou à defesa internacional de manutenção de um Estado único na Bósnia pós-guerra e os problemas derivados desta organização política supostamente multiétnica.

### **3.3.2**

#### **Por que a Bósnia única foi retalhada internamente?**

Baseando-se na idéia de que a paz depende de um acordo entre as facções em guerra, o Acordo de Dayton demonstrou ser um falso entendimento da Bósnia e até mesmo ter contribuído para sua destruição como uma entidade política multicultural e multiétnica. A aceitação do argumento étnico de sérvios e croatas, de que a instabilidade interétnica era a principal causa da desintegração da Bósnia, além de seu desejo de conseguir a paz com menor envolvimento e da forma mais rápida e barata possível, a comunidade internacional permitiu que a segregação étnica fosse apresentada como aceitável e até mesmo desejável. Assim, o objetivo dos presidentes sérvio, Milosevic, e croata, Tudjman, ganhou respeito e o

genocídio foi abrigado sob o guarda-chuva das negociações de paz, enquanto sérvios e croatas brigavam pela criação de um Estado limpo etnicamente.

Holbrooke (1998) conta que a estratégia para Dayton era ambiciosa e simples: resolver o maior número possível de questões no acordo final, já que o que não fosse negociado em Dayton não o seria jamais. Os diplomatas reconheciam que a implementação seria tão difícil quanto se chegar ao acordo, mais rejeitavam a teoria minimalista de que era preciso negociar apenas os pontos cuja implementação seria relativamente fácil. Holbrooke reconhece também as críticas pós-Dayton referentes à amplitude do acordo (Holbrooke, 1998, p. 205).

O acordo de paz que deu fim à Guerra da Bósnia, na prática, dividiu o país e possibilitou a diminuição dos riscos que a comunidade internacional enfrentava com a guerra. Defensores da divisão afirmam que a solução é válida porque salva vidas ao dar fim ao conflito. A divisão, no entanto, tem sua própria história como uma estratégia da comunidade internacional para dividir sua esfera de influência. Exemplos como os de Chipre, Índia, Palestina e Irlanda do Norte mostram que em vez de reconciliar grupos étnicos distintos, a divisão, nos casos citados, levou a mais violência e ao surgimento de uma massa de refugiados (Kumar, 1997).

Ivo Daalder (2000) é outro crítico da divisão. Ele é contrário à separação imposta pela comunidade internacional, que tinha o objetivo de conter a crise e não de salvar a Bósnia. Assim, afirma ele, os vários planos pelo cessar da violência tinham em comum a divisão em linhas étnicas. Para Daalder, a Bósnia que resultou da guerra sempre será diferente da anterior ao conflito. Desta forma, mais cedo ou mais tarde, haverá uma Bósnia para pedir ajuda por causa da vingança da outra Bósnia (Daalder, 2000, p. 21). As eleições de setembro de 1996 na Bósnia evidenciaram que a tendência no país seria de que as duas entidades autônomas que o formam tornassem-se etnicamente puras em vez de restabelecerem a multiplicidade étnica que antes caracterizava a área. Os resultados de tal pleito mostraram a vitória dos ultranacionalistas, dos defensores da pureza étnica (Daalder, 2000).

Mas é preciso reconhecer que enquanto alguns aspectos do documento firmado em Dayton abrem margem para a divisão, como a criação de duas entidades com legislações, exércitos e administrações distintos, o acordo também defende aspectos unificadores como a criação de um espaço econômico comum e controle de armas, para que o processo de separação seja revertido, para que os

refugiados possam retornar ao país e a sociedade civil seja reconstruída. Este aspecto pode ser considerado positivo, no sentido de que busca uma reconciliação em termos práticos entre os ex-adversários. No entanto, como previsto e já citado, a primeira eleição foi marcada pela vitória de líderes nacionalistas étnicos, que foram escolhidos por seus respectivos grupos, numa mostra de que o acordo de paz ainda teria um longo caminho até sua implementação de fato e a reconciliação entre as partes, após três anos e meio de uma violenta guerra (Ibid).

Os defensores da divisão afirmam o seguinte: quando uma guerra étnica se desenrola, a separação das partes é, talvez, a melhor solução, uma vez que tenta conseguir por meio da negociação o que seria buscado pelas armas. Assim, a divisão pára o conflito e salva vidas. Pode, inclusive, evitar o desaparecimento de um país já que um interventor imparcial tentará garantir os direitos de cada um dos grupos étnicos envolvidos, enquanto na guerra propriamente dita a tendência é que o lado mais forte se sobreponha aos demais. Em suma, os defensores da divisão espacial entre beligerantes afirmam que a solução para um conflito étnico está na criação de áreas territoriais homogêneas por meio de transferências populacionais ordenadas. Desta forma, a divisão seria mais do que uma solução temporária. Seria a garantia de manter as partes conflitantes em separado.

Depois de discutirmos alguns dos problemas enfrentados na prática para a implementação do Acordo de Dayton, vamos discutir no próximo tópico o que o plano de paz previa e como ele foi elaborado.

### **3.4 Dayton e seus objetivos**

Em 21 de novembro de 1995 teve início na cidade americana de Dayton o processo de negociação de um acordo para dar fim à Guerra da Bósnia. Para tal, os diplomatas e representantes das partes beligerantes reuniram-se sabendo que ficariam confinados até que chegassem a um acordo (Holbrooke, 1998, p.232).

Os objetivos a serem alcançados em Dayton eram ambiciosos. A primeira meta era transformar os últimos 60 dias de cessar-fogo em uma paz permanente. A segunda era firmar um acordo para a criação de um Estado multiétnico. Para isso, era preciso fechar um acordo abrangendo várias questões, como a Federação

Muçulmano-Croata, o arranjo constitucional, as eleições, a presidência tripartite, a assembléia nacional, a liberdade de movimento da população, o direito de retorno dos refugiados, comprometimento com o Tribunal Penal Internacional e a criação de uma força policial internacional. O mais sensível de todos os pontos em questão, no entanto, referia-se às demarcações das fronteiras internas da Bósnia, entre a parte sérvia e a Federação Muçulmano-Croata, apesar de a proporção – 51% para muçulmano-bósnios e croata-bósnios e 49% para os sérvio-bósnios – já estar previamente determinada (Ibid, p. 232-233).

Como condições para o firmamento de um acordo, a diplomacia americana estabeleceu quatro parâmetros: a Bósnia deveria permanecer com uma única personalidade internacional; o acordo deveria levar em conta a história especial e significativa de Sarajevo; os direitos humanos deveriam ser respeitados e os responsáveis pelas violações, punidos; e a questão da Eslavônia Oriental – área croata que havia sido incorporada pelos sérvios da Bósnia – deveria ser solucionada (Ibid, p. 237).

A primeira condição põe em questão a exigência internacional de que a Bósnia permanecesse como um Estado único. Na esfera internacional, esta medida garante a estabilidade do sistema, reiterando a organização estatal e evitando a abertura de um precedente para a defesa de processos de secessão e divisão. Neste sentido, vale destacar a abordagem de Roland Paris (2003), que afirma que as ações de manutenção da paz são predispostas a adotarem estratégias que se conformam com a cultura global. Conforme discutimos no capítulo anterior, as estratégias de manutenção da paz seguem as práticas tradicionalmente estabelecidas pela cultura global, rejeitando ações consideradas normativamente impróprias – ou seja, que não se adequam aos parâmetros da cultura global. Desta maneira, são rejeitadas quaisquer saídas que não sigam os padrões culturais globais, mesmo se essas soluções exibirem um potencial de resolução dos problemas maior do que a saída tradicional, no que se refere ao cumprimento dos objetivos de *peacekeeping* (Paris, 2003, p. 441).

Seguindo a escola de “política mundial” da sociologia, Paris analisa as conexões entre *peacekeeping* e a política mundial, levando em conta as normas, costumes e crenças – ou cultura – das sociedades humanas, mas focando na cultura de todo o mundo, a cultura global, que engloba regras formais e informais da vida social internacional. Essa cultura global define quais devem ser os

principais atores internacionais, como eles devem se organizar internamente e como devem comportar-se. Esses argumentos são próximos aos da Escola Inglesa e dos construtivistas. Paris argumenta que a cultura global molda o caráter das ações de *peacekeeping* de maneira fundamental – as agências de manutenção da paz e seus Estados-membros estão predispostos a desenvolver e implementar estratégias que seguem as normas da cultura global e não estão inclinados a desviar-se de tais normas. Assim, o desenho e conduta de missões de manutenção de paz refletem não apenas os interesses das partes envolvidas e as lições aprendidas em ações anteriores, mas também as normas da cultura global, que legitimam certas políticas de *peacekeeping* e deslegitimam outras (Ibid).

Os argumentos de Paris ajudam a compreender a opção internacional de manter uma única Bósnia na esfera internacional, por mais que internamente até hoje ela mostre-se fragmentada e enfraquecida como veremos no capítulo quatro desta dissertação.

Um dos pontos que mostra claramente a falta de coesão interna da nova Bósnia é a rigidez da demarcação territorial que garante 49% do país aos sérvio-bósnios e 51% aos muçulmano-bósnios e croata-bósnios. Tal separação exemplifica a falta de confiança política nas partes e no próprio Acordo de Dayton. Os argumentos a respeito da terra eram, na verdade, a continuação da guerra em Dayton, enquanto as discussões políticas eram uma tentativa de construir um arranjo político para um futuro conjunto. Todos em Dayton estavam cientes das contradições internas, mas não havia nada que pudesse ser feito em relação a isso, segundo relato de Holbrooke, que indica que desde as negociações que culminaram no acordo de paz estava clara que a implementação de tal pacto seria extremamente complexa e difícil (Holbrooke, 1998, p. 297).

No item a seguir iniciaremos a discussão a respeito do envolvimento internacional pelo fim da Guerra da Bósnia e a elaboração do acordo de paz.

### 3.5

#### **A ação internacional pelo fim da Guerra da Bósnia**

Opiniões conflitantes entre os atores externos a respeito do que causou as hostilidades na Bósnia resultaram em estratégias também conflitantes sobre como terminar a guerra. Nos Estados Unidos e na Europa, duas perspectivas

concorrentes sobre as origens da guerra exemplificam bem os amplos pressupostos levantados na época. De acordo com uma visão, as guerras nas ex-repúblicas iugoslavas foram um ato de agressão instigado pelo presidente sérvio Milosevic com assistência do Exército Nacional Iugoslavo (ENI). As guerras cresceram além dos objetivos iniciais de Milosevic de criar uma Grande Sérvia e seguiram padrões particulares na Eslovênia, Croácia e Bósnia. A segunda interpretação contempla que o ressurgimento de ódios étnicos gerou a guerra e que esta retomada deriva da morte do governante iugoslavo Josep Broz Tito, do vácuo causado após o colapso do comunismo no Leste da Europa, ou de ambos (Woodward, 1995, apud Ackermann, 1999, p. 48).

Os que viram o conflito como um ato sérvio de agressão defendiam um acordo de cessar-fogo, enquanto os que viam a guerra como o renascimento de antigos ódios étnicos, especialmente depois de o conflito na Croácia espalhar-se para a Bósnia, argumentavam a favor do reconhecimento da Bósnia e de sua divisão em três cantões. Mas a comunidade internacional falhou em prevenir a Guerra da Bósnia em três aspectos: em não conseguir dar um fim à guerra na Croácia antes de ela espalhar-se para a Bósnia, por persistir em negociar um acordo amplo para o país todo, e por repetir erros anteriores, quando a Guerra da Bósnia explodiu, como a desatenção a oportunidades de prevenção (Ibid).

Desde o início do processo de articulação de um acordo de paz para dar fim à carnificina que se desenrolava na Bósnia desde 1992, os negociadores reconheciam que a efetividade do acordo dependeria de sua aplicação (Daalder, 2000, p. 138; Holbrooke, 1998, p. 297). Mas para entender como se chegou à solução firmada em Dayton é preciso contextualizar o conflito e a ação internacional para terminar com a beligerância entre as três partes que lutavam pela Bósnia – sérvio-bósnios ortodoxos, muçulmano-bósnios e croata-bósnios católicos.

Em resposta à política sérvia e croata de divisão da Bósnia, a comunidade internacional – primeiramente liderada pelo ex-ministro britânico das Relações Exteriores Lorde Carrington e o chanceler português José Cutileiro, que representava a Comunidade Européia, e depois pelo enviado da Comunidade Européia e ex-ministro britânico das Relações Exteriores lorde David Owen e o ex-secretário americano de Estado Cyrus Vance – propôs uma política de “divisão e término” (*divide-and-quit*), primeiro por meio do plano conhecido pelo nome de



Cutileiro, apresentado no início da Guerra da Bósnia, e depois por vários planos de divisão, como o Plano de Paz Vance-Owen. Este propunha dar 27% do território da Bósnia a 17% de sua população de origem croata, assim como dar 43% aos sérvios que constituíam 33% da população bósnia, o que pode ser considerado um prêmio aos dois grupos por promover a segregação étnica às custas dos bósnios muçulmanos, que se esperava que assinassem um acordo para a aquisição de menos de 30% de um território desconectado. Esta solução legitimava a limpeza étnica e, portanto, era contrária a várias cartas e convenções pós-Segunda Guerra Mundial (Hodge, 2002).

Desde então, vários planos semelhantes foram apresentados, culminando no Acordo de Dayton, em novembro de 1995, que ratificou a existência de uma república sérvia etnicamente pura na Bósnia e de uma federação, que reúne muçulmano-bósnios e croata-bósnios de modo a contrabalançar o poderio da população de ascendência sérvia. Assim, restou aos bósnios de todas as etnias e credos, que se opunham às políticas separatistas, defender os valores do chamado Ocidente – como a integridade territorial –, numa missão que se mostrou difícil (Ibid).

De fato, o princípio de divisão da Bósnia foi aceito já em 1993, após sistemáticas pressões sobre líderes bósnios muçulmanos. A mudança da multiétnia para uma separação “hectare por hectare” foi aceita nas negociações lideradas por lord Owen, enquanto os bósnios muçulmanos gradualmente mudavam da política de autodefesa para uma que mais parecia a de seus perseguidores, buscando objetivos nacionais, num processo ajudado pela presença de guerrilheiros muçulmanos do Irã no país (Ibid).

Por causa das amplas percepções nos Estados Unidos e na Europa de que a Comunidade Européia falhara em seus esforços para conseguir um acordo político e por causa da falta de vontade dos Estados Unidos de assumir a liderança do fim da guerra, as Nações Unidas foram chamadas para preencher o vácuo. E o fizeram monitorando incontáveis acordos de cessar-fogo na Croácia, fornecendo assistência humanitária à população Bósnia e criando áreas seguras, muitas das quais as forças das Nações Unidas eram incapazes de defender por causa de seu mandato e poder de fogo limitados (Ackermann, 1999, p.48). Em resposta às exigências européias por um papel americano mais significativo, mas ao mesmo tempo para prevenir o deslocamento de tropas americanas e para conseguir uma

intervenção mais efetiva que levasse a um acordo político, os Estados Unidos recorreram ao poder aéreo da Otan para dar fim às hostilidades. Na época, no entanto, toda a Bósnia havia tornado-se um campo de batalha e os sérvio-bósnios conseguiram o controle de quase dois terços do território bósnio. Ataques aéreos limitados mostraram-se problemáticos como um instrumento de intervenção, por causa da presença de forças das Nações Unidas no terreno, principalmente francesas e britânicas, e por causa da necessidade de obter dos comandantes das Nações Unidas uma autorização para o uso da força aérea (Woodward, 1995, p. 274, apud Ackermann, 1999, p. 49).

### **3.5.1 A ação européia**

Apesar de várias organizações regionais e internacionais terem participado da mediação do conflito, depois de terem falhado na prevenção inicial das hostilidades, uma abordagem coletiva para conter e dar fim às confrontações foi suspensa pelas diferentes opiniões sobre as origens da guerra, objetivos e estratégias para acabar com o conflito (Woodward, 1995, p. 7-10 apud Ackermann, 1999, p. 45). Por não haver consenso, as organizações regionais deveriam assumir a responsabilidade na direção de conflitos na Europa, assim como pelo fato de as Nações Unidas terem estado relutantes em intervir no que consideravam uma questão interna. A Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e a Comunidade Européia encontraram-se inicialmente como os atores dominantes. Isso teve repercussões sérias, já que, em 1991, a OSCE ainda estava no processo de desenvolvimento de seus mecanismos de prevenção, enquanto a Comunidade Européia estava preocupada com negociações sobre o Tratado de Maastricht e era estruturalmente incapaz de fornecer recursos políticos e militares necessários para responder à violência (Ackermann, 1999, p. 45). Além disso, houve falta de liderança dos Estados Unidos, medida pela falha em considerar qualquer resposta política ou militar séria nos primeiros estágios do conflito. Washington recusou-se a ver o conflito como uma ameaça para seu interesse nacional e preocupações geográficas (Woodward, 1995, p. 7, apud Ackermann, 1999, p. 46).

Houve três fases cruciais de envolvimento da Comunidade Européia na Bósnia (Giersch & Eisermann, 1994, p. 91-125, apud Ackermann, 1999, p. 46):

1. A condução de missões diplomáticas e de monitoramento, a mediação de cessar-fogo, tentativas de negociação entre os beligerantes;
2. O estabelecimento de uma conferência de paz e de um comitê de arbitragem;
3. A mudança de não-reconhecimento para reconhecimento das repúblicas iugoslavas como Estados independentes.

No verão e no outono de 1991, a Comunidade Européia lançou uma série de iniciativas diplomáticas. No início de julho de 1991, mandou sua primeira missão com os chanceleres de Luxemburgo, Holanda e Itália para Belgrado para negociar um cessar-fogo. Apesar de ter falhado, a missão conseguiu seu primeiro sucesso de mediação ao firmar os acordos de Brioni, que pediam um cessar-fogo e uma moratória de três meses na implementação das declarações de independência da Eslovênia e da Croácia para dar aos beligerantes tempo para negociar uma saída política (Ackermann, 1999, p.46).

Em julho, a Comunidade Européia também concordou em embargar a venda de armas e em congelar a assistência do bloco à Iugoslávia, assim como mandar monitores europeus à Eslovênia e à Croácia para observar a retirada das tropas do Exército Nacional Iugoslavo. Apesar de a Missão de Monitoramento da Comunidade Européia (MMCE) ter sido bem-sucedida nos dois propósitos, seu mandato era limitado. Com a escalada do conflito na Croácia, os esforços da MMCE foram por água abaixo. Em agosto, a Comunidade Européia passou da mediação para a arbitragem, ao estabelecer uma conferência de paz em Haia sob a chefia de lorde Carrington e o comitê de arbitragem chefiado pelo advogado francês Robert Badinter (Ibid).

Abordando os complexos problemas legais do conflito, a Comissão Badinter destacou em 29 de novembro de 1991 que a desintegração do Estado iugoslavo constituía uma dissolução em vez de uma série de secessões, porque as repúblicas expressaram seu desejo de independência por meio de um referendo e de uma resolução soberana (*Opinion on the Arbitration Comitee*, 1991, p. 17-19, apud Ackermann, 1999, p. 46). A presidência iugoslava refutou a opinião da

comissão em 8 de agosto de 1991, questionando entre outras posições que o “direito de autodeterminação e secessão é um direito das nações e não um direito das repúblicas (...) que a população sérvia da Croácia não optou pela independência, que a população da Bósnia-Herzegovina expressou em referendo a vontade de continuar como parte da Iugoslávia, e que a Macedônia, apesar de em referendo ser favorável à independência, realmente queria uma associação com uma união das repúblicas soberanas da Iugoslávia (*SRFY Presidency Views*, 1991, p. 19-24, apud Ackermann, 1999, p. 46-47).

A conferência de Haia, reunindo-se pela primeira vez em 7 de setembro, produziu o chamado Plano Carrington, que recomendava uma fraca confederação das ex-repúblicas, apoiada pela comunidade internacional com um conselho de ministros, uma corte de justiça e um parlamento (Steinberg, 1993, p. 243, apud Ackermann, 1999, p. 47). O plano propôs garantias de autonomia, incluindo provisões para auto-administração, para regiões onde minorias étnicas constituíssem uma maioria e pediu uma missão internacional de observação para monitorar sua implementação. Além disso, recomendou uma corte especial para os direitos humanos (Giersch & Eisermann, 1994, p. 110, apud Ackermann, 1999, p. 47).

Por tudo isso, o Plano Carrington falhou em novembro de 1992, quando a ONU – que até então apoiara apenas o embargo de armas – assumiu um papel mais amplo. O enviado especial da ONU Cyrus Vance estava apto a convencer a Sérvia e a Croácia a aceitar a força de manutenção da paz das Nações Unidas em Krajina e na Eslavônia – áreas de maioria sérvia dentro do território croata, que foram tomadas pelos sérvios após a declaração de independência da Croácia – para monitorar o cessar-fogo e a retirada das unidades do Exército Nacional Iugoslavo. A Comunidade Européia também mudou de papel passando de mediador a regulador, quando Alemanha, Dinamarca, Itália e Áustria questionaram a política européia vigente, de apoiar a integridade territorial da Iugoslávia, apoiando o reconhecimento de independência das ex-repúblicas. Os Estados Unidos e as Nações Unidas – que apoiavam a preservação do Estado iugoslavo, assim como o presidente da Comunidade Européia Hans van den Broek – alertaram sobre o reconhecimento, afirmando que isso pioraria o conflito e sabotaria qualquer acordo político. Mas as pressões na Comunidade Européia aumentaram, com a Alemanha e alguns Estados europeus menores buscando o

reconhecimento das repúblicas separatistas. No encontro de chanceleres de dezembro de 1992, a Comunidade Européia concordou em reconhecer a soberania de todas as repúblicas em 15 de janeiro de 1993, mas estipulou que elas aceitassem certas condições, como o respeito aos direitos humanos, aos direitos das minorias e apoiassem uma conferência iugoslava para negociar uma saída política para o conflito (Ackermann, 1999, p. 47).

Embora seja difícil determinar no pós-Guerra da Bósnia se a mudança na política européia em relação à Iugoslávia causou o avanço do conflito armado para a Bósnia, ou se as forças militares da Sérvia teriam lutado pelo território bósnio a todo custo, pode-se dizer que o reconhecimento precoce das repúblicas separatistas diminuiu o tempo para a implementação e o monitoramento dos direitos das minorias, particularmente na Croácia e na Bósnia. A mudança da Comunidade Européia apenas piorou a situação: enquanto justificava sua recusa inicial em reconhecer a Bósnia com base no argumento de que o reconhecimento causaria uma guerra, a Comunidade Européia agora reconhecia Bósnia com base em que isso preveniria a guerra. (Ibid, p. 47-48).

### **3.5.2 A reação americana**

Fora as visões incompatíveis das causas da guerra e de como terminá-la, oportunidades de prevenção foram perdidas por causa da falta de liderança e de um forte comprometimento por parte dos Estados Unidos nas primeiras fases do conflito. Como a Grã-Bretanha e a França, os Estados Unidos inicialmente aprovaram a integridade territorial da Iugoslávia e resistiram a pressões para reconhecer individualmente cada república. Os Estados Unidos também deram as boas-vindas ao envolvimento da Comunidade Européia e da OSCE no conflito, porque consideraram que a crise nos Bálcãs não afetou a segurança nacional americana e por isso deveria ser manejada por instituições européias. Depois que a guerra começou na Bósnia, em 1992, os Estados Unidos mudaram sua política pedindo o reconhecimento da Bósnia como soberana e, sob a administração de Bill Clinton, um acordo territorial que fizesse justiça às preocupações de segurança dos muçulmanos da Bósnia (Ibid, p. 48).

Com o agravamento do conflito, os Estados Unidos decidiram deixar de lado sua determinação de não se envolver nos Bálcãs, passando a utilizar funcionários do governo americano e seus computadores para a delimitação das novas fronteiras bósnias. Compreender este processo é determinante ao se analisar o Acordo de Dayton.

O Acordo de Dayton, porém, não é a representação das idéias do então presidente americano Clinton, que marcaram as críticas a seu predecessor George Bush. Clinton, ainda durante a campanha pela Casa Branca, saiu em defesa de uma ação firme para acabar com o genocídio, julgar os criminosos de guerra, a favor da tolerância, pró-Estados multiétnicos, pelo uso das instituições européias nas guerras de secessão da Iugoslávia. O acordo, no entanto, nada mais é do que a aplicação da *Realpolitik* que manteve a administração Bush longe da Bósnia (Bass, 1998). Ou seja, os acordos representam uma ação calcada numa análise de perdas e ganhos e que mostra que a intervenção no conflito era a melhor saída naquele momento, deixando de lado, portanto, os ideais propagados nos discursos de campanha de Clinton, em nome de uma ação que garantisse a estabilidade e segurança do sistema internacional, assim como a manutenção da supremacia americana no mundo.

Durante a campanha pela Casa Branca, Clinton havia prometido uma política diferente da dos republicanos em relação à Bósnia, mas acabou não cumprindo suas promessas no início de seu mandato. Se o então novo presidente americano tivesse levantado o embargo de armas imposto aos bósnios – de modo a contrabalançar o poder militar dos sérvio-bósnios – e lançado ataques aéreos contra os sérvios, como meses antes o na época candidato democrata à Casa Branca havia defendido, talvez a guerra pudesse ter terminado ainda em 1993 (Ibid).

Mas Washington só envolveu-se de fato com a guerra balcânica quando decidiu enviar uma comitiva liderada por Holbrooke – já citado anteriormente – à Bósnia. Naquele momento, no entanto, o país, sem saber, já havia comprometido-se militarmente com a guerra, devido a uma decisão da Otan. Enquanto uma intervenção militar para limitar as falhas da ação das Nações Unidas na Bósnia seria muito perigosa e humilhante, Washington concluiu que não cumprir a promessa feita à Otan de ajudar no resgate das tropas das Nações Unidas na Bósnia destruiria a credibilidade da aliança militar ocidental. Com as forças de

manutenção de paz das Nações Unidas mostrando-se a cada dia mais frágeis na Bósnia, numa situação agravada pelo massacre de homens e meninos muçulmanos na cidade de Srebrenica, em julho de 1995, a única maneira que os Estados Unidos viam para a saída das tropas seria por meio de um acordo de paz. Mas isso também necessitaria do envio de uma missão americana ao país, o que ocorreu em agosto de 1995 com os seguintes objetivos (Holbrooke, 1998, p. 74):

1. Conseguir um abrangente acordo de paz;
2. Garantir o reconhecimento mútuo entre a Bósnia-Herzegovina, a Croácia e a República Federal da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro);
3. Levantar totalmente as sanções econômicas contra a Iugoslávia no caso de se alcançar um acordo e lançar um programa americano para equipar e treinar as forças da Federação Muçulmano-Croata se houvesse um acordo;
4. Retornar de forma pacífica à Croácia a área oriental da Eslavônia, que havia sido confiscada pelos sérvios;
5. Buscar um cessar-fogo total para dar fim a todas as operações ofensivas;
6. Reafirmar o apoio ao plano do chamado Grupo de Contato acordado em junho de 1994 pelos chefes da diplomacia de Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha e Rússia, dividindo a Bósnia em duas entidades – 49% do território seria dos sérvio-bósnios e 51% seria da Federação Muçulmano-Croata;
7. Lançar um extenso programa de reconstrução econômica regional.

De fato, em apenas 18 semanas, em 1995, quando a situação no campo de batalha parecia sem saída, os Estados Unidos colocaram seu prestígio em jogo com uma série de ações de risco: ofensiva diplomática em agosto, bombardeios da Otan em setembro, cessar-fogo em outubro, Dayton em novembro e o deslocamento de 20 mil militares americanos na Bósnia em dezembro. Assim, a guerra chegou ao fim e os Estados Unidos redefiniram seu papel na Europa pós-Guerra Fria (Ibid, p. 358).

A ação americana na Bósnia deriva de uma série de avaliações do próprio governo de Washington a respeito de qual seria a melhor saída para a crise.

Madeleine Albright, na época embaixadora dos Estados Unidos nas Nações Unidas, Departamento de Estado, Departamento de Defesa e Conselho de Segurança Nacional apresentaram suas distintas saídas para o problema. Clinton optou pela apresentada pelo Conselho de Segurança Nacional, que pregava que a única forma de acabar com a guerra seria conseguindo um acordo político ou estabelecendo um equilíbrio de poder no campo de batalha, dando aos bósnios muçulmanos a habilidade de se recuperar e defender seu território sob os auspícios do Grupo de Contato. Assim, para conseguir um acordo político em 1995, os Estados Unidos teriam de liderar as negociações, como fizeram no fim do ano anterior, conseguindo o plano do Grupo de Contato e a criação da Federação Muçulmano-Croata. O sucesso dependeria da flexibilidade dos Estados Unidos, que deveriam encorajar a maleabilidade dos bósnios muçulmanos em relação aos mapas; nas questões constitucionais; nas bases para recomeçar as negociações; nas negociações diretas com as lideranças sérvio-bósnias (Daalder, 2000, p. 102-104).

Em seguida, veremos o que levou à opção de manter a Bósnia como um Estado único, formado por três grupos étnicos distintos.

### **3.6 Como se chegou à idéia de uma única Bósnia**

No caso da Bósnia, é preciso destacar que a opção de uma separação entre as partes em conflito foi uma saída sugerida desde o início do processo que culminou com o Acordo de Dayton, apesar de em alguns momentos ter havido uma certa hesitação por parte dos diferentes beligerantes (Holbrooke, 1998).

Entre 22 e 28 de agosto de 1995, americanos e europeus consolidaram as equipes e as bases das negociações que culminariam em Dayton. Pela primeira vez, o campo de batalha era favorável aos bósnios, o que fez com que um cessar-fogo não fosse buscado de imediato, mas sim o fortalecimento no campo militar das partes até então oprimidas pelos sérvios. Questões territoriais sensíveis para as partes em conflito também foram consideradas metas dos negociadores americanos a serem alcançadas nas negociações de agosto. A reconstrução econômica da região era o outro objetivo a ser tratado nos encontros. Já naquela época os Estados Unidos reconheciam a dificuldade de recompor economicamente



a região, uma vez que antes da guerra havia apenas uma estrutura unificada pertencente à Iugoslávia. Além disso, embora Washington tivesse a clara pretensão de manter-se como líder mundial, não estava disposto a gastar o necessário para de fato reestruturar economicamente a Bósnia – cálculos estimavam o total em até US\$ 1 bilhão só no primeiro ano (Ibid, p. 86-87).

Mas para de fato determinar o que seria negociado pelos diplomatas americanos que chegaram a Paris em 28 de agosto de 2005 com o objetivo de buscar uma saída, era preciso saber o que os bósnios queriam. Para isso, o presidente muçulmano-bósnio, Alija Izetbegovic, foi consultado. A primeira questão que se impunha era: a Bósnia deve manter-se como um, dois ou três países? Assim, segundo relato de Holbrooke, ele perguntou ao líder bósnio se queria que fosse negociado um Estado bósnio único, que teria necessariamente um governo central fraco, ou se preferia a divisão da Bósnia dando aos muçulmanos o firme controle de um território bem menor (Ibid, p. 96).

A maioria dos sérvio-bósnios queria a secessão da Bósnia e a união das áreas ortodoxas com a Sérvia. Os croata-bósnios, se estivessem livres para escolher, buscariam a união à Croácia, já que a faixa territorial ocupada por eles faz fronteira com o país. No entanto, havia bósnios de origem sérvia e croata vivendo em áreas etnicamente mistas e isoladas que não sobreviveriam a Estados etnicamente puros. Assim, não havia uma resposta simples para o futuro da Bósnia. Dividir a Bósnia em duas partes independentes legitimaria as agressões e a limpeza étnica sérvias, além de fazer com que terras que pertenceram aos bósnios e aos croatas por séculos fossem perdidas para sempre. Por outra parte, forçar sérvios, croatas e bósnios a viver juntos após as brutalidades da guerra seria extremamente difícil (Ibid, p. 96-97).

Por causa dos esforços da guerra, os bósnios ainda não haviam de fato experimentado uma plena organização estatal, nem mesmo definido quais seriam os rumos no pós-guerra. Apesar de ainda não ter uma clareza absoluta a respeito de suas ambições, Izetbegovic deu a entender aos negociadores que a Bósnia deveria permanecer com um único país, mas que aceitaria um alto grau de autonomia da parte sérvia. Ainda em agosto de 1995, em Zagreb, o primeiro-ministro bósnio Haris Silajdzic também mostrou interesse na permanência da Bósnia como um país único. Ele defendia a existência de governo central multiétnico, único e forte, com um primeiro-ministro também forte. Ele defendeu

entusiasticamente a recriação de um Estado multiétnico. Mas na mesma conversa, referiu-se aos croatas de forma extremamente rancorosa, que não dava sinais de que uma integração plena pudesse ocorrer. Esta falta de discurso único entre o presidente e o primeiro-ministro bósnios – o primeiro a favor de um governo central fraco e o segundo defendendo um forte governo único – se repetiria outras vezes (Ibid, p. 97).

Paralelamente, após o sangrento bombardeio sérvio contra o mercado de Sarajevo – lançado concomitantemente com a nova ofensiva diplomática internacional – os sérvios decidiram reduzir as chances de sofrer um contra-ataque aéreo. Por isso, deram as boas-vindas à iniciativa de paz americana, pediram ao ex-presidente americano Jimmy Carter que negociasse imediatamente um cessar-fogo e tentaram negociar diretamente com a equipe americana por meio do apresentador de TV Mike Wallace. As três iniciativas foram rejeitadas pelos negociadores americanos. Em 30 de agosto, aproveitando a fraqueza militar sérvia e com o objetivo de fortalecer bósnios e croatas para contrapor-los aos ortodoxos, a Otan deu início à Operação Força Deliberada, na maior ação da história da aliança militar (Ibid, p. 98-99).

Holbrooke (1998, p. 103) enumera os fatores que fizeram com que os Estados Unidos, após anos de ações mínimas, agissem de forma determinada no conflito. O primeiro ponto refere-se ao fato de ter-se chegado ao que pode ser chamado de fim absoluto da linha – especialmente depois da perda de três funcionários do governo americano em acidente no Monte Igman. O segundo diz respeito à determinação do presidente Clinton. O terceiro deve-se à forte recomendação da equipe americana de negociação de que o bombardeio deveria ocorrer. Os europeus, por sua parte, rejeitaram a opção armada, pois no passado tiveram seus soldados capturados pelos sérvios em represália às ações militares.

No mesmo dia 30 de agosto, os negociadores americanos reuniram-se como Milosevic em Belgrado. O presidente iugoslavo iniciou o encontro destacando que a partir de então estava criada uma delegação Iugoslávia-República Srpska para todas as negociações futuras. O documento dava a Milosevic poder de fato sobre os sérvio-bósnios, já que previa que em caso de impasse o líder da delegação – Milosevic – daria a palavra final. Ainda no mesmo dia, a maior parte dos aspectos negociados em Dayton foi tratada entre americanos e sérvios. (Ibid, 105-106).

Antes de se chegar a Dayton, as negociações de paz passaram por Genebra, onde ficou definido que as partes envolvidas na guerra deveriam definir suas fronteiras internas de acordo com o princípio de 51% e 49% (Ibid, p. 141).

Em seu relato sobre as negociações em Dayton, Holbrooke (1998, p. 165) aborda também a percepção do Ocidente em relação ao conflito nos Bálcãs, mostrando a superficialidade do entendimento e da forma como o problema foi tratado. Ao referir-se ao encontro entre o presidente da Croácia, Tudjman, e o presidente muçulmano-bósnio, Izetbegovic, que ocorreu em 19 de setembro de 1995, ele relata a agressividade do líder croata em relação aos bósnios muçulmanos. Ele afirma que a raiva croata em relação aos bósnios – citando, por exemplo, os horrores sofridos na guerra e as concessões territoriais – é um novo aspecto do caráter balcânico que havia sido revelado: uma vez com raiva, os líderes necessitavam de supervisão externa para evitarem a autodestruição.

As afirmações de Holbrooke a respeito das tensões entre croatas e bósnios mostram que apenas o aspecto utilitário da união dos dois grupos foi posto à mesa na hora de argumentar sobre a necessidade de união das partes. Com a afirmação do diplomata americano de que apenas a intervenção externa é capaz de conter os ânimos raivosos dos beligerantes, podemos encontrar traços claros das soluções tradicionais e racionalistas de resolução de conflitos. A necessidade de, de fato, lidar com as questões que estão na raiz do problema – como buscar o que realmente divide as partes, trabalhar caminhos para a reconciliação entre os grupos beligerantes – fica de lado. Superar as dificuldades e buscar uma saída positiva, visando à construção de uma sociedade sem os resquícios do passado violento não entra nos cálculos. Os argumentos para a aproximação das partes calcam-se apenas nos elementos de perda e ganho que podem ser proporcionados pela nova situação.

No 14º dia de negociações em Dayton, por exemplo, em meio a um impasse, os diplomatas estrangeiros utilizaram como argumento para convencer Izetbegovic os seguintes pontos a respeito de um acordo de paz: o fim das hostilidades, a suspensão do cerco a Sarajevo, a abertura parcial das estradas, os estragos que os bombardeios da Otan causaram aos sérvio-bósnios, o pacote de US\$ 5 bilhões que o Banco Mundial forneceria ao país após a assinatura de um armistício, o equipamento e treinamento do Exército bósnio (Holbrooke, 1998, p. 274-275). Este relato mostra também como apenas questões materiais eram

levadas em conta no processo de negociação, marcando seu caráter essencialmente utilitário, que deixa de lado a busca por uma resolução de fato dos problemas que estão na raiz do conflito, que fizeram com que grupos que um dia viveram pacificamente passassem a enfrentar-se de forma mortal no campo de batalha.

O dilema legal a respeito da integridade territorial, por um lado, e a defesa do direito de autodeterminação, por outro, foi parcialmente responsável pela falha em prevenir o conflito armado com a mudança em direção ao reconhecimento das repúblicas separatistas. A comunidade internacional rompeu com uma antiga prática de não dar reconhecimento a territórios separatistas. Em resumo, vários fatores igualmente significativos explicam o motivo de os Estados Unidos e a Europa falharem em prevenir a desintegração da Iugoslávia: a falha em liderar e responder aos sinais de alerta iniciais; a presença de muitas terceiras partes com interesses nacionais incompatíveis, assim como distintas estratégias para dar fim à guerra; a ausência da liderança necessária para qualquer ação coletiva; uma intervenção militar que ocorreu depois que os arranjos territoriais existentes haviam sido amplamente alterados; posições contraditórias no que concerne ao dilema existente sobre o princípio de autodeterminação e integridade territorial (Ackermann, 1999, p. 49).

### **3.6.1 A Bósnia-Herzegovina criada em Dayton**

A Constituição da Bósnia-Herzegovina, contida no Anexo 4 do Acordo de Dayton<sup>7</sup> é, primeiramente, o trabalho de advogados do Departamento de Estado americano. Ela estabelece um esboço das instituições de Estado comuns, baseadas na igualdade e paridade de representação para bósnios, sérvios e croatas como comunidades definidas coletivamente, e limita as ações de tais instituições a uma série determinada de competências<sup>8</sup>. O preâmbulo do acordo ressalta “a soberania, a integridade territorial e a independência política da Bósnia-Herzegovina em

---

<sup>7</sup> O acordo e seus anexos estão disponíveis em [www.ohr.int](http://www.ohr.int).

<sup>8</sup> As Constituições e as particularidades do Estado bósnio e de cada uma das entidades são discutidas por Bose, 2002, p. 60-89.

acordo com a lei internacional”, e os status dos bósnios, sérvios e croatas “como povos constituintes (juntamente com outros) do Estado”.

O artigo 1.4 garante a liberdade de movimento das pessoas, bens e serviços. O 2.5 garante o retorno de refugiados e pessoas deslocadas, assim como sua compensação financeira. O artigo 2 também promete os mais altos padrões internacionais de respeito aos direitos humanos.

O artigo 1.7, por sua vez, estipula que deve haver uma cidadania da Bósnia-Herzegovina, bem como uma cidadania para cada entidade, o que pode se tornar uma barreira quando se tem o objetivo de consolidação de um Estado multiétnico, uma vez que fortalece a identidade particular das entidades integrantes do país, no lugar de consolidar uma identidade nacional única. O artigo 3.2 admite que as entidades poderão ter relações paralelas especiais com países vizinhos, abrindo caminho para que croata-bósnios aproximem-se da Croácia e que a República Srpska estreite laços com a Sérvia.

O artigo 3.1 determina os assuntos que são de jurisdição do Estado federal e de suas instituições – política externa, política de comércio exterior, política monetária, imigração, refugiados, política e regulação de asilo, aplicação da lei criminal internacional e interentidade, estabelecimento de comunicações, transporte entre as entidades, controle do tráfico. Outras funções e poderes governamentais, como a defesa, estão sob os auspícios das entidades sérvia e muçulmano-croata da Bósnia.

O principal órgão executivo, a presidência, inclui uma estrita fórmula de representação dos três grupos constituintes do Estado bósnio, assim como o direito a veto dos representantes nacionais. Além disso, a tomada de decisão é feita por uma grande coalizão entre os representantes de cada um dos segmentos. Assim, o Poder Executivo nada mais é do que uma presidência coletiva que consiste em três membros ou co-presidentes – um muçulmano-bósnio e um croata-bósnio, eleitos na Federação, e um sérvio-bósnio, eleito na República Srpska. Nas demais instituições, a desunião é notável. Esta desunião entre as três partes integrantes da Bósnia resulta da política de compartilhamento do poder entre o Estado e as entidades, assim como das políticas de representação e divisão do poder dentro dos órgãos das duas entidades que formam o Estado bósnio. Na Federação, por exemplo, há uma clara divisão entre muçulmano-bósnios e croata-bósnios (Bose, 2002, p. 65).

Duas das instituições centrais mais importantes da Bósnia contam com a presença de estrangeiros que não são escolhidos pela população da região. Trata-se do órgão judicial supremo, a Corte Constitucional da Bósnia-Herzegovina, que tem nove juízes, dos quais quatro são eleitos pela Câmara dos Representantes da Federação e dois pela Assembléia Nacional da República Srpska. Isso significa na prática a representação de dois bósnios muçulmanos, dois croata-bósnios e dois sérvio-bósnios. Os outros juízes são apontados pelo presidente da Corte Europeia de Direitos Humanos, depois de consultas com a presidência tripartite da Bósnia. Eles não podem ser cidadãos da Bósnia nem de qualquer um dos países vizinhos. Esta corte é a máxima garantidora da Constituição, uma vez que tem a palavra final sobre disputas envolvendo a Bósnia e as entidades ou simplesmente, estas duas. O segundo órgão é o Banco Central, que também é comandado por um estrangeiro, de modo que nenhum dos povos da Bósnia seja submetido aos planos econômicos de um outro grupo étnico do país (Ibid, p. 65-67).

### 3.7

#### **Intervenção gera intervenção? A necessidade da ação internacional constante para manter a paz**

A equipe americana de negociação, antes mesmo de chegar a Dayton, já reconhecia o temor de que a Bósnia pudesse ter uma história semelhante à de Chipre, ou seja, que um cessar-fogo temporário culminasse numa eterna linha divisória (Holbrooke, 1998, p. 133). A relação entre a Bósnia e Chipre diz respeito ao tempo em que a comunidade internacional terá de permanecer no país balcânico. Será que a divisão populacional de fato acomoda as diferenças? Será que o suposto país multiétnico é capaz de se manter em paz sem a presença política e militar das potências ocidentais?

A divisão tem uma história que mostra que esta não é exatamente uma solução para os conflitos, podendo ser a fonte de novos problemas, uma vez que não é sinônimo da consolidação do ideal nacional de autodeterminação, mas uma saída imposta por potências ocidentais (Kumar, 1997). A divisão mostrou-se incapaz de conter a fragmentação de grupos étnicos dispersos territorialmente e dá margem ao surgimento de instituições fracas que requerem uma supervisão, o que

na Bósnia se dá por meio do Escritório do Alto Representante, cujas ações serão analisadas no capítulo quatro.

O caso de Chipre é o mais próximo da experiência balcânica. Embora os britânicos tenham proposto a divisão da ilha mediterrânea em 1956, eles em seguida rejeitaram o plano por motivos como o risco de conflito. A Constituição cipriota de 1960, supervisionada pelos britânicos e que tornou Chipre independente, foi uma tentativa de evitar a divisão da ilha entre turcos e gregos étnicos. Mas a tentativa de conter uma política de identidade por meio da representação de cada um dos grupos nos diversos níveis estatais mostrou-se falha. A criação constitucional de municipalidades separadas e a distribuição entre os dois grupos étnicos da presidência, legislatura, serviço civil, polícia e Exército alimentaram os conflitos (Ibid).

Em 1963, a Linha Verde, o primeiro marco divisório a ser traçado, separou os turcos e greco-cipriotas em Nicosia. Mas esta medida apenas intensificou o conflito e, em 1964, os turco-cipriotas lançaram uma declaração de apoio à divisão. Embora as tropas da ONU tenham chegado ao país naquele ano, as tensões aumentaram com uma outra declaração, a favor da unificação, lançada por Grécia e Chipre em 1966. Um golpe militar na Grécia reativou o conflito em Chipre assim como o anúncio turco-cipriota, em 1967, de uma administração provisória, aumentando o apoio grego ao radicalismo na ilha (Ibid).

Em 1974, finalmente, a invasão turca reiterou a divisão de fato da ilha, que até hoje permanece desta forma – apenas o lado grego, por exemplo, pôde entrar na União Européia em 1º de maio de 2004, junto a outros nove países do Velho Continente. A divisão de Chipre nada mais é do que impasse duradouro e volátil que continua a exigir a presença das tropas da ONU na ilha (Ibid).

Já se passaram quase dez anos da assinatura do Acordo de Dayton e não há uma estimativa concreta para a retirada internacional da Bósnia. Não seria este um indício de que a negociação que deu fim à guerra nada mais fez do que prolongar o conflito por meio da política? Ou seja, que a guerra não acabou de fato. O conflito apenas é travado numa outra arena, que cobra um número de vítimas fatais infimamente menor.

O caso bósnio ainda tem como agravante o fato de a Federação Muçulmano-Croata apresentar-se como uma saída instável, fonte de problemas e violência entre os grupos que a compõem. Desde 1994, o acordo que criou a

aliança entre croatas e bósnios tinha o objetivo de conter a divisão da Bósnia e acabou gerando uma constituição semelhante a do caso cipriota. Croatas e bósnios são rivais e não confiam uns nos outros. Outro problema é a linha que separa as duas entidades bósnias, que segundo a Otan só pode ser respeitada com a presença de tropas internacionais para garanti-la. Especialmente por causa da divisão territorial conseguida em Dayton, que separa a entidade sérvia em duas, ligadas apenas pelo estreito Corredor de Posavina. Outro ponto de tensão é o fato de Mostar, parte da entidade muçulmano-croata da Bósnia, fazer fronteira com a Croácia e tender a unir-se com o país, que atualmente é candidato à União Européia.

Os proponentes da divisão, como Kaufmann (apud Bose, 2002, p. 185), tendem a minimizar os custos humanos de curto e longo prazo e as dificuldades práticas dos dilemas de se estabelecer uma linha divisória. Entre os especialistas em Iugoslávia do Ocidente, Robert Hayden (apud Bose, 2002, p. 190-191) foi um dos que apoiou a linha divisória. O principal alvo da crítica de Hayden é o que ele chama de hipocrisia dos poderes e instituições euro-atlânticos ao apoiar a desintegração da Iugoslávia e depois defender a manutenção da Bósnia como um país único.

Hayden cita um livro de 1934 do secretário do Comitê de Minorias da Liga das Nações, no qual Mcartney<sup>9</sup> aponta que, em teoria, há três maneiras de lidar com a questão das minorias: revisão das fronteiras para torná-las congruentes com a distribuição da população étnica; eliminação das minorias por meio da emigração ou do intercâmbio de populações; ou uma mudança na base do Estado de modo que ele não seja mais definido como nacional. Hayden reconhece que a terceira opção, teoricamente possível, era uma não-opção na Bósnia de 1992, devido ao contexto incendiário gerado pelo fim violento da Iugoslávia e o triunfo do princípio de Estado nacional. Nesse pequeno campo de escolha, a revisão das fronteiras representa a mais humana e democrática opção em relação às alternativas de eliminação por meio da expulsão e de extermínio físico, também citada por Mcartney. Assim, tendo deixado de lado a divisão da Bósnia, a comunidade internacional não deixou escolhas aos que rejeitavam a inclusão em

---

<sup>9</sup> Mcartney, C. A. *National States and National Minorities*, Londres, 1934, citado em Hayden, *Schindler's Fate*, p. 735, apud Bose, 2002, p. 191.



um Estado bósnio a não ser a partição por meio militares, como fizeram sérvios e croatas (Hayden apud Bose, 2002, p. 191-192).

A conclusão de Hayden é de que os países e instituições ocidentais deveriam ter aceitado a divisão da Bósnia imediatamente. A insistência de que a divisão da Bósnia não era possível significou o desenho e redesenho das linhas divisórias ao custo de um longo processo sanguinolento. Mas ele – que segue uma linha semelhante a de Mearsheimer<sup>10</sup> – admite que mesmo uma divisão negociada no início do conflito causaria expulsões em massa da população em meio a violência e brutalidade.

Mas o argumento de Hayden apresenta três problemas, segundo Bose. O primeiro refere-se à suposição de que uma divisão negociada, apoiada internacionalmente, produziria menos sofrimento. Ela poderia diminuir a duração do conflito, mas não há qualquer garantia de que evitaria a violência. O segundo argumento diz respeito às dificuldades práticas de se desenhar uma fronteira mais adequada à Iugoslávia em 1991 e 1992 em vez de simplesmente aceitar as fronteiras das antigas repúblicas como as delimitações dos novos Estados independentes. É difícil crer que um rearranjo das marcações iugoslavas seria aceito de forma pacífica. O terceiro ponto, de acordo com Bose, é que Hayden subestima os legados negativos e de longo prazo da divisão de Índia e Paquistão, em 1947, no que se refere aos refugiados. Até hoje a violência étnica marca a região (Bose, 2002, p. 192-193).

Esta dissertação, em defesa da opção de uma nova comunidade política, discorda de Hayden e advoga pela terceira opção apresentada por Mcartney, a favor de uma mudança na base do Estado de modo a excluir seu componente nacional. Ao identificarmos em elementos estatais – seguindo as discussões teóricas de Walker (1993), Weber (1995) e Campbell (1996a; b, 1998a, b) –, como nação e soberania, como os grandes problemas para a prática de uma política mais inclusiva, apostamos numa nova comunidade política capaz de ressaltar o caráter interdependente das relações humanas e políticas. Assim, eliminando-se o elemento nacional, a questão da divisão da Bósnia pode ser analisada sem a necessidade de traçar identidades calcadas no “Eu” ou no “Outro”. A Bósnia proposta dentro da idéia de uma nova comunidade política

---

<sup>10</sup> Mearsheimer, J. J.; Pape, R. A. Pape, *The Answer: A Partition Plan for Bosnia*, *The New Republic*, 14 de junho de 1993, p. 22-28 apud Bose, 2002, p. 192.

pode ser um Estado único ou pode ser dividida em três Estados. O que importa é que haja uma renúncia às aspirações típicas da modernidade que definem as identidades como base no “Eu” e no “Outro”. Na nova comunidade política há um senso de responsabilidade mútua que exclui estes limites binários.

Além disso, as divisões étnicas, embora sejam vistas como uma solução temporária, em geral, jamais são temporárias, tornando-se arranjos permanentes. A contínua presença militar e política da comunidade internacional na Bósnia mostra que, como no caso de Chipre, há indícios de que o traçado pós-Dayton é mais difícil de se manter do que se pensava e que a saída parece não ser de integração e pluralidade étnica, como o acordo firmado propunha, mas sim de separação e singularidade étnica dentro de cada uma das entidades políticas da Bósnia.

Entre aqueles que acreditam que a intervenção internacional pode fazer diferença, há pouco consenso sobre quais são os requisitos para uma ação bem-sucedida ou os métodos e meios apropriados para dar fim à violência. Também não há consenso a respeito de quem devem ser os interventores, assim como não há consenso sobre quais devem ser os objetivos políticos de tal ação (Hampson, 2001, 387).

A divisão formal da Bósnia não é necessária porque na prática ela já existe. Assim, não há um contra-senso em relação às práticas de preceitos da comunidade internacional, uma vez que na verdade, devido à fraqueza do governo central da Bósnia, a separação é *de facto*, fazendo com que as minorias consigam manter-se autônomas o suficiente para que se sintam seguras.

Há um forte sentimento na Bósnia de que é preciso que o ódio alimentado durante a guerra seja superado para que haja uma mistura de fato entre os três grupos étnicos que compõem a Bósnia – este aspecto parece não ter sido contemplado pelos negociadores como prova o relato de Holbrooke (1998, p. 165) sobre o encontro entre Tudjman e Itzebegovic. A questão é como chegar a este ponto seguindo um acordo de paz que, na prática, congelou o estado de guerra, evitando apenas a continuação do derramamento de sangue. Aí entra a necessidade de se pensar numa nova comunidade política, alternativa à tradicional ideia de Estado soberano, que não comporta os desafios da experiência bósnia. É bastante factível a ideia de que se as tropas internacionais – sejam elas da Otan ou da União Europeia – deixarem a Bósnia a guerra será reativada. É preciso criar

canais de confiança entre as partes e não simplesmente obrigá-las a viver em conjunto.

Para que esses canais de confiança entre as partes sejam criados é preciso que as características de identidade que separam os três grupos étnicos da Bósnia desapareçam ou, pelo menos, sejam minimizados. Para isso, Campbell (1996a, p. 12) propõe a transcendência de categorias fundamentais como territorialidade e sujeito. Assim, a questão não é a representação de um grupo ou de outro, mas a representação de uma única comunidade que enfrenta uma série de problemas em comum, os quais superam as particularidades de cada um dos grupos étnicos.

Daalder e Froman (1999) afirmam que a comunidade internacional precisa fazer uma escolha em relação à Bósnia: ou seguimos o chamado modelo de Kosovo, no qual assumiu-se a construção de uma comunidade multiétnica, democrática e sustentável economicamente – algo que se pensava que Dayton conseguiria –, ou simplesmente garantimos que a guerra na Bósnia não seja retomada. O que não é possível é a ação internacional que fomenta a dependência da Bósnia em relação à boa-vontade dos atores internacionais, na esperança de que esta dependência diminua ao longo do tempo. É o desafio da intervenção que gera mais intervenção.

Embora o país tenha afastado-se do seu passado de guerra, o funcionamento da economia, por exemplo, ainda está muito ligado ao fomento financeiro da comunidade internacional. Assim, os progressos na Bósnia são resultado dos esforços estrangeiros – sejam eles de militares, diplomatas ou funcionários de agências humanitárias, uma vez que as divisões étnicas permanecem em praticamente todos os níveis da sociedade, de acordo com Daalder e Froman (Ibid). Para seguir em frente, a população precisa superar os medos no que diz respeito à segurança individual.

Para que a Bósnia algum dia torne-se de fato uma sociedade multiétnica, refugiados precisam retornar a seus lares, empregos precisam ser criados nas áreas que forem re-habitadas, reformas econômicas favorecendo o setor privado devem ser implementadas, assim como investimentos. Mas para pôr estas medidas em prática, a corrupção e o comprometimento da liderança com o comunismo e o controle de todo o Estado devem ser eliminados. Para derrotar a cultura da corrupção, o comunismo e o controle estatal, a dinâmica nacionalista da política

da Bósnia deve dar lugar à política reformista, desnacionalizando a política para que uma sociedade multiétnica exista (Ibid).

Outro problema que pode ser identificado na solução para o fim da Guerra da Bósnia é que a decisão a respeito de quando a intervenção internacional será considerada como bem-sucedida e, portanto, podendo ser suspensa não está nas mãos da população local (Chandler, 2003, p. 308). A decisão de quando e como retirar as tropas e administradores internacionais é feita pelos estrangeiros e não pela população local, dependendo, geralmente, do momento internacional, das prioridades políticas e não da situação no local de intervenção. As pressões sofridas por lord Ashdown, o alto representante britânico para a Bósnia, para que realizasse reformas, suspendendo alguns de seus poderes. Tais pressões partiram da União Européia, que não pode pôr em prática o Acordo de Estabilização e Associação para formalizar as relações com a ex-república iugoslava a não ser que haja um alto nível de autoridade democrática para os representantes eleitos (Ibid).

Além disso, a Bósnia não é apenas uma sociedade dividida. É uma sociedade polarizada nas questões mais básicas, como a legitimidade do Estado, as fronteiras e as instituições comuns. Em 1997, 91% dos sérvios e 84% dos croatas da Bósnia opunham-se a um Estado unido, enquanto 98% dos muçulmanos apoiavam tal Estado (Bose, 2002, p. 3). Cientistas políticos geralmente acreditam que um mínimo de consenso a respeito das fronteiras e da unidade nacional é necessário para sustentar o processo de democratização em qualquer sociedade.

Robert Schaeffer (apud Bose, 2002, p. 194), um crítico da divisão, afirma que a partição nunca foi submetida a um teste eleitoral. Especialistas em Bósnia que apóiam a divisão diriam, de acordo com Bose, que o comportamento eleitoral pós-Dayton sugere que a grande maioria dos sérvio-bósnios e dos croata-bósnios vê o Estado único da Bósnia como uma imposição e prefeririam a divisão do território. Algum nível de apoio à divisão entre os realistas no campo bósnio-muçulmano não pode ser negado, devido às dificuldades de estabelecimento de um Estado viável, embora o padrão entre os líderes da comunidade muçulmano-bósnia no século XX tenha sempre trabalhado pela manutenção das fronteiras históricas da Bósnia (Bose, 2002, p. 194-195).

A questão da integração ou divisão da Bósnia pós-guerra é extremamente complexa. De fato, a Sarajevo de hoje guarda como exemplo de uma comunidade

que já foi de fato multiétnica apenas a presença de templos de quatro religiões no centro da cidade. Os protestos de muitos muçulmano-bósnios e integracionistas revisionistas internacionais contra o Acordo de Dayton são inspirados, de fato, não em um comprometimento com um Estado multinacional, uma sociedade cívica, mas por um desejo por um país menos descentralizado, mais unitário, um Estado que colocará os desobedientes sérvio-bósnios e os croata-bósnios em seu lugar. A motivação é acertar as contas decorrentes da guerra em vez de motivar uma estratégia de reconstrução da Bósnia no contexto de reconstrução da Iugoslávia (Ibid, p. 199-200).

Argumentos simplistas contra a divisão são falhos por três motivos. O primeiro refere-se ao fato de a garantia jurídica internacional que reconhece a Bósnia como um Estado único não é insignificante. As garantias do Estado bósnio à liberdade de movimento e residência a todos os cidadãos bósnios ajudaram a suavizar as fronteiras internas, impermeáveis durante a guerra e no imediato pós-guerra. A mistura populacional pré-guerra dificilmente será retomada. Mas significativos redutos de minorias ressurgiram nos primeiros cinco anos após o fim do conflito (Ibid, p. 200).

Segundo ponto: conflitos em Mostar, em abril de 2001, e em Banja Luka, em maio e junho do mesmo ano, parcialmente obscureceram o renovado regionalismo ao longo do território da ex-Iugoslávia e as importantes implicações da renovação da Bósnia. Na época, os ministros do Interior da Croácia, da Iugoslávia, da República Srpska e da Federação Muçulmano-Croata assinaram um acordo de coordenação da campanha contra imigração ilegal e a ameaça de redes criminosas transnacionais. Além disso, membros da presidência tripartite da Bósnia fizeram sua primeira visita conjunta a Belgrado para estabelecer uma cooperação interestatal. Outras medidas ocorreram em seguida como a retomada das viagens de trem entre Sarajevo e Zagreb, passando pela República srpska. Esses avanços foram conseguidos com a ajuda da comunidade internacional (Ibid, p. 200-201).

As ações supracitadas, em vez de medidas autoritárias para reformar a Bósnia de maneira centralizada, indicam um caminho viável para a acomodação das diferentes etnias no país e com seus vizinhos. Um processo guiado de renovação do regionalismo tem o potencial de suavizar as linhas divisórias da Bósnia, sejam elas territoriais ou psicológicas, que consagram o tom divisório

pós-guerra. O ritmo e a normalização dentro da Bósnia dependem do ritmo da normalização das relações entre a Iugoslávia, a Bósnia e a Croácia (Ibid).

O terceiro ponto refere-se ao fato de Bose considerar injusto e incorreto a demonização do Acordo de Dayton como um pacto simplório que legitima a divisão. O acordo tem, inegavelmente, elementos que podem ser considerados como divisórios. Mas Dayton também tem elementos de devolução, federalismo, consociação (*consociation*), engenharia eleitoral e multilingüismo. Ele incorpora uma série de ferramentas e tecnologias disponíveis para lidar com sociedades democraticamente divididas (Ibid, p. 202).

Mas o Estado bósnio tem sintomas de disfunção, assim como suas “partes”. É difícil, no entanto, determinar hoje se a soberania compartilhada – que é a situação *de facto* e *de jure* da Bósnia pós-guerra – é uma alternativa política viável em vez da divisão (Ibid, p. 203).

No próximo capítulo examinaremos o relacionamento das partes por meio de uma análise das ações do EAR de suspensão e remoção de autoridades de seus cargos pelo não-cumprimento do acordo de paz. Assim, veremos exemplos de não-implementação do acordo, o que está por trás deste não-comprometimento – como a manutenção das hostilidades entre as partes – e a necessidade de uma contínua intervenção internacional para que os três grupos bósnios possam conviver de forma pacífica.