

## 4

# O Acordo de Dayton na prática: o EAR, o processo de implementação do acordo de paz e suas contradições

### 4.1

#### Dayton e seus desafios

“Os acordos e arranjos territoriais iniciados, hoje, aqui, são um grande passo adiante, o maior desde que a guerra começou. Mas, à frente, está uma grande tarefa: a implementação. Em cada página dos muitos e complicados documentos e anexos iniciados aqui hoje estão desafios para ambos os lados, para deixar de lado as inimizades, as diferenças, que estão presentes como feridas abertas. No papel, temos a paz. Fazer isso funcionar é o nosso próximo e maior desafio (...).”

Tem sido uma longa e conturbada estrada para todos nós, e ainda não terminou – está longe disso. As imensas dificuldades e altos e baixos que vivenciamos em Dayton nos últimos 21 dias, e especialmente nos últimos dias, apenas serviram para lembrar-nos quanto trabalho temos pela frente. Vamos pedir, então, que este dia em Dayton seja por muito tempo lembrado como o dia em que a Bósnia e seus vizinhos trocaram a guerra pela paz.”

Richard Holbrooke, ao anunciar à imprensa o Acordo de Dayton (Tradução livre da autora, Holbrooke, 1998, p. 312).

A Guerra da Bósnia terminou sem uma vitória militar, mas com um compromisso político acordado pelas três partes envolvidas, o qual não tinha o apoio genuíno de nenhuma delas. Assim, o Acordo de Dayton deu algo a cada uma das partes sem, no entanto, satisfazer totalmente nenhuma delas (McMahon, 2001, p. 14).

Analisaremos neste capítulo as falhas da comunidade internacional – compreendida neste trabalho como sendo representada pelo Escritório do Alto Representante (EAR). O objetivo é mostrar a incapacidade de as partes solucionarem seus problemas de forma autônoma, sendo necessária a intervenção do EAR. Esta análise diz respeito aos aspectos políticos da convivência entre os ex-beligerantes. Os elementos militares, por não serem de supervisão do EAR, não serão contemplados.

Desde 1945, apenas um terço dos acordos negociados para a finalização das “guerras civis de identidade”, ou seja, os conflitos étnicos, resultaram numa paz duradoura – quando a retomada do confronto bélico não ocorre em

decorrência de falhas do acordo que havia dado fim à guerra em questão. Isso não quer dizer que os conflitos serão inexistentes, mas que suas razões serão distintas daquelas que levaram ao conflito anterior ou não serão decorrentes de problemas no acordo de paz.

Uma série de fatores pode explicar esse número, como mecanismos inadequados de implementação, termos ambíguos do acordo, termos rígidos demais para serem aplicados, expectativas irrealistas. Já o sucesso dos acordos em geral depende da qualidade e do conteúdo do que foi negociado (Crocker & Hampson, 1996).

As terceiras partes devem ficar totalmente engajadas durante o processo de negociação – como ocorreu antes e durante a permanência em Dayton – assim como no período de sua implementação – o que, como vamos ver, já não foi observado da mesma forma na Bósnia. O papel dos interventores estrangeiros não pode terminar no dia em que o acordo é assinado (Ibid).

As intervenções que falham, em geral, estão associadas à retirada das potências que atuam como terceiras partes no processo de resolução e na inabilidade dos mediadores para conseguir os recursos necessários para um acordo ou algum processo de reconciliação entre as comunidades. Os mediadores que permanecem nas zonas de conflito devem ter poucas expectativas sobre o que pode ser alcançado e o que constitui um sucesso. Os objetivos da intervenção não devem ser audaciosos demais – o que leva à decepção – nem de menos – o que leva ao ceticismo e pode servir de desculpa para a não-cooperação e para a retirada da terceira parte quando o trabalho ainda não estiver totalmente concluído. Pode ser útil ligar a noção de sucesso a diferentes fases do processo de paz e não definir isso em termos do não-atingido, como a criação de uma democracia plena (Sisk 1996, p. 85, apud Rasmussen, 1999, p. 35)<sup>1</sup>.

Ninguém presente às negociações em Dayton acreditava que o acordo terminaria de forma instantânea, após as barreiras levantadas durante 42 meses de guerra e atrocidades brutais. Neste panorama de ceticismo, o acordo de paz confirmou a existência de uma única Bósnia, mas com uma área sérvia com grande grau de autonomia, dividindo o país formalmente em dois, juntamente com uma Federação que engloba os muçulmanos e croatas bósnios. Estes últimos,

---

<sup>1</sup> O capítulo dois discute as diferentes concepções de fim do conflito.

porém, tentam fortalecer um para-Estado *de facto*, o que acaba dividindo o país em três partes (Schear, 1996; Caplan, 2004). Ou seja, apesar dos temores evidentes a respeito do convívio pacífico entre os três grupos étnicos da Bósnia, prevaleceu a idéia de manter um Estado único calcado na pluralidade étnica e na divisão de poder entre as partes<sup>2</sup>.

O acordo é reconhecido como ambicioso, uma vez que tem como meta agir nas seguintes áreas: estabilização regional (controle de armas); segurança (lei e ordem); direitos humanos; democratização; eleições; liberdade de movimento; repatriação de refugiados e pessoas deslocadas; prisão de criminosos de guerra; reconstrução; criação de uma economia de mercado; reconciliação; educação; e retirada de minas (Sharp & Clarke, 1996, p. 1 apud Von Hippel, 2000, p. 154-155; McMahon, 2001). Entre os problemas apontados por analistas estão o fato de a Federação Muçulmano-Croata ser um arranjo político frágil; de as economias das entidades serem fracas; de as reformas policiais (entre tantas outras) serem lentas; de o direito de retorno existir apenas no papel; de o envolvimento internacional inicialmente ter ameaçado ser de curto prazo (Von Hippel, 2000, p. 159-162; Boyd, 1998). Mas as inegáveis conquistas do Acordo de Dayton englobam as áreas de segurança pessoal, reconstrução e desenvolvimento da sociedade civil, por mais que o que já foi alcançado ainda esteja longe do que ser considerado ideal (McMahon, 2001)<sup>3</sup>.

O Acordo de Dayton especificou arranjos constitucionais que constituem o resultado da união entre as realidades do poder na prática e o ideal internacional de um Estado multiétnico. No nível do Estado, o acordo garantiu a divisão do poder por meio de uma presidência tripartite, um conselho de ministros e uma corte constitucional. O Estado foi dividido pela Linha de Fronteira Interentidade (IEBL, na sigla em inglês), que marca a separação da Federação da Bósnia-Herzegovina e a República Srpska, as quais dividem a soberania com o Estado, mas que têm espaço para desenvolver um alto grau de autonomia (Pugh & Cobble, 2001, p. 29)<sup>4</sup>.

Esta constituição fomentou a presidência tripartite, cuja base é territorial/étnica. A presidência consiste de um muçulmano-bósnio e um croata-

---

<sup>2</sup> O capítulo três discute a opção dos mediadores de manter a Bósnia como um Estado único frente a opção de divisão do país entre os três grupos étnicos.

<sup>3</sup> O capítulo três aprofunda a discussão sobre os objetivos do Acordo de Dayton.

<sup>4</sup> O capítulo três aborda os arranjos constitucionais do Acordo de Dayton.

bósnio, eleitos diretamente do território da Federação da Bósnia-Herzegovina. Um sérvio-bósnio é eleito diretamente do território da República Srpska. No entanto, nem um sérvio-bósnio que retorne a Sarajevo nem um bósnio muçulmano que retorne à República Srpska é elegível ao mais alto cargo do país, uma vez que os cidadãos da entidade sérvia escolhem apenas o representante sérvio-bósnio e os moradores da Federação votam nos muçulmano-bósnios e croata-bósnios. Essas e outras provisões encorajam os partidos a mobilizarem-se com base monoétnica. (Crawford, 1998/1999)<sup>5</sup>.

Fatores externos também influenciaram no processo de implementação da paz na Bósnia. Os Estados Unidos, por exemplo, enfrentaram constrangimentos políticos domésticos que impediam a criação de uma operação de paz com um comando civil e militar único<sup>6</sup>. O posicionamento político entre outros governos e organizações também levou a um modelo inicial de descentralização da implementação civil, o que enfraqueceu a fundação de um modelo que necessitava de força para manter uma negociação dura e constante com as partes (Cousens & Cater, 2001, p. 133).

Os responsáveis pelo Acordo de Dayton deveriam ter incluído, desde sua criação, mecanismo que garantissem a execução do plano de paz. Quando o acordo começou a ser posto em prática, foram surgindo obstáculos que para serem superados foi necessário criar um modelo *a posteriori*. Este modelo, o qual deveria ter sido criado *a priori*, inclui a coordenação de forma rígida dos esforços civis com vários instrumentos de coerção e incentivo (*stick and carrots*); a capacidade de agir contra a não-implementação do acordo por parte dos beligerantes, especialmente no que se refere aos que exercem funções públicas e oficiais; o estabelecimento de algumas regras para a continuação do processo político e de paz; além de uma integração entre o comando militar e civil (Ibid).

Mas a implementação deste modelo ao longo do processo de paz, em vez de sua utilização desde o princípio, causou uma grande perda de tempo e enviou uma mensagem equivocada à população e aos partidos políticos da Bósnia: se o Estado de Direito não gerar resultados, passe por cima dele. Ou seja, se a maneira acordada não der certo, crie uma outra saída, alternativa à primeira (Ibid, p. 134).

---

<sup>5</sup> O capítulo três aprofunda a discussão sobre o compartilhamento do poder na Bósnia pós-Dayton.

<sup>6</sup> O capítulo três aprofunda o envolvimento internacional na resolução da Guerra da Bósnia e as consequências desta ação.

O modelo de administração internacional (*trusteeship*) aplicado na Bósnia – também mencionado no capítulo dois – tem pelo menos duas fraquezas. A primeira refere-se ao fato de que há pouca pressão sobre as partes para que resolvam suas disputas e encontrem uma maneira para administrar o país de forma pacífica, uma vez que no lugar de utilizar a autoridade internacional no início do processo como um agente interino para o estabelecimento de uma organização que seria entregue aos bósnios, a autoridade internacional foi usada para compensar a inação e intransigência dos beligerantes, envolvendo em excesso a autoridade internacional nos assuntos domésticos da Bósnia. A segunda fraqueza envolve a possibilidade de saída internacional. Até 2002, não havia previsão para a retirada total da comunidade internacional na Bósnia (Ibid).

O arranjo institucional do Acordo de Dayton qualifica a Bósnia pós-guerra como um exemplo clássico de Estado consociacional (*consociational*). Regras consociacionais e normas foram criadas para tratar de praticamente cada aspecto de cada nível do sistema de Dayton. O Estado foi construído como uma união essencialmente confederada entre duas entidades – uma Federação com divisão de poder baseada em igualdade e paridade para os segmentos nacionais federativos e uma República Srpska radicalmente autônoma. O arranjo de instituições comuns opera com base na representação proporcional e na paridade, com garantia de veto em questões de “interesse vital” para as três comunidades (Bose, 2002, p.216).

## 4.2

### **A comunidade internacional e a verificação do acordo de paz**

Uma das principais marcas da implementação da paz na Bósnia é o exercício por parte dos mediadores externos de uma autoridade internacional para responder ao não-comprometimento das partes diretamente envolvidas com o Acordo de Dayton, especialmente em questões ligadas à reunificação. Este modelo tem como principal estratégia a submissão da soberania da Bósnia à autoridade internacional, em curto prazo, de modo a garantir o estabelecimento de uma fundação política sólida para o país, no longo termo (Cousens & Cater, Charles, 2001, p. 129; McMahon, 2001, p. 16). O EAR, sob os auspícios do

Conselho de Implementação da Paz (CIP), age em nome comunidade internacional na Bósnia.

Em geral, as terceiras partes só se envolvem da maneira como o fizeram na Bósnia – com um órgão que representa a comunidade internacional e é responsável pela implementação civil do acordo de paz – quando os ex-beligerantes são considerados incapazes de pôr em prática um plano de paz por conta própria. Entre as diferentes razões para esta incapacidade de ação autônoma está a necessidade de criação de um anteparo entre as partes e a construção da confiança durante o início de uma frágil paz, seguindo o modelo clássico de *peacekeeping* (Cousens & Cater, 2001, p. 132). A falta de comprometimento com o acordo de paz é outro fator identificado no caso da implementação do que foi firmado em Dayton. Por isso, a Bósnia é um dos mais difíceis casos no que se refere ao ambiente pós-guerra civil (Ibid, p. 132 e 133; Caplan, 2004). Para exercer sua função de garantidor máximo da implementação civil do acordo de paz, o EAR age constantemente de modo a conter as ações contrárias à colocação em prática dos termos firmados em Dayton.

#### **4.2.1 O que é o EAR**

O EAR é agência-chefe de implementação da paz na Bósnia-Herzegovina. Os acordo de paz de Dayton, de 1995, designaram o Alto Representante para supervisionar os aspectos civis da implementação em nome da comunidade internacional. Ele também coordena as atividades de organizações civis e de agências que operam no país.

Com o papel da Organização das Nações Unidas (ONU) e a função da operação militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) definidos sem referências aos requisitos civis de implementação, a natureza e o escopo de como estruturar a esfera civil ficaram incertos (Daalder, 2000, p. 155)

Pauline Neville-Jones, negociadora britânica em Dayton que defendia um papel mais forte da ONU no processo de implementação dos acordos, afirmou que o EAR “não é totalmente submisso a um órgão internacional de autoridade inquestionável e opera num limbo desconfortável e não-convicente” (Ibid, p.

156). Além da fonte formal de poder do EAR, também se questiona o papel do Alto Representante no processo de implementação. Em grande medida, o enfraquecimento do papel do EAR tem a ver com a disputa de poder entre americanos e europeus. Inicialmente, o órgão foi pensado como tendo um forte mandato e garantindo ao Alto Representante uma autoridade direta sobre as organizações internacionais que contribuiriam para a reconstrução. Pensava-se, naquele momento, que o cargo seria atribuído a um americano. Quando os europeus do Grupo de Contato ficaram cientes do arranjo do EAR eles o apoiaram. No entanto, deixaram claro que se Washington queria que eles assumissem também os custos da pacificação da Bósnia – por meio da reconstrução e da assistência econômica – a coordenação civil deveria ficar a cargo de um europeu. Então, os negociadores americanos começaram a trabalhar na limitação dos poderes do EAR, temendo que uma pessoa com poderes que Washington não pudesse controlar interferisse na esfera militar (Ibid, p. 157).

Além da separação entre a organização civil e militar no processo de implementação dos Acordos de Dayton, os esforços civis eram também subdivididos entre as várias organizações e agências internacionais. Sem um plano coerente de implementação que unisse essas várias atividades ou que juntasse os recursos necessários para atrair o pessoal exigido para pôr os acordos em prática, a autoridade limitada do EAR a coordenar em vez de guiar ou dirigir, deixou muito do esforço civil de lado (Ibid, p. 159).

O mandato do EAR<sup>7</sup> é estipulado no Anexo 10 do Acordo de Dayton, declarando que o Alto Representante é a autoridade final para a interpretação da implementação civil do acordo. O CIP, um grupo de 55 países e organizações internacionais que patrocinam e dirigem o processo de implementação da paz, também ajudou a elaborar o mandato do EAR, o qual, como já mencionamos, não tem autoridade sobre as forças militares da Otan na Bósnia. A mesa diretora do CIP é responsável pela nomeação do Alto Representante, cuja indicação precisa ser endossada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma vez que a entidade aprovou o Acordo de Dayton e enviou tropas à Bósnia.

O mandato do EAR, estabelecido no Artigo II do Anexo 10 dos Acordos de Dayton, estabelece que o órgão deve:

---

<sup>7</sup> Mais informações em <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/>.

1. Monitorar a implementação do estabelecimento da paz;
2. Manter contato próximo com as partes envolvidas no acordo, para promover total comprometimento com todos os aspectos civis de Dayton;
3. Coordenar as atividades das organizações civis e agências na Bósnia para garantir uma eficiente implementação dos aspectos civis do acordo de paz;
4. Respeitar a autonomia entre as esferas de operação e guiá-las, quando necessário, sobre o impacto de suas atividades no processo de implementação da paz;
5. Facilitar, conforme o Alto Representante achar necessário, a resolução de qualquer dificuldade relacionada à implementação civil;
6. Participar de encontros de organizações doadoras;
7. Reportar periodicamente o progresso às Nações Unidas, União Européia, Estados Unidos, Federação Russa e outros governos, partidos e organizações interessadas;
8. Fornecer um guia à Força-Tarefa da Polícia Internacional das Nações Unidas (IPTF, sigla em inglês).

Com o tempo, o mandato do EAR foi sendo modificado, de modo a responder às exigências do CIP. Assim, o envolvimento do EAR na vida política da Bósnia mudou e desenvolveu-se. No início do processo de paz, o Alto Representante liderava uma série de órgãos conjuntos que reuniam representantes das partes do período da guerra e que tomavam conta dos pontos iniciais do processo de paz.

A presença inicial de diferentes agências, com mecanismos próprios de financiamento – cada uma com suas necessidades logísticas, de financiamento, de pessoal e de comando – dificultou a implementação inicial do acordo de paz (Schear, 1996). Mas a coordenação para tal esforço nas mãos do EAR ajudou a dar seguimento aos avanços na implementação do Acordo de Dayton.

Um dos mais importantes marcos do processo de implementação da paz foi a Conferência do CIP, em dezembro de 1997 na cidade alemã de Bonn. Com base no Anexo 10 do Acordo de Dayton, o CIP pediu ao Alto Representante que



removesse de cargos públicos funcionários que tivessem violado comprometerimentos legais e o plano de paz. O CIP também pediu que o EAR impusesse leis que julgasse necessárias se os órgãos legislativos da Bósnia falhassem em fazê-lo.

A maior parte da legislação Bósnia de integração foi determinada pelo EAR, incluindo leis sobre moeda única, uma bandeira e hino únicos, fomento à cidadania, licença de veículos uniforme, serviço de fronteiras e eleições (Cousens & Cater, 2001, p. 131). A decisão de afastar funcionários públicos e oficiais com o objetivo de garantir a implementação do acordo de paz é uma outra função do órgão. Tal poder foi concedido ao longo do processo de paz e é o objeto de pesquisa deste capítulo, como veremos mais à frente.

A intervenção internacional pós-Dayton na Bósnia não se refere apenas à construção de um Estado. Também tem o objetivo de estabilizar um arranjo democrático do Estado, que seja aceitável aos três grupos enquanto abre caminho para a inclusão do país nos arranjos europeus (Bose, 2002, p. 204).

### **4.3 Análise das ações do EAR de 1995-2002**

Um dos problemas do Acordo de Dayton é o fato de que políticos de todos os lados continuaram a fazer a guerra por outros meios após a assinatura do plano de paz, numa tentativa de consolidar ganhos obtidos durante o conflito e de garantir o maior território possível para sua comunidade étnica. Por exemplo, todo cidadão bósnio goza de direitos civis em todo o país, segundo o Acordo de Dayton e a Constituição. Na prática, três administrações étnicas favorecem suas respectivas comunidades em detrimento dos outros dois grupos (Crawford, 1998/1999).

#### **4.3.1 Apresentação geral**

Com o objetivo de analisar na prática a implementação dos acordos de paz, esta dissertação propôs-se a verificar as ações do EAR no período de 1995 a 2002.

Como este trabalho lida apenas com os aspectos civis do processo de implementação da paz, optamos por analisar as ações do EAR de afastamento de funcionários de seus cargos como uma forma de aferir o sucesso do plano.

As ações do EAR, porém, vão além do afastamento de funcionários de seus cargos. O Anexo 10 do Acordo de Dayton declara o Alto Representante como autoridade máxima na interpretação da implementação civil do plano de paz. Suas ações são guiadas pelo CIP, que elaborou o mandato do EAR em 1997<sup>8</sup>. As decisões do organismo são tomadas pelo Alto Representante ou seus substitutos, com base em informações fornecidas pelos departamentos políticos, econômico, legal e de Estado de Direito (este foi criado em 2002). As decisões do EAR tomadas – no período 1997-2002, uma vez que nos anos de 1995 e 1996 nenhuma decisão foi expedida – englobam as seguintes áreas:

1. Decisões relacionadas a símbolos estatais e questões no nível do Estado e constitucionais;
2. Decisões no campo econômico;
3. Decisões no campo de reforma judiciária;
4. Decisões relacionadas à Federação, Mostar e ao Cantão de Herzegovina-Neretva;
5. Remoções e suspensões de cargos;
6. Decisões sobre reestruturação da mídia;
7. Decisões no campo das leis de propriedade, retorno de pessoas deslocadas e refugiados e reconciliação;
8. Decisões relacionadas a pessoas indiciadas por crimes de guerra na antiga Iugoslávia<sup>9</sup>.

O foco desta dissertação na análise das remoções e suspensões de cargos deve-se ao fato de tais ações servirem como uma amostra das outras áreas de ação do EAR (enumeradas acima) – exceto as decisões relacionadas a pessoas indiciadas por crimes de guerra –, uma vez que as decisões de afastamento, de uma forma ou de outra, envolvem todos os temas das demais ações do órgão. Ou seja, as ações de não-implementação do acordo de paz que levaram ao

---

<sup>8</sup> Para mais informações ver <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/>.

<sup>9</sup> Este item consta do tópico Decisões do EAR, disponível em [www.ohr.int](http://www.ohr.int), mas não contém qualquer documento sobre ações relacionadas a indiciados por crimes de guerra.

afastamento de pessoas de seus cargos públicos ou políticos ocorreram nas áreas constitucional, econômica, judiciária, de mistura étnica, midiática e de reconciliação, que também são tratadas nos itens 1, 2, 3, 5, 6 e 7. Assim, consideramos o item 4 das decisões do EAR como útil para dar um panorama amplo das decisões do órgão, por tratar de questões presentes em praticamente todas as outras áreas em que o EAR age, pondo em prática sua função de máximo responsável pela implementação civil do Acordo de Dayton.

O objetivo inicial desta dissertação era analisar os casos compreendidos entre 1995 e 2002. No entanto, como também já foi explicado, só a partir de 1997 o EAR recebeu a função de afastar pessoas de cargos públicos ou eletivos. As ações, porém, só começaram no ano seguinte, em 1998. Por isso, a análise vai, de fato, de 1998 a 2002.

Oito categorias foram criadas nesta dissertação para analisar as ações do EAR de remoções e suspensões de cargos entre 1998 e 2002, com o objetivo de facilitar a compreensão e análise dos 101 documentos do órgão estudados<sup>10</sup>. Cada uma delas foi pensada de modo amplo, de maneira a incorporar diferentes ações particulares que se encaixassem dentro deste escopo analítico mais compreensivo, que facilitou a organização das várias decisões do EAR. Por exemplo, as diferentes ações que envolveram a criação de barreiras ao retorno de refugiados – como a não-cumprimento das leis de refugiados ou a não integração de crianças grupos minoritários nas escolas – foram reunidas em uma única categoria, a de número 1 (evitar o retorno das minorias, refugiados ou pessoas deslocadas durante a guerra). Com isso, conseguimos enquadrar os 101 casos em apenas oito categorias explicativas.

As oito categorias são as seguintes:

---

<sup>10</sup> A análise englobou 101 documentos do EAR, disponíveis, ano a ano, em <http://www.ohr.int/decisions/removalsdec/archive.asp>. O processo de análise dos documentos englobou as seguintes etapas: tradução de todas as determinações do EAR; delimitação dos motivos de afastamento de cada caso; criação das oito categorias gerais com base nos motivos de cada afastamento; compilação dos dados, indicando motivação (categoria de afastamento), região afetada pela ação (Federação da Bósnia-Herzegovina, República Srpska ou Estado bósnio), e tipo de ação (remoção, suspensão ou proibição ao exercício de cargos públicos ou oficiais). As 101 ações do EAR realizadas entre 1998 e 2002 têm nesta dissertação 136 explicações. Ou seja, algumas ações foram baseadas em mais de um motivo de afastamento. Por isso, haverá casos citados em mais de uma categoria explicativa. A relação das 101 ações está listada ano a ano no Anexo desta dissertação.

1. Evitar o retorno das minorias, refugiados ou pessoas deslocadas durante a guerra;
2. Ações pró-violência interétnica;
3. Violações da ordem constitucional;
4. Violações do Estado de Direito;
5. Falhas administrativas, inação frente a problemas ou obstrução de reformas;
6. Corrupção ou fraude;
7. Ação relacionada a uma determinação anterior;
8. Ações sem explicação.

#### 4.3.2 Apresentação das categorias explicativas

**Categoria 1 – Evitar o retorno das minorias, refugiados ou pessoas deslocadas durante a guerra:** ações como essas incluem o não-cumprimento das leis de propriedade habitacional ou refugiados. O objetivo é manter a homogeneidade das regiões do país.

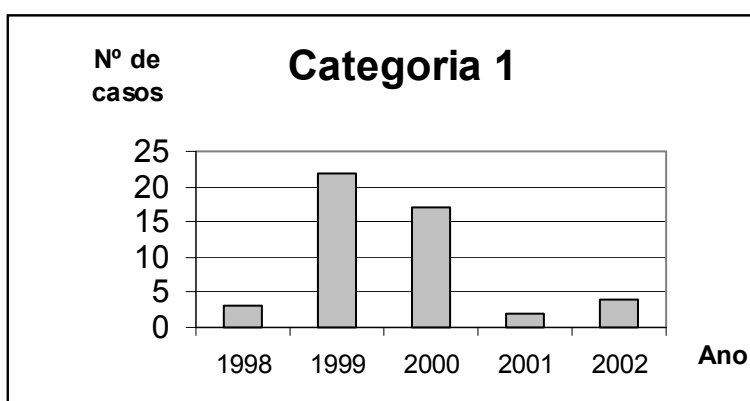


Gráfico 1 – Categoria 1: evitar o retorno das minorias, refugiados ou pessoas deslocadas durante a guerra

O principal motivo de ação do EAR nos 101 casos analisados foi o fato de os responsáveis em questão evitarem o retorno das minorias, dos refugiados e das

peças deslocadas durante a guerra. Das 101 ações, 48<sup>11</sup> estão agrupadas nesta categoria, que é marcada principalmente pelo não-cumprimento das legislações de propriedade habitacional, que garantem o retorno das pessoas em questão para as casas que possuíam antes da guerra. Podemos afirmar que a concentração das ações em torno do não-regresso de refugiados indica que as lideranças afastadas de seus cargos tinham como objetivo a manutenção da homogeneidade étnica e religiosa na região em que atuavam. Evitando a volta de minorias, eles garantiam os imóveis para a população local e mantinham o controle sobre a maioria étnica na área. Este tipo de ação pode ser considerado como contrário aos acordos de paz, como indica o EAR, por evitar a integração étnica da Bósnia pós-Dayton e por não permitir a liberdade de retorno das pessoas que deixaram suas casas durante o confronto bélico.

No período analisado o número de ações deste tipo sofreu oscilações. Em 1998, houve três registros; em 1999, 22; em 2000, 17; em 2001, dois e em 2002, quatro. Embora a queda entre 1999 e 2002 seja significativa, houve o dobro de ações em 2002 se compararmos a 2001.

Como veremos adiante, a redução das ações calcadas numa determinada categoria não representou uma diminuição significativa das ações como um todo, uma vez que houve apenas uma substituição de uma categoria explicativa por outra.

**Categoria 2 – Ações pró-violência interétnica:** declarações ou atos pró-divisão da sociedade em termos étnicos e religiosos calcados no uso da força. Estas ações não envolvem necessariamente a violência, mas marcam a defesa de seu uso em termos discursivos.

---

<sup>11</sup> Dados anuais referentes aos casos agrupados na categoria 1: 1998: 1, 2, 3 = 3 casos; 1999: 2, 3, 4, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32 = 22 casos; 2000: 1, 2, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 = 17 casos; 2001: 10, 11 = 2 casos; 2002: 1, 15, 17, 19 = 4 casos; Total: 48 casos. Detalhes no anexo.

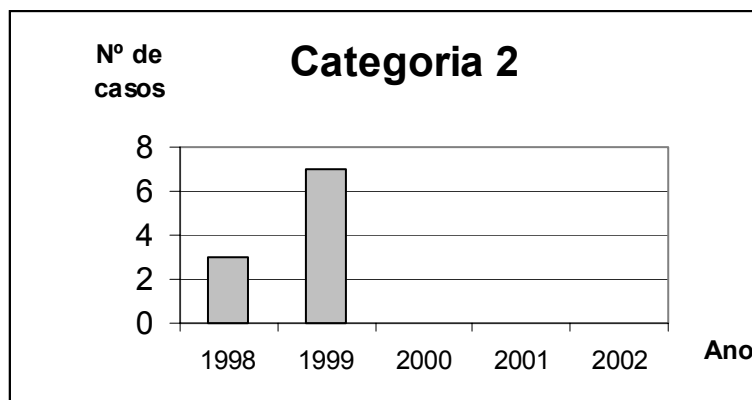


Gráfico 2 – Categoria 2: ações pró-violência interétnica

As ações discursivas pró-violência interétnica são aquelas que incitam o uso da força em nome da divisão da sociedade bósnia em termos étnicos ou religiosos. Esta categoria, diferentemente da primeira, requer a defesa do uso de violência. Estes casos, que totalizaram 10<sup>12</sup>, também mostram que a idéia de convivência pacífica ainda não foi totalmente absorvida. O perigo maior destas ações inflamatórias é o fato de elas terem sido realizadas por lideranças das duas entidades bósnias. Ou seja, pessoas nas quais a população muitas vezes espelha-se e admira advogam a favor da intolerância, pondo em risco a construção de uma Bósnia multiétnica. Casos deste tipo foram identificados apenas nos dois primeiros anos analisados. No entanto, o número de casos ocorridos em 1999 é maior que o dobro dos casos do ano anterior.

**Categoria 3 – Violações da ordem constitucional:** ações de impedimento da formação e consolidação de um governo, com representação multiétnica; não-aceitação das ordens dos diferentes poderes governamentais e de recomendações ou decisões da comunidade internacional; questionamento das instituições estabelecidas pelo Acordo de Dayton; manipulação e alteração dos resultados eleitorais.

<sup>12</sup> Dados anuais referentes aos casos agrupados na categoria 2: 1998: 2, 4, 6 = 3 casos; 1999: 1, 2, 3, 10, 13, 14, 24 = 7 casos; 2000: 0; 2001: 0; 2002: 0; Total: 10 casos. Detalhes no Anexo.

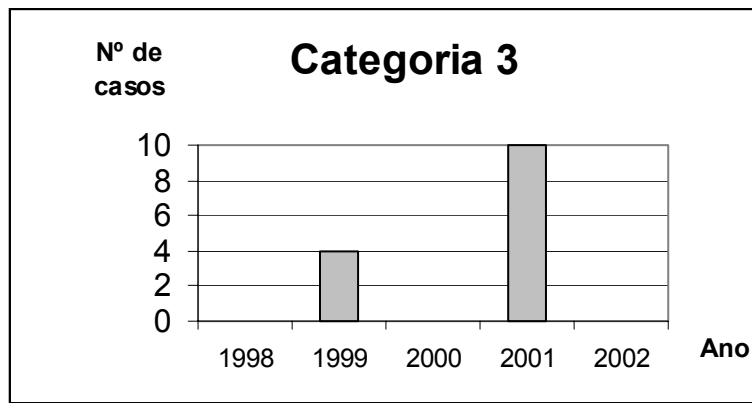


Gráfico 3 – Categoria 3: violações da ordem constitucional

As violações da ordem constitucional, que englobaram 14<sup>13</sup> ações do EAR, são mais um exemplo de atitudes por parte das lideranças com o objetivo de não pôr em prática os acordos de paz. O questionamento das instituições e arranjos constitucionais estabelecidos pelo Acordo de Dayton é central nesta categoria. Também são relevantes os casos de manipulação e a alteração dos resultados eleitorais, uma vez que estas violações do Estado de Direito têm em seu cerne o objetivo de questionar a ordem constitucional e a divisão de poder estabelecidas pelo plano de paz. É importante ressaltar que estas violações têm na sua base o componente étnico. Ou seja, as ações analisadas de desrespeito à ordem constitucional tinham como objetivo garantir a dominação de um determinado grupo étnico, evitar a ascensão política de um outro grupo étnico ou propor a criação de uma outra ordem constitucional, que garanta a supremacia de um determinado grupo.

As violações constitucionais ocorreram em dois anos: 1999 e 2001. No primeiro ano, foram registrados quatro casos. No segundo, dez casos. Essas violações podem ser consideradas como uma maneira de garantir a hegemonia étnica que surgiu como alternativa a outros tipos de ações, as quais estavam sendo mais duramente coibidas pelo EAR. Ou seja, as violações das leis de propriedade, cujo auge ocorreu em 1999 e 2000, foram substituídas em 2001 por violações

<sup>13</sup>Dados anuais referentes aos casos agrupados na categoria 3: 1998: 0; 1999: 5, 10, 22, 24 = 4 casos; 2000: 0; 2001: 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14 = 10 casos; 2002: 0; Total: 14 casos. Detalhes no Anexo.

constitucionais, que também visavam à homogeneidade de um determinado grupo étnico.

**Categoria 4 – Violações do Estado de Direito:** impedimento de investigações sobre atos ilegais, ameaças ao sistema legal e judicial, falhas em julgamentos criminais ou cíveis, com, por exemplo, o favorecimento ou detrimento de determinados grupos étnicos, falha no cumprimento de funções judiciais. Em geral, tais violações envolvem advogados, juízes ou representantes do Ministério da Justiça. As violações das leis de propriedade habitacional e de refugiados estão de fora desta categoria.

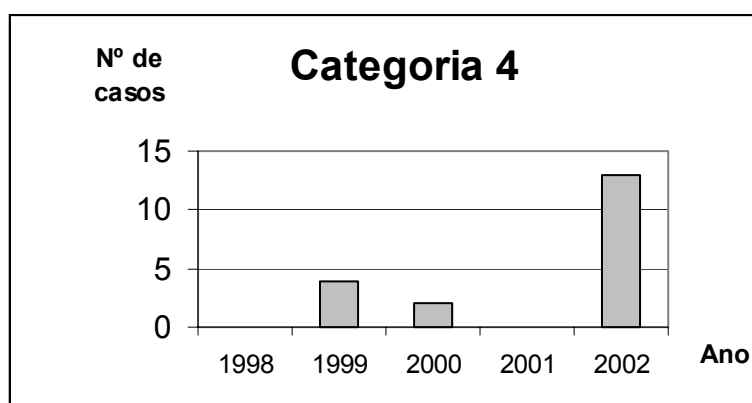


Gráfico 4 – Categoria 4: violações do Estado de Direito

Dezenove<sup>14</sup> casos incluem violações do Estado de Direito. Estas violações vão do favorecimento de um determinado grupo étnico por parte de um juiz, passando pelo abrandamento de sentenças judiciais, ou não-cumprimento das obrigações dos funcionários da Justiça. O ano de 2002 foi o que registrou o maior número de casos deste tipo: 13. O ano de 1999 registrou outros quatro casos e o de 2000, dois.

Podemos supor que o aumento no número de violações do Estado de Direito também é uma decorrência da intensificação das ações do EAR contra

<sup>14</sup> Dados anuais referentes aos casos agrupados na categoria 4: 1998: 0; 1999: 6, 7, 9, 10 = 4 casos; 2000: 2, 3 = 2 casos; 2001: 0; 2002: 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 18 = 13 casos; Total: 19 casos. Detalhes no Anexo.



lideranças que não respeitavam o retorno de minorias, refugiados ou pessoas deslocadas durante a guerra. Os casos de violação do Estado de Direito, embora não estejam relacionados às leis de propriedade de refugiados, indicam o favorecimento de um determinado grupo por meio de ações da Justiça. Este favorecimento poderia se dar na determinação de uma pena branda, na soltura de um condenado, em ameaças à lisura da Justiça, no atraso do julgamento de casos ou na rapidez de julgar casos de conhecidos.

**Categoria 5 – Falhas administrativas, inação frente a problemas ou obstrução de reformas:** atos que envolvam ao menos um dos delitos citados.

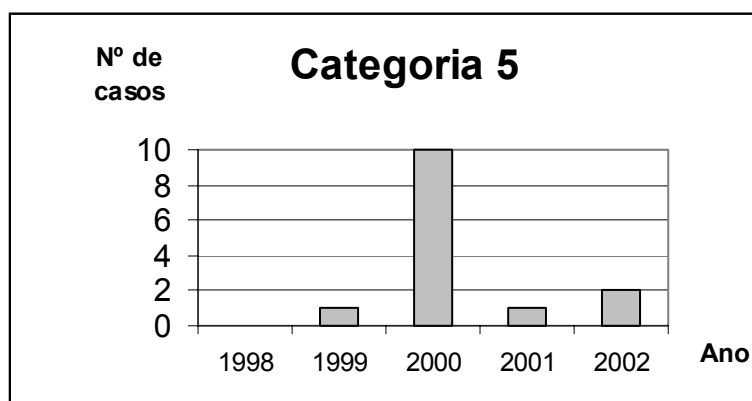


Gráfico 5 – Categoria 5: falhas administrativas, inação frente a problemas ou obstrução de reformas

As falhas administrativas, a inação frente a problemas e a obstrução de reformas foram identificadas em 14<sup>15</sup> casos. Em geral, estes casos envolvem funcionários de empresas públicas ou líderes políticos que não agiram de modo a permitir a reforma das instituições bósnias, a maioria das quais visava a uma integração interétnica e à garantia de respeito às minorias. A polícia foi uma das instituições que tiveram sua modificação dificultada. Entre os objetivos de mudança estava a participação de todos os grupos étnicos no corpo policial. Mais uma vez observa-se que a convivência entre as partes não é simples nem de fácil

<sup>15</sup> Dados anuais referentes aos casos agrupados na categoria 5: 1998: 0; 1999: 17 = 1 caso; 2000: 4, 5, 6, 7, 23, 24, 25, 26, 27, 28 = 10 casos; 2001: 1 = 1 caso; 2002: 20, 21 = 2 casos; Total: 14 casos. Detalhes no Anexo.

implementação, ocorrendo na esteira de acontecimentos que indicam a obstrução de uma sociedade de fato multiétnica e, principalmente, integrada.

**Categoria 6 – Corrupção ou fraude:** ações que envolvam favorecimento próprio em detrimento do bem coletivo.

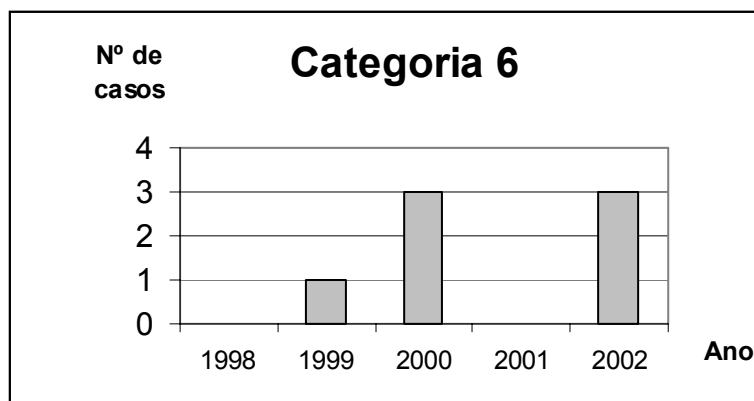


Gráfico 6 – Categoria 6: corrupção ou fraude

Ações de corrupção ou fraude ocorreram em sete<sup>16</sup> casos: um em 1999; três, em 2000 e outros três em 2000. Tais ações indicam que as lideranças às vezes agem em nome do interesse próprio em vez de agir em função do bem coletivo. Embora este tipo de corrupção não seja uma exclusividade da Bósnia, ela pode ser interpretada como mais uma ação que favorece um determinado grupo frente a outros, de modo a atrapalhar a implementação do plano de paz e a implementação de uma sociedade integrada.

Outro ponto que vale ser destacado é que as ações do EAR nesta área indicam o alto grau de intervenção internacional e de submissão da soberania interna da Bósnia à comunidade internacional. Corrupção é um assunto doméstico e que deveria ser tratado pelas autoridades locais. No entanto, quando a ação das autoridades locais é considerada insuficiente, o EAR age, intervindo em mais um aspecto doméstico bósnio.

<sup>16</sup> Dados anuais referentes aos casos agrupados na categoria 6: 1998: 0; 1999: 7 = 1 caso; 2000: 6, 26, 27 = 3 casos; 2001: 0; 2002: 2, 13, 14 = 3 casos; Total: 7 casos. Detalhes no Anexo.

**Categoria 7 – Ação relacionada a uma determinação anterior:** decisões do EAR motivadas por falhas na implementação de uma decisão divulgada anteriormente. Em alguns casos o motivo da nova ação do EAR, que remonta à primeira determinação, será citado. Também pode referir-se a uma revisão do EAR a respeito de uma ação anterior.

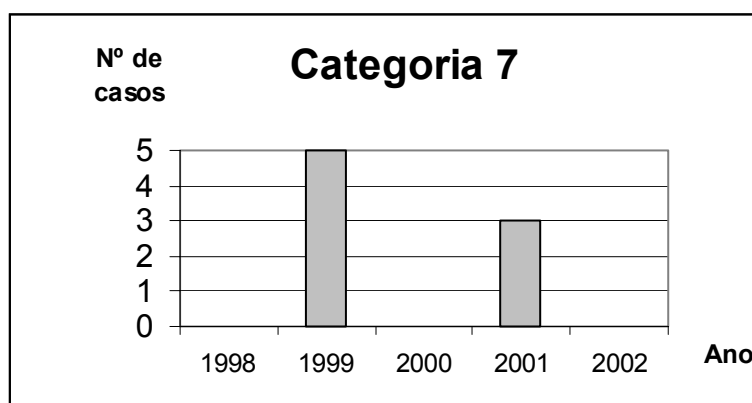


Gráfico 7 – Categoria 7: ação relacionada a uma determinação anterior

Oito<sup>17</sup> ações relacionadas a uma determinação anterior foram registradas no período analisado. Destas, cinco – duas em 1999 e as três de 2001 – foram remoções que seguiram uma suspensão inicial, em geral para investigações. Uma foi a reiteração de proibição do exercício de qualquer cargo político ou público, numa evidência flagrante de não-cumprimento de uma determinação do EAR. Outra ação foi uma anulação de um resultado eleitoral. E a outra foi uma anulação por parte do EAR de uma medida que o órgão havia tomado anteriormente.

A necessidade de o EAR ter de agir uma segunda vez de modo a garantir o cumprimento de suas determinações indica que nem todos aceitam o fato de o órgão ser a autoridade máxima de verificação da implementação do processo de paz, não hesitando, assim, em violar suas determinações.

**Categoria 8 – Ações sem explicação:** ações cuja motivação não foi explicitada no documento do EAR.

<sup>17</sup> Dados anuais referentes aos casos agrupados na categoria 7: 1998: 0; 1999: 1, 2, 8, 13, 21 = 5 casos; 2000: 0; 2001: 12, 13, 14 = 3 casos; 2002: 0; Total: 8 casos. Detalhes no Anexo.

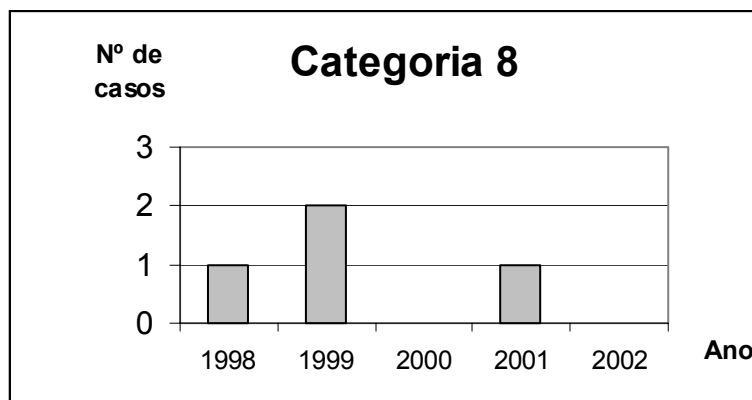


Gráfico 8 – Categoria 8: ações sem explicação

Apenas quatro<sup>18</sup> das 101 explicações dos atos do EAR não tinham suas motivações esclarecidas pelo órgão. Na pesquisa não se pôde esclarecer o por que de tais atos não terem sido explicados.

### 4.3.3 Tipos de ações

Ao anunciar suas decisões, o EAR<sup>19</sup> deixa claro, em cada um dos casos, em quais documentos baseia suas ações. Assim, o órgão recorre ao Artigo V do Anexo 10 (sobre a implementação civil do acordo de paz), ao Artigo II.1 (d) do acordo de paz, cujos termos indicam que o EAR deve facilitar, conforme achar necessário, a resolução de quaisquer dificuldades surgidas em conexão com a implementação civil;

Também evocando o parágrafo XI.2 das Conclusões da Conferência de Implementação de Paz realizada em Bonn em 9 e 10 de dezembro de 1997, na qual o Conselho de Implementação da Paz (CIP), com o objetivo de facilitar a resolução e quaisquer dificuldades "tomando as decisões que julgar necessárias" em certas questões incluindo (sob o parágrafo c) medidas para garantir a implementação do acordo de paz em toda a Bósnia e suas entidades, o que "pode incluir ações contra pessoas que exerçam cargos públicos ou oficiais (...) que

<sup>18</sup> Dados anuais referentes aos casos agrupados na categoria 8: 1998: 5 = 1 caso; 1999: 16, 29 = 2 casos; 2000: 0; 2001: 4 = 1 caso; 2002: 0; Total: 4 casos. Detalhes no Anexo.

<sup>19</sup> Os detalhes de cada caso podem ser verificados nos documentos originais, disponíveis em [www.ohr.int](http://www.ohr.int).

sejam identificadas pelo EAR em violação dos comprometimentos legais feitos sob o acordo de paz ou os termos para sua implementação".

Destaca ainda que no parágrafo X.4 do Anexo da Declaração do CIP, feita em 16 de dezembro de 1998, em Madri, foi declarado que o Conselho estabeleceu que aqueles que o EAR banir de cargos públicos "devem também ser banidos de concorrer às eleições e de qualquer outro cargo eletivo ou de indicação a cargos públicos e de cargos em partidos políticos até que sejam autorizados para tal".

Nos casos em que as pessoas afastadas evitaram o retorno de minorias, refugiados ou pessoas deslocadas durante a guerra, o EAR evocou também – nos casos após maio de 2000 – o acordo fechado em uma reunião do CIP em Bruxelas, na data citada, que garante aos cidadãos o exercício dos direitos de propriedade, de modo a garantir respeito e compreensão ao estabelecimento do Estado de Direito, para que refugiados e pessoas deslocadas regressem a suas áreas de origem.

Em seguida, o informe do EAR entra em detalhes do caso em questão recorrendo aos termos dos documentos que justificam a ação.

Não há na diferenciação explícita entre o ato de remoção, suspensão ou proibição ao exercício de um cargo público ou oficial. Em todos os casos, o EAR evoca os documentos que garantem sua ação e, em seguida, relata os termos de violação de cada uma das ações, de modo a dar suporte legal para sua tomada de decisão.

#### **4.4 Ações do EAR em 1998**

O ano de 1998 foi o primeiro a registrar a remoção de seus cargos de funcionários eleitos pela população. Seis ações foram registradas no ano em questão, sendo que elas encaixam-se em sete categorias analíticas, uma vez que a segunda ação do ano contém elementos de dois tipos de justificativa (categorias 1 e 2) de ação do EAR. Três casos enquadram-se na categoria 1, que engloba ações para evitar o retorno das minorias, refugiados e pessoas deslocadas durante a guerra. O segundo caso do ano, como já foi dito, enquadra-se tanto na categoria 1 quanto na 2 (ações a favor da violência interétnica), onde estão também outros

dois casos. Uma única ação enquadra-se na categoria 8, por não ter tido suas motivações explicadas. Das seis ações, quatro ocorreram na Federação da Bósnia-Herzegovina e duas na República Srpska. Houve quatro remoções, uma suspensão e uma proibição ao exercício de cargos públicos.

#### **4.4.1 Casos ilustrativos de 1998**

Dois casos ocorridos em 1998 ilustram bem as dificuldades de implementação do acordo de paz, indicando os empecilhos enfrentados pelo EAR e a falta de colaboração por parte de alguns líderes políticos da Bósnia.

O primeiro caso relevante é o de 4 de março de 1998. Na ocasião, o EAR anunciou a decisão de remover Pero Raguz da prefeitura de Stolac (Federação da Bósnia-Herzegovina) em resposta aos acontecimentos ocorridos na cidade.

De acordo com reportagem da agência de notícias Reuters<sup>20</sup>, Stolac tornara-se uma rota de tráfico de drogas e um centro de comércio de veículos roubados em países da Europa central. Além disso, cerca de 200 refugiados muçulmanos, expulsos em 1993 pelas forças croatas, viviam em um verdadeiro gueto, sem poder nem mesmo comprar comida nas lojas locais. O prefeito era acusado de controlar a cidade e de enriquecer com uma taxa ilegal cobrada a todos que passassem pela estrada que leva ao mercado – a mesma que liga a Federação à República Srpska.

O EAR destacou em seu informe que os funcionários eleitos têm responsabilidade especial na implementação do acordo de paz. Esta responsabilidade, conforme o comunicado do EAR, é tanto em relação aos cidadãos quanto em relação à comunidade internacional, que está preparada para assistir os funcionários locais no cumprimento de suas obrigações. Se oficiais eleitos falham, eles precisam deixar seu cargo.

De acordo com o EAR, Stolac é uma das municipalidades da Federação com um registro ruim da implementação do plano de paz, uma vez que, apesar dos constantes esforços internacionais desde Dayton, o retorno dos refugiados tem

---

<sup>20</sup> Caroline Smith, “Crime and Corruption in Bosnia's Deep South”, Reuters, 04-MAR-98, disponível em [http://serbianlinks.freehosting.net/corruption\\_bih.txt](http://serbianlinks.freehosting.net/corruption_bih.txt). Acesso em: 10 jan 2005.

ocorrido em dimensões limitadas, apesar da presença das forças da Otan e da polícia internacional da ONU (IPTF).

Em Stolac, as barreiras à volta dos refugiados, citadas pelo EAR, indicam a tentativa de homogeneização da população, deixando de fora os grupos minoritários que habitavam a cidade antes da guerra.

Assim, a ação seletiva juntamente com a corrupção e o crime surgem como empecilhos à implementação dos Acordos de Dayton, indicando que a consolidação de um país de fato multiétnico não é algo fácil de ser conseguido. Além disso, as ações do prefeito em causa própria indicam que a ação visando ao interesse comum ainda é algo distante na Bósnia pós-guerra. Por isso, supor que um acordo de paz conseguiria unir comunidades que guerrearam com a ajuda de políticos que administrariam em nome do bem comum é uma idéia que na prática mostra-se como utópica.

Também vale ressaltar a decisão de remover Drago Tokmakcija do cargo de vice-prefeito de Drvar (Federação da Bósnia-Herzegovina), que ocorreu em resposta a incidentes ocorridos na cidade, como o assassinato de dois idosos, as ameaças a ex-refugiados sérvios e vários ataques a residências.

A continuidade de ameaças e intimidações das minorias na cidade Drvar indica a dificuldade de convivência pacífica entre as partes que já foram beligerantes. O relato do EAR indica que a tolerância não é um elemento presente na sociedade. Para piorar a situação, os líderes políticos não coíbiam este tipo de ação intimidadora e, em alguns casos até mesmo violenta, dificultando ainda mais a integração de fato da sociedade. Para superar estes problemas, o EAR precisou entrar em ação e mostrar, por meio do afastamento do vice-prefeito, que o seguimento do acordo de paz é algo do qual os líderes políticos eleitos não podem escapar.

Desta forma, no entanto, a acomodação das partes um dia inimigas no campo de batalha se deu graças à interferência de um órgão internacional, como o EAR. A população em si não conseguiu lidar com as adversidades e percalços do dia-a-dia em comunidade com grupos étnicos distintos.

## **4.5 Ações do EAR em 1999**

Trinta e dois casos foram registrados no ano de 1999, sendo que dez deles encaixam-se em mais de uma categoria explicativa. Vinte e dois dos 32 casos tiveram como fonte do afastamento ações com o objetivo de evitar o retorno de minorias, por meio do não-cumprimento das leis de propriedade habitacional. Esta foi a principal dificuldade encontrada pelo EAR no ano de 1999 para a implementação dos acordos de paz. Sete casos envolveram a incitação à violência interétnica. Cinco casos foram desdobramentos de ações anteriores do órgão internacional. Quatro ações tiveram violações do Estado de Direito como a explicação da ação do EAR. Também chegou a quatro o número de casos que envolveram problemas na implementação dos resultados eleitorais, os quais integram a categoria de violações da ordem constitucional. Duas ações não foram especificadas. Uma deveu-se a inação em relação a problemas com a força policial e outra a corrupção ou fraude.

Das 32 ações, 20 ocorreram na Federação da Bósnia-Herzegovina e 12 na República Srpska. Apenas um caso envolveu o afastamento de uma mulher de suas funções. Houve 26 remoções, duas suspensão, duas proibições ao exercício de cargos públicos, uma suspensão de resolução anterior do EAR e uma anulação de eleição.

### **4.5.1 Casos ilustrativos de 1999**

Como exemplo de descumprimento de uma ação do EAR, o que levou a uma nova atitude do órgão, vale citar o caso de Stanimir Reljic. Em 15 de dezembro de 1998, ele havia sido suspenso do cargo de presidente da Assembléia Municipal de Vlasenica para investigações sobre seu envolvimento em uma manifestação pública (República Srpska), ocorrida em 4 de dezembro de 1998, que ameaçou as vidas de representantes da comunidade internacional.

Em vez de afastar-se do cargo, conforme a recomendação de dezembro do EAR, Reljic continuou a exercer suas funções políticas. Por isso, seguindo as instruções da seção XI da declaração de Bonn, o EAR afastou permanentemente



Reljic de suas funções políticas. Desta forma, Reljic ficou proibido de exercer quaisquer obrigações do cargo de presidente da Assembléia Municipal de Vlasenica.

Este caso demonstra o acompanhamento do EAR no que se refere ao desenrolar das situações nas quais interfere. Exatamente um mês após informar Reljic sobre seu afastamento temporário, o órgão decidiu afastá-lo de forma permanente por causa da desobediência das medidas que haviam sido impostas. Assim, o EAR tenta fortalecer seu poder frente aos tomadores de decisão bósnios, mostrando que não aceitará o não-cumprimento de suas decisões.

Por outro lado, a necessidade de o EAR intervir no caso, devido a um não-cumprimento de sua decisão, denota uma falta de respeito por parte do político envolvido. É possível dizer ainda que o político não levou a sério as medidas do órgão internacional, seguindo em seu cargo apesar das determinações que haviam sido dadas.

Isso demonstra que, apesar de o EAR ser o órgão máximo no que se refere à verificação do processo de implementação civil do Acordo de Dayton, as lideranças locais ainda desafiam a autoridade da entidade, descumprindo suas decisões. Pode-se concluir, portanto, que a aceitação do EAR, na prática não é automática ou inquestionável por parte das lideranças da Bósnia.

Vale ressaltar também o seguinte caso: o EAR informou a Dzevad Mlaco, prefeito de Bugojno (Federação da Bósnia-Herzegovina), que em repetidas ocasiões o órgão, assim como a OSCE e outras agências e representantes internacionais pediram seu apoio para a implementação do Acordo de Dayton. O encorajamento à volta às áreas de retorno e a implementação dos resultados das eleições, seguindo a certificação final de 11 de maio de 1998, nunca foram traduzidos em comprometimentos reais para uma significativa e duradoura operação com a comunidade internacional, ressaltou o EAR.

O EAR afirmou não ter outra opção a não ser tornar Mlaco pessoalmente responsável por um número de sérios acontecimentos. Primeiramente, ele não tomou qualquer ação em resposta às descobertas do relatório conjunto da OSCE e do Ombudsman da Federação, em setembro de 1998, sobre a alocação indevida de propriedades estatais por parte da prefeitura. Não houve uma investigação séria sobre as questões levantadas no relatório por parte das autoridades municipais, assim como não houve uma ação legal. Nem Mlaco nem o Conselho Municipal

tomaram medidas para suspender o trabalho de construção nas propriedades em questão enquanto não saíam os procedimentos legais, apesar do pedido do EAR para que a ação fosse feita de forma descrita.

Apesar de o EAR ter sugerido várias resoluções possíveis para essas questões vitais, Mlaco resolveu atacar o relatório e seus autores. Como indivíduo responsável pelos assuntos municipais, o EAR considerou a conduta de Mlaco como inaceitável.

Este é o primeiro caso relatado com detalhes pelo EAR. O informe mostra as ações de Mlaco contrárias à implementação do Acordo de Dayton em várias áreas – no que se refere a problemas ocorridos durante a guerra, às regras estipuladas no pós-guerra e às instituições criadas pelos acordos de paz.

Mais uma vez, o órgão mostra estar alerta para os acontecimentos de diversas naturezas, assim como para os avisos feitos por outros representantes da comunidade internacional, com o objetivo de pôr Dayton em prática. As ações de Mlaco, no entanto, são desafiadoras. Suas atitudes indicam uma falta de confiança no Acordo de Dayton – seja no tipo de país proposto, seja nas sanções previstas para que tal país seja posto em prática.

Este caso exemplifica bem como o que está no papel mantém uma distância significativa do que ocorre na prática. Ou seja, que as mentes dos que vivem na Bósnia não foram conectadas de imediato com os pressupostos firmados em Dayton. Por isso, a implementação é um processo difícil e demorado, que encontra vários críticos e obstáculos no caminho.

Outro caso que demonstra a falta de engajamento das lideranças da Bósnia pós-Dayton com a paz envolve Djordje Umicevic. Em seu cargo de presidente da Assembléia Municipal de Banja Luka (República Srpska), ele agiu de maneira obstrutiva no que se refere à criação de uma sociedade multiétnica: fez declarações públicas inflamatórias e ofensivas, criando um ambiente não-convidativo para o retorno de refugiados.

Umicevic também foi instrumental em trabalhar contra o mandato das instituições da Bósnia criadas pelo acordo de paz de Dayton. Em uma entrevista, Umicevic fez uma série de comentários controversos sobre a reconstrução da mesquita de Ferhadija, com o objetivo de aumentar os sentimentos e a intolerância contra os muçulmanos bósnios.

O não-comprometimento de Umicevic com as instituições bósnias pode ser evidenciado também em suas tentativas de obstruir o trabalho da Câmara de Direitos Humanos, uma instituição estabelecida pelo Anexo VI do Acordo de Dayton.

Umicevic fez várias tentativas de evitar as audiências da Câmara de Direitos Humanos no caso número CH/96/29 (Comunidade Islâmica versus República Srpska) em 9 de novembro de 1998. A Câmara de Direitos Humanos foi forçada a mudar o local da audiência quatro vezes por pressões políticas do gabinete de Umicevic. Ele também tentou obstruir o trabalho da Câmara de Direitos Humanos ao recusar-se a atender à audiência.

Já Slavko Topalovic foi afastado do cargo de presidente do Conselho Municipal de Srpsko Gorazde (República Srpska) e proibido de candidatar-se a qualquer cargo eletivo e de exercer qualquer função executiva por abortar esforços de reconciliação no Cantão de Gorazde e com conselheiros muçulmano-bósnios eleitos para a casa que presidia.

Em 27 de agosto de 1999, Topalovic tentou bloquear os projetos de reconstrução na vila de Hubijeri, como uma tentativa de subverter o processo, usando sua influência para evocar regulamentações preventivas que continuassem a suspender os planos de reconstrução.

Em 1998 e 1999, apesar os intensos esforços do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur) e do EAR para desbloquear o processo de retomada das propriedades, não houve qualquer registro de retorno a Gorazde/Srpsko Gorazde.

Acordos tripartites também foram ignorados e obstruídos pelo presidente da Assembléia Municipal. Ele também falhou ao não comparecer às negociações, apoiadas pela comunidade internacional, durante a crise do retorno das minorias.

Também não foi fornecido um espaço para o trabalho dos funcionários muçulmano-bósnios de Gorazde/Srpsko Gorazde, assim como hinos e bandeiras nacionais e religiosas continuaram sendo usados de maneira imprópria durante as sessões da Assembléia. Além disso, o retrato de um indiciado por crimes de guerra continuava pendurado nos gabinetes oficiais, provando as falhas de Topalovic em criar um ambiente de reconciliação.

Como prefeito de Prozor Rama (Federação da Bósnia-Herzegovina), Dragan Meter obstruiu o estabelecimento de uma administração municipal

conjunta e sistematicamente falhou em implementar acordos assinados com o Mediador Internacional. Meter também é responsável pela lenta implementação das leis de propriedade em Prozor Rama e por obstruir o retorno das minorias.

O prefeito continuou a discriminar os cinco chefes de departamento muçulmanos bósnios no que se refere à remuneração e à integração deles no local de trabalho. Por isso, Meter não está cumprindo com as obrigações requeridas pela Lei de Empregos e Salários dos Funcionários Empregados na Administração da Federação da Bósnia-Herzegovina e a Lei de Administração da Federação da Bósnia-Herzegovina.

Meter pessoalmente tentou obstruir a educação de crianças bósnias de religião muçulmana em Prozor Rama ao, continuamente, optar por ignorar um significativo número de pedidos de instalações educacionais para as crianças islâmicas.

Já Elvedin Hrelja falhou totalmente na política de Gorazde como uma cidade aberta. Apesar do amplo investimento internacional e da categorização como Cidade Aberta, Gorazde (Federação da Bósnia-Herzegovina) viu um retorno mínimo de refugiados. As autoridades falharam em eliminar os abusos no financiamento habitacional pela comunidade internacional.

Hrelja trabalhou contra a criação de autoridades genuinamente democráticas e transparentes, ignorando a autoridade e legitimidade do Conselho Municipal. Em seu cargo de prefeito de Gorazde, obstruiu várias iniciativas para promover a cooperação através da linha de fronteira interentidade (*Inter-Entity Boundary Line*, IEBL) com a municipalidade de Srpsko Gorazde.

A crise da IEBL é indicativa da falta de ação de Hrelja em direção à reconciliação, quando recusou e abortou várias iniciativas tomadas pela comunidade internacional para buscar uma solução para a crise. Hrelja preferiu usar todas as oportunidades possíveis para radicalizar posições em vez de aliviar as já altas tensões.

## **4.6**

### **Ações do EAR em 2000**

Vinte e oito casos foram registrados no ano 2000, sendo que quatro deles se encaixam em mais de uma categoria explicativa. Dezesete dos 28 casos tiveram como fonte do afastamento ações com o objetivo de evitar o retorno de minorias, por meio do não-cumprimento das leis de propriedade habitacional. Esta foi a principal dificuldade encontrada pelo EAR no ano de 1999 para a implementação dos acordos de paz, assim como ocorrera no ano anterior. Falhas administrativas e obstrução de reformas ocorreram em quatro casos, abrangendo as áreas de telecomunicações e mídia, fiscal, de agricultura e policial foram registradas em dez casos. Foram três os casos de corrupção ou fraude. Violações do Estado de Direito, com falhas em processos judiciais, ocorreram de forma evidente em dois casos.

Das 28 ações, 12 ocorreram na Federação da Bósnia-Herzegovina, 10 na República Srpska e seis em órgãos de abrangência nacional. Três casos envolveram o afastamento de mulheres de suas funções. Também foram registrados dois casos de suspensão e 26 de remoção.

#### **4.6.1**

##### **Casos ilustrativos de 2000**

Ante Barisic foi removido do cargo de ministro do Interior do Cantão 10 (Federação da Bósnia-Herzegovina) e banido de exercer qualquer cargo público, a menos que autorizado para tal, por abusar de seu poder. Desde sua indicação em fevereiro de 1999, Barisic presidiu um Ministério do Interior essencialmente não-reformado no Cantão 10. Apesar de uma carta de alerta de 16 de setembro de 1999, Barisic repetidamente negou-se a implementar decisões da Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina (UNMIBH) e do EAR, exercendo um papel central na criação de um clima de hostilidade e intolerância em relação aos refugiados que regressavam ao Cantão 10. A natureza não-reformada do Ministério do Interior do Cantão 10 foi demonstrada em 10 de fevereiro de 2000, quando uma ação de rotina de inspeção de armas da polícia internacional (IPTF)

encontrou armas ilegais, assim como um complexo de inteligência recentemente usado no mesmo corredor do gabinete do ministro.

Apesar de repetidas instruções do EAR e da UNMIBH a respeito da necessidade de neutralidade e de ações não-ofensivas, o Ministério do Interior do Cantão 10, sob a autoridade de Barisic, continuou a recusar-se a agir de forma legal. Em 16 de junho de 1999, Barisic, em instruções aos chefes de polícia em Drvar, Bosanki Grahovo, Glamoc e Kupres, ameaçou de deportação todos os refugiados que retornaram e não se registraram na polícia, em uma violação direta do acordo de paz. O ministério de Barisic também estava por trás da recusa da polícia em reconhecer documentos necessários para que os ex-refugiados conseguissem documentos de identidade, forçando o EAR a lançar uma decisão nacional para lidar com esta questão. Durante o período de Barisic no ministério, a polícia, sob seu controle e instrução, aplicou padrões totalmente diferentes e separados de justiça e lei para cidadãos do Cantão 10 de acordo com sua origem étnica, num programa de obstrução do retorno de refugiados.

Por outra parte, com atos de má-conduta profissional, Ramiz Dzaferovic impediu o esforço de reforma econômica, que é um pilar do processo de implementação da paz. Suas ações também ameaçaram o processo de democratização e de anticorrupção, que são fundamentais para a implementação do Acordo de Dayton.

Dzaferovic é responsável por evasão de taxas quando diretor de uma empresa pública, que o levou a ser condenado pela Suprema Corte da Federação da Bósnia-Herzegovina. Além disso, Dzaferovic permanece como objeto de um relatório criminal sobre evasão fiscal e abuso de poder, entre outras alegações de corrupção e abuso de seu cargo, as quais nunca foram esclarecidas de maneira apropriada. Isso desqualifica Dzaferovic para qualquer cargo de confiança pública, especialmente aqueles relacionados às finanças públicas.

Dzaferovic também é responsável por pôr em risco a integridade e independência da Administração Fiscal da Federação, por tomar medidas dirigidas contra pessoas e partidos em tais condições assim como por comprometer o status não-políticos da agência e por ferir o processo democrático. Dzaferovic, por exemplo, ordenou a inspeção de um partido de oposição menos de um mês antes das eleições municipais de abril.

Enfatizando o fato de que a luta contra a corrupção em todos os níveis governamentais e oficiais é uma parte essencial do processo de manutenção de paz e que tal luta deve ser realizada de forma transparente para que tenha confiança pública, o EAR optou por suspender Dragan Zelinka da Polícia Financeira – livre de interferência política na investigação de funcionários do governo e indivíduos corruptos. Zelinka havia sido liberado de uma série de acusações de corrupção pelo governo no dia 2 de novembro, nove dias antes das eleições. Por causa de tal ação governamental arbitrária, contrária aos acordos de paz, o EAR interferiu no caso e optou por suspender Zelinka – sem pagamento – e proibi-lo de assumir qualquer cargo público ou oficial.

#### **4.7 Ações do EAR em 2001**

Quatorze casos foram registrados no ano de 2001 e três deles aparecem em mais de uma categoria explicativa. Dez dos 14 casos tiveram como fonte da ação do EAR violações da ordem constitucional – três pessoas foram citadas duas vezes cada uma, totalizando seis ações, uma vez que num primeiro momento elas foram afastadas de seus cargos para serem investigadas e, num segundo momento, foram removidas de suas funções de forma definitiva. Assim, podemos dizer que houve três ações relacionadas a uma determinação anterior. Ações com o objetivo de evitar o retorno de minorias, por meio do não-cumprimento das leis de propriedade habitacional, foram identificadas em dois casos. Falhas administrativas foram registradas em um caso. Uma única ação do EAR não foi explicada.

Das 14 ações, 11 ocorreram na Federação da Bósnia-Herzegovina e duas na República Srpska e uma não teve sua área de atuação identificada pelo EAR. Além disso, três dos 11 casos ocorridos na Federação envolvem também o país, uma vez que as pessoas em questão ocupavam cargos de nível nacional. Eles, porém, agiam como representantes dos croata-bósnios, o que configura a ligação com a Federação. Dois casos envolvem ações contra uma mesma mulher – primeiro, afastada para investigações e depois removida de suas funções. Também

foram registrados dois casos de proibição ao exercício de cargos públicos, três suspensões e nove remoções.

#### **4.7.1 Casos ilustrativos de 2001**

Durante seu mandato como primeiro-ministro da Federação da Bósnia-Herzegovina, Edhem Bicakcic abusou do poder e obstruiu a implementação do acordo de paz. Ele ilegalmente criou a Agência de Empregos da Federação e permitiu o uso de fundos para o emprego em propósitos não-autorizados. Por isso, o EAR optou por afastá-lo de um importante cargo numa empresa pública.

A criação de uma agência extra-orçamento só deveria acontecer se fosse estabelecida por uma lei aprovada por procedimentos orçamentários normais e não por decreto, como ocorreu em 19 de maio de 1999. Tal erro foi alertado pelo EAR em 15 de dezembro de 2000.

A Agência de Empregos da Federação transferiu KM 24 milhões em contribuições de emprego recebidas em 1999 pelo Ministério para Assuntos de Veteranos e Inválidos da Federação sem qualquer autorização legal. Em 1999, a agência alocou de maneira imprópria KM 1 milhão para empréstimos de curto prazo a 19 empresários. A Agência de Empregos da Federação subseqüentemente abonou os empréstimos, que hoje são objetos de investigação.

As atividades envolvendo a Agência de Empregos da Federação não foram apenas executadas como base em um mandato ilegal, como também levaram a contribuições para ministérios de um orçamento-extra para emprego sem a aprovação parlamentar.

Como resultado direto das ações do primeiro-ministro Bicakci, fundos públicos não foram contabilizados de maneira legal e transparente. Essas transações contradizem o princípio democrático de controle parlamentar sobre o governo.

O primeiro-ministro também abusou de sua autoridade ao transferir KM 825 mil do orçamento da Federação para uma associação privada. No período de março a junho de 2000, o ex-primeiro-ministro Bicakcic ordenou a transferência dos fundos de Reserva Corrente da Federação, do orçamento da Federação, para a



Associação de Famílias de Soldados Mortos. Ele ordenou três transações totalizando KM 825 mil nas datas de 31 de março, 24 de maio e 7 de junho de 2000. Essas transações negligenciam o princípio constitucional do gabinete de responsabilidade com o Parlamento e minimizam o controle intergovernamental dos ministros.

Os fundos transferidos pelo primeiro-ministro Bicakcic à Associação dos Soldados Mortos foram usados para capitalização no banco privado Seh-in. Esta ação não apenas significa o mal-uso dos fundos públicos com aprovação governamental, mas também ameaça a consolidação do sistema bancário, que é um componente crítico para a reforma econômica.

Em janeiro de 2000, o ex-premier Bicakcic, em nome do governo da Federação, mas sem aprovação explícita, estabeleceu uma “conta comissão” no Banco BOR, em Sarajevo. Esta conta recebeu a soma de KM 2,5 milhões, autorizados pela embaixada da Bósnia-Herzegovina em Viena. O governo da Federação não determinou qualquer ordem de criação da conta nem o desembolso de fundos para seu crédito. Bicakcic desembolsou a soma, aplicando-a em três áreas diferentes: a TV BRT, empresa de construção Unigradnja e Fundo de Habitação de Sarajevo. Todas as transações foram ilegais. O estabelecimento irregular da “conta comissão” é mais um exemplo do mal-uso por parte de Bicakcic de seu cargo no governo da Federação.

Os casos citados, alguns entre outros aqui não mencionados, formam uma série de transações que demonstram um padrão de conduta por parte de Bicakcic envolvendo o desrespeito às regras e regulamentações fiscais.

Em outra ação, o EAR removeu Ante Jelavic de seu cargo na presidência da Bósnia-Herzegovina, proibiu-o de exercer qualquer cargo público e de concorrer às próximas eleições porque ele, ao exercer seu mandato no governo, violou a ordem constitucional da Federação da Bósnia-Herzegovina e da Bósnia-Herzegovina.

Em 3 de março de 2001, em Mostar (Federação da Bósnia-Herzegovina), tomou corpo a iniciativa anticonstitucional de Jelavic para minimizar a ordem constitucional na Federação da Bósnia-Herzegovina e da Bósnia-Herzegovina e para estabelecer uma estrutura paralela ilegal.

Jelavic mostrou um padrão de comportamento que visa a quebrar as instituições formadas sob o acordo de paz e, assim, obstruir a implementação do

plano de paz. Para registrar-se nas eleições de novembro de 2000, o partido HDZ BiH formalmente concordou com o plano de paz e a implementação dos resultados eleitorais. Mas Jelavic falhou em respeitar o que havia sido firmado. Em 11 de novembro de 2000, apesar de vários alertas públicos e provados de que tal ação seria uma violação das Regras e Regulamentações da Comissão Eleitoral Provisória, Jelavic organizou e promoveu no Dia Eleitoral uma manifestação para interferir na normalidade do processo democrático, uma vez que não pode haver manifestação política no dia da eleição.

Após a confusão, condenada pelas cortes locais, Jelavic decidiu ignorar seu partido e as obrigações de implementação dos resultados eleitorais, numa tentativa de desestabilizar a vida constitucional do país, num descumprimento dos acordos de paz, com o objetivo de mudar os arranjos existentes.

O comportamento inconstitucional de Jelavic culminou em sua participação num comício partidário em Mostar, em 3 de março de 2001, no qual os participantes foram encorajados a tomar a decisão de estabelecer uma estrutura paralela inconstitucional. Jelavic foi alertado de que essa reunião sob o nome de Assembléia Nacional Croata teria conseqüências legais.

Ao liderar a ação pela criação de uma estrutura de poder paralela e contrária ao Acordo de Dayton, Jelavic demonstrou ter perdido a habilidade de respeitar a ordem constitucional do país e simultaneamente confirmou sua prontidão em violar o plano de paz, as Constituições da Federação da Bósnia-Herzegovina e da Bósnia-Herzegovina, e a falta de preocupação com o Estado de Direito.

Como membro croata da presidência da Bósnia-Herzegovina, desde 1998, Jelavic tem a obrigação moral e legal de promover a estabilidade e a reconciliação, em vez de fazer discursos inflamados contra as instituições pós-Dayton. Mas Jelavic optou por minimizar o progresso da implementação da paz, espalhando o medo e o ódio, segundo o EAR.

Andric Luzanski e Zdravko Batinic também foram punidos por envolvimento no mesmo caso.

Já Zvonko Prskalo foi suspenso por um período inicial de 30 dias e depois removido, de seus cargos de vice-chefe de Finanças e do Ministério do Interior do Cantão 7 (Federação da Bósnia-Herzegovina), para ser investigado. O nome de Prskalo é o quinto a aparecer entre os 20 envolvidos na rejeição da

constitucionalidade do governo da Federação, em apoio à chamada Assembléia Nacional Croata. As ações de Prskalo fazem parte de uma tentativa irresponsável de violação da ordem constitucional na Federação da Bósnia-Herzegovina e na Bósnia-Herzegovina, que indicam insurgência civil, desobediência à autoridade estabelecida, e quebra da lei e da ordem do Estado de Direito, obstruindo ainda a implementação do acordo de paz.

Dragan Mandic, Ivan Djogic e Branka Dadic também foram punidos por envolvimento no mesmo caso.

#### **4.8** **Ações do EAR em 2002**

Vinte e um casos foram registrados no ano de 2002, sendo que um deles encaixa-se em mais de uma categoria explicativa – violações do Estado de Direito e corrupção ou fraude. Treze dos 21 casos tiveram como fonte do afastamento ações de violação do Estado de Direito, como ameaças aos sistemas judicial e legal, além de falhas no cumprimento das funções judiciais. Um total de 15 casos envolveu funcionários da área da Justiça – juízes, promotores, ministros da Justiça. Quatro casos referem-se a tentativas de evitar o retorno de minorias, por meio do não-cumprimento das leis de propriedade habitacional. Falhas administrativas foram registradas em três casos. Ações de fraude foram identificadas em duas ações do EAR.

Das 21 ações, 15 ocorreram na Federação da Bósnia-Herzegovina e seis na República Srpska. Dois casos envolveram o afastamento de mulheres de suas funções. Houve sete remoções e 14 suspensões.

##### **4.8.1** **Casos ilustrativos de 2002**

Milenko Tomic obstruiu deliberadamente as investigações sobre sérias condutas criminais na área de Prijedor (República Srpska), ao permitir que testemunhas cruciais deixassem a jurisdição e ao falhar em cumprir suas funções como promotor. Tais casos envolvem o tráfico de mulheres estrangeiras, que

foram monitorados pela polícia internacional. Também se alega que ele exerceu suas funções sob a influência do álcool, abusou de sua autoridade como promotor, recusou-se a cumprir instruções legítimas de funcionário da lei e ameaçou-os durante a execução de seus serviços, além de ter ameaçado uma pessoa contra cujo carro chocou seu veículo sob aparente estado alcoólico.

Tomic também acusou réus de crimes mais brandos quando as evidências disponíveis apontavam indicavam violações mais sérias da lei. Um exemplo envolve o caso de uma mulher morta por ser espancada pelo marido. Tomic ordenou que seu vice acusasse o réu de uma ofensa bem menos séria, apesar das evidências que apontavam para a acusação de homicídio. Há fortes de indícios de relação pessoal entre Tomic e o agressor.

Já Nedjo Draskovic violou seriamente o Estado de Direito ao negar-se a atender sessões da Suprema Corte da República Srpska em Banja Luka por um período de quase quatro anos. Alega-se que ele teria, desta forma, recusado-se a fazer seu trabalho e demonstrado não cumprir as exigências do cargo de juiz. Além disso, ele falhou em decidir sobre vários casos estabelecidos por sua cota de casos a julgar. Em 1999, ele julgou um total de 59 casos (52% de sua cota), em 2000 julgou 71 (65% de sua cota) e apenas um caso foi julgado nos primeiros nove meses de 2001.

Em resposta a um inquérito do Alto Conselho Judicial da República Srpska, Draskovic afirmou que ele estaria pronto para participar das sessões da Corte Suprema se recebesse um apartamento de três quartos, uma vez que teria tal direito por ser juiz. No entanto, não há base legal para tal exigência, contrária à lei. Apesar disso, ele foi instalado em apartamento da República Srpska em Bijeljina, avaliado em mais de KM 120 mil. Este apartamento foi pago pelo governo com o uso de fundos públicos. O fato de a alocação no apartamento não estar de acordo com a lei indica o uso indevido de dinheiro público.

Hasan Pijanic também mostrou total desrespeito ao Estado de Direito ao violar seriamente o direito a um julgamento justo e outros direitos humanos a pessoas acusadas de crimes de guerra na Corte Cantonal de Unsko-Sanski (Federação da Bósnia-Herzegovina). Entre outras violações, Pijanic teria ordenado detenções de suspeitos pré-julgamento, sem quaisquer evidências sobre sua culpabilidade; teria falhado em investigar alegações críveis de maus-tratos e confissões forçadas; e teria falhado em aplicar as Regras da Estrada (*Rules of the*

*Road*). Vários dos casos citados resultaram em violações dos direitos humanos identificadas pela Corte de Direitos Humanos da Bósnia-Herzegovina.

Pijanac também teria envolvido-se em práticas de corrupção relacionadas ao pagamento de taxas aos advogados apontados pela corte. Ele teria, ainda, permitido que atividades ilegais ocorressem no registro de Companhias Cantonais de Unsko-Sanski, enquanto foi responsável de tal órgão, facilitando fraudes.

Já Davor Silic foi removido de seu cargo de vice-ministro da Justiça e da Administração no Cantão de Herzegovina-Neretva (Federação da Bósnia-Herzegovina), proibido de exercer quaisquer cargos oficiais ou eletivos, assim como suspenso de seu cargo de juiz na corte cantonal de Herzegovina-Neretva por ter demonstrado um padrão consistente de obstrução e interferência no Judiciário. Nos anos de 2000 e 2001, Silic interferiu em várias ocasiões no trabalho da comissão responsável pelas indicações do Judiciário, fornecendo instruções em casos particulares.

Vale salientar que nenhuma das intervenções de Silic foi assinada pelo ministro da Justiça, apesar de sua importância. Além disso, ele desfrutava de dois cargos – o de juiz e o de vice-ministro.

Silic também não cumpriu uma ordem judicial de desapropriação de um apartamento que ocupava ilegalmente, o que é totalmente incompatível com suas funções de vice-ministro da Justiça. Ele só cumpriu a decisão da Justiça depois de ser constantemente pressionado pelo EAR. A atitude citada é um claro desafio à implementação do processo de paz e da aplicação do Estado de Direito, afetando o retorno de pessoas refugiadas e deslocadas durante a guerra.

Em outra ação do EAR, Mirlo Bralo presidiu um julgamento em 1998 de um caso em que um croata-bósnio, “BB”, foi acusado de assassinar um muçulmano bósnio em Livno (Federação da Bósnia-Herzegovina). “BB” foi condenado por assassinato e sentenciado a um tratamento psiquiátrico. A sentença foi considerada imprópria e em desacordo com a lei.

Como juiz-presidente da Corte Municipal de Livno durante o julgamento de “BB”, Bralo era responsável por garantir uma conduta apropriada do julgamento. A evidência contra “BB” era irrefutável (ele foi visto atirando na cabeça da vítima), segundo o EAR. Bralo encorajou uma atmosfera altamente intimidante e nacionalista durante o julgamento.

O julgamento envolveu muitas violações das regras substanciais e de procedimentos, como o fato de apenas um especialista ter sido ouvido sobre o estado psiquiátrico do acusado; a aceitação das evidências deste único especialista, apesar de não serem claras, serem fracas e contraditórias; as falhas em ouvir as evidências em favor da vítima; e a falha da corte em apoiar suas conclusões com base em suas próprias razões de decisão.

Ao comentar o caso, a Câmara de Direitos Humanos alertou sobre o contexto de discriminação, uma vez que “BB” é membro da maioria croata do Cantão 10.

Já Katica Tadic, em outra ação do EAR, violou o Estado de Direito ao permitir que o mesmo “BB” saísse livremente após apenas quatro meses de detenção. Tadic ordenou que a detenção hospitalar terminasse e que ele fosse tratado em liberdade. As condições legais para este procedimento não existem e tal decisão só pode ser tomada por um painel de juízes e não por uma única juíza. Além disso, Tadic e “BB” são parentes distantes. A Câmara de Direitos Humanos afirmou que o caso envolve sérias violações dos direitos humanos – incluindo o direito à vida e à liberdade frente à discriminação conforme garante o Anexo 6 do Acordo de Dayton.

Numa outra ação do EAR, Nenad Gvozdic, em sua capacidade judicial, facilitou uma fraude em massa perpetrada às custas Fundo de Pensão e Seguro de Invalidez (FPIO, sigla em inglês) da Federação da Bósnia-Herzegovina. Gvozdic teria facilitado a transferência ilegal de propriedade do Hotel Ero por um preço injustificavelmente baixo do Fundo de Pensão de Mostar (que depois foi fundido com o Fundo de Pensão de Sarajevo, formando o FPIO) para uma empresa criada para este propósito.

Gvozdic permitiu o registro da empresa TUH-Invest na Bósnia-Herzegovina, apesar do fato de que requerimentos legais da Lei de Políticas sobre Investimentos Externos Diretos na Bósnia-Herzegovina não terem sido cumpridos. Ele supostamente afirmou que estava ciente de todas as provisões legais relevantes, mas optou por não segui-las.

Os KM 8 milhões de tal transação foram efetivamente roubados do Fundo de Pensão de Mostar. O então Fundo de Pensão de Sarajevo afirmou ter direito sobre o Hotel Ero porque originalmente proveu os fundos para a construção do prédio.

Em uma audiência pública em 7 de maio de 2001 relatando o leilão do Hotel Ero, Gvozdic violou seu dever de agir imparcialmente ao obstruir o representante legítimo do Fundo de Pensão de Sarajevo de desafiar a validade dos procedimentos de leilão iniciados em 4 de maio de 2001, e por impropriamente evitar que eles participassem do leilão. Gvozdic ignorou os procedimentos iniciados pelo Fundo de Pensão de Sarajevo e procedeu com seu leilão, apesar do questionamento legal iniciado pelo Fundo de Pensão de Sarajevo sobre a validade do leilão e da transferência da propriedade do Hotel Ero em geral.

Gvozdic não agiu de forma imparcial por não ter informado os representantes do Fundo de Pensão de Sarajevo sobre os desenvolvimentos que teriam sérias conseqüências para o caso e que tinham relevância direta para os procedimentos relacionados ao estabelecimento da propriedade do Hotel Ero. Em 28 de setembro de 2001, Gvozdic, como juiz da corte municipal de Mostar I, decidiu que a TUH-Invest era a proprietária do Hotel Ero, baseado em uma negociação direta entre a TUH-Invest e o Fundo de Pensão de Mostar, sem ouvir os agentes legais do Fundo de Pensão de Sarajevo.

#### **4.9**

#### **Críticas ao modo de ação internacional e do EAR**

Um dos principais problemas da Bósnia pós-guerra não é a divisão entre os três grupos nacionais que formam o país, mas sim os confrontos entre as forças locais de cada um desses grupos e os representantes da comunidade internacional (Bose, 2002, p. 6). A análise das ações do EAR entre 1998 e 2002 deixa clara esta disputa entre os grupos locais e a comunidade internacional. Esta disputa é evidenciada nos desafios feitos de forma constante pelos representantes bósnios – especialmente os de origem croata e sérvia – ao não-cumprirem determinações do EAR, ao questionarem sem pudor as instituições do Acordo de Dayton, ao violarem as legislações criadas para a acomodação das partes, ao agirem de maneira corrupta visando ao benefício próprio frente ao bem comum.

É preciso ressaltar que o não-comprometimento das partes com o processo de implementação da paz tem a ver com o fato de não ter havido um envolvimento direto das lideranças sérvio-bósnias e croata-bósnias em Dayton. Desta forma

estas partes mostraram-se um tanto hostis aos esforços de paz. Além disso, desde o primeiro dia em que o Acordo de Dayton foi posto em prática tem havido tensões irreconciliáveis a respeito do substancial poder dado às entidades, do retorno de refugiados, da soberania legal e das responsabilidades do Estado unitário bósnio (Cousens & Cater, 2001, p. 145). A análise das ações do EAR no que se refere a remoções e suspensões de cargos públicos e oficiais demonstra isso, o questionamento das partes no que diz respeito a pontos centrais do plano de paz, como o retorno das minorias e a ordem constitucional estabelecida.

Desde 1997, a comunidade internacional na Bósnia arrogou-se mais poderes de intervenção direta na vida pública da Bósnia, especialmente por meio da figura do Alto Representante, um civil que coordena a missão internacional de supervisão do trabalho de diversas agências. Como vimos, o Alto Representante demitiu funcionários eleitos do governo bósnio por considerar que obstruíam o processo de paz e impunha legislações em instituições que viviam algum tipo de impasse. A comunidade internacional envolveu-se fundamentalmente com a reforma dos sistemas educacional, midiático e judicial do país (Bose, 2002, p. 7).

O envolvimento da comunidade internacional, no entanto, é questionado. A frase paradoxal “poder e falta de poder” é perfeita para a Bósnia. Uma intrusiva presença internacional não produziu os avanços esperados. A falta de habilidade para mudar a balança de poder entre as elites locais e as internacionais – que acaba pendendo para o lado dos últimos, uma vez que as forças locais continuam a causar problemas e são apoiadas pela massa – é um objeto de frustração (Ibid, p. 9). Ou seja, nem a comunidade internacional domina a política interna da Bósnia nem as forças locais o fazem.

As duas fraquezas do envolvimento internacional na Bósnia – o excesso de envolvimento da autoridade internacional nos assuntos domésticos da Bósnia e a conseqüente não-previsão de saída estrangeira do país (Cousens & Cater, 2001, p. 134) – têm relação direta com a idéia central deste trabalho que afirma que a contínua e excessiva ação internacional na política doméstica da Bósnia, o que faz com que o país exerça sua soberania externa, mas não a interna, dificulta a busca, por parte dos bósnios, de soluções para os problemas que enfrentam no processo de implementação da paz. Em vez de a comunidade internacional guiar o processo, ela interfere de forma direta na realidade enfrentada no país. A análise das ações do EAR que acabamos de ver exemplifica essa constante interferência.



Por isso, afirmamos que o Acordo de Dayton não garantiu a paz – ou seja, permanece a violência cultural, de Galtung<sup>21</sup> – à Bósnia, mas sim cessou o derramamento de sangue e fez com que as disputas fossem travadas de outras formas. A Bósnia pós-Dayton está longe de ser o país integrado, multiétnico e auto-sustentável previsto nas discussões que levaram ao acordo de paz em 1995.

As ações do EAR no que se refere a suspensões e remoções de lideranças bósnias de seus cargos, no período de 1995 a 2002, são indicativas desta interferência internacional na política doméstica. Além disso, mostram uma série de casos, de exemplos, do não-comprometimento das partes com a implementação da paz. Esta constante ação do EAR na política doméstica bósnia pode ser considerada como um indicador da dificuldade de os próprios bósnios resolverem seus problemas, assim como um indicador da dificuldade da retirada internacional do país, uma vez que sua intermediação ainda se faz necessária para que a implementação da paz se dê em diversas áreas essenciais.

Com respeito a decisões politicamente impopulares, por exemplo, os partidos locais consideraram, em alguns casos, que é preferível deixar a imposição de tais medidas nas mãos do EAR, criando o que Wolfgang Petritsch chama de “síndrome da dependência”:

“Partidos locais começam a contar, oportunisticamente, com a intervenção política do Alto Representante, especialmente quando se trata de medidas impopulares. Eles podem agir, apesar de estarem no governo, como se estivessem na oposição e defender assim seus objetivos etnonacionalistas sem a necessidade de comprometimento” (Petritsch, 2000, apud Caplan, 2004).

O não-cumprimento das leis de propriedade, que têm o objetivo de garantir o retorno de minorias e refugiados, exemplifica a “síndrome da dependência” à qual Petritsch se refere. Os 48 casos agrupados na categoria 1 podem ser interpretados como uma maneira de evitar medidas impopulares, deixando-as a cargo do EAR. Assim, a retirada de pessoas de imóveis pertencentes a refugiados não foi executada conforme as determinações da legislação de propriedade. Além de esse não-cumprimento legal manter a predominância de um determinado grupo étnico sobre outros ele também evita um mal-estar entre as forças políticas e a população, uma vez que essas lideranças optam por não contrariar os interesses e anseios dos cidadãos de seu grupo étnico.

---

<sup>21</sup> O capítulo dois discute de forma mais aprofundada os conceitos de paz e fim de um conflito.

Desde 1995, a Bósnia não tem significativos partidos políticos que apoiem a integração interétnica. Apesar disso, o sistema multipartidário é o mecanismo primário de representação dos cidadãos e de mediação das diferenças existentes entre os diversos grupos da sociedade. O sistema partidário tem o objetivo de prover um canal institucionalizado para a expressão e mediação de conflitos na sociedade (Bose, 2002, p. 206-207).

A estrutura do sistema partidário influi no nível de integração que pode ser atingido na sociedade. Também influencia na natureza dos arranjos federais e consocionais (*consociational*) de uma sociedade com profundas divisões em seus arranjos institucionais, influenciando ainda no funcionamento de tais instituições. Outro ponto de influência refere-se ao nível de integração que pode ser alcançado em sociedades multiétnicas divididas por meio do desenho deliberado de regras e métodos eleitorais (Ibid, p.207). Não surpreende que o acordo de paz tenha gerado três movimentos políticos (muçulmano-bósnio, sérvio-bósnio, croata-bósnio).

Em uma democracia multiétnica haverá partidos baseados e que destacam as dimensões divisórias dos aspectos étnico-culturais. Entretanto, também haverá partidos que alegam que outras questões são tão ou mais importantes, calcando suas premissas em agendas, identidades e interesses alternativos – embora não necessariamente negando a questão étnico-cultural como de legítima mobilização. A existência de pelo menos alguns partidos políticos de base multiétnica é muito importante para a unidade jurídica e efetiva da uma democracia multiétnica, fazendo com que haja uma orientação interétnica que permite pôr em prática programas voltados para uma linha de cruzamento étnico (Ibid, p. 208).

Na Bósnia, não há partidos significativos de base nacional no país. É irrealista esperar o surgimento de tais partidos, após anos de uma guerra civil polarizadora. Mas o desenvolvimento progressivo de pelo menos alguns partidos significativos de orientação nacional é essencial como força que guiará a vida político-institucional do país se pretende alcançar algum tipo substancial de integração política (Ibid, p. 208-209).

Isso fica claro nos casos de ação do EAR analisados neste capítulo, com os quais percebemos que suspensões e remoções de cargo envolvem, em sua maioria, líderes políticos comprometidos apenas com o grupo étnico que representam. Até mesmo a Justiça reflete tal separação étnica.

Mas a competitividade partidária não está congelada na Bósnia. Há várias evidências de movimentação e mudança. Junto ao crescimento e pluralismo partidário e a diminuição da dominância de um único partido sérvio e muçulmano, alguns partidos grandes modificaram suas estratégias e retóricas em uma direção moderada em resposta às mudanças circunstanciais, como no caso do SDS. Mas o desafio à política nacionalista não vem de partidos multinacionais, porque estes não existem na Bósnia. O desafio é apresentado por partidos menos nacionalistas, enraizados na mesma comunidade que quer o afastamento político da corrupção, do autoritarismo e de outras elites da época da guerra. Isso leva a uma maior fluidez e competição entre os partidos políticos, mas dentro de três espaços e arranjos distintos e separados, devido à ausência de um grande partido com uma base nacional de apoio. As questões e problemas diários que afetam a vida dos bósnios comuns são muito semelhantes em todos os três grupos, sendo o principal problema a desesperadora situação econômica e o desemprego em massa (Ibid, p. 211 e 212).

Há indícios de que em meio à política nacionalista, promovida e protegida pelo sistema eleitoral que garante a representação por meio de cotas étnicas, bolsões de resistência podem existir, especialmente onde há manifestação antinacionalismo e o surgimento de uma sociedade civil (Pugh & Cobble, 2001, p. 29).

Ironicamente, a Bósnia do século XXI enfrenta, em termos essenciais, os mesmo problemas de coesão que deram início à desintegração do Estado iugoslavo. Mas, ao contrário da Iugoslávia, a unidade jurídica da Bósnia é garantida pelas potências ocidentais – leia-se Estados Unidos e a atual União Européia. Mas sua efetividade mantém-se como uma questão sem resposta. A configuração do sistema partidário da Bósnia pós-guerra não apenas faz com que um Estado fraco e descentralizado seja um fato consumado, mas suprime o debate a respeito das estruturas federais e consocionais (*consociational*) do país previsto pelo Acordo de Dayton. Também há limites rígidos à eficácia potencial de afetar a integração por meio do mecanismo eleitoral (Bose, 2002, p. 214-215).

#### 4.10 As bases para a consolidação do plano de paz

É errado tomar Dayton como um acordo legitimador da divisão. Mas também não se pode negar que há um limite tênue entre a divisão e o compartilhamento do poder, incluindo tanto o compartilhamento de instituições quanto de entidades territoriais com ligações especiais a outros países (Sisk, 1996, p. 94, apud Bose, 2002, p. 205). O mais interessante no caso bósnio é a aplicação de uma série de tecnologias institucionais para o gerenciamento de sociedades democraticamente divididas, especialmente artificios ligados ao federalismo e à consociação (*consociation*, reconhecimento mútuo e autonomia, e a divisão de poder entre os diferentes segmentos de uma sociedade plural) (Bose, 2002, p. 205).

A transição para uma democracia pacífica tende a ser baseada na premissa de que há um senso de reconciliação nacional de baixo para cima e de cima para baixo. Em sociedades divididas em processo de paz não se deve apenas ampliar o centro político moderado persuadindo os extremistas a participar de negociações, eleições e da renovação das instituições sociais. Mas também é preciso aprofundar a prática da moderação na sociedade como um todo (Sisk, 1996, p. 85, apud Rasmussen, 1999, p. 35).

A filosofia, os valores e crenças necessários para apoiar uma sociedade democrática precisam de tempo para criar raízes e espalhar-se. Mas devem ser nutridos antes, durante e depois das eleições, por exemplo. As eleições que seguem o primeiro pleito são tão importantes como a que marca o retorno à democracia (Rasmussen, 1999, p. 35).

Laue (1991, apud Rasmussen, 1999, p. 39-40) recomenda que para que o processo de implementação dê certo o acordo:

1. Seja conjunto e satisfaça as necessidades e interesses de todas as partes não sacrifique os valores-chave dos envolvidos;
2. Seja duradouro para que as partes não o repudiem mesmo em períodos de mudanças políticas;
3. Seja amplamente auto-implementado e monitorado, uma vez que acordos não costumam durar se for necessário um elaborado plano de longo prazo para pô-lo em prática;

4. Seja construído com padrões de justiça e não apenas de comprometimento;
5. Seja suficientemente vantajoso para todas as partes, para que a adesão seja mais benéfica do que a não-adesão.

Os cinco itens apresentados por Laue como básicos para que a implementação da paz dê certo devem ser tratados sob a ótica do caso bósnio. Como já foi discutido, especialmente no capítulo três, o Acordo de Dayton pode ser questionado quanto ao fato de satisfazer as necessidades e interesses das partes envolvidas. A não-representatividade dos líderes sérvio-bósnios e croata-bósnios põe em risco o item 1 de Laue, uma vez que evitou a defesa dos valores-chave de todos os envolvidos. Em relação ao segundo ponto de Laue, o Acordo de Dayton inegavelmente tem durado, pelo menos no que se refere ao fim do derramamento de sangue. No entanto, algumas lideranças bósnias não hesitam em questionar a ordem constitucional de Dayton, como vimos na análise das ações do EAR. O terceiro item é central. A idéia de auto-implementação é questionada nesta dissertação e corroborada pelas interferências do EAR, uma vez que identificamos 101 ações de intervenção internacional na esfera doméstica num período de cinco anos em nome da defesa da implementação do processo de paz. Acreditamos assim que não é possível dizer que Dayton é um acordo auto-implementado, mas sim monitorado e, principalmente, garantido pela influência da comunidade internacional. Padrões de justiça e comprometimento fazem parte do acordo, mas, na prática, verificamos nas ações do EAR que o desrespeito a esses padrões é uma constante, seja por parte de autoridade políticas ou judiciais. O quinto e último ponto pode ser visto por um prisma positivo, no sentido de que as partes consideram Dayton como um acordo vantajoso, apesar de todos os pontos aos quais se opõem, uma vez que deu fim à carnificina que marcou a Guerra da Bósnia.

Apenas com a implementação bem-sucedida dos termos do acordo pode haver uma resolução genuína do conflito, o que significa que as causas assim como as manifestações conflitantes foram removidas. Essa fase da resolução representa o período em que os termos do acordo são implementados. Como o sucesso da implementação depende do (re)estabelecimento e manutenção das relações funcionais duradouras e de capacidades institucionais, é durante esta fase

que a reconciliação e a reconstrução pós-conflito devem ocorrer (Rasmussen, 1999, p. 40).

#### 4.11

#### Os limites à implementação do Acordo de Dayton

O EAR reconhece que a paz na Bósnia, apesar dos vários avanços conquistados após a assinatura do Acordo de Dayton, ainda não é auto-sustentável. Entre os desafios que o país enfrenta estão a construção de instituições fortes e efetivas; o fortalecimento do Estado de Direito; a reforma da economia e do sistema de polícia e a completa transformação das estruturas de defesa e inteligência<sup>22</sup>.

A análise de 101 ações do EAR nos levou a concluir que a separação dos grupos étnicos que formam a Bósnia pós-guerra é uma realidade, que deixa distante o objetivo de consolidação de um Estado multiétnico, autônomo e auto-sustentável. As interferências do EAR na política doméstica indicam que as partes ainda não estão prontas para lidar com a implementação total do acordo de paz, de modo a integrar os grupos que vivem no país. A política de identidade ainda é manifestada nas relações intergrupais, como observamos nos casos analisados em que as autoridades agiam de modo a favorecer seu grupo étnico frente a um outro grupo, em geral, minoritário.

As bases fixadas pelo Acordo de Dayton – sejam elas de representação política por meio de cotas ou a criação de um órgão internacional que interfere na política doméstica – são essenciais para a aplicação da política de identidade na Bósnia, contribuindo para o fato de os ex-beligerantes não conseguirem conviver de maneira integrada. As cotas garantem que os representantes de um determinado grupo vão agir em nome de seus representados. Em áreas em que há uma minoria, esta costuma sofrer com esse tipo de organização. Em alguns casos, nem mesmo os representantes minoritários conseguem agir politicamente, pois têm suas ações bloqueadas pelas autoridades do grupo majoritário. Assim, podemos dizer que as cotas de representação política não garantem a representação de fato das minorias, permitindo que um grupo se sobreponha a outro. O arranjo do Acordo de Dayton,

---

<sup>22</sup> Ver [www.ohr.int](http://www.ohr.int).

portanto, não colabora para a integração, mas sim para a separação, uma vez que está calcado nas diferenças entre os grupos.

O EAR e suas ações tentam compensar esta falta de integração e cooperação intervindo em assuntos domésticos. Isto abre caminho para o questionamento da soberania interna da Bósnia, já que o órgão que representa a comunidade internacional age numa série de questões internas, pondo em xeque a autonomia do Estado bósnio.

Concluimos também que a intervenção do EAR impede que as partes busquem saídas para seus problemas de integração por conta própria. Sempre que há uma dificuldade no processo de implementação civil do Acordo de Dayton, o EAR age de maneira a garantir o cumprimento do plano de paz. Desta forma, obriga as partes e agir de maneira a cumprir as determinações do acordo e a cooperar. Se, por um lado, a intervenção do EAR mostra que as partes não estão dispostas a colaborar por conta própria, por outro, indica que essas mesmas partes não conseguem resolver seus problemas de maneira autônoma, uma vez que há a intervenção do EAR. Assim, uma pessoa cujo julgamento foi calcado em questões étnicas, por exemplo, não consegue solucionar seu problema por meio dos usuais trâmites legais. O EAR terá de agir de modo a punir os que aplicaram uma política de identidade no julgamento.

As ações do EAR garantem uma cooperação e uma integração que podemos considerar artificiais, pois são impostas em vez de serem espontâneas. Este cenário de constante intervenção internacional na esfera doméstica fortalece a criação de um ambiente de falta de confiança mútua, de falta de comprometimento com o acordo de paz e de ausência do componente multiétnico no país, corroborando a separação entre os grupos étnicos e religiosos. Esse tipo de interferência impede o desenvolvimento de laços de confiança e de mecanismos autônomos para a solução pacífica das controvérsias.

A política de identidade que rege a Bósnia pós-guerra faz com que não haja uma previsão para a saída das autoridades internacionais do país, uma vez que são elas que garantem a convivência pacífica entre as partes. Como vimos, elas intervêm de modo a garantir um julgamento justo, o cumprimento das leis de retorno e propriedade de refugiados e das minorias e o não-questionamento da ordem constitucional criada pelo Acordo de Dayton. Surge então o dilema da intervenção que gera a necessidade de se manter a intervenção.

Por isso, podemos afirmar que a Bósnia pós-Dayton, embora seja internacionalmente reconhecida como um único Estado, na prática, é um país dividido entre três grupos, os quais visam à consolidação de seus interesses frente à busca de um interesse nacional comum, como vimos nas ações de várias autoridades políticas e judiciais do país. Portanto, a grande questão que se coloca neste cenário é como e quando a comunidade internacional deixará de agir na Bósnia, deixando os ex-beligerantes por conta própria, uma vez que o Estado multiétnico ainda está longe de ser uma realidade.