

3 Bósnia-Herzegovina

3.1. Introdução

Neste capítulo será realizado o primeiro estudo de caso, o da BiH, e da operação de paz autorizada pelo CS para coordenar a implementação do acordo de paz de Dayton¹¹ (“APD”), a Missão das Nações Unidas para a Bósnia-Herzegovina. A UNMIBH foi, à época, a maior operação de paz já realizada pela ONU, contando com a participação de diferentes agências internacionais, Estados-membros e ONG’s de diversas naturezas para trabalhar com a reconstrução da BiH, em um esforço que se prolongou inclusive após o fim de seu mandato, através do monitoramento realizado pela UE.

Em 3.2 abordaremos de maneira concisa a evolução da guerra na BiH, mostrando a evolução do conflito, desde a declaração de independência da república bósnia e o aumento da participação internacional, até a celebração do APD, em 1995. O acordo tinha como alvo principal assegurar condições favoráveis ao retorno dos refugiados e dos DI’s para suas regiões de origem, trazendo inovações ao campo.

Na seção 3.3 trataremos à discussão a atenção dada pelos *peacekeepers* aos elementos verificadores do DSI durante o desenvolvimento da UNMIBH. Iniciando com considerações gerais sobre a missão, analisaremos cada verificador em uma subseção: em 3.3.1 discutiremos a reforma e reestruturação da polícia e do poder judiciário, ambos não inteiramente finalizados; em 3.3.2 serão discutidas as medidas que levaram ao sucesso do DDR, mostrando a participação de diversos atores e agências internacionais; finalmente, em 3.3.3, discutiremos a questão dos refugiados e DI’s, principal preocupação do APD. O estudo realizado nesta seção é complementado por dados e estatísticas levantados junto à ONU e suas agências,

¹¹ O título do APD é *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*.

de maneira a perceber a evolução dos programas e a lógica da segurança no *peacekeeping* ao longo da presença da UNMIBH, produzindo efeitos duradouros em longo termo.

Em 3.4 traremos uma síntese do estudo, levantando algumas considerações sobre o desenvolvimento da UNMIBH, seus sucessos e limitações. Através desta análise esperamos comprovar nossa hipótese, levantada no capítulo 2, de que a garantia da segurança nas operações de paz levaria ao seu sucesso. Por ser tratada pela ONU como bem sucedida, a UNMIBH deveria ter privilegiado tais aspectos de segurança, inclusive os elementos tomados como verificadores do DSI. Isto permitiria o estabelecimento de um cenário livre de ameaças militarizadas à sociedade e, com isso, a consolidação da paz no Estado poderia ser obtida.

3.2. A História do Conflito

Em 1992, diante de um cenário de crise econômica e do enfraquecimento da proteção dada às minorias na Iugoslávia, especialmente nas regiões sérvias e croatas (Duncan, 1994; Zagar, 2000), a Bósnia-Herzegovina (“BiH”) declarou sua independência, optando por formar um Estado composto por diversas etnias em detrimento de fazer parte de uma Iugoslávia majoritariamente sérvia (Cousens e Cater, 2001, p. 19).¹² Contudo, a BiH encontraria pronta resistência sérvia, auxiliada pelo Exército Nacional Iugoslavo (“ENI”), que lutava contra forças bósnias e croatas; estes últimos, por suas vez, também lutava entre si: era uma guerra de todos contra todos (Cousens, 2002, p. 536). A tensão étnica já existia, mas a independência bósnia serviu como ponto de ebulição para a guerra que aconteceria nos anos seguintes.

Diversos cessar-fogos e acordos políticos foram celebrados e violados, pois não havia nem o estímulo político, nem a coerção necessária para fazer com que as partes cumprissem o que fora acordado. As lideranças sérvias e croatas

¹² A BiH já possuía estruturas que possibilitariam a convivência entre as diferentes etnias que compunham seu território. Seu poder executivo, por exemplo, era exercido por uma câmara composta por dois muçulmanos, dois croatas, dois sérvios e um representante das etnias minoritárias, garantindo que acesso ao poder aos diferentes grupos étnicos bósnios (Cousens e Cater, 2001, p. 27).

manifestavam pouco interesse na resolução pacífica dos conflitos, estimulando a violência e buscando aumentar seu poder à custa dos esforços da ONU e dos Estados que participavam do auxílio humanitário. Genocídio, campos de concentração e de estupros e a tortura eram partes das táticas de guerra adotadas por todos os lados, não sendo apenas efeitos da violência (Kaldor, 2001; Skjelsbæk, 2001; Wilmer, 2002). Nem a presença da ONU, através da Força de Proteção das Nações Unidas (“Unprofor”), foi capaz de impedir tais agressões.

Uma participação internacional mais efetiva esbarrava em questões políticas consideradas de maior importância naquele momento, como o colapso soviético e a invasão do Kuwait pelo Iraque: apesar dos efeitos na região, a crise bósnia não tinha a atenção devida. Os EUA tomavam a questão como pertinente à Europa e esta receava agir militarmente, optando por saídas diplomáticas e pressões junto ao CS (Duncan, 1994). Somente a partir de 1993 os EUA se voltaram para o caso, apoiando a UE e a ONU no desenvolvimento de ações militares e processos de mediação. A combinação de poderio militar – especialmente com a entrada da Organização do Tratado do Atlântico Norte (“Otan”) – e o maior envolvimento internacional levaram à mudança no equilíbrio de poder no território bósnio. Isto fez com que os líderes das repúblicas a aceitem discutir de maneira pacífica as contradições existentes, mais em função da coerção do que de um real interesse em negociar: não houve um *mutually hurting stalemate*, mas sim uma colaboração “imposta” (Cousens e Cater, 2001, p. 26). As discussões entre os representantes das partes levaram à assinatura do APD, encerrando os conflitos em outubro de 1995.

O APD previa a divisão do território da BiH com a criação de duas entidades políticas – a Federação da BiH (“Federação”) e a República Srpska (“RS”) – que acomodariam as diferentes etnias. Enquanto a RS seria predominantemente composta por bósnios sérvios, a Federação era composta majoritariamente por bósnios muçulmanos e croatas.¹³ O controle político seria bicameral, com cada uma das entidades representada em nível federal, nos Poderes Executivo e Legislativo. Ficaria sob a responsabilidade do Alto Comissariado da ONU a coordenação dos esforços para o cumprimento do

disposto no acordo (Cousens e Cater, 2001; ICTJ, 2004a). Para assegurar a implementação do APD, o CS aprovou a criação de uma operação de *peacekeeping* coordenada pela ONU, a UNMIBH.

O seu mandato, orientado pelo capítulo VII da Carta da ONU e prorrogado por diversas vezes até 2002¹⁴, previa tarefas relacionadas à garantia de segurança civil¹⁵, reforma da força policial, condições de retorno para os refugiados e apoio logístico para a realização de eleições e da reconstrução econômica e social.¹⁶ A ONU retomava o controle da operação após as negociações de Dayton, mediadas pelos EUA e pela Otan, através da maior operação de *peacekeeping* de sua história, envolvendo esforços próprios e de OIG's regionais, como a UE e a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (“OSCE”), além da assistência de ONG's de diversas naturezas.¹⁷

UNMIBH's mandate was to contribute to the establishment of the rule of law in Bosnia and Herzegovina by assisting in reforming and restructuring the local police, assessing the functioning of the existing judicial system and monitoring and auditing the performance of the police and others involved in the maintenance of law and order (ONU, 1996?, sp.).

Estes componentes foram estabelecidos em nível nacional, com sedes em diversas partes do território, de acordo com as pretensões estratégicas do APD (Cousens e Cater, 2001, p. 46). A Força Tarefa da Polícia Internacional das Nações Unidas (“IPTF”) era o braço principal da ONU para a implementação do acordo, participando dos processos de reforma institucional que garantiriam que as condições de segurança fosse obtidas e, conseqüentemente, abrissem espaço para as reformas políticas, econômicas e sociais na BiH.

¹³ Um mapa mostrando a composição étnica das entidades bósnias está disponível no *site* da OTAN em <<http://www.nato.int/maps/ifor/m960819e.gif>>. Acesso em 15 de novembro de 2005.

¹⁴ Conforme as resoluções 1.088 (1996), 1.144 (1997), 1.174 (1998), 1.247 (1999), 1.305 (2000), 1.357 (2001), 1.420 (2002), 1.421 (2002) e 1.423 (2002) do CS.

¹⁵ Ao final da guerra, havia três forças regulares principais, que seriam o Exército Bósnio-Sérvio, o Exército da Bósnia-Herzegovina e o Conselho de Defesa Croata, sendo o primeiro o mais forte militarmente (Kaldor, 2001). Junto a eles estavam dezenas de forças irregulares, como grupos mercenários estrangeiros e polícias locais reforçadas por civis armados, com atuação apoiada por forças regulares. Sobre os grupos militarizados, Kaldor, 2001, p. 47.

¹⁶ O sumário do mandato da UNMIBH, fracionado em diversas resoluções, está disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmibh/mandate.html>>. Acesso em 20 de setembro de 2005.

¹⁷ Cousens e Cater (2001, p. 38) apresentam um breve resumo das responsabilidades delegadas pelo APD. Nesta mesma obra (:40), há uma tabela designando o contingente de enviados para cada uma destas comissões.

3.3.

O Dilema de Segurança Interno na Bósnia-Herzegovina

A guerra na Bósnia atraiu a preocupação de uma grande diversidade de agentes, de natureza estatal e não-estatal. Organizações intergovernamentais e ONG's buscavam proporcionar um campo de atuação estável para o desenvolvimento dos trabalhos das forças de paz na região, em conformidade com os princípios defendidos pela ONU para o *peacekeeping* multidimensional. Com a assinatura do APD, as atenções da comunidade internacional se voltaram para garantir a sua implementação. De modo semelhante ao modelo bifásico de Miall et al (1999) apresentado em nosso capítulo 2 e que nos serve como referência teórica neste trabalho, o APD foi moldado de maneira a garantir dois objetivos, que eram o fim dos conflitos e a reconstrução viável de um Estado bósnio, respectivamente as etapas negativa e positiva:

to accomplish the former, the agreement detailed an elaborate calendar of commitments for separating and drawing down the armed forces of the Bosnian Serbs, on the one side, and the Bosniac-Croat Federation, on the other. To accomplish the latter, the agreement included a postwar constitution and a wide range of provisions to deal with such varied aspects as refugees' repatriation, elections and democratization, human rights, and reunification (Cousens, 2002, p. 539).

O APD não foi necessariamente o melhor acordo que se poderia obter, mas foi o único que conseguiu acabar com os confrontos e se dispôs a tentar rearranjar a situação encontrada na BiH, mesmo que sendo silencioso em alguns pontos (Cousens e Cater, 2001, p. 45). Tais lacunas, ao mesmo tempo em que facilitaram a adesão das partes ao acordo, obrigaram os *peacekeepers* a desenvolver os programas de segurança, tais como o do desarmamento, em momento posterior, convencendo os ex-combatentes a aderir a eles. A preocupação com a segurança foi colocada como aspecto principal do acordo (Cousens e Cater, 2001, p. 53), através de medidas que, em longo prazo, objetivavam que os grupos belicosos não tivessem nem a capacidade, nem o interesse de retornar ao cenário de guerra. No acordo se buscava atingir a paz, impedindo o retorno da violência e reformando as instituições estatais, de maneira a oferecer estímulos e garantias que auxiliassem e estimulassem o retorno dos refugiados, principal preocupação do APD (ICG, 2002b, p. 25).

A Força de Implementação (“Ifor”)¹⁸ e, a partir de 1997, a Força de Estabilização (“Sfor”) promoveram medidas para a redução de armamentos e de forças militares no território com base em uma proporção pré-estabelecida, atacando as questões da macro-segurança e micro-insegurança. À IPTF coube a proteção das populações civis através da reforma e reestruturação policial e judiciária, com o propósito maior de reconstruir as estruturas de *law enforcement* no modelo ocidental¹⁹: estas instituições teriam um caráter desmilitarizado e livre de motivações políticas, sem a presença de acusados de crimes de guerra e com treinamento conforme padrões internacionais²⁰, dando o caráter de isenção necessária para a realização de suas tarefas (Cousens e Cater, 2001; ICG, 2002b). Através destas reformas, associadas à promoção do desarmamento e desmilitarização da sociedade, haveria um aumento na sensação de segurança e confiança nas relações sociais, favorecendo o retorno dos refugiados e DI’s para seus territórios de origem.

Entretanto a IPTF tinha capacidades restritas, em função de seu mandato e tamanho: ela era um grupo desarmado e de tamanho reduzido que deveria auxiliar as partes oferecendo treinamento aos membros das forças policiais locais, monitoramento e inspeção dos procedimentos e instalações a serem utilizados, além da prestação de consultoria às autoridades locais acerca das questões práticas que surgissem (ONU, 2003?, sp.). Tais características a faziam assemelhar-se mais das forças de paz das missões de *peacekeeping* tradicionais do que o esperado no novo intervencionismo, o que poderia prejudicar o desenvolvimento de seu mandato. As forças militares presentes, por sua vez, faziam o possível para não se envolverem com as questões pertinentes ao papel de polícia. Contudo a IPTF, em função de suas capacidades limitadas, se mostrava por diversas vezes inábil para lidar com desafios surgidos durante o cumprimento de seu mandato, carecendo do auxílio da Ifor/Sfor.

Ao mesmo tempo em que deveria colaborar para a reconstrução da estrutura policial na BiH, a IPTF deveria monitorar e inspecionar seus trabalhos,

¹⁸ A resolução 1.031 (1995) deu a Ifor poderes correspondentes àqueles da UNPROFOR e determinava que as partes colaborassem com as forças internacionais. Em diversas resoluções, o CS reafirmou a capacidade da UNMIBH de agir valendo-se de todos os meios necessários.

¹⁹ Conforme anexo 11 do APD.

relatando à ONU eventuais problemas. Isto se agravava com a insuficiência de pessoal e a dependência de ajuda externa, estando sujeita aos desmandos de seus governos e às disparidades de preparação de seus oficiais. Ainda que formada por um corpo preparado²¹, os recursos da IPTF se mostraram inadequados às exigências encontradas na BiH, seja para o papel de *enforcement*, seja para a reforma das instituições do Estado que se reconstruía. Estas dificuldades levaram o CS a aditar o mandato originalmente outorgado, tornando a IPTF mais preparada para os desafios dela exigidos. Trabalharemos com os aspectos de implementação do APD entre os anos de 1996 e 2002, apresentando o seu desenvolvimento durante este período.²²

3.3.1.

A Reforma Policial e das Estruturas Judiciárias

Ao final da guerra havia cerca de quarenta mil ex-soldados em forças policiais oficiais e não-oficiais (Cousens e Cater, 2001; BICC, 2004; ICTJ, 2004a), muitos deles participantes de massacres durante os anos de 1992 e 1995. Isto contribuía para as incertezas em relação às intenções da polícia como instituição. Se a suspeita de que estes policiais tomaram parte nas violências étnicas promovidas durante os anos de guerra não era suficiente para levá-los a um julgamento, a sua permanência nas fileiras policiais não poderia acontecer, pela própria necessidade de se criar uma instituição que transmitisse segurança à população (ICG, 1996, p. 14), ajudando a superar o DSI.

²⁰ A importância do treinamento das forças policiais na BiH foi mencionada na resolução 1.168 (1998) do CS.

²¹ O Secretário-Geral reportou, logo no início da missão, problemas na preparação e formação das forças que comporiam a IPTF, em função da pouca experiência dos policiais civis enviados. O CS também se manifestou sobre o assunto, através das resoluções 1.107 (1997) e 1.305 (2000). Estes problemas foram eventualmente solucionados, através da ação conjunta da ONU e dos Estados-membros no processo de seleção dos agentes.

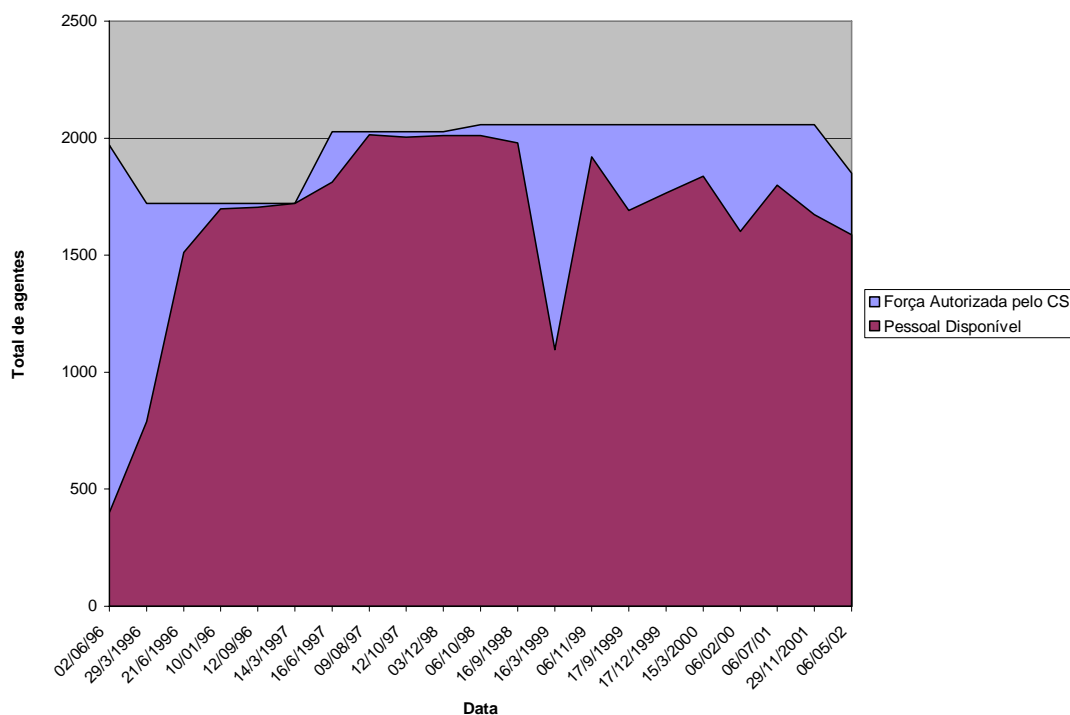
²² As informações e dados expostos neste capítulo são baseados em relatórios fornecidos pelo Secretário-Geral ao CS entre os anos de 1996 e 2002, a menos quando explicitamente apontado. Documentos produzidos por ONG's serão considerados nesta análise, mas devidamente especificados, assim como pesquisas acadêmicas. Os relatórios trabalhados correspondem aos documentos S/1995/987, S/1995/1031, S/1996/83, S/1996/210*, S/1996/460, S/1996/820, S/1996/1017, S/1997/224, S/1997/468, S/1997/694, S/1997/966, S/1998/227, S/1998/491, S/1998/862, S/1999/284, S/1999/670, S/1999/989, S/1999/1260, S/2000/215, S/2000/529, S/2001/571, S/2001/1132, S/2002/618 e S/2002/1314. Sua periodicidade era determinada pelo CS, variando entre três e seis meses, conforme suas resoluções 1.035 (1995), 1.144 (1997) e 1.423 (2002).

Para solucionar os problemas na polícia, a IPTF promoveu uma abordagem eficiente, ainda que dificultada pela presença de *spoilers* no processo. Inicialmente era preciso garantir a capacitação profissional dos policiais; posteriormente se buscava a redução do contingente em atuação, seguindo-se a inserção de minorias na polícia. O total de policiais autorizados seria de vinte mil, divididos em onze mil e quinhentos na Federação e oito mil e quinhentos na RS. Através destas medidas, a UNMIBH pretendia estabelecer a confiança no processo que se desenvolveria, promovendo a cooperação das entidades na reconstrução e reforma das instituições e, com isso, promover novamente a convivência harmoniosa entre as etnias, superando a cultura de violência que surgira com a guerra.

Mesmo que ao fim do mandato da UNMIBH estes números não tenham sido atingidos, restando cerca de vinte e cinco mil policiais registrados na BiH, todos os agentes foram treinados pela ONU, sendo considerados aptos a exercer sua função. A inserção de minorias nas fileiras policiais foi bem sucedida, representando cerca de 15%; na Federação, enquanto na RS os números estabilizaram em torno de 9%.

Apesar deste sucesso em termos quantitativos, nem tudo ocorreu como esperava a ONU. Acreditava-se que as partes cooperariam para atingir o disposto no APD, mas houve comportamentos distintos entre as duas entidades. Ambas impuseram obstáculos para o cumprimento do acordo, especialmente a RS, de maioria sérvia. As barreiras iam desde a discriminação policial até a obstrução do oferecimento de justiça, através das dificuldades de colaboração nas investigações e demora no processo decisório judicial; na Federação, muita da resistência vinha das áreas predominantemente croatas. Reconhecidas estas dificuldades, o CS estendeu e prorrogou o mandato da IPTF por algumas vezes, aumentando seu contingente²³. Com isso, os serviços prestados por ela foram mais bem adequados às necessidades percebidas na BiH, ainda que não completamente estruturado para o formato que se mostrava necessário: muito dano já havia sido feito e a recuperação seria demorada.

²³ Como determinado, por exemplo, pelas resoluções 1.103 (1997) e 1.107 (1997) do CS.



Quadro 1 – Presença da IPTF
(Fonte: Relatórios do Secretário-Geral para o CS)

A IPTF estabeleceu alguns pontos que deveriam ser atingidos, para que a segurança civil fosse restabelecida no território bósnio. Entre estes objetivos estavam o monitoramento das forças policiais locais – com a ajuda da Sfor – para garantir a liberdade de circulação dentro da BiH e não apenas nas entidades, o controle do retorno dos refugiados e DI's e a realização das eleições em setembro de 1996, o que requeria a capacitação dos agentes policiais locais para o exercício destas tarefas. Estas medidas correspondem à reforma policial. Uma outra preocupação presente era a de inserir minorias na instituição policial, de forma a estimular o retorno dos refugiados, em função da identificação destes com a autoridade que deveria protegê-los, quando aconteceria a reestruturação da polícia. Por a guerra civil ter tido motivação étnica, era preciso demonstrar que o novo Estado seria capaz de acomodar todas as etnias em sua estrutura, garantindo o acesso das minorias às instituições estatais.

A atuação da IPTF começou pela garantia de livre circulação entre as entidades. A prática de estabelecer *checkpoints* era muito comum entre as polícias bósnias, servindo para reprimir a passagem de etnias distintas da maioria em determinadas regiões. Isto era particularmente preocupante nos bloqueios

rodoviários, com carros portando placas de outras regiões sendo parados e revistados. Estes bloqueios impediam o livre trânsito entre as entidades, dificultando o retorno dos refugiados e estimulando atos de violência policial contra cidadãos. Inicialmente foi proibido o estabelecimento de bloqueios por mais de trinta minutos numa mesma localidade, exceto com a autorização – cada vez menos freqüente – da IPTF. A Sfor participou desta verificação, visto que a RS se recusou manifestamente a aceitar tal regulação; era uma forma de tentar coagir a entidade e tornar a proibição eficaz. Por parte da Federação, a aceitação formal foi imediata.

Ainda assim, denúncias eram apresentadas a IPTF sobre os bloqueios ilegais por ambas as partes. Nas três primeiras semanas após a sua proibição, cerca de quarenta *checkpoints* ilegais foram identificados pelos *peacekeepers*; antes da proibição, eram cerca de trezentos bloqueios diários. A preocupação em reprimir tais práticas se manteve e foi citada nos relatórios seguintes, até o início de 1999, mas a relação entre os policiais e a IPTF era como um jogo de gato e rato: quando um bloqueio era interrompido pelos *peacekeepers*, outro *checkpoint* era montado em outro lugar.

A solução tomada pela UNMIBH para este tal problema contou com a colaboração de seus braços civis, através da padronização das placas dos automóveis e, posteriormente, com a adoção de uma carteira de motorista comum às entidades, evitando a distinção entre membros de uma ou outra entidade sem que uma verificação mais apurada fosse realizada. Estas medidas aumentaram em cerca de 100% o volume de circulação entre entidades em menos de um ano após a sua adoção.²⁴ Estas padronizações também contribuíram para que o número de viagens de ônibus entre as entidades fosse facilitado, possibilitando o aumento ainda maior da circulação dos indivíduos. Contra o pretexto de que a ausência dos bloqueios aumentaria a criminalidade, a polícia foi instruída a substituir os *checkpoints* de automóveis por patrulhas móveis, mais ágeis na repressão aos delitos. Ao mesmo tempo em que a segurança era buscada, medidas de caráter não-material eram estimuladas, colaborando com a integração étnica na sociedade.

²⁴ Conforme documento S/1998/862.

Outra preocupação da IPTF era em relação ao treinamento policial, seja daqueles que já estavam em atuação, seja dos aspirantes ao cargo. Esta preparação da força policial permitia que os agentes fossem mais bem capacitados para lidar com situações diferentes daquelas encontradas durante a guerra, ou seja, a polícia agora não seria mais o elemento de proteção de determinada etnia ou grupo político, mas representaria toda a sociedade bósnia que se formava. Para tanto, todos os policiais ativos deveriam se submeter aos cursos promovidos pela IPTF para serem credenciados e autorizados a permanecer em seus cargos. Estes cursos eram três: um informativo, com a duração de dois dias, sobre os procedimentos da IPTF; um curso de uma semana sobre dignidade humana, ensinando-lhes o papel da polícia numa sociedade democrática; e um curso de transição de três semanas, condensando o aprendizado de uma academia de polícia. Era uma forma encontrada pela IPTF e pelo Alto Comissariado da ONU de unificar e padronizar as práticas e procedimentos policiais nas duas entidades, com vistas à unificação das polícias em um futuro próximo.

A participação da Federação neste processo foi mais intensa que a da RS, como pode ser percebida pelo próprio volume de agentes enviados para a realização dos cursos, a partir do ano de 1997. Ainda que as duas entidades possuíssem diferentes cotas de policiais autorizados pelo APD, a proporção de policiais da Federação envolvidos com o treinamento era maior, com sua conclusão um ano antes da RS. Contudo, mesmo na Federação, havia a presença de *spoilers*, como os oficiais em áreas predominantemente croatas que ainda mantinham posturas discriminatórias em relação a outras etnias.

Entidade	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Federação	6.822 (59%)	11.500 (100%)	11.500	Tarefa Completa		
RS	2.955 (34,7%)	6.500 (76,4%)	8.500 (100%)			
Total	9.777	18.000	20.000			
Fonte: Relatórios do Secretário-Geral para o CS.						

Tabela 1: IPTF – Cursos informativos para a polícia

Entidade	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Federação	5.705 (49,6%)	10.344 (90%)	11.500 (100%)	11.500		Tarefa Completa
RS	900 (10,5%)	5.793 (68%)	6.846 (80,5%)	8.500 (100%)		
Total	6.605	16.137	18.346	20.000		

Fonte: Relatórios do Secretário-Geral para o CS.

Tabela 2: IPTF - Curso sobre dignidade humana

Entidade	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Federação	648 (5,6%)	6.397 (55,6%)	11.500 (100%)	11.500		Tarefa Completa
RS	N/D ²⁵	599 (7%)	3.269 (38,4%)	8.500 (100%)		
Total	648	6.996	14.769	20.000		

Fonte: Relatórios do Secretário-Geral para o CS.

Tabela 3: IPTF - Curso de transição

Todos os vinte mil agentes autorizados passariam por algum tipo de especialização para que pudessem atuar em áreas específicas, como no combate ao terrorismo, crimes financeiros ou controle de distúrbios civis. Isto permitiria a consolidação de uma força policial mais competente, treinada nos moldes ocidentais de qualidade, que era o padrão de referência assumido pelos *peacekeepers*. Conforme o treinamento era realizado e a capacitação dos agentes locais era feita, a IPTF delegava maiores responsabilidades para as autoridades locais, como na administração das academias de polícia e na condução de inquéritos, buscando construir bases para uma instituição policial auto-sustentável. Isto seguia o modelo descrito por Licklider (2001), quando a segurança era transferida gradativamente ao controle local, mostrando o poder do Estado. Toda esta preocupação com o alto nível de preparação da polícia se reverteria em uma sensação de segurança para a população, que se sentiria mais confiante em relação à instituição policial, cada vez mais afastada da imagem de um corpo politizado que defenderia o Estado, passando a vê-la como um instrumento garantidor de segurança civil. O treinamento seria mantido através das academias construídas em Sarajevo e Banja Luka e financiados pelos fundos de assistência policial da UNMIBH; as forças internacionais continuariam a auxiliar ao processo fornecendo o treinamento das forças especiais.

²⁵ Este curso somente teve início na RS em janeiro de 1998.

Ainda visando a melhoria da instituição policial, a IPTF desenvolveu um sistema de habilitação baseado na concessão de licenças aos agentes. Este sistema atuava através de três etapas: na primeira, todos os aspirantes e agentes deveriam preencher um detalhado cadastro; em um segundo momento aconteceria a concessão de autorização provisória para que continuassem a exercer o papel de polícia; enquanto isto, uma investigação mais detalhada era feita e, quando encerrada, a concessão definitiva de licença poderia ser ou não outorgada (ICG, 1999a; ICTJ, 2004a). O caminho até a conclusão deste processo em 2002 foi dificultado especialmente pela pouca colaboração das autoridades da RS. Estas eram apontadas pela ONU em diversos relatórios como não cumprindo o disposto nos anexos do APD, impedindo a superação da cultura de violência na BiH. Especialmente na RS, mas não exclusivamente, havia atos de violência contra cidadãos retornados de outras etnias, seja por outros cidadãos, seja por parte das próprias autoridades policiais. Enquanto se percebia a alta incidência destes crimes, o retorno de refugiados e DI's era prejudicado. Algumas vezes o alvo da agressão eram os próprios agentes da IPTF, vistos pela população como associados aos outrora "inimigos", como no caso da agressão ocorrida em Foca, em 1999.

Medidas tomadas	Autorizações concedidas
Corpo autorizado	20.000
Autorizações emitidas	16.803
Autorização permanente	15.786
Número de vetos e revogações	481
Pendentes	281
Fonte: Relatório S/2002/1314 do Secretário-Geral para o CS.	

Tabela 4: IPTF – Licenciamento Policial (situação ao final da missão)

A resposta da IPTF a estes desafios veio na intensificação do treinamento dado às forças locais. Houve também grande preocupação em se formar agentes preparados para lidar com as diferentes culturas existentes na BiH, de maneira a superar a sensação de insegurança da população ao lidar com oficiais de outra etnia. À medida que a investigação social dos candidatos era concluída, as autorizações e vetos eram concedidos. As mudanças na polícia ainda aconteciam

através da reestruturação de seu corpo, com a entrada de membros das minorias étnicas, diluindo a proporção das etnias majoritárias nas entidades. Neste quesito os maiores empecilhos decorriam das tensões étnicas. A IPTF buscava estabelecer padrões rigorosos para superar a cultura de violência no pós-guerra, tentando proporcionar a convivência harmoniosa entre as diferentes etnias. Entretanto, parte da responsabilidade por estes atos vinha das autoridades políticas locais – principalmente na RS –, que deveriam se preocupar com a supressão da violência, mas estavam ligadas direta ou indiretamente a ela, demonstrando que as atividades políticas e de poder ainda se confundiam com o papel do *gangster* (ICG, 1999a; Cousens e Cater, 2001), o que tornava a ajuda militar mais necessária do que o desejado:

deliberate violence to civilians was no less an effective instrument for political consolidation by the parties after the war than it was during it. Yet preventing this violence was a task neither wanted by IFOR, which was permitted but not obliged to undertake it, nor suitable for IPTF (Cousens e Cater, 2001, p. 65).

A integração multi-étnica nas polícias das entidades durante o processo de reestruturação do corpo policial era problemática. A convivência entre as etnias era tensa e as medidas que deveriam proporcionar sua integração eram recebidas com certa hostilidade. Ao contrário do sucesso da proposta de uniformização das placas de automóveis, a proibição do uso de símbolos distintivos entre as forças policiais da Federação não foi bem recebida pelos oficiais. Na RS, por exemplo, o uso de insígnias distintivas durou até o final de 2001, mesmo com a adoção de novos uniformes em 1999. O comportamento dos policiais nas áreas croatas da Federação não era diferente. Quando não era a discriminação positiva, através de símbolos e posturas, havia diversos empecilhos para a inserção das minorias nos quadros policiais. Segundo os relatórios do Secretário-Geral para o CS, a discriminação contra membros de minorias era gritante durante este período. Há relatos de que estes tinham o porte de armas negado, sob a alegação de que não havia armamento suficiente para todos os agentes, ainda que a ONU tenha reportado por diversas vezes depósitos ocultos de armamento pertencente à polícia e que ultrapassavam as quantidades permitidas pelo APD²⁶.

²⁶ Estas buscas foram mencionadas a partir do relatório S/1997/966 até o relatório S/1999/1260, inclusive. Maiores informações sobre estas verificações serão oferecidas quando tratarmos do desarmamento.

A distinção entre as etnias continuava evidente nas relações institucionais, pois acabava por se refletir nas condições sócio-econômicas: a inclusão na polícia de membros dos grupos étnicos diferentes do predominante na região implicaria na saída de membros deste grupo. Isto gerava problemas políticos, sociais e econômicos que os governos locais gostariam de evitar, como a desocupação de imóveis de refugiados e deslocados pelos policiais da etnia dominante (Cousens e Cater, 2001). Os programas de reintegração que seriam desenvolvidos deveriam abordar os problemas destes indivíduos, buscando inseri-los em outras atividades econômicas e garantindo condições dignas de sobrevivência. No entanto, havia a preferência por parte das autoridades das entidades em restringir o acesso das minorias a certos cargos públicos: “[e]fforts to depoliticize law enforcement and foster ‘multiethnic policing’ can go only as far as Bosnia’s structures of political authority” (Cousens e Cater, 2001, p. 61). Apesar disso, a presença de cotas para minorias étnicas na polícia era um fator de segurança à população civil, que se via representada por seus pares na instituição encarregada de manter a ordem social, facilitando a aceitação da nova estrutura estatal. Sem esta representação nas estruturas estatais de segurança, os membros de minorias étnicas poderiam se sentir ameaçados e retomar a postura belicosa assumida durante a guerra, fazendo surgir o dilema de Clausewitz às avessas (Miall et al, 1999; Licklider, 2001). Através do trabalho constante desenvolvido pela IPTF junto às autoridades locais, esta resistência foi superada, levando à completa inclusão das minorias nas forças de segurança pública, correspondendo, em 2001 à cerca de 15% do total na Federação e 6% na RS.

Novembro de 2001		Maio de 2002	
RS	Federação	RS	Federação
3,2%	11,3%	4,9%	15,5%
Fonte: Relatório do Secretário-Geral para o CS.			

Tabela 5: Presença de minorias étnicas na polícia

Finalmente, ajudando a consolidar uma identidade nacional bósnia, a IPTF se preocupava em fornecer treinamento para que policiais da BiH integrassem programas de *peacekeeping* desenvolvidos pela ONU, como no caso da República Democrática do Congo, onde cerca de sessenta oficiais bósnios de diversas etnias

fizeram parte da missão.²⁷ Isto facilitava a integração nos corpos policiais locais e a aceitação de instituições em comum entre as duas entidades, objetivo almejado desde o início pelos *peacekeepers*.

Em dezembro de 2001, com a aceitação e implementação de um código de práticas e posturas por ambas as entidades, a reforma e a reestruturação da polícia foram consideradas bem sucedidas, com a tarefa de monitoramento da instituição sendo passada para a responsabilidade da UE.

Apesar da violência e despreparo policial terem sido em parte suprimidos, resta claro que os resultados foram obtidos pela presença das forças militares da Ifor/Sfor (Cousens e Cater, 2001, p. 57); a instituição policial ainda carecia de outras estruturas institucionais para que seu sucesso em longo prazo fosse atingido, especialmente após a saída das forças internacionais. Todos os esforços até então desenvolvidos visavam aumentar as relações de confiança entre as partes e a estrutura que se buscava reconstruir. A reforma policial com a conseqüente formação de uma instituição unida, treinada e apolítica, era a principal tarefa de longo prazo da IPTF, o que não afastava outras preocupações da agenda da UNMIBH. A polícia não apenas se mostraria capaz de proporcionar a idéia de segurança e de conciliação entre os diferentes grupos sociais, mas possui grande importância neste objetivo (Licklider, 2001, p. 705). Pelos critérios de sucesso discutidos no capítulo anterior, podemos dizer que houve êxito no desenvolvimento da polícia. A instituição foi criada e a adesão ao seu corpo foi facultada a todos e, por vezes, estimulada, como no caso das minorias étnicas. Os relatórios e documentos trabalhados apontavam também a redução do enfrentamento da polícia com eventuais *spoilers*. A polícia também se mostrou capaz – auxiliada pela IPTF – de desempenhar as funções a ela outorgada, como o monitoramento de bloqueios irregulares e a administração dos cursos de preparação de agentes. O sucesso destas medidas não suprimia a necessidade do estabelecimento de um sistema judiciário eficiente, legitimando a atuação policial.

Na BiH pós-Dayton o sistema judiciário estava seriamente prejudicado, sendo considerada pelo ICTJ (2004a, p. 5) como um caso típico do dilema da transição de justiça, com a demanda por justiça maior do que a oferecida pelo

²⁷ Conforme documentos S/2001/1132, S/2002/618 e S/2002/1314.

Estado, seja por falta de capacidade ou interesse político. Durante o período de guerra, a justiça era promovida e executada pelos grupos militarizados em combate; o processo de renovação desta instituição deveria ser executado desde as suas bases, valendo-se do *know-how* das agências envolvidas no processo de reconstrução. A manutenção de um sistema de justiça baseado em critérios étnicos, tal como durante a guerra, prejudicaria o oferecimento da reconciliação entre as partes, afetando a formação de um ambiente de segurança e colaboração para o restabelecimento da sociedade bósnia.

Contudo, diferentemente da reforma policial, o poder judiciário não conseguiu atingir o resultado desejado pelas forças de implementação: mesmo depois de sua saída, a ONU reconhece que o estado de direito ainda não fora atingido na BiH, tendo ela sido incapaz de retirar o caráter eminentemente político do campo legal. Diversos problemas foram percebidos e, em parte, solucionados; as agências internacionais responsáveis pela reforma respondiam instrumentalmente a problemas considerados estruturais²⁸, propondo soluções imediatas que não atingiriam a questão em sua essência, produzindo resultados insatisfatórios em longo termo.

A preocupação inicial da IPTF no campo legal era a preparação de um novo código penal e processual para a Federação. Tal empreendimento foi desenvolvido juntamente com uma comissão internacional de *experts* e ficaria conhecido como Programa Internacional de Assistência ao Treinamento para Investigações Criminais²⁹ (“Piatic”) e foi o foco de ação da UNMIBH entre 1997 e 1998³⁰. A IPTF e a Piatic prestavam, ainda, consultoria para a polícia local sobre a adequação de procedimentos e políticas ao acordado no APD, auxiliando também no processo de certificação da polícia.

Somente a partir de 1998, com a resolução 1.184 do CS, que a estrutura judiciária começou a ser considerada um ponto a ser trabalhado e melhorado. Apesar da IPTF ter autonomia na sua atuação para a reforma judiciária na BiH, esta resolução ratificou seu papel, devendo auxiliar as entidades a aprimorar o provimento de justiça no níveis locais e nacional, através da criação do Programa

²⁸ Conforme S/1999/1260.

²⁹ No original em inglês, *International Criminal Investigative Training Assistance Programme*.

de Verificação do Sistema Judiciário³¹ (“PVSJ”). Ambas as entidades se mostraram favoráveis ao projeto, dispondo-se a colaborar com a IPTF para que a estrutura judiciária fosse reformada. Mas ao longo da reforma, a postura colaborativa não se concretizou por inteiro: as autoridades obstruíam o provimento de justiça, tornando lenta a verificação dos processos e impedindo a colaboração entre entidades.

O sistema judiciário na BiH era por demais oneroso e ineficaz: sua estrutura era maior do que a alemã, considerada a maior e mais cara da Europa (ICG, 2002a, p. 13). A ONU destaca que a proporção de juízes e advogados nos tribunais bósnios era de 1:2³²; ainda assim, os tribunais bósnios estavam sobrecarregados, com processos simples correndo durante meses e a execução da sentença, quando autorizada, levando outros tantos. Seu corpo demasiadamente grande era fruto do compromisso assumido no APD de manter as instituições descentralizadas, garantindo às entidades a autonomia buscada ainda na década de 1970. O APD delegou a administração da justiça às duas entidades, criando dois sistemas judiciais distintos e sem coordenação central clara, mesmo com a existência de uma instância superior (ICG, 2002a, p. 13); entretanto havia uma corte central, a Corte Constitucional, que seria em tese o órgão mais forte do poder judiciário (Bose, 2002, p. 65), mas que não foi respeitada pelas entidades. Agravando o quadro, havia o desinteresse das autoridades locais em cooperar com os processos judiciais, com a falta de pessoal administrativo que pudesse dar andamento aos feitos (ICG, 1999a, p. 13). Todavia, apenas com o relatório S/1999/670 é que esta deficiência foi explicitamente reconhecida. A demora em se abordar a reforma das estruturas legais na BiH pode ter contribuído para o insucesso nesta área, com o reconhecimento não só da ONU³³, mas também de outras ONG’s (ICG, 1999a, p. 26) de que a lei não predomina no território bósnio.

³⁰ Conforme documentos S/1997/468, S/1997/694 e S/1997/966.

³¹ No original em inglês, *Judicial System Assessment Programme*.

³² Conforme documento S/1998/227.

³³ A principal preocupação da IPTF era com a integração entre polícia e judiciário, que seria a forma idealizada para o restabelecimento do estado de direito. Contudo, a ONU reconheceu explicitamente – conforme S/2002/618 – que a lei não retornou ao território bósnio, ainda que a reforma policial tivesse sido realizada com sucesso. Este é um ponto considerado problemático e que deve ser tomado como prioridade pelas autoridades bósnias e pela UE, para a manutenção do que já fora conseguido.

Esta divisão no campo legal deixava o oferecimento de justiça e reconciliação relegado aos limites territoriais das entidades; o que acontecia fora delas praticamente não era relatado à outra, ainda que assim previsto pelo APD e pelo PVSJ. Os cidadãos da BiH eram protegidos primariamente pela jurisdição da entidade em que residiam; os tribunais superiores eram utilizados apenas quando houvesse leis nacionais que complementassem as locais (ICG, 1999a, p. 3). A Federação e, especialmente, a RS promoviam regulamentos conforme seu bel-prazer, sem verificar junto ao PVSJ e a IPTF a compatibilidade deste ordenamento com o sistema da outra entidade. O sistema judiciário da Federação era dotado de mais cortes e tribunais, com uma descentralização maior do que na RS; ambas, entretanto, sofriam dos mesmos problemas, especialmente de coerência nas suas decisões (ICG, 2002a, p. 17). Isto acabou por gerar sistemas de justiça étnica, com um grupo se sobrepondo ao outro, através de pressões por resultados “justos” conforme o local da aplicação (ICG, 2002a). Casos envolvendo uma etnia e julgados por magistrados de outra eram apontados como distorcidos ou parciais; as partes reclamavam o “direito” de serem julgados por seus iguais. Da mesma forma, juízes se sentiam pressionados a sentenciar privilegiando uma etnia ou outra, de maneira a preservar as suas decisões. A proposta de cotas étnicas para os cargos de magistrados tinha como objetivo garantir a imparcialidade nas decisões, mas acabou provocando um efeito contrário ao desejado, acentuando as diferenças e tensões entre etnias.

Esta situação evidenciava que, ainda que os bósnios fossem, em tese, iguais perante a lei, este discurso estava condicionado à situação financeira daqueles em litígio, sua importância política e, especialmente, sua etnia: “[i]f the rule of law is defined as the condition according to which all persons, both individuals and government itself, are subject equally to its provisions, then the law cannot be said to rule in Bosnia” (ICG, 2002a, p. 1). A estrutura legal bósnia era extremamente politizada e para a sua superação seria necessário o emprego de uma vontade que parecia não haver nas entidades, que ofereciam diversos empecilhos para a melhoria da estrutura, inclusive através da intervenção direta de políticos do alto escalão (ICG, 1999a, p. 17).

A seleção e indicação dos magistrados eram feitas pelo ministro da Justiça das entidades e propostas ao corpo legislativo destas, com a sua aprovação

condicionada a aceitação dos partidos políticos; os mandatos outorgados não têm um prazo estabelecido, podendo os novos ministros requisitar a saída dos magistrados, conforme seu interesse político (ICG, 1999a, p. 8). Esta forma de escolha acaba por privilegiar o nepotismo, ratificando e consolidando os problemas encontrados durante o sistema comunista e deixando a instituição numa incômoda posição de dependência.

Aumentando a esfera de dependência do judiciário, havia ainda a carência da ajuda da polícia para que os processos tivessem andamento. Muitas das dificuldades encontradas eram partes da herança processual deixada pelo governo comunista da antiga Iugoslávia: na BiH a polícia tinha grande papel no trabalho investigativo e acusativo, restando competência quase que residual aos magistrados. Agravando a situação de falta de liberdade de ação, havia a intrusão política nestes julgamentos, fazendo com que determinados réus tivessem sua condenação relaxada por indicação política ou por designação de processos a juízes parciais (ICG, 1999a; ICTJ, 2004a). Observadores internacionais relataram que a polícia se recusaria a prestar informações aos juízes sobre atividades criminosas relacionadas às questões étnicas por diversas razões, muitas vezes por estar diretamente envolvida: “[d]epending on the personalities involved, the relationship between the courts and the policie in such instances can range from uneasy to hostile” (ICG, 1999a, p. 12). Faltava transparência na sua atuação, pois o Poder Judiciário não era independente e havia pressão política por demais em torno de suas atividades.

Para superar esta insegurança e garantir que não houvesse pressões sobre os magistrados, promotores e testemunhas, a IPTF e a UNMIBH criaram um corpo especializado – a polícia judiciária – que deveria garantir a preservação de um ambiente neutro e apolítico que não prejudicasse a imparcialidade das decisões judiciais³⁴. A pressão se dava, especialmente, sobre os membros mais inexperientes da estrutura judiciária, que eram coagidos por políticos, criminosos e policiais (ICG, 1999a, p. 14). A polícia judiciária deveria garantir a liberdade de ação dos magistrados e também proporcionar a execução das sentenças, especialmente nas questões imobiliárias, que envolviam o despejo de membros de

³⁴ Conforme S/1999/989 e resoluções 1.168 (1998) e 1.184 (1998) do CS.

maiorias étnicas, principalmente de policiais que ocupavam ilegitimamente os imóveis de refugiados e deslocados. Este papel se tornou mais fácil após a IPTF determinar, em 2000, que policiais que ocupassem imóveis irregularmente perderiam sua licença de trabalho.

Tendo isto em vista, a UNMIBH e a IPTF promoveram o recadastramento dos magistrados e promotores de justiça, em um sistema semelhante ao de veto e licenciamento realizado com a polícia, acrescentando nesta seleção o recebimento de críticas da população aos serviços prestados. Os membros do poder judiciário deveriam prestar informações sobre suas atividades atuais e durante a guerra, de maneira a tornar a seleção transparente e demonstrar para a população que os ocupantes de postos de autoridade não se relacionaram com a violência étnica praticada durante os conflitos de 1992 e 1995. O recadastramento, tal como feito na polícia, buscava assegurar a lógica do *peacekeeping*, i.e., resultados duradouros. Entretanto, diferentemente do processo policial, onde havia candidatos em número superior ao pretendido, havia falta de juízes para ocupar os cargos: os juízes experientes teriam sido mortos durante a guerra ou estariam afastados de seus cargos (ICG, 1999a, p. 13), o que dificultava ainda mais a reforma do campo da justiça em curto prazo.

Além de ser uma medida que tornaria mais claro o caráter apolítico que a estrutura legal desejava criar, este processo de recadastramento e formação de banco de dados dos magistrados ajudaria no processo de superação das tensões e na problemática da justiça étnica. Era preciso que os tribunais fossem compostos a partir de um pensamento pluralista, a fim de assegurar que as diversas nacionalidades fossem representadas. Mas isso não foi suficiente para promover a sensação de justiça, nem na redução da interferência política no trabalho dos magistrados: era preciso dissociar aqueles que iriam julgar daqueles que detinham o poder político e, principalmente, daqueles que eram réus.

A IPTF buscava a reformulação dos papéis dos juízes, de maneira a adequá-los também a padrões internacionalmente reconhecidos, como era o desejo da comunidade internacional. A idéia de justiça anteriormente existente precisou ser modificada para que estes novos padrões pudessem ser respeitados (ICG, 2002a, p. 56) afastando a imagem de nepotismo e dependência de outros órgãos,

para dar maior independência ao judiciário. A preocupação das partes em Dayton foi garantir a autonomia política de cada entidade, mesmo que subordinada a uma autoridade internacional. Esta solução, contudo, se mostrou problemática, pois criava duas realidades distintas, tanto em termos de polícia, quanto em instrumentos legais e burocráticos, dificultando a colaboração entre os dois lados para a superação da insegurança civil. As instituições compartilhadas pelas duas entidades eram fracas demais para que pudessem servir de suporte para a reconstrução do Estado bósnio, especialmente se considerarmos a pouca colaboração dos dois lados, principalmente da RS (ICG, 1996, p. 27).

A falta de cooperação entre as autoridades das duas entidades políticas deixou empecilhos na busca de reconciliação entre as partes. A preocupação dos *peacekeepers* de levar os acusados de crimes de guerra ao tribunal internacional³⁵ acabou por negligenciar o processo de fortalecimento das instituições locais de justiça (ICTJ, 2004a, p. 5), resultando nas dificuldades encontradas ao longo da UNMIBH. As atenções voltadas para o tribunal internacional ajudaram também a evidenciar a diferença no comprometimento entre as duas entidades na busca por conciliação e justiça: enquanto a Federação se dispunha a entregar criminosos para julgamento, demonstrando maior confiança na instituição, a RS não oferecia tal ajuda, tornando os processos e procedimentos demasiadamente longos. A consolidação de um tribunal de jurisdição nacional carecia da colaboração das autoridades locais, ainda que fosse benéfica para o que se propunha fazer:

[b]y dealing with war crimes on the state level, Bosnia would show both its citizens and the outside world that it was capable of coming to terms with all the crimes committed in its multisided war, and neither victor's nor victim's justice was being dispensed (ICG, 2002a, p. 22).

A condenação destes criminosos de guerra é importante para que se dêem justificativas para as vítimas e para a comunidade internacional de que a justiça será feita. Entretanto, a abordagem de crimes de menor gravidade deve ser tomada como prioridade também, não só para a resolução do DSI, mas também para que haja o respeito às instituições policiais e judiciárias (ICTJ, 2004a, p. 5).

A reforma legal na BiH, por si só, não garantiu a sensação de segurança esperada pelos *peacekeepers*, dificultando a resolução do DSI: enquanto na

Federação os esforços para a conciliação e justiça eram concretizados, ainda havia grande apego às antigas práticas na RS, o que dificultava a superação das diferenças entre os grupos. Os obstáculos foram percebidos principalmente em função da pluralidade de normas e dos diferentes níveis de regras no Estado, isto tudo associado ao fato de que a comunidade internacional não adequou seu modelo de ação a uma estratégia compreensiva frente às dificuldades encontradas.

Em comparação aos esforços e recursos despendidos pela comunidade internacional, os resultados da reforma judicial foram insatisfatórios (ICG, 2002a). Havia dificuldades no tocante à colaboração das partes envolvidas porque a aplicação das leis e a atuação da polícia não aconteciam de modo semelhante nas duas entidades: enquanto na Federação a reforma foi maior, na RS a adoção do novo código de leis se deu apenas no aspecto penal, com o processo sendo o da antiga Iugoslávia, que conferia poderes à polícia de investigação e de aplicação da lei, não à estrutura judiciária. As partes se comprometiam formalmente a adotar as mudanças, mas na prática isto não ocorria (ICG, 2002a; ICTJ, 2004a). A ONU demonstrou maior preocupação com a reforma do campo legal entre os anos de 1998 e 1999, mas entre os anos de 2000 e 2001 os relatos se voltaram a colaboração entre polícia e os órgãos de justiça. Em 2002, os documentos do Secretário-Geral passaram a ressaltar a inadequação dos resultados obtidos.

Como resultado das reformas nestas duas áreas, a ONU aponta que o sucesso fora obtido e o mandato da IPTF cumprido. Em seu relatório S/2002/1314 o Secretário-Geral da ONU listou as tarefas da IPTF nos campos policial e judicial como divididas em seis classificações: reforma policial, reestruturação policial, desenvolvimento do sistema criminal, construção de instituições e cooperação entre polícias, instrução popular e participação no sistema ONU de *peacekeeping*. Todas e cada uma destas categorias teriam sido completadas com sucesso, o que permitiu que o trabalho de monitoramento fosse transferido para a UE. Ao mesmo tempo em que se garantia a segurança – a confirmação da etapa negativa do *peacekeeping* –, procurava-se reconstruir e reforçar as instituições estatais – a etapa positiva –, através de processos coordenados e simultâneos: as ações eram desenvolvidas em ambos os campos.

³⁵ Sobre a sua composição, ver APD e resolução 1.166 (1998) do CS.

As polícias das entidades cooperavam entre si, produzindo resultados notáveis, com ambas as entidades atingindo padrões de excelência; houve o desenvolvimento de programas de conscientização da população sobre seus direitos e obrigações, levando a polícia a se comportar de maneira ética e profissional. As forças especiais de polícia agora são integradas, com a polícia de fronteiras patrulhando quase todo o perímetro bósnio. Mesmo em face da fraqueza sistêmica enfrentada pelo sistema judicial bósnio, a cooperação entre a polícia e a estrutura legal foi considerada boa, principalmente no tocante a legislação criminal, após o processo de renovação dos magistrados e promotores. O sucesso obtido nestas áreas pôde se refletir na questão do desarmamento e desmilitarização dos grupos políticos, bem como nas taxas de retorno dos deslocados.

3.3.2. Desarmamento, Desmilitarização e Reintegração

As soluções encontradas para o problema do DDR dos grupos militarizados na BiH estão intrinsecamente ligadas às reformas policial e judiciária promovidas pela IPTF a partir de 1996. Tanto o DDR quanto as reformas da polícia e da estrutura judiciária tinham como objetivo reduzir o risco de violência contra a população e de tornar o arranjo do pós-guerra mais justo para as partes. Assim, conforme expusemos no capítulo 2, as medidas para prevenir o retorno da violência nas operações de paz multidimensionais eram desenvolvidas de maneira coordenada. Isto fazia com que as diferentes ações executadas se aproximassem umas das outras e demonstrassem às partes o efetivo envolvimento e preocupação internacional com a resolução daquele problema.

Desejava-se reduzir o número de policiais no Estado para cerca de 30% do total existente quando da assinatura do APD. Em uma sociedade consumida pelo conflito, como a bósnia, dispensar mais de vinte mil indivíduos de sua ocupação econômica e social – nas forças policiais e nas milícias não-oficiais – era algo difícil, ainda mais se considerarmos a cultura de violência existente após três anos de intenso conflito, reforçada por outros tantos de tensões e agressões menos noticiadas. Mas, em prol dos objetivos acordados no APD e para garantir a

segurança da própria população, era preciso agir desta maneira: é mais eficiente promover a desmobilização e reintegração dos indivíduos do que tratá-los como ameaça a segurança do Estado (Licklider, 2001, p. 705). Como a polícia e seus membros estavam envolvidos nos atos de violência étnica promovidos durante a guerra, era imperativo tornar a instituição e seus membros confiáveis à população civil em geral, eliminando agressores de suas fileiras e reintegrando-os à sociedade. O oferecimento de condições claras e explícitas para integrar as forças policiais a todos os interessados aumentava o número de oportunidades para a população contribuir para os esforços de reforma policial; concomitantemente, as agências de auxílio civil promoviam oportunidades de integrar segmentos sociais à nova economia que se buscava reconstruir e, desta forma tentar evitar que ex-combatentes fossem relegados à marginalidade, garantindo a macro-segurança.

Uma outra questão que devia ser resolvida era a grande quantidade de armas existentes no país. As repúblicas que compunham a Iugoslávia comunista possuíam grandes quantidades de armas, fornecidas pelas duas superpotências, em razão da sua importância durante a Guerra Fria. Isto explicaria a origem do armamento usado pelas partes durante os conflitos entre 1992 e 1995. Ao final da guerra, parte deste armamento foi absorvida pelas forças policiais e outras tantas foram entregues aos *peacekeepers* para atingir os números previstos no APD; mas houve a manutenção irregular de armas pela polícia, como forma de se proteger de agressões da outra entidade, no caso de um novo conflito. O APD não previa soluções diretas para este problema, determinando apenas que houvesse a redução de armamentos, evitando que indivíduos e grupos mantivessem a posse de suas armas, contribuindo para a micro-insegurança. Restava à IPTF, com o auxílio da Sfor, a missão de reduzir as armas para níveis “considerados adequados”, pois as lacunas deixadas no acordo de paz serviram, em boa medida, para trazer as partes a um consenso. Assim, a solução encontrada para o DDR na BiH acabou por se mostrar como uma consequência do esforço de reconstrução da instituição policial, porque as medidas implementadas nesta repercutiriam, de maneira integrada, no processo de DDR.

O APD determinava a reforma do comando militar da BiH, unificando as forças existentes no pós-guerra, então divididas entre as três grandes etnias. A coordenação e integração das forças armadas deveriam ser frutos de um esforço

em conjunto das duas entidades e do governo nacional (Cousens e Cater, 2001, p. 64).

Apesar de não haver disposição expressa sobre como a desmobilização dos grupos armados aconteceria, esta ocorreu concomitantemente ao desenvolvimento das forças policiais locais e nacionais. A coexistência de instituições estatais de segurança e de grupos armados durante a implementação do acordo de paz poderia colocar em risco a implementação do acordo de paz. Da mesma forma, era necessário envolver as partes na desmobilização, o que tornava o ambiente de implementação delicado.

Pela própria ausência de instrumentos formais voltados para o DDR, deve-se encarar o processo de desmobilização na BiH de uma maneira ampla, percebendo na atuação da UNMIBH os passos para tal objetivo. Destarte, podemos considerar como primeira etapa da desmilitarização da sociedade bósnia a preocupação da IPTF em assegurar a liberdade de movimento dentro do território. O estabelecimento de políticas que proibiam a prática do *checkpoint*, como discutido no tópico anterior, se voltou como solução para este problema. Se a desmilitarização implica na garantia das condições de segurança para o desmembramento dos grupos paramilitares, assegurar que estes terão livre trânsito pelo território outrora em conflito, inclusive em locais onde etnias diferentes da sua são predominantes, é um ponto importante para o seu sucesso. Como visto durante a análise da polícia, a proibição dos bloqueios policiais foi bem sucedida, possibilitando já em 1998 o aumento da circulação de indivíduos e veículos entre as entidades em 100%, comparado aos números dos anos anteriores.

Após desenvolver estas vias para a livre circulação no território bósnio e percebendo a grande quantidade de grupos armados no território bósnio, a IPTF buscou colocar estes grupos como subordinados a Sfor para que sua atividade – especialmente as forças especiais que atuavam na RS – pudesse ser mais bem controlada e reprimida, conforme o relatório S/1997/694 do Secretário-Geral para o CS. Após o mês de agosto daquele ano, os grupos militarizados seriam considerados ilegais, sendo tratados como criminosos pelas forças policiais estatais. Através desta repressão esperava-se a adesão dos paramilitares aos programas de cadastro de policiais da IPTF. Ao mesmo tempo em que isto era

feito, os responsáveis pelo *Civil Affairs* desenvolviam medidas para consolidar a confiança entre as partes no processo de *peacekeeping*. Dentre estas medidas estavam mecanismos de proteção aos direitos humanos e a identificação de áreas de instabilidade, buscando prevenir o retorno dos conflitos étnicos. A transformação dos grupos militarizados em partidos políticos para a disputa das eleições municipais foi uma outra forma de desenvolver o processo de desmilitarização na BiH, integrando os ex-combatentes na sociedade.

A desmilitarização da sociedade bósnia foi considerada completa bem antes da conclusão de outros processos, como a reforma policial. O relatório S/1997/966 foi o último a se referir a estes grupos não-oficiais, informando ao CS a sua integração à polícia regular e a inserção dos ex-milicianos nos programas de treinamento fornecidos pela IPTF. A macro-segurança – o fim dos grupos armados na sociedade – foi buscada logo nos dois primeiros anos do mandato, com vistas ao não prejuízo das demais etapas de implementação do APD.

Se as respostas aos esforços para a desmilitarização foram conseguidas em um espaço de tempo curto, no campo do desarmamento os esforços empreendidos demoraram mais para surtir efeito. Ao final de 1997 a IPTF passou a promover diligências – anunciadas ou não – para assegurar que as cotas estabelecidas no APD eram respeitadas. Os números considerados ideais se dariam na proporção de 5:2:2 entre a República Popular Federal da Iugoslávia (“RPMF”), a Croácia e a BiH, respectivamente. A proporção referente a BiH correspondia ao somatório das duas entidades, numa razão de 2:1 entre a Federação e a RS. Oficialmente, estes valores foram atingidos ao final de 1997 (Cousens e Cater, 2001, p. 55), através da colaboração das duas entidades, ainda que sob acusações de uma parte ou outra de não cumprimento do acordado; a inspeção mútua, juntamente com a IPTF, ajudou a superar estas desconfianças. A proporção referente ao armamento militar foi a forma encontrada para manter o equilíbrio de forças dentro do território bósnio e assegurar que cada uma das entidades pudesse dissuadir a outra de agressão, ao mesmo tempo em que ficava impossibilitada de promover um ataque contra a outra (Cousens e Cater, 2001, p. 53): ainda assim, este equilíbrio era artificial e se devia à presença da Sfor.

Mas uma quantidade de armamento superior às cotas, inclusive militar, foi mantida escondida pelas polícias das duas entidades, contrariando o acordo de paz. A polícia deveria manter uma arma pessoal para cada agente seu e uma arma pesada³⁶ para cada dez policiais, mas armamentos de grande calibre e de uso militar eram escondidos em depósitos e *bunkers*. Isto demonstrava a falta de comprometimento das autoridades policiais com o processo de desarmamento, refletindo algumas das dificuldades já mencionadas quando da reforma da polícia. Entre 1996 e 1999 aconteceram 1815 inspeções de armas realizadas pela IPTF, 143 delas com o auxílio da Sfor. Foram encontrados armamentos escondidos em 341 diligências (18,8%), 189 delas na Federação e 152 na RS.³⁷ Havia o medo das polícias de que o outro lado retomasse a violência, agindo como durante a guerra. Assim, os corpos policiais escondiam armamento para manter seu poderio bélico frente a eventuais ameaças. As inspeções evitavam o aparecimento deste dilema de Clausewitz às avessas.

Período ³⁸	20/09/97	01/11/97	01/03/98	20/05/98	25/11/98	26/02/99	26/05/99	TOTAIS
	a 30/10/97	a 28/02/98	a 20/05/98	a 31/08/98	a 26/02/99	a 25/05/99	a 25/08/99	
Operações realizadas	563	570	90	176	149	78	189	1.815
na RS	N/D	N/D	N/D	82	56	28	94	260
na Federação	N/D	N/D	N/D	94	93	50	90	327
Existência de depósitos	121	127	8	17	47	6	15	341
na RS	49	57	4	14	21	1	6	152
na Federação	72	70	4	3	26	5	9	189
Total armas apreendidas¹	5.180	1.164	68	136	188	117	228	7.081
Total munição apreendida²	504.000	49.149	4.400	1.410	23.240	826	3.853	586.878
Explosivo apreendido	-	-	-	-	18.3Kg	1.4Kg	1.7Kg	21.4Kg
Legenda:								
¹ Referente ao total de armamento apreendido, incluindo armas permitidas para uso policial, como pistolas e rifles, e armas militares, como lança-foguetes, minas pessoais, antitanque e granadas.								
² Os números se referem aos cartuchos de munição apreendidos								
Fonte: Relatórios do Secretário-Geral para o CS.								

Tabela 6: Diligências da IPTF/Sfor em busca de armas ilegais

³⁶ O relatório S/1999/966 usa a expressão *long-barrelled rifle*.

³⁷ Conforme relatórios S/1997/966, S/1998/227, S/1998/491, S/1998/862, S/1999/284, S/1999/670 e S/1999/989. Somente a partir do documento S/1998/491 houve a especificação sobre quantas buscas foram feitas em cada entidade, o que proporciona o entendimento errôneo – segundo a própria ONU – de maior colaboração na RS do que na Federação.

³⁸ O período compreendido entre 01 de setembro a 25 de novembro de 1998 não é mencionado nos relatórios do Secretário-Geral ao CS.

A partir de 1998, a IPTF, com apoio da Sfor, desenvolveu a Operação Colheita³⁹, que tinha como preocupação principal romper com a cultura da violência existente na BiH de forma a retirar armas e munição da população, evitando a instabilidade social, contrária à produção de um ambiente seguro (BICC, 2004, p. 25) e diminuindo a micro-insegurança. A cultura da violência estava ainda muito presente na BiH e muitos domicílios bósnios tinham armas, seja para a defesa dos moradores, seja porque foram utilizadas durante a guerra e mantidas após o seu final. Desde então, a quantidade de armamentos encontrados nas diligências da UNMIBH passou a ser menor.

A expressão “Operação Colheita” acabou por se tornar um guarda-chuva para as tarefas de desarmamento, contando com esforços combinados da Sfor e membros da sociedade civil, polícia, governo e a Agência de Proteção Civil da ONU (BICC, 2004, p. 25), atingindo os objetivos do desarmamento estratégico, com medidas coercitivas e cooperativas. Qualquer modelo de ação desenvolvido por estas agências visando o recolhimento de armas junto à população era tido como parte dela, mesmo quando não explicitamente apontado. A Operação Colheita atuava através de duas formas, principalmente com a “Colheita Ativa” e a “Colheita Passiva”.⁴⁰ A Colheita Ativa era um modelo que exigia o desenvolvimento de missões coordenadas, com base em um serviço de inteligência e sem comunicação prévia à população. A Sfor auxiliaria as agências nestas missões, aumentando o patrulhamento da região e evitando que se desviassem armas das áreas sob revista, burlando a fiscalização. O modelo da Colheita Passiva envolvia a promoção de programas de devolução voluntária de armas e munição pela população ou o fornecimento de informações sobre a localização de esconderijos, ainda com o auxílio da Sfor, que detinha mandato para revistar residências atrás de armamento escondido. Uma forma de estimular a participação popular era através da promessa de recompensas, como tíquetes de loteria e prêmios. Outra maneira de aumentar os números de armas recolhidas através da cooperação popular era da anistia àqueles que entregassem armas, não precisando justificar a origem do equipamento. Destes dois modelos, a Sfor e as demais agências envolvidas apontavam maior efetividade na Colheita Ativa,

³⁹ No original em inglês, *Operation Harvest*.

⁴⁰ No original em inglês, *Active Harvest* e *Passive Harvest*, respectivamente.

especialmente pela experiência já adquirida em programas semelhantes na Irlanda do Norte, ainda que pesquisas indicassem que a população preferia o desarmamento voluntário (BICC, 2004, p. 26).

Com o sucesso obtido pelos modelos da Operação Colheita, os governos das entidades buscaram formas de realizarem eles próprios processos de redução do nível de armamentos, desenvolvendo programas por conta própria. Nestes casos, a Sfor se eximia – ao menos explicitamente – de promover ações coercitivas, de modo a proporcionar maior credibilidade para a participação oficial: o Estado bósnio assumia tarefas e aumentava sua presença junto à população. Ainda que certa resistência tenha sido notada na RS, os resultados atingidos foram considerados satisfatórios (BICC, 2004, p. 26), mesmo que a quantidade de armas nas entidades ainda supere os limites estabelecidos. Estes são frutos do trabalho em conjunto desenvolvidos pelas diversas agências e autoridades envolvidas no processo de desarmamento além da própria sociedade civil, demonstrando o interesse em progredir rumo à superação do DSI. Esta colaboração foi possível também graças à confiança que se construía na instituição policial, além da transparência nas ações empreendidas.

Da mesma forma como os programas de desarmamento e desmobilização, a reintegração dos ex-combatentes à sociedade bósnia também estava prevista no APD, mas sem a especificação das formas como isto seria feito. Deveriam ser oferecidos a eles incentivos para abandonarem seus grupos, abrindo oportunidades de se juntarem à polícia através dos processos seletivos estipulados pela IPTF dentro daquele corpo de vinte mil agentes, ou de retornarem à vida civil, com o desenvolvimento de suas habilidades profissionais e a abertura de condições econômicas para tal.

A UNMIBH tinha grande preocupação em estabelecer elementos da segurança civil, de modo a recuperar a estabilidade da vida em sociedade; todavia, sua atuação não se limitava apenas ao campo do *law enforcement*. Segundo os relatórios do Secretário-Geral, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (“Acnur”), por exemplo, desde o início de 1997 desenvolveu programas de serviços comunitários para o auxílio da reconstrução das condições para o retorno dos refugiados, através do afastamento dos ex-combatentes do seu

papel de agentes da violência. Além disso, a gama ampla de agências internacionais envolvidas na operação de paz da BiH atuava em áreas sociais distintas e que se complementavam. Exemplos desta ação podem ser vistos nas propostas de consolidação de uma economia de mercado, com a criação de linhas de crédito públicas e privadas pelo Banco Mundial; da promoção da coesão social pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (“Pnud”) através da integração cultural e esportiva; e da capacitação profissional por meio dos treinamentos oferecidos pela Organização Internacional do Trabalho (“OIT”). Através da ação combinada destas e outras agências e instituições, os ex-combatentes teriam oportunidade de emprego e sobrevivência fora da atividade militarizada. A OIT também promovia seminários e palestras sobre condições dignas de trabalho, visando a maior integração entre patrões e empregados e a formação de sindicatos profissionais, como agentes políticos de mudança.

3.3.3. Retorno de Refugiados e Deslocados Internamente

O retorno de refugiados, indivíduos que fogem de seu país por perceberem a existência de ameaças à sua vida (ONU, 1951), é previsto no anexo 7 ao APD (“Anexo 7”) e foi o grande mote para a implementação bem sucedida do acordo de paz: todos os programas e medidas previstos nos anexos do acordo de paz foram formulados para auxiliar o seu retorno ou dele dependem para ser concretizado (ICG, 1996 e 1999c; Cousens e Cater, 2001). Esta oportunidade de retorno à BiH era como um direito irrevogável e inalienável aos cidadãos bósnios e demonstraria a superação por parte dos retornados das condições de insegurança e ameaça que os fizeram buscar abrigo em outras regiões e Estados. Como discutimos no capítulo 2, pode haver paz sem o retorno dos refugiados, mas este só ocorre com a ausência de violência. As respostas a esta demanda foram oferecidas principalmente a partir de três pontos de ação pelos *peacekeepers*: a garantia de segurança, a fim de estimular a ação de retorno; a prestação de ajuda social aos refugiados e DI’s – indivíduos que saíram de seus territórios de origem em função do conflito, estabelecendo-se de maneira provisória em outra região – para a sua alocação em seus antigos domicílios; e a criação das “cidades abertas”,

através de ajuda financeira e política às localidades que voluntariamente aceitarem o retorno destes indivíduos. Este direito de regressar ao seu domicílio e não apenas ao local de origem ia além de qualquer prática ou acordo estabelecido até então (Cousens e Cater, 2001, p. 72).

A combinação destes três elementos ajudou a criar as condições para que o fluxo de retornados se iniciasse. Mesmo assim, este era dificultado por diversas razões: a polícia praticava atos de violência contra os retornados especialmente, mas não exclusivamente, na RS, enquanto parte da hostilidade vinha da população das cidades (ICG, 1999b); a justiça não se mostrava em perfeito funcionamento, atrasando processos de devolução de imóveis para os retornados e não sendo capaz de providenciar a execução de suas decisões; ademais, a própria divisão política sugerida pelo APD, com a divisão do país em duas entidades criava, informalmente, dois grandes bolsões étnicos, que intimidava o retorno de minorias para um deles (ICG, 1999c, p. 32). As autoridades locais resistiam às medidas incentivadoras dos fluxos de retorno de maneira política, administrativa e até mesmo militarmente (Cousens e Cater, 2001, p. 80).

Em quase quatro anos de conflitos, cerca de 1.2 milhões de pessoas fugiram da BiH, em sua grande parte bósnios muçulmanos, que saíram principalmente da atual RS e de áreas de maioria croata em direção a países europeus fora dos Bálcãs; os bósnios croatas fugiram para a Croácia e bósnios sérvios procuraram refúgio na RPFI. Outros tantos foram deslocados de suas regiões de origem, totalizando cerca de dois milhões de pessoas atingidas pelo conflito que tiveram de sair de suas cidades para outras localidades, em função da ameaça iminente de agressão. Entretanto, apesar do Acnur prever o retorno de cerca de quatrocentos mil refugiados ao ano, tais valores não foram alcançados, variando, para mais ou para menos, ao longo do tempo em que a UNMIBH esteve presente. O retorno dos refugiados era tido como prioridade pelo Acnur, IPTF e Força Tarefa para Reconstrução e Retorno⁴¹ (“FTRR”), com estas agências oferecendo as condições para a volta dos afetados pelos conflitos; entretanto, cerca de oitocentos mil destes preferiram permanecer em países estrangeiros, recusando-se a voltar à BiH (Cousens e Cater, 2001, p. 72).

⁴¹ No original em inglês, *Reconstruction and Return Task Force*.

Desde 1996 o Secretário-Geral reconhecia os esforços da UNMIBH e do Acnur – principal agente neste campo – para implementar o Anexo 7. O Alto Comissariado da ONU também assumiu um papel de destaque neste campo, contribuindo para o planejamento da Operação de Repatriação e Retorno 1997⁴², que traçava as políticas de repatriação e retorno durante os anos de 1997 e 1998; nesta época foi criada também a FTRR, responsável pela operacionalização dos esforços no campo. As soluções para o problema dos refugiados na BiH propostas pelos programas foram bem recebidas pelas partes envolvidas no processo: o apoio veio das autoridades bósnias, dos países que concederam asilo aos refugiados, como a Alemanha e a Croácia, e da comunidade internacional envolvida no *peacekeeping*. Em 1999, foi divulgado um novo plano de ação, o Plano de Ação da Força Tarefa para Reconstrução e Retorno em 1999⁴³, que se dirigia, principalmente, aos obstáculos legais e administrativos impostos pelas entidades ao retorno dos refugiados e DI's.

Inicialmente, os esforços para o retorno dos refugiados aconteciam nos locais onde houvesse população majoritária de sua etnia. Este tipo de iniciativa estava menos sujeita a empecilhos, especialmente a não colaboração das autoridades e a recepção hostil da população. Apesar disso, o plano de retorno para as áreas de maioria étnica não era o único previsto pelo Acnur e pela UNMIBH: para se atingir o objetivo de uma sociedade multi-étnica, as autoridades internacionais pretendiam proporcionar condições também para o retorno às áreas onde os refugiados seriam minorias; os esforços como a reestruturação policial – a recomposição do pessoal alocado na polícia a fim de incluir minorias étnicas –, da garantia de liberdade de circulação e do DDR eram complementares aos planos de retorno dos refugiados.

O aumento da liberdade de circulação na BiH graças especialmente à uniformização das placas de carros e da repressão à aos *checkpoints* ilegais possibilitou o aumento do fluxo de refugiados em trânsito pelo país. A certeza de se deslocar sem que houvesse barreiras impeditivas estimularia o retorno dos refugiados do exterior e permitiria que os DI's pudessem visitar suas antigas regiões, através dos incentivos materiais oferecidos pelo Acnur e FTRR, como a

⁴² No original em inglês, *Repatriation and Return Operation 1997*.

criação de linhas de ônibus entre as entidades, distribuição de provisões e pelas expectativas de retomar as suas moradias e ter novos empregos.

A questão das minas terrestres era outra preocupação que os *peacekeepers* tinham de resolver: segundo o relatório S/1996/210*, os esforços em recolher as minas terrestres eram, junto com a segurança e a reintegração econômica, os aspectos mais importantes para proporcionar a volta dos refugiados. Ao fim do conflito, diversas áreas por todo o país estavam cobertas por elas: estimava-se que houvesse cerca de três milhões de minas terrestres por toda a BiH. Ainda que as áreas minadas tenham sido eventualmente descobertas, era necessário limpá-las, para que o trânsito de pessoas e veículos pudesse ser restabelecido na região. Para lidar com este ponto, foi criado em 1996 o Centro de Controle de Minas das Nações Unidas (“Unmac”). Sob a orientação do departamento de ações humanitárias da ONU, o Unmac tinha como responsabilidade assistir o governo bósnio no planejamento dos programas de limpeza de campos minados e funcionar como um repositório de informações sobre o armamento, auxiliando os *peacekeepers* na desmontagem dos artefatos e informando a população sobre os perigos de sua explosão e manuseio. O Unmac era financiado por agências internacionais através do Fundo para Recolhimentos de Minas do Pnud⁴⁴, fundo responsável por distribuir os recursos captados para a limpeza de campos minados na BiH. As informações coletadas até a sua criação estavam com a Ifor, que as transferiu para a agência.

O objetivo final e principal da Unmac era o de proteger a população das explosões de minas terrestres através de programas em conjunto com as autoridades bósnias e demais agências de reconstrução, mas havia a preocupação imediata de desenvolver a capacidade de limpar as áreas para onde haveria o retorno dos refugiados. A existência de minas instaladas na região não permite o retorno à vida ordinária dos indivíduos, especialmente nas áreas rurais, pois seu cultivo é interrompido, sob o receio de arar a terra e um artefato destes explodir.

Embora o número de agentes pretendidos pelo Unmac para o trabalho fosse de dois mil, o déficit era constante. A situação ficava mais grave com os

⁴³ No original em inglês, *1999 Return and Reconstruction Task Force Action Plan*.

⁴⁴ No original em inglês, *UNDP Trust Funds for Mine Clearance*.

fluxos de refugiados em retorno, ao final do inverno, quando os incidentes envolvendo as explosões de minas se tornavam mais freqüentes, com o dobro de acidentes se comparado com o período de menor fluxo de retornados.

	Julho/97	Dezembro/97	Junho/98
Total agentes	700	750	910
Déficit de agentes	65%	62,5%	54,5%
Fonte: Relatórios do Secretário-Geral para o CS.			

Tabela 7: Unmac - Pessoal Disponível

Em julho de 1998, o Unmac foi transferido para o controle do governo nacional da BiH, criando-se o Centro de Controle de Minas da Bósnia-Herzegovia (“**BIHMACH**”), que continuava a receber fundos do Fundo para Recolhimentos de Minas do Pnud. Esta mudança de controle proporcionou a criação de um programa de controle integrado em nível nacional, aumentando as responsabilidades das autoridades locais no trabalho de limpeza das áreas minadas, com o Pnud, continuando a monitor os trabalhos da nova agência e prestando assistência e supervisionando as autoridades para garantir a continuidade dos programas de recolhimento das minas. O livre trânsito pela BiH associado à estruturas materiais de incentivo aos fluxos em territórios livres de violência e minas era um cenário atrativo que a UNMIBH tentava construir.

Neste aspecto, as ações visando à segurança civil foram especialmente importantes para a construção deste cenário. Mesmo buscando monitorar e reprimir a violência étnica, ainda havia hostilidade contra retornados durante os primeiros anos da reforma, seja pela população, seja pela polícia⁴⁵. As agressões promovidas pela população eram punidas pelos meios legais disponíveis, enquanto a UNMIBH buscava a conscientizar a população através de programas e ações de base; quanto aos atos de violência vindo dos policiais, a punição consistia na revogação das suas licenças e na abertura de processos criminais.

⁴⁵ Conforme os relatórios S/1996/1017, S/1997/694, S/1998/227, S/1998/491 e S/1998/862 do Secretário-Geral. O ICG (1999b e c) também relatou ações violentas contra os fluxos de retornados por toda BiH, especialmente nas áreas predominantemente ocupadas por sérvios e croatas.

Como a integração entre o trabalho policial e o legal era ineficiente, a punição mais comum ainda continuava sendo a revogação da licença e a forma vista como mais eficaz para evitar as agressões era a criação de incentivos às populações locais para que melhor recebessem os retornados.

Os resultados no campo da segurança se devem em muito à presença da Sfor, que de certa maneira forçava as partes a colaborarem. Mas todo ato de coerção se esgota em algum ponto no tempo e, por isso, o Acnur e a UNMIBH buscaram oferecer ajuda social e econômica não só aos refugiados, mas também aos moradores das áreas para onde estes se destinavam, para tornar o processo de convivência harmonioso. Para tanto, além dos programas desenvolvidos pelo Banco Mundial e OIT, mencionados quando da análise da reintegração dos ex-combatentes, outras iniciativas foram desenvolvidas por agências como a Organização Mundial da Saúde (“OMS”) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (“Unesco”), sob a coordenação do Pnud. Os destinatários desta ajuda não eram apenas os refugiados e DI’s em retorno: havia facilidades específicas a estes, mas os moradores das cidades que eram destino dos fluxos acabavam sendo beneficiados por estes projetos também, melhorando as suas condições de vida. Exemplo disso eram as linhas de crédito público do Banco Mundial que permitiam às autoridades locais reformar residências e restabelecer serviços básicos como água e luz em cidades atingidas pelo conflito. Para reduzir a violência estrutural, os *peacekeepers* e as agências envolvidas no fornecimento de ajuda buscavam auxiliar aqueles considerados como mais prováveis de serem vítimas da violência social na BiH no pós-guerra, como crianças e idosos, além de mulheres e famílias de menor renda.

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (“FAO”) identificava beneficiários para receber ajuda humanitária, através da distribuição de sementes de alta qualidade, acelerando a produção agrícola nas regiões afetadas pelos conflitos, especialmente tubérculos e cereais. O Programa Mundial de Alimentação (“WFP”) desenvolveu vias de abastecimento para as populações urbanas durante o inverno, para evitar o racionamento de comida e, com isso, o surgimento de mercados negros de provisões, prejudicando especialmente os mais necessitados. De modo a complementar estes esforços, a OMS desenvolveu centros de treinamento para médicos em diversas localidades

da BiH, para combater epidemias de doenças como tuberculose e pólio. Mas a tensão entre etnias se mantinha, até mesmo entre aqueles encarregados de oferecer ajuda. Um dos problemas enfrentados pela OMS era a resistência da população em ser atendida por médicos de etnias diferentes da sua, por resquícios do confronto acontecido há poucos anos atrás. Os projetos da UNMIBH de conscientização da população para uma convivência pacífica acabavam por atingir este campo também; concomitantemente, a Unesco trabalhava na reforma curricular das escolas e na produção de livros didáticos que evitassem trazer discriminações entre etnias junto às novas gerações. Desta forma, ao mesmo tempo em que se proporcionava um ambiente favorável para a volta dos refugiados e DI's, era necessário integrar a população a estes esforços, de maneira a não se sentirem preteridos, diminuindo as chances da tensão étnica renascer.

Além destas barreiras sociais, a UNMIBH buscava romper com os obstáculos legais ao retorno. Neste sentido, um ponto inovador do APD no campo foi a previsão de estabelecer uma comissão para receber pedidos de reintegração de imóveis e proceder com os trâmites da reintegração de posse ou com as compensações necessárias, a Comissão de Direitos de Propriedade para Deslocados⁴⁶ (“CDPD”), originalmente nomeada como Comissão para Deslocados⁴⁷. A CDPD era autorizada pelo APD a decidir a respeito da mudança de propriedade referente à ocupação dos imóveis em áreas de conflito, com base nas evidências e informações fornecidas pelas partes. Sua competência retroagia até primeiro de abril de 1992, início do conflito, quando os imóveis abandonados pelos refugiados e DI's passaram a servir de residência a membros da etnia que predominava na região e deslocados de outras áreas que ali buscaram refúgio.

Mas a CDPD não atuou sempre de maneira livre: as câmaras legislativas da RS e da Federação criavam leis próprias que bloqueavam o processo de reintegração de posse destes imóveis aos retornados, mesmo com esta determinação expressamente determinada no APD. A nova legislação desestimulava não só o retorno dos refugiados, como também a sua permanência nos seus locais de origem. Sob pressão da IPTF e do Comitê de Implementação da Paz (“PIIC”), as autoridades cederam em 1998 – a Federação em abril e a RS

⁴⁶ No original em inglês, *Commission on Real Property Claims for Displaced Persons*.

em dezembro – e reformaram suas leis de propriedade, adaptando-as ao que fora disposto no APD; isto, entretanto, não significou que as demandas foram resolvidas (Cousens e Cater, 2001, p. 81): o pessoal disponível pela CDPD era insuficiente para atender a todos os pedidos e, quando acionada, a estrutura legal bósnia não conseguia a executar suas decisões: parte dos invasores dos imóveis eram policiais que ocuparam as residências com suas famílias o que, combinado à extrema dependência do sistema legal ao policial, gerava grande resistência da instituição em agir contra o interesse de seus membros.

Outra dificuldade percebida pela CDPD no cumprimento de suas funções era a especulação imobiliária, com a existência de *dual possessors*. Nestes casos indivíduos – muitas vezes ligados ao crime organizado ou politicamente abastados – tomavam para si imóveis de refugiados e utilizavam-no como fonte de renda extra ou apenas para criar barreiras para o retorno dos deslocados e manter sua região “eticamente pura”. Os retornados também se valiam da ajuda internacional para lucrar e buscar novos locais para se estabelecerem. Um número grande deles retornava aos seus territórios de origem para reconstruir o imóvel que lhes pertencia com o dinheiro recebido das agências internacionais para então vendê-lo por uma quantia superior. Esta postura era contrária aos propósitos demonstrados pela comunidade internacional, que desejava a integração étnica. Frente a isto, o Banco Mundial e outras agências que estimulavam o retorno e devolução dos imóveis aos seus donos legítimos concediam ajuda financeira para a reconstrução das residências somente nos casos em que o retornado se comprometesse a permanecer no local por um determinado período de anos.

Período	Dezembro/1998	Setembro/1999	Dezembro/2000	Dezembro/2001	Dezembro/2002
Reclamações recebidas	148.167	118.000	249.110	253.000	245.973
Decisões*	17,1%	12,7%	44,8%	65%	85%
Reintegração de posse*	N/D	3,1%	20,7%	40%	69%
* Em relação ao total de reclamações recebidas.					
Fonte: Cousens e Cater, 2001 e <i>site</i> da FTRR.					

Tabela 8: Atuação da CDPD

Além dos esforços voltados específica, mas não exclusivamente, aos grupos de retornados, a UNMIBH procurava também trabalhar com as localidades

⁴⁷ No original em inglês, *Commission on Displaced Persons*.

que receberiam os retornados. Afinal, ainda que se executasse a reforma policial e da estrutura judiciária, era preciso que as cidades – autoridades e população – se encontrassem dispostas a participar deste processo de incorporação dos refugiados e DI's. Foi através do projeto “Cidades Abertas”, iniciado em março de 1997, que isso foi feito: de um lado a UNMIBH e o Pnud proporcionariam a infra-estrutura econômica e política para a reconstrução das cidades, incluindo o desenvolvimento dos projetos das agências internacionais, enquanto, do outro, as cidades e vilas aceitariam e promoveriam a integração das minorias com a população local. De maneira complementar, foram criados centros de apoio e informação aos retornados na região de Mostar e Tuzla-Pordrinje.

Para que uma cidade fosse declarada como aberta ao retorno dos refugiados era preciso que as autoridades locais declarassem publicamente seu interesse em receber os fluxos de retornados, oferecendo as condições políticas necessárias; monitorar este retorno, confirmando a sua ocorrência e garantindo que não havia abuso das minorias; e monitorar e confirmar o tratamento igualitário dispensado entre os grupos majoritários e minoritários, assumindo responsabilidade pelas políticas públicas adotadas (Cousens e Cater, 2001, p. 77).

As primeiras cidades abertas para os refugiados se localizavam na Federação, inicialmente com Mostar e Tuzla-Pordrinje. Até o final do ano de 1997, Konjic, Busovaca, Vagosca, Bihac, Gorazde e Kakanj também foram consideradas cidades abertas aos refugiados. Em 1998 foram abertas as duas primeiras cidades na RS: Srbac e Laktosi. Neste mesmo ano, Zenica, na Federação, foi declarada uma cidade aberta.⁴⁸ Até meados de 1999, outras duas cidades na RS – Mrkonjic Grad e Sipovo – e cinco na Federação – Ilijas, Ilidza, Zavidovici, Tuzla e Travnik – foram reconhecidas. Apenas Vagosca, que fazia parte da região de Sarajevo, perdeu este *status*, por não conseguir cumprir com os requisitos determinados pelo programa (Cousens e Cater, 2001, p. 78).

Ainda que esta iniciativa tenha consumido cerca de 80% dos fundos destinados ao Acnur no ano de 1998, o retorno de refugiados às cidades abertas era menor do que o esperado. O projeto apresentava falhas estruturais que iam

desde a falta de transparência na seleção das cidades até o monitoramento inadequado e a insuficiência na resposta às reclamações sobre os imóveis dos retornados (ICG, 1998, p. 19). As autoridades locais cooperavam superficialmente para o retorno dos refugiados, mais interessados em reverter a ajuda para a sua população étnica, o que prejudicava a concretização dos números esperados de refugiados em retorno.

A solução para o problema dos refugiados era, como já dito, o foco principal do APD. A comunidade internacional desenvolveu a maior missão de paz de todos os tempos e esperava que os resultados fossem promissores; entretanto, estes se apresentavam inferiores aos números inicialmente previstos, por diversas razões, como a falta de comprometimento e colaboração das partes e as dificuldades no cumprimento das reformas institucionais previstas no APD. A previsão era de que cerca de quatrocentos mil refugiados retornassem por ano, mas as diversas barreiras legais e sociais, o medo de hostilidades e a dificuldade material levaram estas cifras a patamares mais baixos do que os desejados.

⁴⁸ Após Zenica, os relatórios da ONU não se referem mais a novas cidades abertas na BiH. As informações sobre outras cidades abertas foram obtidas nos *sites* do Acnur e do Alto Comissariado da ONU na BiH.

Ano	Federação		RS e Brcko		BiH
	Refugiados	DI	Refugiados	DI	Totais
1996	80.114	102.913	7.925	61.828	252.780
1997	111.650	53.160	8.630	5.135	178.575
1998	106.000	19.440	4.000	10.130	139.570
1999	28.180	29.935	3.470	13.450	75.035
2000	14.046	30.281	4.561	29.066	77.954
2001	13.901	39.085	4.792	41.087	98.865
2002	23.790	33.155	13.344	37.620	107.909
Total	377.681	307.969	46.722	168.316	900.688
Fonte: Acnur/BiH					

Tabela 9: Refugiados e DI's na BiH no pós-guerra

Os relatórios do Secretário-Geral para o CS mostravam-se entusiasmados com os avanços conseguidos no campo dos refugiados durante o período de permanência da UNMIBH na BiH. Apesar das estatísticas dos anos imediatamente posteriores ao conflito representarem quase que o dobro dos números entre 1999 e 2002, os esforços desenvolvidos pela UNMIBH e demais agências envolvidas demonstravam sucesso, comprovado pela subida gradual do número de retornados às suas regiões de origem. O fluxo, contanto, era bem inferior ao previsto inicialmente, que girava em torno de quatrocentos mil por ano: dos cerca de dois milhões de deslocados, menos de 50% deles voltaram às suas regiões. Ainda que amplamente divulgado pela ONU, os esforços voltados apenas no campo da segurança não foram suficientes para criar as condições de confiança necessárias ao retorno dos deslocados pelo conflito de volta às suas regiões; ela teve a sua importância, mas careceu de apoio em outras áreas para se concretizar.

3.3.4. Considerações Finais

A UNMIBH é considerada pela ONU (2004a, p. 13) como um exemplo de operação de paz bem sucedida, tendo atingido os principais objetivos estipulados em seu mandato. De estrutura complexa, ela não se limitou a resgatar a segurança no território bósnio, mas procurou construir um Estado multi-étnico através da atuação conjunta de agências de diferentes naturezas. Com o seu encerramento, houve a transferência de diversas tarefas, especialmente aquelas de monitoramento, para organizações regionais como a UE, que passou a desempenhar parte dos papéis que eram da ONU durante os quase sete anos de mandato da operação.

As autoridades locais continuaram a desenvolver as tarefas a elas delegadas, como o treinamento da polícia e a adequação da estrutura judiciária aos novos pressupostos que guiavam o Estado. Para a ONU, as autoridades locais eram as principais responsáveis pela implementação dos termos do APD e pelo sucesso obtido ao longo desde quase sete anos.⁴⁹ A transição do poder político ocorreu através de eleições democráticas e garantidas por observadores internacionais como legítimas em mais de uma ocasião, demonstrando que os grupos que participaram das disputas armadas por poder foram transformados em partidos políticos integrados à nova realidade bósnia. Agências internacionais como o Acnur e a FTRR continuaram a desenvolver seus programas na BiH, buscando reduzir a violência estrutural na sociedade. A atenção dedicada pela comunidade internacional à BiH possibilitou a adequação da UNMIBH às necessidades encontradas no país.

A preocupação da UNMIBH e da IPTF em garantir as condições de segurança necessárias para que a confiança entre as partes ressurgisse era prioritária, como pôde ser visto na nossa análise. Ainda assim, não se pode dizer que os termos do APD foram cumpridos (Zagar, 2000; Cousens e Cater, 2001; Bose, 2002): como ressaltado, muito estrago fora feito durante o conflito e muitas oportunidades para a resolução das causas da guerra foram desperdiçadas (Cousens, 2002, p. 533). Isto implicou no aumento da dificuldade das tarefas de

reconstrução da BiH. O processo de reconstrução foi agravado pela pouca cooperação inicial da RS, que, ao contrário da Federação, colocou entraves ao sucesso da operação. A RS, de maioria sérvia, parecia temer o novo Estado, assumindo a postura de *spoiler* durante parte do período posterior ao APD. Ainda assim, os resultados obtidos podem ser considerados positivos porque as dificuldades enfrentadas serviram para fortalecer as medidas implementadas, suprimindo as necessidades de ambos os lados simultaneamente, trazendo-as ao processo e mantendo-as em cooperação com o outro lado.

A reforma e reestruturação da instituição policial foram tidas pelo Secretário-Geral da ONU como bem sucedidas, apesar das dificuldades iniciais de cooperação entre as entidades e da resistência de algumas etnias em aceitar todas as mudanças propostas pelos *peacekeepers*. Alguns pontos, entretanto, não foram cumpridos, como o teto estipulado de vinte mil policiais, restando em 2002 cerca de vinte e quatro mil agentes atuando nas ruas e administrativamente, com pouco menos de oito mil sem a licença provisória da IPTF. De toda forma, foi possível a integração entre as diferentes etnias no corpo policial e o aumento da colaboração entre entidades começou, formando um grupo apolítico e baseado em princípios democráticos. A polícia teria deixado de ser uma instituição de proteção do Estado e de seu grupo dominante para se tornar um instrumento de proteção da sociedade civil, independente de religião ou etnia. Esta etapa foi a primeira a se desenvolver após o acordo de paz e as partes precisavam garantir que as mudanças não eram feitas para limitar o seu poder ou por em risco sua segurança, diante do histórico de tratados violados. Entretanto, com as demonstrações de que a ação internacional atuaria de maneira neutra e procurando preservar os grupos, evitou-se que o dilema de Clausewitz às avessas se estendesse no tempo e prejudicasse o processo de paz. As garantias iniciais de segurança permitiram que as forças internacionais dirigissem sua atenção para outros pontos do APD.

De maneira oposta, a reforma legal não se concretizou, mesmo que considerada bem sucedida: a própria ONU reconhece que o estado de direito ainda não existe na BiH, impressão esta reforçada por ONG's que monitoram o processo de paz (ICG, 1999c e 2002a; ICTJ, 2004a e b). A estrutura judiciária bósnia ainda

⁴⁹ Conforme resoluções 1.088 (1996), 1.174 (1998), 1.247 (1999), 1.305 (2000), 1.357 (2001) e

continuava extremamente politizada e a efetividade das decisões judiciais era freqüentemente questionada. As entidades legislavam por conta própria, sem considerar o ordenamento nacional e as contradições existentes na outra entidade. As antigas práticas herdadas da Iugoslávia comunista ainda permaneciam, prejudicando a cooperação entre polícia e poder judiciário.

O DDR foi considerado bem sucedido, ainda que sua forma de execução não tenha sido inicialmente prevista. A desmobilização dos grupos armados foi uma das primeiras preocupações da IPTF e tratada com rigor, com o controle dos grupos armados e sua posterior classificação como marginais, à parte da lei. O desarmamento foi resolvido posteriormente, ainda nos primeiros anos do exercício da IPTF, inicialmente pelo recolhimento do armamento pelas forças de *peacekeeping*, pelas verificações mútuas e com o desarmamento civil. A reintegração ofereceu perspectivas de adequação dos ex-combatentes à sociedade que se desejava construir na BiH, proporcionando a eles qualificação profissional, chances de retornar e reconstruir seus imóveis e o início da reconstrução de uma economia competitiva, objetivo último das forças de *peacekeeping*.

O ponto dos refugiados e DI's – considerado como central no APD – teve seus resultados atingidos graças a medidas desenvolvidas em outras áreas. A garantia de proteção contra ameaças físicas e a expectativa dos refugiados de ter seus imóveis devolvidos não foram suficientes para estimular e assegurar o retorno dos refugiados e DI aos seus territórios de origem da forma originalmente prevista. Foi preciso que outras medidas fossem tomadas pelas agências envolvidas no *peacekeeping* para que os retornados vislumbrassem possibilidades de sobrevivência em suas regiões de origem em termos mais longos: o oferecimento de capacitação e alocação profissional numa economia competitiva, programas de saúde pública e educação, entre outros, além de incentivos materiais para o regresso, como víveres e proteção contra as intempéries.

Estes projetos visavam à redução da insegurança social e propunham formas de se romper com a cultura da violência existente na BiH, através de demonstrações da sociedade internacional de que as práticas desenvolvidas durante os anos de 1992 e 1995 não seriam mais aceitas. A multiplicidade dos

agentes encarregados de ajudar na intervenção – Estados, ONG's de diversas naturezas e agências da ONU – fez parte de um grande esforço para suprir as diferentes necessidades de uma sociedade em processo de reconstrução, contribuindo decisivamente para o sucesso da UNMBIH. A participação internacional efetiva demonstrou às partes que havia a preocupação em se resolver as causas da guerra, oferecendo incentivos às partes outrora em combate para cooperar neste novo cenário. A adequação do mandato da missão às dificuldades encontradas, inclusive à resistência das partes em colaborar, foi um outro elemento que se mostrou importante para o seu saldo positivo, evidenciando a dinamicidade das operações de paz, que devem responder às demandas políticas, sociais e econômicas do local aonde é realizada: a analogia da casa em construção, trazida no capítulo 2, se mostraria adequada à missão desenvolvida na BiH.

Assim, a resolução do DSI foi buscada inicialmente através do oferecimento de garantias de segurança – entendida como ausência de violência física –, tentando impedir o retorno da violência e construindo instituições que ajudassem a consolidar a paz. Mas esta garantia da segurança não foi suficiente para o cumprimento do APD, produzindo a confiança necessária para a reconstrução da sociedade, especialmente na questão dos refugiados. A solução para estimular o retorno e garantir o cumprimento dos termos do APD foi através da atuação em outros campos, sociais e econômicos, que puderam ser desenvolvidos porque havia segurança. Desta forma, demonstrando a imparcialidade das forças internacionais na sua atuação e tentando beneficiar a todos sem privilegiar um dos lados, foi possível vencer a resistência dos beligerantes, especialmente da Federação, frente os processos adotados, tratados com desconfiança e por diversas vezes numa postura de *spoiler*, prejudicando o seu bom desenvolvimento. Mesmo que percebendo insucessos em diversas etapas da implementação dos elementos sugeridos no capítulo 2, não houve retrocesso no processo de paz. Constituíu-se, assim, o *peacebuilding marketplace*, oferecendo às partes condições sociais, econômicas e políticas em troca da sua colaboração para a paz, que possibilitou o encerramento da missão com o cumprimento dos seus aspectos considerados principais.

O sucesso da UNMIBH deve ser creditado não somente aos esforços desenvolvidos no campo da segurança, mas também a questões não-materiais abordadas pelos *peacekeepers* incluindo, mas não se limitando, a integração étnica nas instituições do Estado bósnio. A credibilidade e efetividade do APD foram garantidas pela vontade política dos interventores, que demonstraram interesse na solução das causas do conflito e contribuíram materialmente, conforme a situação na BiH ia requerendo, para que a desconfiança entre as partes fosse superada e os termos pudessem ser cumpridos. Aquelas, por sua vez, após um período inicial de resistência da RS, passaram a colaborar, percebendo que os processos e programas desenvolvidos pelos *peacekeepers* trariam benefícios para si e não afetariam o equilíbrio interno do Estado. As condições de segurança oferecidas serviram de base para o início das reformas desenvolvidas pelas forças internacionais e impulsionaram o processo de reconstrução política e econômica, mas não podem ser vistas aqui como únicas responsáveis pelo sucesso da missão.