

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

NOELI RODRIGUES

O DESAFIO DA SEGURANÇA NO PÓS-GUERRA FRIA: A COERÇÃO E  
A ALIANÇA NA GUERRA CIVIL NA BÓSNIA-HERZEGOVINA (1992-1995)

CURITIBA

2015

NOELI RODRIGUES

O DESAFIO DA SEGURANÇA NO PÓS-GUERRA FRIA: A COERÇÃO E  
A ALIANÇA NA GUERRA CIVIL NA BÓSNIA-HERZEGOVINA (1992-1995)

Dissertação apresentada como requisito final à  
obtenção do grau de Mestre em Ciência Política,  
ao Programa de Pós-Graduação em Ciência  
Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e  
Artes da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Eugênio Pereira

CURITIBA

2015

Catálogo na publicação  
Mariluci Zanela – CRB 9/1233  
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Rodrigues, Noeli

O desafio da segurança no pós-guerra fria: a coerção e a aliança na guerra civil na Bósnia-Herzegovina (1992-1995) / Noeli Rodrigues – Curitiba, 2015.

109 f.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Eugênio Pereira  
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Bósnia-Herzegovina - História. 2. Segurança internacional. 3. Guerra civil - Bósnia. 4. Negociação. 5. Coerção e aliança. I. Título.

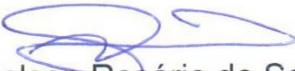
CDD 949.7

## PARECER

A banca examinadora instituída pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná, após arguir a mestranda **NOELI RODRIGUES**, em relação ao seu trabalho de dissertação, intitulada “O DESAFIO DA SEGURANÇA NO PÓS-GUERRA FRIA: A COERÇÃO E A ALIANÇA NA GUERRA CIVIL NA BÓSNIA-HERZEGOVINA (1992-1995)”, decidiu favorável à “*aprovação*” da acadêmica, habilitando-a ao título de Mestre em Ciência Política.

Curitiba, 17 de abril de 2015.



  
Prof. Dr. Nelson Rosário de Souza

  
Prof. Dr. Ramon Blanco de Freitas

  
Prof. Alexandre Eugenio Pereira  
(orientador e presidente)

Dedico esse trabalho a minha amada família;  
Ao meu pai Cirso, meu exemplo de luta;  
Minha mãe Miriam, pela sua constante doação; e a  
minha irmã Lilian Kely, por me encorajar  
nos momentos mais difíceis.

Obrigada por tudo!

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus e aos meus pais Cirso e Miriam, pois os seus ensinamentos foram fundamentais para que eu me tornasse quem sou.

A minha irmã Lilian Kely e a amiga Claudia Cabral, por permanecerem ao meu lado, comemorando e compartilhando as conquistas e preocupações com os desafios desse período.

Aos amigos queridos, por compreenderem meu cansaço e, por vezes minha ausência, me ouvindo com paciência em muitos momentos.

Às amigas e mestrandas Viviane Darif e Viritiana Almeida, por dividirem nesses dois anos os temores e as alegrias da pós-graduação.

Aos colegas de mestrado, por compartilharem as dúvidas e os conhecimentos adquiridos no decorrer dessa etapa tão significativa para todos nós.

Aos professores do Centro Universitário UNINTER, entre 2009-2012, em especial a professora Ludmila Culpi, por me incentivar a seguir na vida acadêmica, seus conselhos se tornaram uma inspiração.

Aos colegas do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e da Revista Conjuntura Global da UFPR, por colaborarem tanto para o meu aperfeiçoamento acadêmico.

Ao meu orientador, professor Aleksandro Eugênio Pereira, pela dedicação e o olhar sempre atento e pronto a colaborar para a evolução da minha pesquisa.

Ao professor Ramon Blanco de Freitas e à professora Luciana Fernandes Veiga pela disposição de participarem da minha qualificação, com observações relevantes para o avanço desse trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR, por partilharem de seu conhecimento, sendo este tão essencial para o meu crescimento e primordial nesse processo.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), por financiar a pesquisa e, desse modo, me proporcionar a oportunidade de dedicação ao mestrado.

Àqueles que, de algum modo, colaboraram para a realização desse trabalho, emprestando material ou dedicando seu tempo para me ajudar a concretizá-lo.

Obrigada aos que compartilharam de todo o esforço empreendido e de toda a emoção presentes nessa conquista!

## RESUMO

A presente dissertação tem como objeto de estudo as estratégias de coerção e aliança, que abrangem o escopo dos Estudos de Segurança Internacional, no caso da Guerra Civil na Bósnia (1992-1995). O problema proposto é examinar a relevância dessas estratégias e como elas incidiram sobre o processo de negociação que marcou o final do conflito nos Bálcãs entre 1992 e 1995. Tem-se como hipótese que essas estratégias foram relevantes no decorrer do processo de negociação na tentativa de solução da guerra civil nos Bálcãs. O objetivo central é verificar como a coerção e aliança interferiram na tentativa de solução no caso da Bósnia e como essas estratégias podem ser operacionalizadas no decorrer das negociações de conflitos. Nesse aspecto será demonstrada a importância das estratégias de coerção e da aliança e, a partir da incidência dessas estratégias estas serão submetidas à análise para comprovar ou refutar sua relevância nesse processo. A metodologia é o estudo qualitativo, no qual serão utilizadas as fontes bibliográficas, primárias e secundárias para a identificação e análise dos fatos encontrados, com a finalidade de verificar se a coerção e a aliança foram relevantes no processo de negociação. Conclui-se através da análise proposta que as estratégias de coerção e de aliança foram relevantes no processo de negociação para a tentativa de solução da Guerra Civil na Bósnia-Herzegovina, pois foi identificada a presença, durante a negociação, dos elementos que caracterizam essas estratégias definidas e utilizadas no escopo dos Estudos de Segurança Internacional.

Palavras-chave: Segurança Internacional; Coerção e Aliança; Guerra Civil na Bósnia; Processo de Negociação.

## **ABSTRACT**

This dissertation is to study the object coercion strategies and alliance covering the scope of International Security Studies, in the case of the Civil War in Bosnia (1992-1995). The proposed problem is to examine the relevance of these strategies and how they focused on the negotiation process that marked the end of the conflict in the Balkans between 1992 and 1995. It has been hypothesis that these strategies were relevant during the negotiation process in an attempt to solution of the civil war in the Balkans. The main objective is to see how coercion and alliance interfered with attempted solution in the case of Bosnia and how these strategies can be operationalized during the negotiation of conflicts. In this respect will be shown the importance of coercion strategies and alliance and from the impact of those strategies they will be subjected to analysis to prove or disprove its relevance in this process. The methodology is the qualitative study, which will be used bibliographic, primary and secondary sources for the identification and analysis of the facts found, in order to verify that the coercion and the alliance were relevant in the negotiation process. We conclude by examining the proposal coercion strategies and alliance were relevant in the negotiation process to the Civil War of the solution attempts in Bosnia and Herzegovina, as identified the presence, during the negotiation, for anything caracterizamessas strategies defined and used within the scope of International Security Studies.

Keywords: International Security; Coercion and Alliance; Civil war in Bosnia; Negotiation process.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: PANORAMA GERAL DA SEGURANÇA INTERNACIONAL APÓS A GUERRA-FRIA - ABORDAGEM CLÁSSICA NO PÓS-GUERRA FRIA.....	26
QUADRO 2: PANORAMA GERAL DA SEGURANÇA INTERNACIONAL APÓS A GUERRA-FRIA - ABORDAGEM AMPLIADORAS E APROFUNDADORAS NO PÓS-GUERRA FRIA.....	30
QUADRO 3: CONTEXTO DOS PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DA GUERRA CIVIL NA BÓSNIA (1992-1995).....	41
QUADRO 4: IDENTIFICAÇÃO E INCIDÊNCIA DAS ESTRATÉGIAS DE COERÇÃO E ALIANÇA.....	94

## APÊNDICE

APÊNDICE 1 - DAYTON: O CRONOGRAMA DA FASE FINAL DA NEGOCIAÇÃO NA GUERRA CIVIL NA BÓSNIA (1995).....	103
--	-----

## LISTA DE SIGLAS

CEE	Comunidade Econômica Europeia
CS	Conselho de Segurança
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
EPI (s)	Economia Política Internacional(s)
ESI (s)	Estudos de Segurança Internacional (s)
ERI	Ex-República da Iugoslávia
FMI	Fundo Monetário Internacional (FMI)
GF	Guerra Fria
G7	Grupo dos Sete
IFOR	Força de Implementação Internacional
NAC	Conselho do Atlântico Norte
NU	Nações Unidas
NSC	Conselho de Segurança Nacional
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OSCE	Organização de Segurança e Cooperação Europeia
OIs	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RI	Relações Internacionais
RSFI	República Socialista Federal da Iugoslávia
RRF	Força de Reação Rápida
SI	Sistema Internacional
UE	União Europeia
UNPROFOR	Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR)

## LISTA DE ABREVIATURAS

ed. - edição

f. - folha

p. - página

ex. - exemplo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1 A SEGURANÇA INTERNACIONAL</b> .....	17
1.1 A SEGURANÇA APÓS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL .....	17
1.2 A SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA.....	23
1.3 OS CONCEITOS DE COERÇÃO E ALIANÇA .....	31
1.3.1 A Coerção .....	32
1.3.2 A Aliança .....	37
1.3.3 A Coerção e a Aliança na Guerra Civil da Bósnia (1992-1995).....	41
<b>2 HISTÓRICO DA BÓSNIA E A TENTATIVA DE SOLUÇÃO DA GUERRA CIVIL (1992-1995)</b> .....	44
2.1 A GUERRA CIVIL DA BÓSNIA-HERZEGOVINA NO INÍCIO DE 1990 .....	44
2.2 AS TENTATIVAS DE SOLUÇÃO DA GUERRA CIVIL NA BÓSNIA .....	46
2.3 A CONFERÊNCIA DE LONDRES: INÍCIO DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO.....	53
2.4 A CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DA PAZ .....	59
2.5 A CONFERÊNCIA DE GENEBRA: OS DETALHES DO ACORDO .....	61
2.6 A PREPARAÇÃO PARA OS ACORDOS DE DAYTON .....	66
2.7 A NEGOCIAÇÃO NA CONFERÊNCIA DE DAYTON.....	68
<b>3 A ANÁLISE DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO NA BÓSNIA-HERZEGOVINA</b> .....	76
3.1 A ANÁLISE GERAL DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO .....	76
3.2 AS ESTRATÉGIAS DE COERÇÃO E DE ALIANÇA NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO NA GUERRA CIVIL NA BÓSNIA .....	82
3.2.1 A Coerção e a Aliança na Guerra Civil da Bósnia. ....	83
3.3 CONCLUSÕES SOBRE A ANÁLISE DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO NA BÓSNIA-HERZEGOVINA.....	93
3.3.1 Análise de Resultados.....	94
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	96

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>100</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>103</b>

## INTRODUÇÃO

O tema da presente dissertação concentra-se no âmbito da Segurança Internacional e apresenta uma perspectiva que difere de grande parte dos estudos [da bibliografia<sup>1</sup>] existentes sobre a Guerra Civil na Bósnia-Herzegovina (1992-1995), pois a maioria dos trabalhos consultados para a realização dessa pesquisa teve como objeto empírico o desfecho do conflito, ou seja, a assinatura do acordo em Dayton, que marcou o fim da violência na região e a sua implementação.

Os autores como Holbrooke (1998), Calvocoressi (2011), Conceição (2005), entre outros, ao tratarem sobre a Guerra Civil na Bósnia iniciam sua abordagem com o objetivo de questionar a efetividade do acordo firmado e de pôr em dúvida a implementação desse acordo. Mesmo, o documento “Bosnia, Intelligence, and the Clinton Presidency - The Role of Intelligence and Political Leadership in Ending the Bosnian War” (2013), expõe diversos detalhes e retrata as dificuldades relativas à implementação. Em contrapartida, esta dissertação observa fatos e perspectivas que antecederam à implementação dos Acordos de Dayton, pois o seu foco de análise são os acontecimentos que permearam a tentativa de solução do conflito.

Nesse sentido, o objeto de estudo deste trabalho é outro, pois se refere ao processo que *antecedeu* os Acordos de Dayton e a sua futura implementação. Desse modo, a discussão proposta no decorrer da pesquisa é a compreensão do processo de negociação que ocorreu sobre a Bósnia em 1995, no auge da guerra civil, e determinou a solução [possível] para o conflito, a qual também será mencionada no decorrer da pesquisa.

Nesse contexto, a dissertação analisa a interferência das estratégias de

---

<sup>1</sup> HOLBROOKE, Richard. **To End a War**. New York: Random House, 1998. p. 408. Acesso em: jan./fev. 2015.

CONCEIÇÃO, Andrea F. **Os Acordos de Dayton na prática: o desafio dos sete primeiros anos de construção de um Estado multiétnico dividido ao meio**. 2005. 193 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2005.

ARKANSAS. William J. Clinton Presidential Library. **Bosnia, Intelligence, and the Clinton Presidency - The Role of Intelligence and Political Leadership in Ending the Bosnian War** – 01 de outubro de 2013. p. 3-52.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da paz e resolução de conflitos: resposta das nações unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990**. 2009. 194 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - San Tiago Dantas: UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP, São Paulo, 2009.

CALVOCORESSI, Peter. **Política Mundial a partir de 1945**. 9. ed. Porto Alegre: Penso, 2011.

coerção (diplomacia coercitiva) e de aliança durante o processo de negociação para a solução da guerra civil na Bósnia-Herzegovina (1992-1995), após a Guerra Fria. Sobre a coerção, Jentleson (2010, p. 104) afirma que “a relação de força e a diplomacia é uma das questões mais difíceis na segurança internacional, tanto como um campo de estudo quanto no campo político”. Assim como a aliança pode ser considerada um elemento importante da política de segurança, segundo Masala (2010, p. 382).

É importante ressaltar que essas estratégias têm sua base teórica-conceitual nos Estudos de Segurança Internacional, uma subárea das Relações Internacionais, que enfrentou desafios pertinentes no início da década de 1990. Ambas as áreas têm o objetivo de compreender o aparato teórico e os limites quanto à utilidade desse estudo no contexto político. Por outro lado, essas estratégias ultrapassam os limites teóricos e são compreendidas como meios para alcançar um determinado objetivo, seja no âmbito político ou militar.

Por esse motivo, ressalta Jentleson (2010, p. 404) que se deve entender o ponto de equilíbrio entre a coerção, que inclui a ameaça, o uso limitado da força militar e a diplomacia, bem como as especificidades sobre a formação de aliança, parte pertinente da política internacional. Assim, a pesquisa deve explorar o arcabouço teórico existente sobre essas estratégias no âmbito Segurança Internacional para a análise do processo de negociação no Leste Europeu.

Nesse sentido, pretende-se responder à seguinte questão: De que forma a coerção e a aliança interferiram no processo de negociação que marcou o final da guerra civil na Bósnia entre 1992 e 1995? A investigação, a partir do processo de negociação, identificará a incidência dessas estratégias no decorrer do processo estabelecido nos Bálcãs no início da década de 1990.

A pesquisa justifica-se pela complexidade da geopolítica dos Bálcãs somada à importância da guerra civil no contexto da Segurança Internacional pela possibilidade de apresentar uma diferente perspectiva do processo de negociação da guerra civil na Bósnia utilizando a instrumentalização das estratégias de coerção e aliança. Desse modo, a presente pesquisa colabora com a discussão que envolve esses conceitos como estratégias específicas e determinantes nos processos de negociação.

A hipótese que norteia essa dissertação é que tanto a estratégia de coerção quanto a de aliança foram importantes na tentativa de solução do litígio nos Bálcãs.

Essas estratégias também se tornaram relevantes no decorrer do processo de negociação da guerra civil na Bósnia-Herzegovina e, desse modo, tornaram a questão mais complexa e os Estudos de Segurança Internacional ainda mais relevantes, em contextos sempre desafiadores, como a negociação na Bósnia Herzegovina em 1995. Ainda que os Estudos de Segurança e a ação política dos atores sejam temas considerados distintos, são questões que interferem uma na outra, por sua relevância e abrangência, por isso, em diversos momentos esses temas apresentam uma interação.

A pesquisa tem como objetivo central verificar a relevância das estratégias de coerção e aliança no processo de negociação da Guerra Civil nos Bálcãs (1992-1995), pois a negociação realizada após a Guerra Fria, no Leste Europeu, marcou o contexto da Segurança Internacional. Os objetivos específicos que delinearão o estudo serão a identificação dessas estratégias durante o processo, a análise de como elas nortearam tal processo e de como foram instrumentalizadas no decorrer deste nos Bálcãs.

A metodologia utilizada para o estudo será o método qualitativo. Dessa forma, a análise será respaldada, sobretudo, em fontes bibliográficas, mas contará também com fontes primárias e secundárias, amparadas no estudo mais amplo sobre Segurança Internacional que poderão confirmar, com base em seu aparato teórico, em que medida as estratégias de coerção e aliança identificadas na negociação possibilitam afirmar que elas influenciaram no processo de negociação e tentativa de solução da guerra civil na Bósnia-Herzegovina que ocorreu no início da década de 1990.

No decorrer da dissertação será apresentada a contextualização geral dos Estudos de Segurança Internacional, enfatizando os conceitos que respaldam a relevância das estratégias de coerção e aliança que compõem o arcabouço teórico de Segurança nas Relações Internacionais e norteiam esse trabalho. Para a identificação e a análise das questões elencadas acima, a dissertação será dividida em três capítulos, além da introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo apresentará os aspectos conceituais sobre as estratégias de coerção e de aliança que permearão o estudo proposto, como a evolução dos estudos de Segurança Internacional, enquanto subárea das Relações Internacionais e sua concepção de acordo com a evolução dos debates no contexto internacional,

principalmente após a Guerra Fria. No mesmo capítulo serão discutidos os conceitos de coerção e aliança como estratégias relevantes nesse contexto.

O segundo capítulo apresentará uma breve exposição do histórico da Guerra Civil na Bósnia-Herzegovina e a apresentação dos principais acontecimentos no decorrer do conflito pontuados pelos conceitos de coerção e aliança. No mesmo capítulo serão identificados os momentos nos quais essas estratégias foram utilizadas com o propósito de manter o processo de negociação na tentativa de alcançar uma solução possível para os Bálcãs.

De acordo com a descrição do processo, alguns momentos foram primordiais para a sua manutenção até a fase final, nos Acordos de Dayton. A negociação começou em julho de 1995, na Conferência de Londres, e intensificou-se no início de setembro do mesmo ano, a partir da ofensiva da OTAN. Mas somente com os “Princípios mais Acordados”, elaborados na Conferência de Genebra, após os bombardeios, uma possível solução para o conflito surgiria.

Entre julho e outubro de 1995, diversas reuniões e tentativas de acordos foram realizadas, tanto por vias diplomáticas, através de alianças e coalizões, como por meio de coerção. Entretanto, diante das tentativas esgotadas, devido ao intenso processo de negociação que se arrastava, desde meados daquele ano, os negociadores norte-americanos e os seus aliados – o Grupo de Contato, a União Europeia entre outros – propunham uma Conferência Internacional para selar um acordo entre os líderes dos Bálcãs, pois esta parecia a estratégia oportuna para estagnar a violência disseminada no Leste Europeu no período de 1992 a 1995.

Nesse contexto, os principais fatos relatados sobre o processo de negociação, que apresentam as estratégias de coerção e de aliança no segundo capítulo, serão amplamente discutidos no terceiro capítulo. O estudo será composto pela análise desenvolvida considerando-se a identificação da incidência dessas estratégias<sup>2</sup> apresentadas no primeiro capítulo e identificadas no capítulo anterior.

Neste último capítulo, será feita uma análise de como as estratégias de coerção e aliança permearam e/ou interferiram na tentativa de solução da Guerra Civil na Bósnia e a instrumentalização das estratégias de coerção e aliança no

---

<sup>2</sup> Os conceitos são apenas o aparato teórico para a análise das estratégias de coerção e de aliança que serão analisadas no capítulo 3, ou seja, o objetivo é a análise das estratégias e não dos conceitos.

processo de negociação que culminou na tentativa de solução e nos Acordos de Dayton que marcaram a estagnação da violência na região.

Para comprovar ou refutar a hipótese dessa dissertação, de que as estratégias de coerção e alianças foram imprescindíveis para a manutenção e o melhor resultado possível na tentativa de solução da Guerra Civil na Bósnia, serão analisados elementos observados no segundo capítulo como: o posicionamento dos Estados e organizações ao longo do processo de negociação; as razões apresentadas por esses atores para negociarem; além da identificação da presença ou não das estratégias elencadas no primeiro capítulo e identificadas no capítulo seguinte, ao longo do intenso processo que culminou com os Acordos de Dayton e a parcial solução para o caso.

Para a consumação, por assim dizer, da solução da Guerra Civil na Bósnia, os Acordos de Dayton alcançados na etapa final da negociação em novembro de 1995 deveriam ser implementados, fase esta que estava prevista para iniciar no próximo ano (1996), mas este estudo não é pertinente ao presente trabalho, pois o objeto de pesquisa desta dissertação se refere às estratégias de coerção e de aliança, tão somente no decorrer do processo de negociação ocorrido no Leste Europeu.

E, por fim, após cumprir os objetivos propostos nesta pesquisa serão apresentadas as conclusões referentes ao tema e as implicações dos resultados obtidos que constam nesta dissertação.

## 1 A SEGURANÇA INTERNACIONAL

Este capítulo pretende explorar os Estudos de Segurança Internacional, pois entender o conceito e a evolução desses estudos possibilitará compreender a relevância e a transformação pela qual esses estudos passaram, principalmente após a Guerra Fria ao emergir novos desafios nos anos de 1990. Nesse aspecto, o presente capítulo apresenta, na primeira seção, o contexto da Segurança Internacional desde a Segunda Guerra Mundial até o fim da Guerra Fria. A segunda seção abordará os desafios da Segurança Internacional na década de 1990, após a Guerra Fria, período no qual ocorreu a Guerra Civil na Bósnia (1992-1995).

A seção seguinte discorrerá sobre o conceito das estratégias de Coerção e Aliança que integram o escopo da Segurança Internacional. Desse modo, a última seção do presente capítulo terá por objetivo apresentar, através de um quadro, os principais acontecimentos no decorrer do processo de negociação para a tentativa de solução da Guerra Civil na Bósnia-Herzegovina (1992-1995). Esses fatos serão amplamente apresentados e discutidos no segundo capítulo, de maneira que se cumpra o objetivo desta dissertação, que pretende demonstrar como as estratégias de coerção e aliança incidiram sobre o processo de negociação nos Balcãs no início da década de 1990.

### 1.1 A SEGURANÇA APÓS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

O propósito deste capítulo não é definir segurança, tão pouco classificá-la com base em um determinado conceito, pois como avalia Williams (2008, p.2) “esta é uma área de investigação centrada em torno de um conjunto de questões básicas, mas fundamentais; cujas respostas mudaram e continuarão a mudar ao longo do tempo”. Segundo o autor, o conceito pode variar de acordo com o local e a prioridade da sociedade em questão, pois a segurança tem como propósito reduzir as ameaças, garantir a sobrevivência, preservar a existência, além da capacidade

de perseguir objetivos políticos e sociais. Mas acentua-se a complexidade do conceito, quando este ultrapassa o campo político e militar, pois a segurança pode ser denominada como uma condição. Portanto trata-se também do aspecto subjetivo atrelado a valores e emoções, com diferentes significados (CAVELTY; MAUER, 2010).

A segurança pode ser entendida como um componente capaz de modificar o posicionamento político dos atores envolvidos. Entretanto a agenda de segurança estabelecida pelos países geralmente estabelece prioridades e importância a diferentes questões. Para alguns países e regiões, o terrorismo e a ameaça de armas de destruição em massa são mais relevantes, em outras regiões os conflitos armados, ameaças econômicas e humanitárias são prioridade. Ainda sobre o conceito de “Segurança”, Buzan e Hansen (2012, p. 56-57) alertam que

Concepções de segurança individual e coletiva/estatal estão, portanto, inextricavelmente ligadas: a segurança estatal pressupõe uma resolução específica do problema de segurança individual, e a segurança individual deve – já que o indivíduo sempre se encontra em relação a outros indivíduos – assumir uma autoridade coletiva. A segurança é, portanto, “a condição tanto dos indivíduos quanto dos Estados”, ou seja, uma relação entre individual, coletiva e estatal. (BUZAN; HANSEN, 2012, p.56-57)

Não por acaso, o tema passou a pautar os debates políticos, pois está para além do aparato militar do Estado ou o uso da força envolve outras dinâmicas ligadas à manutenção estatal. Tanto no âmbito nacional ou internacional a segurança tem por objetivo preservar a nação, o Estado, o grupo étnico, os indivíduos, o meio ambiente, e etc. Nesse sentido, a nação e/ou o Estado tornaram-se o ponto de referência conceitual na evolução dos estudos de segurança. (WILLIAMS, 2008, p.3).

Devido à relevância do assunto, os estudos sobre segurança se intensificaram após a Segunda Guerra Mundial e, não por acaso, a segurança tornou-se um tema crucial na política internacional. De acordo com Buzan e Hansen (2012, p.38) a partir da década 1940, as questões relacionadas à segurança começavam a ter uma mudança de interpretação, ou seja, novas dimensões foram adicionadas ao tema. Os estudos de segurança no âmbito das Relações Internacionais, de acordo com Caveltly e Mauer (2010, p.3) emergiram com os

“grandes debates” e evoluíram no decorrer das fases a partir dos posicionamentos idealista, realista, construtivista, racionalista, e etc.

Com o avanço da Guerra Fria, os Estudos de Segurança se concentraram exclusivamente sobre armamentos nucleares e a disputa entre Estados Unidos e União Soviética que pautava os debates políticos e estratégicos, entre 1955 e 1965. Contudo, a diminuição dos debates conceituais sobre segurança não paralisaram o avanço da subárea, pois, no período da Guerra Fria, ficou estabelecido o significado de “Segurança Internacional”, tanto que, outros debates surgiram no espectro dos ESI, ainda mais amplos e profundos (BUZAN; HANSEN, 2012, p.118).

É nesse contexto, segundo Buzan e Hansen (2012, p.33) que emergiram “os debates sobre como proteger o Estado contra ameaças externas e internas”. Os autores admitem a complexidade do tema ao afirmar que se trata de “temas políticos cruciais, como: Estado, autoridade, legitimidade, política e soberania”. Ainda nesse aspecto, o conceito que envolve os Estudos de Segurança Internacional é fundamentado em quatro questões de âmbito político, tais como: i) privilegiar o Estado; ii) a inclusão de ameaças internas e externas; iii) a expansão da segurança, para além da esfera militar e; iv) a segurança atrelada à dinâmica de ameaças, perigos e urgências. Das questões listadas, os pontos iii e iv se revelam pertinentes para o problema estabelecido neste trabalho, tanto que Buzan e Hansen afirmam que na década de 1990 os conceitos sobre segurança foram estendidos, além da ampliação dos debates e as questões de urgência e defesa se tornaram centrais a partir de então (BUZAN; HANSEN, 2012, p.33 e 39).

A corrente liberal/idealista surgiu com os argumentos kantianos de que “os Estados republicanos eram produtores de paz”, pois os próprios Estados deveriam regulamentar em lei a relação entre si por meio de tal princípio. A abertura econômica também era, segundo os idealistas, um fator que poderia tornar o contexto internacional mais pacífico. O argumento central para o debate idealista é que, para obter a segurança pretendida, o ideal era a criação de instituições liberais e a propagação do liberalismo (NAVARI, 2008, p.38).

Descreve Nye (2009, p.107-109), que na perspectiva de Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos, o equilíbrio de poder era o causador, por assim dizer, da Primeira Guerra Mundial. A partir de então, os liberais da época argumentavam que a democracia poderia garantir o “mundo mais pacífico”. Respalado em tal argumentação, o presidente norte-americano apresentou

diversas medidas, conhecidas como os quatorze pontos, com o propósito de instituir a cooperação, por assim dizer, como base do sistema internacional da época em substituição à política de equilíbrio de poder. Mas esses pressupostos fracassaram e em estudos posteriores a tese apresentada se tornou controversa.

Apesar da proposta de uma nova ordem mundial calcada no idealismo através das observações que deram origem a Organização das Nações Unidas, os soviéticos ignoraram a tentativa de mudança do sistema vigente desde o início do Século XX e buscaram, após a Segunda Guerra, “expandir sua influência pela Europa Oriental”, retomando, desse modo, o equilíbrio de poder, firmado no Realismo, que pautaram as relações internacionais até o final da Primeira Guerra.

Na argumentação de Nye (2009, 143-145), o ambiente criado após a Segunda Guerra, com a devastação da Europa, propiciou um vácuo de poder que atraiu EUA e URSS e retomou o dilema de segurança típico de um sistema anárquico. A Guerra Fria emergiu no final da década de 1940, o conflito ideológico contou com a interação, entre os Estados Unidos e a União Soviética. As duas potências se tornaram “as maiores detentoras de armamentos nucleares”, conjuntura que foi denominada por termos como superpotência e bipolaridade. Por cerca de quarenta anos esse foi o quadro geral mantido entre as superpotências e seus aliados (NYE, 2009, 143-145).

Na abordagem realista, a segurança resumia-se a uma política estratégica para a manutenção do *status quo* e assegurava ao Estado a posição de agente mais importante na política mundial. Desse modo, o Estado toma decisões racionais que implicam em custos e benefícios. Essa política de segurança impedia mudanças bruscas no cenário internacional e garantia a estabilidade da sociedade internacional. Na perspectiva dos realistas defensivos, sobre a dinâmica da segurança, Elman (2008, p.18) observa que “as medidas tomadas pelos Estados, que procuram preservar o status quo são ambíguas e indistinguíveis dos preparativos de uma ofensiva”. Assim os Estados respondem com violência desencadeando uma “espiral de agressão mútua”. Nesse contexto, os Estados deveriam buscar mais poder e hegemonia, mas não todo o poder existente, pois o poder total não era uma decisão racional no ambiente sistêmico.

Segundo descreve Buzan e Hansen (2012, p.123), a corrente neorrealista waltiziana observou no decorrer dos estudos sobre segurança dois fatores relevantes sobre os envolvidos; um dos fatores é que “a polaridade internacional

mantinha um poder explicativo mais forte que os fatores isolados, como uma liderança estatal”; e o outro “a União Soviética era um ator racional capaz de gerenciar a bipolaridade nuclear pelo seu próprio interesse”. Esses pressupostos demonstravam a racionalidade dos atores que manipulavam de maneira estratégica suas diferentes capacidades e a distribuição de poder.

A partir do debate entre realistas e liberais e dos pontos oriundos de tais correntes, emerge o Institucionalismo Neoliberal que prioriza o papel das instituições para mitigar conflitos internacionais. De acordo com essa perspectiva, instituições podem modificar o cenário internacional através de incentivos para a cooperação ou sanções comerciais, por exemplo. As instituições surgiram dotadas de capacidade de influenciar a preferência dos governos e o comportamento dos Estados. Mesmo relevantes, as instituições impunham restrições aos Estados, à transação para a criação de regras, negociações e resoluções de conflitos (ELMAN, 2008, p.38-40).

Buzan e Hansen (2012, p.38) explicam que, com o início da Guerra Fria, os problemas internos (nacionais) foram submetidos a ameaças externas (internacionais). Desse contexto surgiu uma subárea no escopo das Relações Internacionais para diferenciar os estudos de segurança nacional e internacional denominada de Estudos de Segurança Internacional (ESI). Com o amadurecimento dos Estados no decorrer da Guerra Fria, em 1970, a agenda para a segurança se ampliou em âmbito internacional, para além do enfoque político-militar e nos últimos anos da Guerra Fria a agenda de segurança estabeleceu debates sobre segurança econômica e ambiental, por exemplo, ampliando o debate sobre segurança (BUZAN; HANSEN, 2012, p.25).

Para Elman (2008, p.40), o realismo, tradicionalmente vinculado aos estudos de segurança, de certa forma adapta-se a outras realidades e, apesar das divisões internas, é fundamental para a evolução do tema, pois contribui com explicações coerentes sobre as causas de conflitos, mesmo no período pós-Guerra Fria. No decorrer da Guerra Fria, as instituições tornaram-se interlocutoras entre os atores dos dois blocos separados pela guerra ideológica, a partir dos anos 1970. Na década de 1970, no decorrer da Guerra Fria, os Estudos de Segurança Internacional (ESI) estavam ligados com o (Neo) Realismo fortalecidos pela Economia Política Internacional (EPI), outra grande área das Relações Internacionais. Mas enquanto os EPIs reivindicavam ações cooperativas e ganhos conjuntos, por outro lado, os

ESIs primavam pelo aspecto conflituoso com ganhos relativos (BUZAN; HANSEN, 2012, p.104).

Na década de 1980, a abordagem construtivista situava a segurança como uma construção social que envolvia negociação e contestação, abrangendo as mudanças ocorridas em diversos setores que passaram a pontuar os estudos de segurança contemporânea desde então. Para Buzan e Hansen (2012, p. 46), a perspectiva construtivista aborda a “Segurança” como uma questão delicada com foco em ideias, normas, cultura e identidade e, no âmbito dessa questão de segurança, a análise dessa abordagem teórica é de nível comparativo às teorias neorrealistas e neoliberais. Essa teoria contestava, na esfera da segurança “o amplo uso da força” como comportamento primordial do Estado, preceito realista. Embora essa perspectiva tenha conduzido os Estudos de Segurança Internacional sob o prisma dos Estudos Estratégicos por um longo período na Guerra Fria (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 61).

No aspecto de contestação do Construtivismo surgiram também outros conceitos imediatos que perpassaram os anos de Guerra Fria. Os debates referentes à primeira década do conflito ideológico centraram-se na “Segurança” enquanto questão que abrangia demandas reais como o desarmamento e o controle de armas, por exemplo. Contudo, o conceito de “Segurança”, nesse período era observado por estudiosos da área como subdesenvolvidos. Buzan e Hansen (2012 p.40-41) garantem que, a partir da década de 1980, última década de Guerra Fria, como também no início da década de 1990, o conceito de “Segurança” gerou a expectativa de unificação de debates, antes opostos. Desse modo, conceitos complementares no âmbito da segurança, como dissuasão, estratégia e contenção uniram-se a conceitos paralelos próprios do arcabouço teórico da Teoria Política e das Relações Internacionais, suscitaram conceitos opostos como paz e risco, que apesar de considerarem a perspectiva hobbesiana da segurança, defendia a substituição dela por outros conceitos (BUZAN; HANSEN, 2012, p.41).

Buzan e Hansen (2012, p.159-163) afirmam que os Estudos Estratégicos relacionados aos ESI se firmaram no âmbito institucional ao final da Guerra Fria e ao longo das quatro décadas nas quais se desenrolou o conflito os Estudos de Segurança Internacional foram impulsionados. Paradoxalmente, destaca Buzan e Hansen (2012, p.163), “o fim da Guerra Fria representou uma possível crise para a institucionalização extremamente bem-sucedida dos Estudos Estratégicos”. Mas o

bom desenvolvimento dos ESI durante a Guerra Fria possibilitou o aprofundamento e ampliação dos estudos relacionados à Segurança Internacional.

## 1.2 A SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA

Com o fim da Guerra Fria, no início da década de 1990, aumentou a urgência por pesquisas sobre a Segurança, pois a preocupação pontual das décadas anteriores centrava-se nos estudos sobre desarmamento e armas nucleares, mas essa preocupação “foi substituída por uma maior variedade de questões”. Quando o conflito Leste-Oeste terminou, havia a expectativa de que aquelas ameaças ficassem no passado, mas ainda nos primeiros anos pós-conflito diversas *guerras* – não no sentido tradicional, pois se tratavam de guerras civis – perpassaram a década de 1990 com a mesma violência dos grandes conflitos armados e uma série de consequências. Miinkler (2010, p.190-191), afirma que “a experiência da guerra na Bósnia anulou a confiança da Europa nas negociações diplomáticas e incentivos financeiros como o principal meio de substituir o uso da força militar”. Dessa forma, fica evidente a mudança de posicionamento ou comportamento dos Estados, há um novo quadro a ser considerado na segurança internacional como também na política internacional.

Segundo Buzan e Hansen (2012, p.244), o novo contexto “gerou agendas de pesquisa mais específicas pelas quais os pesquisadores da paz e estrategistas podiam ter uma convergência mais fácil”. O desafio no campo da segurança internacional apontado pela agenda pós-Guerra Fria não se refere exclusivamente ao “estadocentrismo militar”, mas àquelas quatro questões mais amplas e basilares para os ESI, elencadas na seção anterior. Se na década de 1980, a prioridade se restringia às questões políticas e militares ligadas à segurança. Com o fim da Guerra Fria a agenda se ampliou, como declara Buzan e Hansen (2012, p.246);

A agenda tradicional perdeu parte de seu domínio sobre os ESI, enfrentou novos desafiantes e, durante alguns anos, sofreu uma pressão intelectual e retração institucional. Mas talvez, surpreendentemente, por causa da magnitude da mudança no seu ambiente, ela não vivenciou nenhuma grande crise existencial (BUZAN; HANZEN, 2012, p.246).

Nesse contexto, ocorreu a necessidade de adaptação também das abordagens teóricas, pois como explicam Buzan e Hansen (2012, p.249), a concepção realista que retrata o Estado utilitarista centrado no poder e na segurança é rompida e, embora o pressuposto realista tenha se revelado central nos Estudos Estratégicos, as ameaças partiam, nesse momento, de todos os lados. Assim, ameaças internas e externas estavam inseridas nos eventos que se seguiram após a Guerra Fria e dominavam tanto a agenda política quanto o âmbito da segurança nesse período. Há uma série de exemplos como as intervenções militares, conflitos étnicos e civis, como o da Bósnia que permearam a década de 1990 (BUZAN; HANSEN, 2012, p.249-251).

A mudança teórico-conceitual percebida em 1990 foi iniciada na década anterior. As correntes teóricas que abrangiam temas contemporâneos começaram a impactar as teorias tradicionais referentes aos Estudos Estratégicos. Contudo, os debates sobre os ESI em 1980 pretendiam discutir outros temas, que hoje são denominados de segurança contemporânea, apesar de não se tratar de temas novos, como: segurança humana, segurança alimentar, segurança ambiental, terrorismo, entre outros. Com o fim da Guerra Fria, não ocorreu o desaparecimento da guerra, mas novos fatores incorporaram esse contexto e mudou a aparência dos conflitos (MIINKLER, 2010, p.191).

No decorrer dos anos 1990, o comportamento dos principais atores, como países e organizações internacionais, modificaram-se. Segundo Buzan e Hansen (2012, p.259-260) “a UE se ampliou e se aprofundou, e a OTAN não apenas permaneceu como se expandiu, vários temas surgiram na medida que a Guerra Fria ficava para trás e a OTAN se mantinha de pé”. Ainda que o final da Guerra Fria tenha deixado resquícios, o fim do conflito significou, também, o fim do embate real entre grandes potências. Desse modo, tanto as RI quanto os ESI sofreram transformações nas suas bases. Uma dessas mudanças referidas pelos autores se trata da segurança regional, uma maneira de subdivisão da área, uma vez que na década de 1990 suscitaram conflitos, guerras civis e intervenções em diversas regiões do Globo. A mudança ocorrida em relação a guerras, a partir da década de

1990, não transformou apenas a força militar preparada para o combate, mas passou a considerar, também, a dimensão social e política, além das condições e as circunstâncias nas quais os conflitos são travados (MIINKLER, 2010, p.192).

Nesse contexto, Buzan e Hansen (2012, p.277) asseguram que “os Bálcãs, e em particular os conflitos em torno da desintegração da ex-República da Iugoslávia (ERI), tornaram-se uma crise de marcos do imediato período pós-Guerra Fria”. Tal afirmação demonstra a relevância do estudo proposto nesta dissertação sobre os conceitos de coerção e aliança na dimensão da guerra civil na Bósnia no início dos anos 1990. A situação na Bósnia<sup>3</sup> provocou um intenso debate no que tange a estratégia mais adequada para aquela situação. Na época, a importância e a urgência da temática fez surgir uma série de publicações e sobretudo de debates sobre os Estudos de Segurança Internacional nos periódicos<sup>4</sup> da área de Relações Internacionais. Nesse momento, constatou-se uma mudança significativa entre o período de 1945 até o fim da GF e após a queda do muro de Berlin.

Buzan e Hansen (2012, p.285) garantem que o sucumbir da Guerra Fria impactou as abordagens clássicas e/ou tradicionais e iniciou uma transformação no posicionamento das potências da época, tanto que a bipolaridade existente desde o pós-Segunda Guerra, caracterizava os conflitos regionais e subestatais a partir da proliferação e foi substituído na década de 1990 pelo debate sobre polaridade. Até o fim da GF, a abordagem centrada na força militar e no Estado explicavam a possibilidade de uma crise institucional dos Estudos de Segurança Internacional, mas a crise não se confirmou. Esse contexto permitiu a alargamento e o aprofundamento da agenda de Segurança após a Guerra Fria que reposicionou as abordagens tradicionais (BUZAN; HANSEN, 2012, p.285-287).

O quadro a seguir apresenta a evolução dos Estudos de Segurança Internacional durante a Guerra Fria. Os dados demonstram que apesar do vigor na área de segurança militar do período anterior houve um interesse crescente nas questões locais que tornaram-se parte da agenda de segurança regional, alterando

---

<sup>3</sup>Aprofundaremos a discussão sobre os acontecimentos na Bósnia-Herzegovina no próximo capítulo que discutirá o processo de negociação na Guerra Civil entre 1992 e 1995. (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 277-278).

<sup>4</sup>European Security (1991), Nuclear Proliferation Journal (1991), The Nonproliferation Review (1993), International Peacekeeping (1994), The International Journal of Peace Studies (1996) and Arms Control Today (1997). (BUZAN; HANSEN, 2012, p.281).

o contexto mais amplo de segurança no qual emergiram desafios relativos a segurança contemporânea. Apesar do aparecimento, por assim dizer, de novos temas no contexto dos ESI, o posicionamento das potências com relação a sua política de segurança, pouco foi alterada. A abordagem clássica no âmbito da Segurança no pós GF, de acordo com o quadro, não apresentou nenhuma alteração significativa e embora os acontecimentos tivessem outras conotações, a partir de 1990, as mudanças foram mínimas no que se refere a tal abordagem.

**QUADRO 1: PANORAMA GERAL DA SEGURANÇA INTERNACIONAL APÓS A GUERRA FRIA**

<b>ABORDAGEM CLÁSSICA NO PÓS-GUERRA FRIA</b>			
<b>FATOS</b>	<b>POLÍTICA DAS POTÊNCIAS</b>	<b>ACADEMIA</b>	<b>INTITUCIONALIZAÇÃO</b>
CONFLITOS INTRAESTATAIS	POLARIDADE	ESTADOCENTRISMO	ALGUMAS MUDANÇAS BASILARES
SEGURANÇA REGIONAL	ASCENSÃO CHINESA	SEGURANÇA MILITAR	SEM MUDANÇA SIGNIFICATIVA
INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA	RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS	DEBATE EPISTEMOLÓGICO	
GUERRAS CIVIS	PAZ DEMOCRÁTICA		
TERRORISMO	CIVILIZAÇÕES		

Organização: RODRIGUES, N.

Fonte: BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional. São Paulo: Ed. UNESP. 2012.P.283.

Essa transformação indicada no pós Guerra Fria sobre os ESI propunham a expansão do conceito e da agenda de segurança, que ampliou a problemática de pesquisa. A partir de então passaram a integrar a agenda dos ESI questões como: os conflitos estatais; a imigração nas sociedades ocidentais, as demandas ambientais; e as questões ligadas à saúde como a epidemia de HIV/AIDS, por exemplo. Surgiram classificações específicas como o Pós-Estruturalismo e a Segurança Humana, desse modo, o período pós Guerra Fria foi pautado pelo debate entre os tradicionalistas e os ampliadores-aprofundadores, e corroborou como explica Buzan e Hansen (2012, p.288);

O aprofundamento do objeto de referência para além do Estado, ampliando o conceito de segurança para incluir outros setores que não somente o militar, dando a mesma ênfase a ameaças domésticas e transfronteiriças e permitindo a transformação da lógica realista e conflituosa da Segurança Internacional (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 288-289).

Esse aprofundamento se tornou uma característica da década de 1990 e produziu, por assim dizer, o crescimento de classificações no interior dos arcabouços teóricos existentes<sup>5</sup>. Esses avanços modificaram a dinâmica interna relacionada às pesquisas e influenciou o debate epistemológico e metodológico nas Relações Internacionais. A ampliação do conceito de segurança passou a ponderar dinâmicas setoriais como os fatores econômicos; energéticos; alimentícios; e os recursos naturais/ambientais. Desse modo, as capacidades foram ampliadas e inclusas nos debates da segurança estatal, mas ainda no espectro militar (BUZAN; HANSEN, 2012).

As correntes teóricas, de certo modo, foram reformuladas e se tornaram no pós Guerra Fria complementares, como é o caso do Construtivismo, por exemplo. De acordo com Buzan e Hansen (2012, p.298), “o Construtivismo pode complementar o Realismo, pois algumas abordagens ampliadoras consideram o Construtivismo convencional como *essencialmente uma forma de racionalismo*” [grifo dos autores]. Contudo, os autores ressaltam que o Construtivismo observa os preceitos realistas e liberais com neutralidade, ou seja, a segurança pode mudar assim como a ação dos Estados. Mas tanto os construtivistas convencionais quanto os construtivistas críticos evitam utilizar o conceito de segurança, os críticos preferem denominar a segurança como “interesses nacionais”. Outras perspectivas também permearam os ESI após a Guerra Fria, quanto à ampliação do conceito dessa subárea das RI. Além das diversas classificações do Construtivismo, ou subdivisões, [re]surgiram o Pós-colonialismo; a Segurança Humana; os Estudos Críticos de Segurança; o Feminismo; a Escola de Copenhague e o Pós-estruturalismo, com novos temas e novos aportes teóricos relacionados à Segurança Internacional (BUZAN; HANSEN, 2012, p.301-2).

---

<sup>5</sup> O construtivismo, por exemplo, se dividiu em Convencional e Crítico; Segurança Humana; Pós-colonialismo; Estudos Críticos de Segurança e a Escola de Copenhague. (BUZAN; HANSEN, 2012, p.289).

O enfoque pós-colonial para a Segurança se fortaleceu na década de 1990. Os ESI propostos pelo pós-colonialismo se tratava de uma junção da teoria social e da Sociologia Histórica, ou seja, o Construtivismo Crítico. O Pós-colonialismo aborda o conceito de segurança para além da proteção do indivíduo ou do Estado, como na maioria dos estudos da área realizados no Ocidente. Nessa perspectiva são consideradas a maneira que cada sociedade se organiza e compreende princípios políticos como a governança, a violência e a legitimidade, por exemplo. Essas características geralmente são expostas pelo pós-colonialismo no contexto estatal não ocidental (BUZAN; HANSEN, 2012, p.307).

O conceito de Segurança Humana foi desenvolvido, em 1994, pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). O Estado ficou à margem enquanto o foco do debate centrou-se nas pessoas. De acordo com a definição do PNUD, a Segurança Humana permite uma relação pacífica entre o Ocidente e o Sul, entre os regimes e os cidadãos, e menor contestação da política econômica vigente. Buzan e Hansen observam que

A Segurança Humana realmente articulou uma agenda muito ampla, mas isso, ao mesmo tempo, forneceu um ponto de encontro para a diversidade de atores políticos buscando aumentar seu apoio a assuntos de desenvolvimento e a políticas externas humanitárias. (BUZAN; HANSEN, 2012, p.307).

Nessa perspectiva contestou-se o pressuposto realista centrado no Estado, a defesa territorial e aos interesses nacionais pertinentes à Segurança. Dessa forma, surgiram novos desafios relacionados à proteção de pessoas, outros atores e organizações, de maneira que o contexto de segurança ampliou-se para além de questões típicas de um Estado Soberano. Ainda nos anos de 1990, os Estudos Críticos de Segurança avançaram em sua definição com impacto significativo. Esses estudos propunham uma definição objetiva da problemática de segurança, primando pelo caráter emancipatório, mas como os conceitos apresentados eram considerados vagos, a proposta era passível de críticas (BUZAN; HANSEN, 2012, p.315).

Os Estudos Feministas na área da segurança lançaram uma questão tanto significativa quanto desafiadora após a Guerra Fria que buscava uma maneira de

ampliar os Estudos de Segurança sob a perspectiva feminista. Buzan e Hansen (2012, p.318) advertem que “o gênero aparece no enfoque pós-estruturalista feminista – Estados, nações ou, por exemplo, grupos religiosos – se generificam, constituem-se masculinos ou femininos”. São apenas categorizados no interior de um contexto macro. Desse modo, os estudos feministas tinham como foco principal explorar e criticar não a representação real, mas a construção condicionada do sujeito. Os temas pesquisados pelos estudos feministas eram o tráfico sexual entre as fronteiras Leste-Oeste, o estupro como arma de guerra ou outra violência sexual em períodos de guerra, etc. (BUZAN; HANSEN, 2012, p.318-320).

A Escola de Copenhague desenvolve estudos sobre a segurança social e securitização, ou seja, o perigo emanado da própria sociedade, do atrito entre o estatal e o social causando ameaças, quer sejam possíveis ou reais. A securitização é a construção do conceito a partir do discurso, ou seja, a força do discurso e a política específica torna determinada situação ou caso uma condição objetiva – *securitiza*. A abordagem contesta a crítica dos tradicionalistas sobre os ampliadores, pois, apesar de permitir um conceito amplo de segurança, a Escola de Copenhague apresenta a securitização como um limite para o contexto amplo conferido à segurança por este enfoque (BUZAN; HANSEN, 2012, p.324).

O enfoque Pós-estruturalista teve uma postura crítica em relação aos Estudos Estratégicos no decorrer da Guerra Fria. A proposta era repensar a segurança. Dessa maneira, engajaram-se em estudos de paz e segurança no início da década de 1980. Com o fim da Guerra Fria, a provocação do Pós-estruturalismo questionava a identidade do Estado, ou seja, para a preservação da identidade estatal era necessário um Estado opositor. Nesse contexto, Buzan e Hansen (2012, p.330) explicam que “a *segurança*, portanto, tornou-se um pré-requisito duplamente ontológico: o Estado precisava estar seguro, mas também precisava do Outro ameaçador para definir sua identidade”. Para essa abordagem, a identidade do Estado era o centro do debate tanto nos EUA quanto na Europa. A institucionalização corroborou com as abordagens ampliadoras-aprofundadoras propiciando o aparecimento das diferenças e uma divisão entre Estados Unidos e a Europa.

O quadro 2, demonstra como as abordagens pós-clássicas foram perceptíveis depois da Guerra Fria, ou seja, como os Estudos de Segurança Internacional passaram a considerar novos fatos e enfoques, outras perspectivas. A necessidade

de explicar novos eventos transformou a maneira de observá-los e, desse modo, ampliou o debate acadêmico, com o objetivo de explicar sob diferentes abordagens tais fatos. Nesse aspecto, as pesquisas relacionadas à Segurança Internacional e o próprio escopo dessa subárea se tornou ainda mais abrangente, principalmente no que tange a pesquisas e a sua publicação, modificando substancialmente os ESI desde então.

#### QUADRO 2: PANORAMA GERAL DA SEGURANÇA INTERNACIONAL APÓS A GUERRA-FRIA - ABORDAGEM AMPLIADORAS E APROFUNDADORAS NO PÓS-GUERRA FRIA

ABORDAGEM AMPLIADORAS E APROFUNDADORAS NO PÓS-GUERRA FRIA			
FATOS	POLÍTICA DAS POTÊNCIAS	ACADEMIA	INTITUCIONALIZAÇÃO
CONFLITOS INTRAESTATAIS  INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA  VIOLÊNCIA/TRÁFICO SEXUAL DURANTE GUERRAS  IMPACTO GOBAL EM COMUNIDADES LOCAIS  EPIDEMIAS  DEGRADAÇÃO AMBIENTAL	FIM DA GUERRA FRIA  INTERVENCIONISMO OCIDENTAL	IMPORTAÇÃO DE ABORDAGENS DE OUTRAS DISCIPLINAS  DEBATE EPISTEMOLÓGICO  DEBATE NORMATIVO  DEBATES EXPLICÍITOS SOBRE O CONCEITO DE SEGURANÇA	APOIO DE FUNDAÇÕES  CENTRO DE PESQUISA  PERIÓDICOS, LIVROS/TEXTOS  CONFERÊNCIAS

Organização: RODRIGUES, N.

Fonte: BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional. São Paulo: Ed. UNESP. 2012. P.337.

Os Estudos de Segurança Internacional após a Guerra Fria inauguraram um período de intensos debates e um espaço analítico e político que corroborou com a expansão da área. Apesar da diferença entre os propósitos de cada abordagem, o debate enriqueceu e foi significativo na conceituação da Segurança em um contexto de constantes desafios.

### 1.3 OS CONCEITOS DE COERÇÃO E ALIANÇA

Com a Guerra Fria, a Europa ficou dividida e o restante do globo em permanente tensão. Nesse contexto surgiram diversos eventos, ainda no início da GF, em 1944, Stálin e Churchill discutiram sobre o domínio e a expansão de influência nos Bálcãs. Eclodiram conflitos regionais intensos e, apesar do conflito não se estender ao campo de batalha, as marcas desse período ficaram ainda mais evidentes com a queda do Muro de Berlim e se tornaram grandes desafios no campo da segurança internacional no final do Século XX (NYE, 2009).

Após a Guerra Fria, a questão da segurança se modificou apesar da redução de ameaças, grande parte dos conflitos ocorridos na década de 1990 surgiram como efeito do passado, além das novas situações que compõem tensões relacionadas aos conflitos e guerras civis que surgiram nesse período e transformaram a agenda de segurança. Jentleson (2010, p.404), afirma que “a relação de força e a diplomacia é uma das questões mais difíceis na segurança internacional, tanto como um campo de estudo quanto no campo político”. Ambas as áreas têm o objetivo de compreender o aparato teórico e os limites quanto à utilidade desse estudo no contexto político. Por esse motivo deve-se entender o ponto de equilíbrio entre a coerção, que inclui a ameaça, o uso limitado da força militar e a diplomacia, parte pertinente da política internacional (JENTLESON, 2010, p.404).

Além das abordagens ampliadoras e aprofundadoras, outros conceitos que foram significativos durante a Guerra Fria permaneceram e, conseqüentemente, foram observados na década de 1990. Dois conceitos se destacaram após a Guerra Fria, embora tivessem surgido no contexto anterior: a coerção como estratégia de negociação de conflitos e a aliança promovida pelas instituições no decorrer de processos de negociação (WILLIAMS, 2008).

### 1.3.1 A Coerção

A coerção, de acordo com Freedman e Raghavan (2008, p. 215), é um tipo de estratégia utilizado para exercer pressão entre os atores envolvidos em determinado litígio. Jentleson (2010, p.404) ressalta que em 1971 Alexander George definiu a “diplomacia coercitiva como uma estratégia voltada para pressionar um adversário a mudar a política que enfatiza a diplomacia, mas também implica a ameaça e/ou o limite do uso da força militar e outras formas de coerção (ex.sanções econômicas)”. Entende-se, portanto, que a coerção é uma estratégia derivada da diplomacia coercitiva, denominada como ‘forte coerção’ que é uma estratégia não de conquista mas que persuade o oponente com o propósito de mudança política (JENTLESON, 2010, p.404).

A coerção é a tentativa de controlar o comportamento do adversário e estabelecer um grau de confiança possível, mesmo que a iniciativa exija algum custo. Há dois tipos de custos que representam certa eficácia: os custos de resistência e os custos de conformidade. O custo de resistência deve eliminar o poder do adversário de fazer ameaças e, geralmente, são mais caros que os custos de conformidade. A estratégia coercitiva, também, tenta alterar o cálculo dos custos do adversário, mas esta estratégia, além de intimidar o outro ator, pressupõe arcar com os custos de uma possível implementação (FREEDMAN; RAGHAVAN, 2008, p. 224-225).

A estratégia de coerção está relacionada ao conceito de poder, ou seja, a capacidade de alcançar os objetivos pretendidos. Mas a capacidade de produzir os resultados esperados a partir do aspecto militar ou econômico pode gerar outros contextos nos quais o poder empregado em tal capacidade não produza um resultado eficaz, segundo Freedman e Raghavan (2008, p. 216): “A estratégia é questão de escolha”. Segundo os autores é necessária a articulação estratégica para obter o melhor resultado, portanto, é a estratégia que determina o quanto e como o poder existente será utilizado para cada situação e/ou negociação (FREEDMAN; RAGHAVAN, 2008, p. 216).

Das categorias existentes no espectro de estratégia, o enfoque será na estratégia coercitiva, ou coerção estratégica. A estratégia coercitiva permite que os

envolvidos, em um ambiente de ameaças, façam escolhas no decorrer do processo de negociação. Jentleson (2010, p.404) confirma que a ameaça coercitiva não altera o alvo, mas influencia o oponente. Nesse contexto as ameaças combinadas a outros fatores são elementos consideráveis no processo de tomada de decisão. A ameaça coercitiva surgiu no contexto da Guerra Fria e com a redução das ameaças na era pós-conflito. O autor afirma que o conceito continua relevante, pois a mudança de comportamento do adversário permanece central no que tange a estratégia de negociação.

A coerção, como ressalta Freedman e Raghavan (2008, p. 216), “é definida em termos de ameaça de força, portanto não exclui o real uso da força, mesmo que apenas para reforçar as ameaças”. Além da ameaça de uso da força ou o uso real desse recurso, outras medidas coercitivas são utilizadas como as sanções econômicas, por exemplo. A diplomacia coercitiva em muitos casos, lembra Jentleson (2010, p.405), “envolve ambos os tipos de instrumentos coercitivos”. (FREEDMAN e RAGHAVAN, 2008; JENTLESON, 2010, p.405).

A coerção estratégica pode ser dividida em duas subcategorias: a dissuasão e a persuasão<sup>6</sup>. A dissuasão é o uso da ameaça para convencer o adversário para que ele efetue uma ação indesejada no propósito de alterar um determinado acontecimento, enquanto que a persuasão consiste em coagir o adversário a optar por determinada situação. De acordo com Freedman e Raghavan (2008, p. 217) “A dissuasão e a persuasão diferem em vários aspectos: iniciativa; escala de tempo e a natureza das exigências”. A dissuasão se refere à ameaça explícita que aguarda um posicionamento do adversário e a persuasão significa impedir a ação do adversário, a dissuasão não tem um limite temporal, ao contrário da persuasão que requer um prazo determinado. A estratégia de dissuasão, segundo Jentleson (2010, p.407), “visa mais a intimidação do que a persuasão”. A dissuasão como parte de uma estratégia considera o contexto político, ou seja, “a motivação por trás dos desafios de política externa”, como afirma Lebow (2010, p.396-397), “a dissuasão é uma teoria da ‘oportunidade’”.

---

<sup>6</sup> Ato ou efeito de persuadir. Sinônimo de compelir; Obrigar, forçar, constringer (a fazer alguma coisa).

<http://www.dicionariodoaurelio.com/persuasao> - <http://www.dicionariodoaurelio.com/compelir>. Acesso em fev. 2015.

A ameaça de dissuasão ocorre para preservar a situação existente, com grau de confiança aceitável, ao contrário da ameaça de persuasão que tem o foco geral no sentido de cumprir a ação previamente determinada independentemente da alteração da situação existente. A ameaça coercitiva garante que o adversário se comporte conforme o esperado, de modo que a ameaça não seja concretizada, por outro lado, a persuasão não garante explicitamente o comportamento do adversário. A dissuasão exige a ação racional do alvo ao contrário da persuasão, e apesar das diferenças, a dissuasão e a persuasão podem se fundir, ou seja, ambos os lados podem atacar e ferir o outro, mas não podem obrigar o adversário a cumprir sua finalidade (FREEDMAN; RAGHAVAN, 2008, p. 217).

A estratégia de persuadir ou compelir tem o propósito de garantir que a ameaça ao oponente possibilite a alteração do resultado ou do seu comportamento. Freedman e Raghavan (2008, p. 218) explicam que

Para que a dissuasão funcione, A deve persuadir B para agir no sentido de servir o interesse de ambos, mas de acordo com a concepção da racionalidade do B. Mesmo que ambos os lados compartilham o mesmo quadro de racionalidade, a dissuasão pode ainda falhar porque B pode interpretar mal os sinais enviados por A ou, mesmo se ele entende os corretamente, ele pode estar inclinado a acreditar que um não implementará sua ameaça. (FREEDMAN; RAGHAVAN, 2008, p. 218).

As estratégias de coerção podem ou não ser bem-sucedidas, apesar das capacidades utilizadas, as ações podem impor custos sobre o oponente. Quando as ameaças são fragilmente formuladas a estratégia coercitiva também se torna frágil e não convincente. Mesmo as ameaças bem elaboradas podem definir o cálculo para a decisão. Desse modo, a ameaça torna-se uma variável relevante no processo de negociação. Estratégias coercitivas podem definir não apenas a melhor estratégia, dissuasão ou persuasão, mas também o método que será empregado em cada situação (FREEDMAN; RAGHAVAN, 2008, p. 219).

As estratégias coercitivas envolvem custos, tanto na tentativa de impedir o adversário de executar uma ameaça, quanto no resultado imposto pela ação do oponente. Mesmo se os esforços do oponente são frustrados ocorrerão custos. Freedman e Raghavan (2008, p. 221) ressaltam que

Em termos militares, as formas de resistência são evidentes: a destruição de centros civis do ar primeiro requer a penetração das defesas aéreas inimigas; a imposição de um bloqueio no mar pode exigir a confirmação do "comando do mar" em uma batalha naval; territórios não podem ser adquiridos (...) os mesmos problemas ocorrem com formas não militares de pressão, tais como boicotes comerciais.(FREEDMAN; RAGHAVAN, 2008, p. 221).

Os custos são parte da estratégia de coerção, tanto os custos de resistência quanto os custos de conformidade refletem no objetivo central da coerção, do mesmo modo que a negação e a punição fazem parte destes custos. Os custos de resistência e conformidade e os custos de punição e negação podem definir a melhor estratégia, pois "a coerção é um processo dinâmico", no qual a coerção mútua é a estratégia pertinente diferente de uma relação assimétrica. Segundo Freedman e Raghavan (2008, p. 223) "a negação parece ser a forma menos interessante de coação, porque a escolha é tão circunscrita". Os casos de coerção bem-sucedidos provavelmente ocorrem quando os custos de resistência excedem os custos de conformidade.

A estratégia coercitiva em determinadas situações pode oferecer incentivos que desempenham um importante papel. Os autores alertam que os "objetivos políticos podem ser modificados para considerar o que os meios militares possam alcançar". Mas a coerção não deve ser entendida como uma estratégia militar apenas, pois envolve e impacta o contexto político e a formulação e eficácia das estratégias de ameaça. Sobre isso, Freedman e Raghavan (2008, p. 225) explicam que as estratégias coercitivas são formuladas para atender a interesses políticos, por isso há pressão quanto à tomada de decisão. Para Jentleson (2010, p.405) "Enquanto a força sempre está lá como pano de fundo, a ênfase é em grande parte no diálogo e outros meios pacíficos. No outro extremo é a guerra." Esses fatores são importantes no processo coercitivo, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Esse contexto pode alterar a avaliação dos custos ligados às ameaças, como também os objetivos e as intenções.

A coerção mútua é uma estratégia usada na maioria dos conflitos e foi muito empregada no processo de negociação na guerra civil nos Bálcãs. Essa estratégia é composta por objetivos e métodos que buscam influenciar a conduta do outro. Desse modo, é possível afirmar que a coerção tem um impacto, pois para Freedman e Raghavan (2008, p. 224-225) "todo ato de política externa tem algum significado

para a criação de expectativa de desempenho futuro”. Por esse motivo a escolha da estratégia mais adequada e a avaliação dos custos pode determinar o sucesso ou não de uma ofensiva. Os autores afirmam que

O comportamento de um Estado durante um encontro poderia influenciar o resultado de um outro encontro, e como outros Estados vão examinar o seu comportamento quanto a sinais de determinação ou a falta dela (FREEDMAN; RAGHAVAN, 2008, p. 224).

Esse contexto demonstra que o comportamento do Estado adversário pode revelar sua fragilidade e alterar a avaliação do oponente quanto a sua reputação, além de definir os custos e como suas capacidades serão usadas naquela situação. De acordo com Freedman e Raghavan (2008, p. 225) a “reputação é inatingível, difícil de medir e identificar”, mas o comportamento fornece elementos que revelam a qualidade de uma política, mesmo que não seja o objetivo específico delineado por ela, ou através da mesma. Por outro lado, uma estratégia explícita que agrega a ampliação das capacidades militares e a vontade política produz um ambiente de constante ameaça capaz de inibir uma retaliação em forma de ataques, atos de agressão ou expansão (JENTLESON, 2010, p.407).

O aspecto da estratégia coercitiva relacionado à política é complexo e amplo, como citado anteriormente, a ação política interna ou externa influencia a relação de poder entre as partes envolvidas em um determinado litígio. De modo que, a coerção fortaleça e defina as metas futuras, além de impactar sobre a forma de gerir o conflito entre os oponentes. Em suma, a coerção tem como foco as ameaças no contexto da política internacional, no âmbito interno e externo. Portanto, não se trata da eficácia da ameaça, mas da percepção do Estado quanto ao ambiente no qual elas são formuladas e executadas (FREEDMAN; RAGHAVAN, 2008, p. 226-227).

Sobre os estudos que abrangem a diplomacia coercitiva ou a estratégia coercitiva, esses conceitos são desafiadores, pois se trata do equilíbrio entre o poder coercitivo do Estado e a relevância do contexto político interno. O sucesso ou o fracasso da estratégia coercitiva não se refere somente à distribuição de poder, mas considera o comportamento do Estado, de maneira que este garanta meios favoráveis de compensar desequilíbrios para, desse modo, mantê-lo. Jentleson

(2010, p.407) afirma que “entre os casos de sucesso de mudança política estão a neutralidade e o cessar-fogo no Laos (1961-1962), a crise dos mísseis em Cuba (1962) e o fim da guerra civil na Bósnia (1995), entre outros conflitos (1991-2003)”. Nesse contexto, devem ser considerados alguns pontos como: a estratégia utilizada para equilibrar coerção e diplomacia; a mudança política e não a mudança de regime; as sanções econômicas como parte da estratégia coercitiva e o apoio multilateral. A análise, nesse contexto, corrobora para o entendimento da “natureza do poder” através das capacidades e influência na política internacional, especificamente na área de segurança. Essa compreensão tem a possibilidade de produzir outras formas eficazes de aplicar a diplomacia e estratégia coercitiva (JENTLESON, 2010, p.409).

### 1.3.2 A Aliança

“Alianças têm sido um elemento importante da política de segurança desde muito antes da ascensão do Estado-nação moderno” afirma Masala (2010, p.382). As alianças são um elemento fundamental no contexto histórico das relações internacionais, tanto que o tema está intrinsecamente relacionado à área, no que tange as disciplinas e, principalmente as teorias. Devido sua relevância, houve a tentativa de criação de um arcabouço teórico para uma definição conceitual, mas os estudos de George Liska's “Nations in Alliance”(1962), de Stephen Walt “The Origins of Alliances” (1987) e de Glenn Snyder's “Alliance Politics” (1997) apresentaram limitações. Desse modo, há limitações também em definir porque as alianças são criadas, mas há diversas perspectivas teóricas que abordam sob diferentes aspectos a gestão de alianças. Os desafios referentes à gestão de aliança são: a estabilidade hegemônica; o dilema interno de segurança e a coesão da aliança (MASALA, 2010).

Contudo, independentemente do arcabouço teórico, as alianças são elementos relevantes nas análises no campo da segurança, da economia e da política. São ferramentas de equilíbrio que atuam nas situações, as quais os Estados não conseguem estabelecer o equilíbrio. Sobre as alianças no âmbito estatal, Nye (2000, p.80) afirma que “são arranjos formais ou informais entre os Estados para

assegurar a segurança mútua”. As alianças são utilizadas pelos Estados como instrumento para a manutenção do poder e de seu posicionamento no âmbito nacional e internacional. Nesse contexto, Duffield; Michota e Miller (2008, p. 290) avaliam “as alianças como um dos fenômenos mais significativos em estudos de segurança na política mundial”, tanto que a aliança foi um recurso relevante para o processo de negociação na tentativa de solução da guerra civil na Bósnia, caracterizada pela união de duas instituições, a Organização das Nações Unidas e a Organização do Atlântico Norte (NYE, 2000, p. 80; MASALA, 2010, p. 382-383; DUFFIELD; MICHOTA; MILLER, 2008, p. 290).

Os autores explicam que as alianças são recursos diplomáticos utilizados frequentemente na política externa dos Estados, mas também se formam para responder a perigos de agressão e podem ter consequências profundas sobre a segurança de um Estado. As alianças, segundo Duffield; Michota e Miller (2008, p. 291) “são um dos instrumentos mais valiosos para fazer avançar os interesses de um Estado”. A construção de alianças possibilita ao Estado maximizar as suas capacidades em relação ao poder ou a ameaça de outro Estado, ou um grupo de Estados. Masala (2010, p.383) ressalta que o equilíbrio é uma das opções que o Estado persegue, mas o contexto de aliança inclui outros fatores como o comportamento do Estado, por exemplo, que pode ser modificado através da aliança. Duffield; Michota e Miller (2008, p. 291) sob a ressalva de Waltz (1979, p.118), afirmam que

Os meios disponíveis para os Estados alcançarem os seus fins cai em apenas duas categorias: os esforços internos e externos, incluindo os esforços movidos para fortalecer e ampliar a própria aliança ou a [opção] de enfraquecer e fortalecer uma opondo-se a outra (DUFFIELD; MICHOTA e MILLER, 2008, p. 292).

As alianças, como afirmam os autores, podem ser formadas com o objetivo principal de aumentar a segurança de seus membros em relação a outro ator externo à aliança, ou ainda, como expõe Masala (2010, p. 384) “os Estados criam alianças na expectativa de que os membros da aliança possam alcançar um certo grau de cooperação”. Duffield; Michota e Miller, (2008, p. 290) ressaltam que desde a década de 1960 estudiosos como Robert Osgood e Glenn Snyder buscaram definir

aliança e concluíram seus conceitos sobre a mesma observação: aliança esta relacionada ao Estado que esta relacionado à força. Osgood delineou a aliança como um compromisso firmado com o Estado que o imputa à responsabilidade de cooperar através do uso de seus recursos militares contra outros Estados, obrigando, desta forma, os Estados membros da aliança ao uso da força em situações específicas. Snyder a descreveu como “associações formais de Estados para o uso (ou não uso) de vigor militar, em circunstâncias determinadas, contra Estados fora seus próprios membros”. Os autores esclarecem que essas definições sugerem o comprometimento dos Estados signatários a cooperarem quando expostos a ameaças, determinam o uso da força como recurso de combate a outro Estado, em caso de ameaça (DUFFIELD; MICHOTA; MILLER, 2008, p. 293).

Desse modo, quando há uma ameaça externa forma-se uma aliança. A formação de alianças tem como benefício um contexto coeso de segurança. Na concepção institucionalista, essa formação produz reciprocidade e responsabilidade dos membros, contribuição para a sua criação, além de cooperação e manutenção das estratégias de segurança. Esses fatores contribuem para que o comportamento dos Estados que integram a aliança seja previsível, pois há uma série de regras que norteiam a conduta desses Estados. Essas condições, por sua vez, influenciam as decisões estatais (MASALA, 2010, p. 384).

Nesse contexto pode haver a cooperação de segurança que inclui a diplomacia de apoio ou a ajuda econômica com segurança de objetivos. Duffield; Michota e Miller (2008, p. 296) afirmam que as alianças formadas com os Estados Unidos no decorrer da GF, foram mais poderosas em relação àquelas centradas na União Soviética, ou seja, a relação entre os atores pode enfraquecer a aliança e comprometer sua manutenção ou até desintegrá-la. Desse modo, o sucesso de uma aliança depende de como as motivações para a formação de determinada aliança serão criadas e geridas. Os liberais, de acordo com Masala (2010, p. 384) confirmam que “os Estados se envolvem em alianças quando há uma convergência das preferências nacionais criadas por coalizões domésticas”. Por isso, garantem que a criação da OTAN não ocorreu devido a um contexto de ameaça (DUFFIELD; MICHOTA; MILLER, 2008, p. 296).

A OTAN se tornou uma aliança ainda mais coesa após a Guerra Fria, quando teoricamente não havia mais a ameaça proeminente de uma potência. Sua persistência enquanto aliança garantiu sua sobrevivência no pós GF, em grande

medida pelos resquícios do passado. Não por acaso o conflito nos Bálcãs foi um dos primeiros com atuação decisiva da instituição. O caso da OTAN como exemplo de aliança tem uma importância prática, pois o contexto internacional é composto de ameaças reais no que tange a segurança dos Estados. As alianças são relevantes na relação entre Estados, uma vez que corroboram também para institucionalizar a cooperação, fator que confere aos Estados maior liberdade, mas a manutenção da aliança sempre dependerá da relação, dos objetivos e do comprometimento de seus membros no âmbito interno. Masala (2010, p.384) afirma que sob o ponto de vista institucionalista “alianças oferecem aos seus Estados-Membros muitas vantagens, que garantem que elas persistam além das condições em que foram criadas. (MASALA, 2010, p.388-389). Mas Duffield; Michota e Miller (2008, p. 295) alertam que

Em princípio, os Estados podem juntar-se livremente em alianças. Na prática, no entanto eles não fazem acordos de ânimo leve, uma vez que a adesão/aliança tem custos bem como os benefícios potenciais. Entre esses custos estão a perda de autonomia e a criação de dependência. (DUFFIELD, MICHOTA, MILLER, 2008, p. 296).

As muitas vantagens que a aliança confere ao Estado garante sua coesão, pois quando a aliança não apresenta um dilema interno de gestão é possível operacionalizar os benefícios e avaliar os custos. Essa situação permite: a redução de custos; a capacidade de controlar outros membros da aliança; o acesso a informações; a capacidade de prever o comportamento de outros Estados-Membros. Esses fatores tornam a aliança cooperativa e compensam os custos. O contexto cooperativo possibilita a sobrevivência da aliança como também sua adaptação a um novo ambiente. Mesmo sem a opressão de uma ameaça, as chances de manutenção da aliança são elevadas (MASALA, 2010, p.388).

Masala (2010, p.389) garante que “as alianças podem sobreviver a grandes mudanças em seu ambiente, se os seus membros ainda sentem que permanecem juntos e compartilham os mesmos valores”. Essa é a explicação, de acordo com a abordagem construtivista, pela qual a OTAN sobreviveu ao fim da Guerra Fria. A Organização do Atlântico Norte (OTAN) atuou de maneira decisiva na socialização do Leste Europeu no início da década de 1990. A Aliança e seus membros

construíram uma comunidade de segurança e a cooperação em torno da segurança deve continuar, avalia Carlo Masala. (MASALA, 2010).

### 1.3.3 A Coerção e a Aliança na Guerra Civil da Bósnia (1992-1995)

A proposta desta seção é expor resumidamente, a partir do quadro 3, os principais fatos que permearam o processo de negociação na Guerra Civil na Bósnia entre 1992 e 1995. Esses acontecimentos serão discutidos no segundo capítulo e, posteriormente, analisados no terceiro capítulo, da presente dissertação. Para alcançar os objetivos desta pesquisa, as etapas seguintes serão fundamentadas no aparato teórico sobre Segurança Internacional apresentado no início deste capítulo e a abordagem teórico-conceitual sobre a definição, a relevância e a correlação entre os conceitos de coerção (estratégia coercitiva e/ou diplomacia coercitiva) e aliança.

Os fatos, destacados no quadro, que antecederam os Acordos de Dayton, em 1995 e se configuraram no processo de negociação para a tentativa de solução da guerra civil na Bósnia, possibilitam-nos identificar a incidência de diversos elementos que compõem os conceitos de coerção e aliança, discutidos anteriormente.

#### QUADRO 3: CONTEXTO DOS PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO NA GUERRA CIVIL NA BÓSNIA (1992-1995)

1991
- A CCE/UE e as Nações Unidas (ONU) tentaram evitar a guerra civil por vias diplomáticas durante a desintegração da Iugoslávia no início de 1990.
1992
- A UE poderia firmar-se como bloco político e ampliar sua relação com os EUA. - Os EUA, a Alemanha, a França, o Reino Unido e a Rússia criaram o Grupo de Contato.
1993
- Os EUA tentaram iniciar as negociações de forma diplomática - tomaram medidas incisivas para reforçar resoluções do CSNU. - Os EUA e os aliados decidiram pelo embargo de armas e ataques aéreos comandados pela ONU e a OTAN.
1994
- O Grupo de Contato apresentou um plano de paz para a região e mediou as negociações.

1995
<ul style="list-style-type: none"> <li>- O CSNU corroborou no processo de negociação na Bósnia-Herzegovina.</li> <li>- Os embargos e sanções foram ferramentas de barganha, desde 1992.</li> <li>- A iniciativa de negociação com o uso militar reforçou a credibilidade e compromisso dos EUA.</li> <li>- Os princípios aceitos em Genebra e Nova York foram materializados.</li> <li>- A UNPROFOR era uma tentativa de mitigar a violência e obteve êxito.</li> <li>- A OTAN elaborou o plano militar Op-40104 para a retirada da UNPROFOR da área de conflito.</li> <li>- A ONU apresentou proposta de formação de uma aliança, "Elementos de uma Nova Estratégia".</li> <li>- A proposta dos EUA foi a melhor apresentada na Conferência de Londres.</li> <li>- Os embaixadores da OTAN elaboraram um acordo de atuação conjunta da ONU e da OTAN.</li> <li>- Os representantes da ONU/Europa concordaram com as decisões na Conferência de Londres.</li> <li>- Europa e EUA alcançaram um consenso entre os aliados sobre as atribuições da IFOR.</li> <li>- A OTAN e o CS concordaram sobre as diretrizes da implementação do futuro acordo.</li> <li>- Clinton e Chirac negociaram com o Congresso dos EUA sobre a RRF.</li> <li>- Os EUA tiveram a certeza que, com o "poder aéreo da OTAN", poderiam negociar.</li> <li>- A estratégia era manter o Grupo de Contato como aliado.</li> <li>- O Grupo de Contato era o meio para uma relação sólida dos EUA com a Europa.</li> <li>- Os princípios de Genebra definiam o compartilhamento de poder.</li> <li>- Incluir a Rússia nas negociações foi um desafio para os EUA.</li> <li>- A CI atuou para mitigar a violência, então o Grupo de Contato retomou as negociações.</li> <li>- A Conferência de Londres significou a convergência dos líderes aliados.</li> <li>- A Conferência de Londres produziu um consenso intenso.</li> <li>- A Conferência de Genebra era a maneira de tornar pública a disposição em negociar.</li> <li>- A Conferência de Genebra foi o primeiro fórum para as negociações.</li> <li>- Os americanos e o líder sérvio reformularam o projeto de Princípios Constitucionais.</li> <li>- Os negociadores norte-americanos admitiram que o papel da Rússia na IFOR era simbólico para a Comunidade Internacional. A IFOR era uma solução para a questão de segurança na Europa.</li> <li>- O líder sérvio apresentou uma divisão territorial diferente da proposta pelo Grupo de Contato e anunciou que negociaria.</li> <li>- Os representantes dos Bálcãs concordaram com os "Princípios Constitucionais".</li> <li>- O Grupo de Contato solicitou a convocação para uma conferência internacional. Os líderes dos Bálcãs tinham interesse no evento.</li> <li>- Os negociadores, o Grupo de Contato e Milosevic finalizaram os princípios necessários para consumir um acordo de paz.</li> </ul>

Organização: RODRIGUES, N.

#### FONTES:

CAMISAR, Adriana, et al. An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords. International Multilateral Negotiation. The Fletcher School of Law and Diplomacy—2005.

Disponível em: [www.ocw.tufts.edu/data/12/244825.pdf](http://www.ocw.tufts.edu/data/12/244825.pdf). Acesso em 06 de maio de 2014.

CHOLLET, Derek H. The Road to the Dayton Accords: A study of American statecraft. New York: Palgrave Macmillan. 2005.

As informações apresentadas no quadro 3 demonstram a importância das alianças formadas no decorrer do processo de negociação entre os Estados e as organizações, bem como a relevância da estratégia de coerção, pois identifica-se o aparecimento desta estratégia diversas vezes sob diferentes formas no decorrer do processo. Essa proposição inicial sinaliza que uma série de fatores contribuíram para a mitigação da crise nos Bálcãs. Nesse contexto, aparece a estratégia de

coerção atrelada às alianças formadas no decorrer das negociações que possibilitaram a continuidade do processo para atingir o melhor resultado possível.

A partir dessa análise preliminar, que será aprofundada no segundo capítulo, sob o arcabouço teórico dos conceitos de coerção e aliança, poderemos comprovar ou não a hipótese inicial desta dissertação de que esses conceitos foram decisivos no decorrer do processo de negociação na Bósnia entre 1992 e 1995. Pois pressupõe que o processo de negociação nos Bálcãs ocorreu baseado nesses conceitos, obviamente que poderemos confirma ou refutar esse pressuposto, depois da apresentação detalhada desse processo no capítulo seguinte.

## **2 HISTÓRICO DA BÓSNIA E A TENTATIVA DE SOLUÇÃO DA GUERRA CIVIL (1992-1995)**

Este capítulo deve apresentar a descrição do processo de negociação no decorrer da Guerra Civil na Bósnia-Herzegovina. O objetivo é demonstrar, através da descrição proposta como os conceitos foram importantes na questão dos Bálcãs e, conseqüentemente, comprovar a relevância dessas estratégias no processo de negociação. Os dados apresentados demonstrarão de que maneira os conceitos de *coerção* e *aliança* que envolvem os estudos de segurança internacional tornaram-se relevantes para o processo de negociação e possibilitarão verificar em que medida essas estratégias foram relevantes no processo que culminou na solução do litígio na Bósnia-Herzegovina (1992-1995). O conflito na Bósnia ocorreu entre fevereiro de 1992 e dezembro de 1995. O litígio foi marcado por embates violentos, limpeza étnica, assassinatos, torturas, massacres, e etc., um dos mais violentos na Europa, desde a Segunda Guerra Mundial (PERES, 2013).

Para compreender o contexto no qual ocorreu o conflito e entender a incidência das estratégias de coerção e aliança no processo de negociação do litígio será apresentado o histórico da guerra civil nos Bálcãs. Dessa maneira, será possível verificar se a hipótese de que essas estratégias foram relevantes no decorrer do processo de negociação na Bósnia será refutada ou não.

### **2.1 O HISTÓRICO DA GUERRA CIVIL NA BÓSNIA NO INÍCIO DE 1990**

A Iugoslávia era um país constituído por comunidades étnicas e religiosas diferentes. O antigo país agregou e manteve, até a década de 1990, essa diversidade étnica e religiosa constante e complexa. A antiga Iugoslávia era composta, até esse período, de seis repúblicas, cinco povos, quatro línguas e três religiões. Após a morte de Tito, em 1980, o país atravessou intensa crise econômica. O território da República Socialista Federal da Iugoslávia (RSFI) passou a ser governado por socialistas não ortodoxos. Essas dificuldades ressaltaram as

diferenças étnicas e religiosas da população que culminaram na dissolução da Iugoslávia após os movimentos de independência que se espalharam pela Europa após a Guerra-Fria. As repúblicas da Eslovênia e da Croácia foram as primeiras a tornarem-se independentes em junho de 1991. Depois da tentativa de retomada do território dessas repúblicas e do esforço diplomático da Comunidade Internacional para evitar a propagação de conflitos e a dissolução da Iugoslávia, a Europa reconheceu a independência da Eslovênia e da Croácia (CHOLLET, 2005; CALVOCORESSI, 2011).

O início dos conflitos na região começou em 1991, após a independência da Iugoslávia. Inicialmente deflagrou-se entre a Sérvia e a Croácia, depois sobre a Bósnia, a província mais complexa na sua diversidade étnica. Essas diferenças eram centradas no contexto político-religioso da região. A Bósnia-Herzegovina havia se formado pelo encontro entre o Império Católico Romano (oeste), os cristãos ortodoxos (leste) e o Império Otomano muçulmano (sul). A complexidade desse contexto, de acordo com Caplan (2010, p. 359-360) somada a diversos problemas como “crises econômicas crônicas recorrentes, o declínio da legitimidade do regime, o crescente conflito político e o enfraquecimento das instituições corroboraram para o início da Guerra Civil após a Guerra Fria, embora esse não fosse uma situação específica dos Bálcãs (ARKANSAS, 2013, p.2; CAPLAN, 2010, p. 359-360).

A Bósnia-Herzegovina era composta por muçulmanos bósnios, sérvios e croatas, a república que apresentava a maior diversidade étnica da Antiga Iugoslávia (44% de muçulmanos, 31% de sérvios e 18% de Croatas) foi dividida de três maneiras: Os sérvios pretendiam permanecer e dominar a Iugoslávia; os muçulmanos queriam a formação de um Estado bósnio independente; e os croatas reivindicavam sua área, na parte ocidental, que deveria ser devolvida à Croácia. Em 1992 uma coalizão entre croatas e muçulmanos declarou, em abril do mesmo ano, a Bósnia independente e a guerra irrompeu logo após. A guerra civil declarada na Bósnia a partir de então tinha três lados e, portanto, estava dividida entre sua população de acordo com as etnias que povoavam seu território. (CHOLLET, 2005, p.2-3, KAUFMAN, 2008, p. 208).

A guerra civil na Bósnia-Herzegovina ocorreu entre fevereiro de 1992 e dezembro de 1995. Em meados de 1995, finalmente, depois de uma série de acontecimentos e um processo de negociação intenso, o Acordo de Dayton marcou a tentativa de pôr um fim no litígio. O acordo, embora não tenha se efetivado no

âmbito do Conselho de Segurança da ONU, foi tema abordado em diversas reuniões que ocorreram no interior da Organização das Nações Unidas e envolveu vários Estados e Instituições que tentaram através de diversas estratégias mitigar a situação nos Bálcãs e promover a conciliação entre os representantes envolvidos (PERES, 2013, KAUFMAN, 2008, p. 208).

## 2.2 AS TENTATIVAS DE SOLUÇÃO DA GUERRA CIVIL NA BÓSNIA

De acordo com Nader Filho (2010, p.280), a guerra civil na Bósnia-Herzegovina foi considerada “o pior massacre<sup>7</sup> na Europa desde 1945”, além de representar uma ameaça real para a estabilidade no continente europeu no pós-Guerra Fria. Para o integrante da equipe responsável pela negociação para os Acordos de Dayton, Richard Holbrooke<sup>8</sup>, apesar das dificuldades no processo de negociação foi evidenciado a relevância do acordo, pois foi o único meio capaz de pôr fim a guerra civil na Bósnia. No decorrer dessa guerra civil, diversos desenhos para acordos foram apresentados, ou seja, outras formas de solução foram propostas até que as negociações para o Acordo de Dayton desenrolassem. Havia a percepção de que esses esforços não eram suficientes para alavancar um acordo político, tanto os Estados Unidos quanto a União Europeia pouco haviam se mobilizado e seus esforços foram ineficientes para impedir o conflito. O mesmo ocorrera com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Organização das Nações Unidas (ONU) (CONCEIÇÃO, 2005).

Segundo Calvocoressi (2011, p.273), na fase inicial do conflito, em 1991 (fase servo-croata) a Comunidade Econômica Europeia (CEE), em conjunto com a Organização das Nações Unidas (ONU), tentaram impedir a dissolução da Iugoslávia, ou seja, evitar a guerra civil na Bósnia, por vias diplomáticas.

---

<sup>7</sup>Em 16 de julho de 1995 7.000 muçulmanos foram assassinados, em um único ataque.

<sup>8</sup>Diplomata, integrante da equipe designada pelo então presidente Bill Clinton para as negociações no conflito na Bósnia. No prefácio (ix- xvi) da obra: *The Road to the Dayton Accords: a study of American statecraft*. Obra de Derek H.Chollet, Richard Holbrooke relata sua experiência e revela o contexto dos acontecimentos no âmbito da política norte-americana no período.

Negociadores da UE propuseram a divisão pacífica do país em diversas regiões étnicas, mas um grupo controlaria o outro e os bósnios queriam manter-se unidos. Tanto a União Europeia (UE) quanto a ONU indicaram representantes para negociar uma solução nos Bálcãs, mas a iniciativa não impediu a disseminação do conflito em toda a região no início de 1992<sup>9</sup>. Nesse aspecto, Byers (2007, p.40) esclarece que a autorização de sanções e o uso da força são estratégias coercitivas utilizadas para mitigar uma situação conflituosa quando há o entendimento clássico de uma ameaça da segurança internacional, como foi o caso nos Bálcãs, em 1991. No mesmo ano, o Conselho de Segurança autorizou o embargo de armas e equipamentos militares, mas, segundo Nader Filho (2010, p. 277), mesmo aceitas consensualmente, as sanções não foram capazes de mitigar a violência na região. A manutenção do embargo de armas ao governo bósnio pela ONU não resolveu a questão, pois os sérvios possuíam munição e armamento suficientes para manter-se no conflito. Por esse motivo, a comunidade internacional passou a preocupar-se significativamente com a questão (ARKANSAS, 2013, p.4)

O processo de negociações da Guerra Civil na Bósnia-Herzegovina, que culminou nos Acordos de Dayton e, conseqüentemente, na estagnação da violência na região, iniciou-se em agosto de 1995, liderada pelo ex-presidente norte-americano Bill Clinton. Porém, a decisão de interferir no conflito no Leste Europeu não tivera apoio da população americana, tão pouco do Congresso norte-americano que se organizou para impedir ações governamentais no que se refere ao envio de tropas à Bósnia, pois os membros do Congresso não apoiavam o envolvimento dos Estados Unidos nas negociações do conflito. A tentativa de solução negociada em Dayton alcançou objetivos primários dos Estados Unidos e da Europa. Como explica Calvocoressi (2011, p.281) “o objetivo central dos principais órgãos internacionais da época era dar fim à guerra. Eles fracassaram porque, inicialmente [na fase anterior ao ápice da guerra civil], não estavam dispostos a empregar a força necessária e, mais tarde, não conseguiram chegar a um acordo sobre que tipo de força usar”. A crise instaurada na Bósnia entre 1991 e 1995, segundo Chollet (2005, p.1) causou instabilidade no período pós Guerra-Fria: era momento de afirmação do poder e da liderança estadunidense. Na Europa, com a guerra civil declarada em 1992, era a

---

<sup>9</sup>Os representantes da União Europeia e da Organização das Nações Unidas foram substituídos em 1994 por um Grupo de Contato (EUA, Rússia, Grã-Bretanha, Alemanha e França) (CALVOCORESSI, 2011, p.273).

oportunidade da Comunidade Europeia, enquanto bloco político, demonstrar sua abrangência além de ampliar sua relação com os Estados Unidos (CHOLLET, 2005, p.15).

A CEE, temendo que o conflito atingisse todo o continente europeu – e para testar o seu poder coletivo tentou mediar uma solução, mas a Comunidade Europeia não possuía autoridade fora do território de seus membros, ou seja, não poderia desenvolver qualquer ação para solucionar o conflito. Os esforços europeus não surtiram efeito. Por outro lado, os EUA preocupavam-se com questões inerentes ao fim da União Soviética, a guerra do Golfo Pérsico (1991), a unificação da Alemanha e o processo de paz no Oriente Médio. Em 1993, o presidente Bill Clinton no início de seu mandato descreveu a solução da situação na Bósnia como responsabilidade dos EUA, pois esse deveria ser o papel a ser desempenhado pelo país no contexto pós-Guerra Fria. (CALVOCORESSI, 2011, p.274).

Nesse sentido, Conceição (2005, p.47) argumenta que as mudanças políticas e sociais ocorridas a partir de 1989 não foram pacíficas e não se tornaram apenas agentes de mudanças no cenário internacional, mas os conflitos foram permeados por disputas por controle de recursos, identidade e a garantia de segurança. No caso do conflito na Bósnia, os Estados Unidos queriam se garantir como líderes mundiais e a Europa temia a expansão do conflito para outras regiões do continente europeu. Os Estados Unidos, sob comando de Clinton, tentaram por diversas vezes iniciar as negociações de forma diplomática, tomaram medidas mais incisivas como ataques aéreos da OTAN para reforçar resoluções do CSNU, sanções econômicas para coagir os líderes dos países envolvidos e aliaram-se aos países europeus com o objetivo de negociar uma solução para o conflito. Contudo, houve resistência europeia às propostas elaboradas pelos EUA, pois a Europa mantinha tropas militares nas áreas de conflito e preferia utilizar sua própria diplomacia para resolver a situação. Para Calvocoressi (2011, p.279), “os Estados Unidos tinham o poder, mas não haviam decidido como usá-lo, incertos da cooperação de seus aliados europeus”.

Em meados de 1993, os Estados Unidos decidiram por uma política calcada no embargo de armas e ataques aéreos da OTAN, mas não deveria ser uma decisão unilateral. Por isso, buscou-se apoio dos aliados europeus que aceitaram um acordo complexo para autorização de ataques aéreos com decisão compartilhada entre os líderes da ONU e da OTAN. Assim essas ‘organizações’

deveriam estabelecer, de comum acordo, a forma e o momento de agir. Entretanto, essas medidas não impediram continuidade da guerra civil na Bósnia ou minimizaram a violência<sup>10</sup> no território. Calvocoressi (2011, p.278) relata que os negociadores da CEE e da ONU, em conjunto com o Grupo de Contato<sup>11</sup>, apresentaram diversos planos para a divisão da Bósnia. As partes envolvidas aceitaram a divisão territorial, mas não da forma proposta. Segundo Camisar *et al.*(2005), após três anos e meio de esforços diplomáticos ineficazes da União Europeia, da ONU, e dos Estados Unidos, o presidente Clinton enviou uma equipe para negociar uma solução para o conflito na Bósnia. Insatisfeito com os europeus no comando das negociações, os EUA posicionaram-se de forma mais atuante diplomaticamente: intermediaram um acordo para a criação de uma aliança entre muçulmanos e croatas, pois os sérvios haviam tomado 70% do território bósnio com extrema violência, sem possibilidade para negociar. Os EUA empenharam-se na criação da Federação Muçulmana-Croata, a proposta previa a cooperação econômica com a Croácia. A Federação controlaria metade do território bósnio partilhado com os sérvios em um Estado bósnio unificado. Seria, na perspectiva americana, o meio através do qual os muçulmanos e croatas poderiam desenvolver seus recursos e equilíbrio em relação ao poder sérvio. Apesar das limitações apresentadas pela Federação Muçulmana-Croata, essa iniciativa foi considerada significativa (CHOLLET, 2005, p. 2-6).

Camisar *et al.* (2005) alertam que as negociações no âmbito do Grupo de Contato eram complexas e dotadas de interesses, pois o Grupo tornou-se um importante fórum, no qual os EUA foram capazes de estabelecer por meio desse espaço o consenso de posicionamentos e obtiveram o apoio da OTAN nas negociações. Os autores argumentam que os europeus não pretendiam desafiar o comando americano nas negociações, devido à iniciativa fracassada, em 1991-1992,

---

<sup>10</sup> Em fevereiro 1994, um ataque deflagrado por sérvios na capital da Bósnia matou 68 pessoas (entre 1992-93 foram dizimadas 10.000 pessoas em Sarajevo entre homens, mulheres e crianças). Esses ataques foram transmitidos pela imprensa para todo o mundo. Após esse episódio os EUA exigiram a retirada dos sérvios de suas bases ao redor de Sarajevo ou enfrentariam ataques aéreos da OTAN (o ataque da OTAN foi autorizado após uma negociação intensa com os europeus). CHOLLET, (2005), *op. cit.*, p.5.

<sup>11</sup> Os Estados Unidos reuniram-se com a Alemanha, França, Reino Unido e Rússia para criar o Grupo de Contato (CHOLLET, 2005).

no início do conflito. Em meados de 1994, o Grupo de Contato<sup>12</sup> apresentou um plano de paz para a região que previa que a Bósnia teria 51% do território controlado pela Federação Muçulmana-Croata e 49% seriam controlados pelos sérvios bósnios. Mas os sérvios bósnios, ao contrário dos croatas e mulçumanos, recusaram a proposta e a guerra civil se intensificou.

Em novembro de 1994, Bihac - a “área de segurança” da ONU – na Bósnia ocidental foi invadida por sérvios bósnios. Devido à invasão, os Estados Unidos temendo o agravamento do conflito e o desprestígio da Comunidade internacional, pressionaram a OTAN, que lançou ataques aéreos na fronteira sérvia controlada pela Croácia. Apesar do sucesso da negociação para a criação da Federação Muçulmana-Croata e a criação do Grupo de Contato, o cenário não era propício para negociações e Clinton temia pela continuidade do Grupo de Contato e o rompimento da aliança da ONU e da OTAN. Para Camisar *et al.* (2005), entre 1992 e 1994, o conflito no Leste Europeu era tratado pelos Estados Unidos, as Nações Unidas e a União Europeia como uma questão interna na Europa (CHOLLET, 2005, p.6-7).

Entre março e junho de 1995, a OTAN elaborou um plano operacional chamado de Op-40104 – era um plano militar para facilitar a retirada das tropas que compunham a UNPROFOR<sup>13</sup> do território conflituoso. A UNPROFOR era também uma tentativa de mitigar a violência e envolveu-se na guerra civil sem ter autoridade ou capacidade de combate. O Conselho de Segurança nunca havia agido desse modo, a Força de Proteção das Nações Unidas obteve êxito em diversas formas e áreas. Nesse contexto, o compromisso dos Estados Unidos era colaborar com suas tropas com as ações da OTAN para retirarem os militares da UNPROFOR/ONU isolados na “área de segurança” no leste da Bósnia, mesmo sem o apoio do Congresso ou da população dos EUA. Contudo, Patriota (1998, p.90) lembra que o comportamento americano era visto com desconfiança pelo Reino Unido e pela França, pois a não cooperação da Federação Russa poderia inviabilizar o sucesso de uma operação de paz para a retirada de soldados reféns (CALVOCORESSI, 2011, p. 274; CHOLLET, 2005, p.12-13).

---

<sup>12</sup> Os detalhes do plano de paz foram apresentados pelo Grupo de Contato que mediu as negociações. (CHOLLET, 2005).

<sup>13</sup>A Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) tinha a função de proteger os socorristas, era composta por mais de 20 países e não deveria envolver-se em hostilidades (CALVOCORESSI, 2011, p.273).

Na Europa, Jacques Chirac – presidente recém-eleito – afirmou não aceitar o envio de soldados franceses a UNPROFOR e disse que devia haver ‘mudanças nas regras do jogo’. As regras foram estabelecidas no plano Op-40104 discutido anteriormente sobre a manutenção da UNPROFOR em território bósnio e deveriam ser modificadas. Chirac apresentou uma proposta de mudança, a criação de uma Força de Reação Rápida (RRF)<sup>14</sup>. A RRF deveria robustecer militarmente as Nações Unidas e revigorar a missão da Organização no enfrentamento dos sérvios. O custo do financiamento da Força de Reação Rápida (RRF) ficaria sob responsabilidade dos EUA, mas sem o apoio do Congresso, os EUA se posicionou contra a proposta. Essa situação impediu Clinton de apoiar formalmente votações no Conselho de Segurança. Sem o controle da negociação na Bósnia, Clinton e Chirac focaram as negociações na liderança congressista dos Estados Unidos, pois ela avaliava o financiamento da Força de Reação Rápida (RRF) como a maneira de suprimir o conflito nos Bálcãs (CHOLLET, 2005, p.12-15).

Para Tschumi (2008, p. 268), ao autorizar a UNPROFOR a usar todos os meios necessários para atuar na Bósnia-Herzegovina, inclusive o embargo de armas e as sanções econômicas, o CSNU corrobora com a continuidade e o avanço no processo de negociação na Bósnia, pois “os embargos foram importantes para convencer Milosevic a trocar a luta armada pela negociação”. Ainda, com relação às questões econômicas, os representantes do G-7<sup>15</sup> reuniram-se para debatê-las e solicitaram uma moratória sobre os Bálcãs. Nesse período, uma resolução do CSNU autoriza a ação da Força de Reação Rápida (FRR) com apoio ao plano do Grupo de Contato e a ONU reúne os países envolvidos na negociação para discutir o financiamento à FRR (PATRIOTA, 1998, p. 148-152; CHOLLET, 2005, p.9).

O CSNU havia manifestado em diversos documentos, durante o conflito, seu compromisso referente à situação na Bósnia. O Conselho condenou a violência contra o direito de todas as comunidades abrangidas e exigiu o fim imediato de práticas violentas. Nesse sentido, Byers (2007, p.39) argumenta que, além da importância jurídica, a ação do Conselho de Segurança na Bósnia apresentou dois fatores. O primeiro envolvia a questão de segurança entre Estados e a outra a

---

<sup>14</sup>A RRF (Força de Reação Rápida) consistia em um contingente de até 10.000 soldados fortemente armados que seriam designados para defender de ataques sérvios os 24 mil soldados da Organização das Nações Unidas. CHOLLET, (2005), *op. cit.*, p.11-12.

<sup>15</sup>Nesse período a Rússia não fazia parte do G-7, mas o presidente russo Boris Yeltsin acompanhou a reunião como convidado. CHOLLET, (2005), *op. cit.*, p.15.

violação brutal dos direitos humanos. Na Res. 1026 CSNU (1995) o Conselho de Segurança reitera o compromisso com a solução da questão na região dos Bálcãs e se comprometeu a acompanhar o processo de paz para a solução do conflito. Na avaliação de Chollet (2005, p. 9), a decisão a ser tomada, nesse momento, exigia compromisso político e diplomático. Os negociadores dos EUA e Europa debateram em diversas reuniões os detalhes que geraram a crise relacionada às negociações. Um dos principais especialistas do Conselho de Segurança Nacional, dos Estados Unidos, declarou que naquele momento deviam ser revistos os fundamentos que norteavam a política norte-americana e suas escolhas estratégicas, pois o país tinha interesse em colaborar com a missão da UNPROFOR, restaurar sua credibilidade e mantê-la na Bósnia. (CALVOCORESSI, 2011, p. 279).

Com as incertezas sobre as negociações na Bósnia, as Nações Unidas apresentaram uma proposta chamada "Elementos de uma Nova Estratégia". O documento recomendava que os negociadores elaborassem um plano para a Bósnia sem a UNPROFOR. A proposta previa o reconhecimento da realidade instalada na Europa e o ponto principal previa medidas para a formação de uma aliança. Nader Filho (2010, p.279) explica que "a UNPROFOR havia cumprido sua missão na Bósnia, mas estava ameaçada por grupos armados fora do controle político dos beligerantes, e revelaram sua relativa incapacidade de manter a segurança na região". Na perspectiva da ONU, os americanos deveriam pressionar os europeus a se retirarem da Bósnia e terminar a missão da organização, sem os ataques aéreos da OTAN. Desse modo a administração da questão seria somente de cunho político (CHOLLET, 2005, p.18-24).

O presidente Clinton foi o primeiro presidente eleito após a Guerra Fria e, como prometido no período eleitoral, assumiu a guerra civil da Bósnia como um problema relacionado a sua política externa<sup>16</sup>, mas não convenceu o Congresso e a população americana. Em junho de 1995, o presidente Clinton explicou à nação, através de um discurso, que as tropas deveriam somente auxiliar na "implementação de um acordo de paz, e não seriam responsáveis por financiar a retirada da UNPROFOR e as operações emergenciais no socorro às tropas da ONU presas por sérvios na Bósnia". Os Estados Unidos consideravam a solução do conflito na Bósnia uma questão a ser resolvida como elemento de sua política externa. A crise

---

<sup>16</sup> Houve a indicação de mudança estratégica na política externa.

na Bósnia ameaçava a reeleição de Clinton, uma guerra civil no centro da Europa tomou a cena política nos Estados Unidos. O país tentou mediar a guerra-civil na Bósnia, mas o governo não abandonou seu interesse imediato, a reeleição no ano seguinte.

Nos primeiros meses de 1995, devido às incertezas com as negociações na Bósnia-Herzegovina, liderada pelos EUA, a Comunidade Internacional não atuou no sentido de pôr fim ao conflito, mas apenas minimizar a violência nos Bálcãs. Em meados de 1995, as reuniões para definição de estratégias no que tange a solução da questão foram intensificadas e a partir de então alguns eventos foram fundamentais para as negociações da guerra civil na Bósnia: a Conferência de Londres, em julho de 1995, tratou da estratégia de ação compartilhada entre a ONU e a OTAN. Em setembro de 1995, a Conferência de Genebra discutiu e apresentou às partes envolvidas propostas para os acordos futuros, denominadas de “princípios mais acordados”, além da Conferência de Nova York que discutiu a possibilidade de cessar fogo e estipulou como seria a implementação do acordo e, por fim, a Conferência de Dayton, na qual ocorreram as negociações para o acordo final. (CHOLLET, 2005, p.14).

### 2.3 A CONFERÊNCIA DE LONDRES: INÍCIO DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO

Com a violência exacerbada que tomou conta da Bósnia, em julho de 1995, o Grupo de Contato, a OTAN e os representantes das Nações Unidas decidiram reunir-se em Londres<sup>17</sup> para discutir novas ações em direção a uma solução para a Bósnia. O objetivo era a convergência dos líderes das organizações e os presidentes dos Estados Unidos e a Comunidade Europeia em relação à próxima ação a ser executada na Bósnia. Para o presidente francês Jacques Chirac, o gesto político era mais importante do que a ação militar que pudesse surgir a partir da Conferência e simbolizava que o Ocidente estava determinado a resolver a questão. A reunião em Londres deveria produzir uma estratégia contra novos ataques sérvios,

---

<sup>17</sup> Na avaliação de Holbrooke (diplomata norte-americano) a Conferência em Londres era uma iniciativa promissora (CHOLLET, 2005, p.25).

garantir a manutenção da missão das Nações Unidas e ação da OTAN, ou seja, seria um ultimato aos sérvios (CHOLLET, 2005, p.25).

Na Bósnia a prioridade era a defesa das 'áreas seguras' e o desenvolvimento de estratégias para a execução do documento desenvolvido discretamente no final de junho, intitulado "fim de jogo". A proposta dependia do engajamento dos EUA, pois o país deveria treinar e fornecer armas aos bósnios. Calvocoressi (2011, p.279) afirma que os americanos foram forçados a uma política de ajuda aos bósnios para haver o equilíbrio militar entre as partes envolvidas na guerra civil com a retirada do embargo de armas e o uso de ataques aéreos. Desse modo, estariam preparados para possíveis combates, assim a Bósnia teria o reconhecimento como um único Estado e contenção militar. Para alcançar os objetivos políticos, Clinton optou pela utilização do poder aéreo. Esta decisão foi adotada dias depois de Londres.

A proposta dos Estados Unidos foi a melhor apresentada em Londres, os europeus e a comunidade internacional anunciaram o apoio ao plano americano. Segundo Chollet (2005, p.28) "Chirac reconheceu que a proposta de Clinton representava a única esperança para uma posição unificada na Conferência de Londres<sup>18</sup>". Por isso, apesar das dificuldades de orçamento impostas pelo congresso dos EUA, britânicos e franceses consumaram o acordo sobre os ataques conjuntos da OTAN e da ONU, a chamada 'chave dupla'. Nessa perspectiva, embora a 'chave dupla' representasse um marco no processo de negociação e exigisse um posicionamento mais agressivo da Europa e da ONU, a preocupação era com a postura russa, com relação à decisão tomada na Conferência de Londres. Os russos tinham o poder de veto no CSNU e estavam ligados aos Sérvios, entretanto, não foram contrários à proposta, mas recusaram assinar alguma declaração sobre as negociações na Conferência. Diferentemente da prática diplomática usual, os resultados produzidos em Londres tornaram-se públicos através de uma "Declaração do Presidente". Incluir a Rússia nas negociações referentes às operações da OTAN foi um desafio para os EUA que, desde o fim da Guerra Fria, pretendiam estabelecer uma relação de cooperação com o país, mas o início dessa aproximação poderia sucumbir, se os russos não apoiassem as ações nos Bálcãs.

---

<sup>18</sup>Chirac recognized that Clinton's proposal represented the only hope for a unified position at the London conference. CHOLLET, (2005), op. cit., p.28.

Além de não apoiar as ações ‘injustas’ sobre a Sérvia, a Rússia tinha dificuldade de aceitar um líder mundial (ARKANSAS, 2013, p.4).

Chollet (2005, p.83) explica que os líderes russos acreditavam que as relações de poder na Europa seriam moldadas a partir do conflito na Bósnia, por isso não poderiam ser excluídos do processo. Para os russos a proposta de paz dos EUA significava mais que uma competição estratégica, serviria para ‘estabelecer esferas de influência’. Por outro lado, os norte-americanos pretendiam envolver tanto a Rússia como o Grupo de Contato para que esses aliados fossem percebidos nas negociações. Os russos cooperaram no que tange às estratégias definidas na Conferência de Londres, em julho de 1995, mas no que se refere às operações da OTAN criticaram os Estados Unidos e afirmaram repensar a aliança estratégica com a Aliança do Atlântico Norte naquele momento. Para os russos, o objetivo principal da OTAN era a política externa dos Estados Unidos, eles reclamavam que os ataques aéreos da OTAN deveriam ser suspensos após a formalização do acordo de Genebra. Ignorar o posicionamento russo colocava em dúvida a conduta dos EUA no que se refere à solução do conflito (CHOLLET, 2005, p.83-84).

Nesse contexto, a OTAN tornou-se importante fórum político para a tomada de decisão. Foram definidos os detalhes de execução da proposta aceita na Conferência de Londres. A Conferência foi considerada pelos Estados Unidos como o primeiro sucesso real para a solução da guerra civil na Bósnia-Herzegovina. De acordo com Chollet (2005, p.28) a determinação a partir de Londres refletiu na continuidade das negociações, ainda que as decisões produzidas na Conferência não tenham garantido a resolução do conflito. Após a Conferência, havia a certeza de que Londres produziu um consenso intenso, caberia então ao Conselho do Atlântico Norte (NAC) implementar as regras definidas na Conferência. Os franceses e os britânicos apoiavam a manutenção dessas decisões, pois as regras garantiam a segurança das tropas. Por outro lado, o secretário-geral da ONU Boutros Boutros-Ghali testemunhou a impotência da UNPROFOR, por isso as autoridades acreditavam que a retirada da missão deveria ocorrer. Para Boutros-Ghali as decisões de Londres<sup>19</sup> (os ataques aéreos) violavam as resoluções do CSNU, por isso não concordava em desfazer o acordo entre a ONU e a OTAN decidido

---

<sup>19</sup>Na concepção de Boutros-Ghali aceitar as decisões de Londres sem uma proposta de acordo entre a ONU e a OTAN significava conceder aos americanos ‘um cheque em branco’ CHOLLET, (2005), op. cit., p.33.

anteriormente. Nesse contexto, a OTAN elaborou um acordo para definir três pontos fundamentais: atacar somente as tropas sérvias, os ataques deveriam ocorrer em três fases e pressionar os sérvios para libertar os reféns. A NAC (Conselho do Atlântico Norte) aprovou as regras, porém o secretário-geral da ONU relutava em delegar os poderes da organização à OTAN, mas os principais representantes das Nações Unidas e a Europa estavam de acordo com as decisões tomadas na Conferência de Londres, então sem opção Boutros-Ghali cedeu (CHOLLET, 2005, p.30-35).

Após ataques às tropas sérvias, a Croácia venceu os sérvios que sofreram uma derrota militar significativa, em 6 de agosto. Esta ação croata bem-sucedida transformou a situação nos Bálcãs no cenário ideal para negociar uma solução, ou seja, era a oportunidade para uma iniciativa diplomática para a solução do conflito. Entretanto, os interesses estratégicos dos Estados Unidos não atendiam os interesses bósnios. Esta constatação agravou a credibilidade tanto da OTAN quanto da ONU. A dificuldade de resolver o conflito colocou em dúvida a liderança dos EUA pós-Guerra Fria. Seria necessário que o país assumisse a liderança na estratégia diplomática e militar para alcançar a paz definitiva na região. A mediação do conflito, para os EUA serviria para moldar as ações, ou seja, poderia aumentar a estabilidade e impedir outros Estados de intervir na questão. Desse modo, as partes envolvidas recorreriam aos EUA como mediador do conflito e estenderia sua abrangência sobre a região. E, particularmente, nesse caso a abrangência seria percebida em toda a Europa, além dos Bálcãs (CONCEIÇÃO, 2005, p.54).

Com isso, os Estados Unidos ampliaram as negociações entre os três países nos Bálcãs. Essa aproximação previa a possibilidade remota de uma conferência de paz. Os objetivos eram: garantir a manutenção das relações entre os Estados Unidos e seus aliados, a credibilidade da OTAN e evitar um conflito com a Rússia garantindo a cooperação internacional para facilitar a solução do conflito bósnio. Em agosto de 1995 foram definidos sete pontos para conduzir as negociações: i) as negociações seriam baseadas na proposta de divisão territorial do Grupo de Contato; ii) reconhecimento mútuo entre Croácia, Sérvia, e Bósnia; iii) as partes negociariam respeitando as mudanças territoriais do momento; iv) Haveria um Estado bósnio, composto de duas entidades autônomas, sérvia e croata respectivamente; v) as sanções contra a Sérvia seriam suspensas; vi) para haver o reconhecimento mútuo entre Sérvia e Croácia era necessário que esses países

resolvessem a questão com a Eslovênia Oriental; vii) resolver os impasses regionais demandava cooperação regional e reconstrução econômica. Essa ação abrangente seria a iniciativa diplomática ideal para o início de um acordo (CHOLLET, 2005, p.42-43).

Os incentivos apresentados pelos negociadores para os bósnios foram, a reconstrução econômica, a implementação dos princípios para a paz e a assistência militar dos bósnios pela OTAN. Por outro lado, para os croatas o incentivo era aceitar a Croácia como integrante das instituições europeias, e para os sérvios os incentivos seriam o reconhecimento dos direitos territoriais dentro da Bósnia unificada. Essas eram as perspectivas para uma solução nos Bálcãs, mas poderiam ocorrer dificuldades nesse processo. A maioria dos europeus eram favoráveis a não questionar detalhes da proposta. De acordo com Camisar *et al.* (2005), “Os interesses conflitantes de países europeus impediram a UE de agir como uma entidade única de negociação com objetivos e interesses claros”. Mas a negociação com os aliados europeus ocorreu com êxito, portanto era o momento de apresentar a proposta à Bósnia, à Sérvia<sup>20</sup> e à Croácia, com o apoio da Comunidade Internacional (CHOLLET, 2005, p.45).

A ameaça de ataques aéreos deflagrados pela OTAN resultaram em operações militares croatas bem-sucedidas e na unificação diplomática europeia. Os bósnios sérvios não agiam mais impunemente, desse modo, criou-se o cenário ideal para tentar resolver a guerra civil na Bósnia. Entretanto, outras tentativas diplomáticas fracassaram anteriormente. Por isso, os negociadores conheciam as limitações e a complexidade das negociações. Devido à complexidade das negociações, a estratégia dos EUA era explorar as fragilidades desses líderes e exaltar os ganhos uns dos outros. A liderança diplomática americana estava engajada e caso alguma das partes não cumprisse o acordo firmado, os negociadores norte-americanos pretendiam estabelecer compromissos para a

---

<sup>20</sup> “Milosevic, líder sérvio, mais responsável pelo pesadelo dos Bálcãs, seria o elemento central em qualquer acordo de paz”, ditador cruel, implacável negociador, mas importante no processo de paz na região. Rudolph Perina, diplomata americano em Belgrado, considerava Milosevic um ‘jogador’, realista e preparado para lidar com a pressão, visava lucro em qualquer acordo. James Baker, ex-secretário de Estado, descreveu Milosevic como um negociador formidável. Desse modo, Perina sugeriu aos negociadores que explorassem o ódio que o líder sérvio nutria por Tudjman e o líder da Bósnia Radovan Karadzic. (CHOLLET, 2005, p.49).

construção de confiança com Milosevic e criar condições para a paz (CHOLLET, 2005, p.49-50; ARKANSAS, 2013, p.12).

As negociações apresentaram desafios que envolvem os três países. Mas os Estados Unidos estavam dispostos a utilizar todos os meios econômicos, políticos e militares para alcançar seus planos, se não houver cooperação das partes. Chollet (2005, p.53) relembra que “a empreitada bem-sucedida da Croácia mudou o equilíbrio de poder e a psicologia de todas as partes”, além de encorajar o presidente Clinton a prosseguir com a missão de alcançar a paz nos Bálcãs. Mas a arrogância a partir do excesso de confiança do líder croata poderia minar a oportunidade de uma solução diplomática. Chollet (2005) ressalta que a OTAN, não usou a autoridade suficiente na fase inicial fundamental. De acordo com SANTOS (2012), por falta de uma intervenção objetiva das Organizações Internacionais – Comunidade Econômica Europeia e a Organização das Nações Unidas no início da desintegração da Iugoslávia, em 1991 – eclodiu a violência nos Bálcãs. Nesse contexto, a Comunidade Europeia considerava a Guerra Civil na Bósnia como um conflito regional. Então os EUA incentivaram inicialmente os europeus a assumir a liderança na Bósnia, com o fracasso europeu e com o risco da crise nos Bálcãs se tornar uma ameaça global, os EUA se propuseram a mediar o conflito. Bigatão (2009, p.131) afirma que “A ofensiva da OTAN abriu o caminho para as negociações que tiveram início em 9 de setembro de 1995 e se estenderam até 14 de dezembro daquele mesmo ano”, ou seja, a estratégia coercitiva corroborou com a continuidade do processo de negociação e ainda impôs, por assim dizer o estabelecimento de princípios e responsabilidades aos atores envolvidos na situação, desde a negociação até a implementação do possível acordo.

Sobre a solução da Guerra Civil na Bósnia, Conceição (2005) reitera que a comunidade internacional optou pela criação de um Estado multiétnico, pois essa solução proporcionaria a manutenção dos arranjos internacionais e a permanência do sistema interestatal, além de deter a violência na região. A autora salienta que o processo de negociação que culminou no Acordo de Dayton, apesar de ser comandado pelos EUA, não foi ancorado em preceitos estadunidenses. Os EUA intervieram no conflito contra o posicionamento do Congresso americano. Os acordos que marcaram o fim do embate na Bósnia resultaram de “uma ação calcada numa análise de perdas e ganhos e que mostra que a intervenção dos Estados Unidos no conflito era a melhor saída naquele momento”. A intervenção e liderança

dos norte-americanos nas negociações permitiam garantir a “estabilidade e segurança no sistema internacional” (CONCEIÇÃO, 2005, p.104).

## 2.4 A CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DE PAZ

Os pontos abordados para um futuro acordo eram congruentes aos princípios aprovados<sup>21</sup> em 1994 pelo Grupo de Contato e tratavam de parâmetros gerais. Chollet (2005, p.56-57) descreve que as vias de reconhecimento mútuo e de cessar-fogo não seriam possíveis até o término do processo de negociação. A reconstrução econômica da Bósnia<sup>22</sup> era uma das ações principais, na qual a ajuda econômica<sup>23</sup> dos Estados Unidos seria fundamental para a realização e implementação do acordo, mas recebeu forte oposição do Congresso americano. Na primeira fase foram discutidos os princípios gerais do acordo, o primeiro projeto seria um acordo entre sérvios muçulmanos e bósnios croatas (Federação), composta por três presidentes (um muçulmano, um croata e outro sérvio) e um Conselho de Administração que conduziria os negócios estrangeiros e a defesa (CHOLLET, 2005, p.57-58).

Nesse momento, havia embargos sobre o comércio internacional e congelamento de ativos sobre a Sérvia. As sanções eram uma ferramenta de barganha utilizada desde 1992 pelos Estados Unidos para coagir Milosevic, com impacto devastador. Mas os europeus, principalmente os russos, não apoiavam o embargo. Por outro lado, era a única ferramenta que limitava permanentemente a ação do líder sérvio. De acordo com Chollet (2005, p.58), as sanções causaram um distanciamento entre os EUA e seus principais aliados europeus, mas era uma ferramenta importante que contribuiria para uma solução negociada. Por outro lado,

---

<sup>21</sup> A Bósnia continuaria a ser um Estado único, dividido em duas entidades autônomas, com a relação entre os sérvios da Bósnia e da Sérvia e da Federação muçulmano-croata e Croácia, respectivamente. CHOLLET, (2005), op. cit., p.55.

<sup>22</sup> A Bósnia foi destruída por três anos de guerra civil (1992-1995), e após anos de dependência da Iugoslávia e estava sem amparo. Mais de 80% da sua população dependia da alimentação enviada pela assistência humanitária internacional. CHOLLET, (2005), op. cit., p.57.

<sup>23</sup> Os negociadores discutiram a criação de um fundo de ajuda humanitária de até US\$ 1 bilhão por ano, mas Clinton não queria essa despesa adicional, ou ela seria menor do que a desejável pela equipe (CHOLLET, 2005, p.57).

Camisar *et al.*(2005) explicam que a iniciativa norte-americana de negociação com o uso militar legitimou-se (inclusive pelo Conselho de Segurança) e causou o aumento da credibilidade e comprometimento dos Estados Unidos.

No decorrer da primeira fase das negociações, o representante sérvio esperava que uma ofensiva da OTAN o ajudasse a ganhar a 'guerra contra os líderes sérvios bósnios'. Pois não estava disposto a negociar, principalmente sobre a divisão territorial (na sua perspectiva a Bósnia teria que ser dividida entre muçulmanos e os sérvios). Segundo Annan (2013, p.100), foram onze dias de intensos ataques nos quais "os aviões militares da OTAN fizeram mais de 3,5 mil incursões, atacando cerca de quatrocentos alvos" e neutralizaram os sérvios. Milosevic solicitou que os bombardeios da OTAN fossem suspensos para que as negociações prosseguissem. Os negociadores cogitaram suspender os bombardeios e retomar as ações como ferramenta para avançar nas negociações de um cessar-fogo. A pausa dos ataques aéreos era a oportunidade de coagir as três partes envolvidas no conflito a aceitar publicamente um acordo político. O líder sérvio mudou a dinâmica das negociações ao apresentar a 'Carta Patriarca', que previa a divisão territorial diferentemente da proposta pelo Grupo de Contato. Esse processo propiciou o início real das negociações. (CHOLLET, 2005, p.63-65).

Para o planejamento de um futuro acordo de paz, foram apresentadas propostas de solução para questões regionais. Os princípios básicos da Constituição da Bósnia foram descritos e formalizados pela delegação dos EUA. As decisões referentes às estratégias militares eram as mais difíceis e controversas, mas fundamentais para a determinação de um acordo. O Comitê de Deputados do Conselho de Segurança Nacional (NSC) revisou o plano de execução militar e a proposta de "equipar e treinar" para ajudar os bósnios. Esse documento descrevia as regras de engajamento, estratégia de saída e duração de implantação e os parâmetros para a Força de Implementação da Paz (IFOR). O plano previa a retirada de sanções para os sérvios e o controle regional de armas. O objetivo era a reconstrução econômica da Bósnia e o compromisso de equipar e treinar os bósnios, além de estabelecer parâmetros para a ação da OTAN na implementação do acordo (CHOLLET, 2005, p.76).

A implementação feita pela IFOR<sup>24</sup> teria o apoio e cooperação da ONU em conjunto com a OTAN, pois as operações seriam controladas e comandadas pela Aliança. Nesse sentido, foram definidos os detalhes da missão que incluíam as tarefas, o período de implementação e a inclusão dos países não pertencentes à OTAN no processo de tomada de decisão. Nesse aspecto Camisar *et al.*(2005), argumentam que as divergências de interesses entre os europeus e americanos pareciam frustrar as negociações antes de Dayton, mas com o desenvolvimento de estratégias militares claras e a diplomacia real exercida pelos EUA, a solução tornou-se possível.

## 2.5 A CONFERÊNCIA DE GENEVRA: OS DETALHES DO ACORDO

Na segunda fase do processo, os negociadores defendiam um quadro jurídico e político para a Bósnia que seria definido em uma conferência em Genebra<sup>25</sup>, para estabelecer um acordo provisório entre bósnios, croatas e sérvios. O projeto para o evento mantinha a Bósnia como um Estado único, composto pela Federação Muçulmano-croata e o Sérvio-bósnio, duas “Entidades Constituintes”; a presidência bósnia seria composta por três pessoas que conduziriam as relações exteriores e supervisionariam a Comissão para Pessoas Deslocadas e um sistema de solução de controversas. A Conferência foi o primeiro fórum para as negociações que reuniria as partes envolvidas para firmarem um acordo, ao contrário das reuniões do Grupo de Contato<sup>26</sup>. Para os norte-americanos, o Grupo de Contato se caracterizava como

---

<sup>24</sup> A IFOR (Força de Implementação) permaneceria nos Bálcãs por um ano até que os bósnios pudessem assegurar sua própria segurança e seria liderada pela OTAN, mas os russos (aliados dos Estados Unidos nas negociações) se opuseram ao envolvimento da OTAN. Desse modo, era necessário à inclusão dos russos na implementação (CHOLLET, 2005, p.76-77).

<sup>25</sup> Antes da Conferência de Genebra um problema fronteiriço entre a Macedônia e a Grécia tinha que ser resolvido. Nesse sentido, nos meses anteriores, houve um progresso nas negociações mediadas pela ONU, mas a questão poderia minar a tentativa de solução da guerra civil na Bósnia. Mas caso os negociadores americanos tivessem sucesso na negociação entre a Bósnia e a Macedônia, conquistariam definitivamente a confiança dos croatas e sérvios. Os negociadores americanos estavam prontos para consumir o acordo. Os líderes da Macedônia e da Grécia se reuniram, destacaram os pontos importantes e as condições para um acordo. Os macedônios ficaram satisfeitos e aguardavam o posicionamento grego sobre a questão CHOLLET, (2005), op. cit., p.66.

<sup>26</sup> O plano do Grupo de Contato, criado em 1994, foi de fato a base para o atual processo de negociações, mas não se mostrou eficaz devido à complexidade da questão (CHOLLET, 2005, p.69).

espaço de debates fundamental para o processo vigente. Por outro lado, os europeus alegavam serem reconhecidos como aliados “complementares e de apoio”, mas não eram consultados sobre a documentação ou o processo de negociação. Mas para os EUA, a Europa deveria sentir-se envolvida no processo de negociações, além de reconhecerem a importância do Grupo de Contato para a eventual implementação de um futuro acordo (CHOLLET, 2005, p.65-70).

A estratégia adotada era a manutenção do Grupo de Contato como aliado, pois era o símbolo público de uma unidade e atendia o interesse da Comunidade Europeia, além de legitimar e apoiar os americanos em qualquer acordo. Para os EUA, o Grupo de Contato era o meio para uma relação sólida com a Europa. Certamente os europeus teriam papel mais relevante na implementação do possível acordo e poderiam enviar à Bósnia suas tropas de assistência econômica. Os americanos reunidos com o líder sérvio reformularam o projeto de Princípios Constitucionais, pois precisavam incluir os bósnios. A reformulação assegurava a existência legal e o reconhecimento internacional da Bósnia. Desse modo, haveria o reconhecimento da Bósnia como Estado único, independente e com fronteiras invioláveis. Para os negociadores, o reconhecimento da Bósnia pelos sérvios foi um grande avanço nas negociações. Na perspectiva dos EUA, sem os ataques as possibilidades de sucesso nas negociações reduziriam, pois os bombardeios eram sua ferramenta de barganha com os líderes envolvidos no litígio. Os representantes dos Bálcãs haviam concordado com os “Princípios Constitucionais<sup>27</sup>” e assinaram o documento e a sua formalização (Ibid, p.72-79).

Os “Princípios de Genebra” era o acordo mais significativo no processo de paz da Bósnia-Herzegovina. As partes concordaram com a divisão das fronteiras em 51% para a Federação Muçulmano-Croata e 49% para os sérvios. As negociações sobre um acordo mais específico seriam definidas pelos Estados Unidos. Os princípios de Genebra definiam o compartilhamento do poder entre a Federação Muçulmano-Croata e sérvios, eleições livres no Estado bósnio, normas de direitos humanos, arbitragem em situação de conflitos e o estabelecimento de relações com vizinhos e instituições. A negociação em Genebra significou um importante avanço no sentido de uma solução do conflito na Bósnia. O acordo de Genebra estabeleceu

---

<sup>27</sup> Era a primeira vez, em 18 meses, que os três representantes dos Bálcãs reuniram-se oficialmente (CHOLLET, 2005, p. 79).

uma base para a constituição da Bósnia, mas não descreveu como seria operacionalizado (CHOLLET, 2005, p. 87-88).

O negociador norte-americano Holbrooke apresentou a proposta para a última rodada de negociações. Os pontos que seriam tratados eram negociar sobre o mapa; sobre um cessar-fogo; organizar um acordo de implementação militar e dar início ao processo para concretizar, reunidos com o Grupo de Contato, os princípios de Genebra. Assim dava-se início à terceira fase de negociação. Esses princípios se referiam as eleições e a presidência, além da participação da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) que acompanharia o retorno dos refugiados e as questões dos direitos humanos. A OSCE também supervisionaria as questões constitucionais, tais como as eleições durante o processo de transição. Os bósnios concordaram com os pontos sobre as eleições e a presidência conjunta. Depois de alcançar um acordo prévio com os representantes da Croácia e a Bósnia, o desafio era convencer Milosevic a aceitar os detalhes do documento. Com o êxito no processo de negociação, o Grupo de Contato solicitou a convocação para uma conferência internacional de paz, pois que os líderes<sup>28</sup> dos Bálcãs tinham interesse no evento (Ibid).

Os presidentes croata e bósnio concordaram com uma declaração conjunta de cooperação, reafirmaram os compromissos assumidos na Conferência de Londres (julho, 1995) e declararam sua parceria estratégica em torno do território. Na avaliação de Holbrooke (1995), as operações militares colaboraram no processo de paz que evoluiu, “pelo menos no papel, os Bósnios e croatas permaneceram aliados”. Os formuladores de políticas nos EUA (Departamento de Estado) começaram a preparar um acordo que compreendesse diferentes aspectos e contemplasse a necessidade e expectativa da região. O documento proposto previa um acordo, com princípios básicos definidos em Genebra. Os anexos refletiam a complexidade da questão. A elaboração do acordo<sup>29</sup> começou em 17 de setembro, os negociadores dos EUA discutiram o acordo e planejaram a sua implementação civil (controlado pelos EUA) e militar (controlado pela UE). A ONU, para não comprometer o seu orçamento, permitiu que o Grupo de Contato controlasse todos

---

<sup>28</sup> Milosevic manifestou interesse nas negociações, especialmente em uma conferência futura, o líder sérvio esperava reorganizar, por assim dizer, a situação nos Bálcãs (CHOLLET, 2005, p. 85-93).

<sup>29</sup> Os Acordos de Dayton seguiram o modelo do Acordo Quadripartite de 1971, relativo à Berlim (CHOLLET, 2005, p.95-96).

os aspectos da futura implementação. A preocupação, nesse momento, eram os aspectos burocráticos, o objetivo era aprimorar os “princípios mais acordados” conquistados na “Conferência de Genebra”.

No final de setembro foram finalizados os princípios<sup>30</sup> necessários para consumir um acordo de paz. Apesar das discrepâncias, o Acordo de Genebra previa algumas concessões, no que tange a acordos econômicos internacionais. Os bósnios contavam com as garantias do Acordo de Genebra e de um organismo internacional, a OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa) para supervisionar e garantir a legitimidade das eleições. Somente após essa garantia e intensa negociação o presidente bósnio fez um acordo. Nesse contexto, o Grupo de Contato e os Ministros das Relações Exteriores reuniram-se para firmarem os “princípios mais acordados” de Genebra e os “princípios de Nova York<sup>31</sup>”. Os acordos de Genebra e de Nova York eram o início das futuras negociações para os Acordos de Dayton. Porém, questões controversas como a divisão territorial não foram incluídas nos acordos de Genebra e Nova York. Foram estipuladas três regras básicas: a delegação teria poder de decisão em nome do governo e não poderia ameaçar se retirar das negociações. Outros aspectos também foram definidos como, por exemplo, o papel da OTAN que seria responsável pela implementação do futuro acordo, além do apoio da Aliança para a segurança das eleições, regresso dos refugiados e liberdade de circulação. Nessa fase, as negociações definiriam o papel das forças militares na implementação de um futuro acordo (CHOLLET, 2005, p.99-107).

Antes de negociar um cessar-fogo na região, os EUA definiram o local para a Conferência e assinatura do acordo. As negociações teriam maior êxito se fossem realizadas em território americano<sup>32</sup>, pois o país tinha o controle total sobre as negociações. Considerando esse contexto, a rubrica das negociações foi mantida nos EUA e a cerimônia oficial para a assinatura do acordo na Europa. Na

---

<sup>30</sup> Foram feitas revisões nas questões de poder da presidência conjunta, separação de poderes entre o Executivo e Legislativo, com o consenso do Ministro das Relações Exteriores dos sérvios, Sacirbey (CHOLLET, 2005, p.99).

<sup>31</sup> Os representantes dos Bálcãs concordaram em compartilhar as instituições políticas: a presidência conjunta, um parlamento nacional, e um tribunal constitucional. Esses princípios foram fundamentais para estabelecer conceitos mais amplos. Mas tanto os acordos de Genebra e os acordos de Nova York foram passos iniciais importantes, entretanto não foram capazes de solucionar o conflito de forma global. CHOLLET, (2005), op. cit., p.103.

<sup>32</sup> Além de definir o local para as negociações, os aspectos logísticos e diplomáticos, os negociadores também precisavam elaborar o documento para a Conferência (CHOLLET, 2005, p.116).

perspectiva dos negociadores um cessar-fogo não deveria ser a única condição essencial para uma Conferência de Paz e para a solução do conflito nos Bálcãs. Após o cessar-fogo, os Estados Unidos elaboraram um acordo formal para anunciar a Conferência de Paz. O cessar-fogo entraria em vigor em 10 de outubro e, em 30 dias, as negociações seriam iniciadas com o objetivo de concluir tais negociações. A Conferência de Paz, em Paris, formalizaria um acordo. Desse modo, os combates cessariam, era o primeiro cessar-fogo<sup>33</sup>, desde o início do conflito, unido a um processo diplomático significativo para uma solução definitiva do litígio. (CHOLLET, 2005, p. 108-113).

Nesse sentido, os EUA e a Europa concentraram seus esforços na criação de arranjos para a implementação<sup>34</sup> de um acordo de paz. Houve consenso com os dezesseis embaixadores sobre o papel da Aliança, em caso de acordo na Conferência de Paz. O alcance e a estrutura da Força de Implementação da OTAN (IFOR) definiria o papel da Aliança após a Guerra-Fria. Essa tomada de decisões envolveria e definiria também o papel da ONU na implementação liderada pela OTAN. Para os franceses e britânicos, a ação da IFOR deveria ser coordenada pelas Nações Unidas, e para os Estados Unidos o Conselho de Segurança deveria “validar” um coordenador civil para a IFOR que coordenaria um consenso entre os aliados, independentemente de uma organização internacional, como a ONU. A OTAN concordou que o CSNU concedesse uma autoridade para coordenar a implementação do futuro acordo. As negociações sobre a IFOR foram bem-sucedidas com a União Europeia, entretanto a Rússia manifestou interesse em integrar a missão de paz na Bósnia, mas rejeitavam o comando da OTAN, pois a Rússia temia o poder da Aliança. Para o governo Clinton a participação russa na IFOR era um problema a ser gerenciado, mas poderia trazer benefícios para a liderança dos EUA, pós-Guerra Fria. Segundo Chollet (2005, p.118), “os negociadores norte-americanos admitiram que o papel da Rússia na IFOR era simbólico para a Comunidade Internacional, além da possibilidade de parceria entre EUA e Rússia”. (CHOLLET, p.116-118).

---

<sup>33</sup> Foi o trigésimo quinto cessar-fogo desde o início da guerra-civil na Bósnia, que começou em 1992. CHOLLET, (2005), op. cit., p.113.

<sup>34</sup> A implementação ficaria sob a responsabilidade da OTAN (CHOLLET, 2005, p.116).

Nesse contexto, a IFOR era uma solução para os problemas de segurança na Europa e os norte-americanos queriam incluir a Rússia como parte da solução de um conflito europeu. Os russos atuariam nas operações da IFOR em funções específicas ou executariam tarefas separadas como logística e transporte aéreo. Conceder à Rússia um papel importante na implementação de um acordo evitaria uma possível ação unilateral do país, pois a reação russa não seria positiva para os Estados Unidos, enquanto ator mediador do conflito. A subordinação à OTAN incomodava os russos, por isso a proposta era eliminar o nome da OTAN e denominar a operação apenas como Força de Implementação Internacional (IFOR). Os detalhes operacionais foram definidos e concluídos com sucesso. Após a discussão com os russos sobre sua participação na IFOR, os Estados Unidos anunciaram a Conferência de Paz em Dayton, Ohio. Para os EUA a cooperação bem-sucedida em relação à Federação e o fortalecimento significativo dos exércitos croata e bósnio criou um ambiente favorável à paz (CHOLLET, 2005, p.119-124).

## 2.6 A PREPARAÇÃO PARA OS ACORDOS DE DAYTON

Após a diplomacia iniciada em agosto, Richard Holbrooke, decidiu formalizar um acordo que apontasse com detalhes uma solução para o cessar-fogo. Holbrooke acreditava ser possível um acordo mais amplo e ambicioso do que os pontos gerais apresentados no início do processo de negociação. Os detalhes aceitos em Genebra e Nova York foram materializados. Tornaram-se itens do Acordo, como: a constituição, as disposições sobre as eleições, comissões de direitos humanos e refugiados, um sistema de arbitragem e a divisão territorial. Foram consideradas também outras questões mais amplas como a reconstrução econômica, a redução das armas e a retirada das sanções econômicas.

Segundo Camisar *et al.*(2005), “para Holbrooke as metas do processo de negociações deveriam ser claras, pois o risco de fracasso era alto”. Os estrategistas militares determinariam a logística, mas as decisões políticas sobre os objetivos

definiram a estratégia adequada. O planejamento militar<sup>35</sup> definiria o principal objetivo da operação, deliniaria o esforço diplomático a ser desempenhado de acordo com a solução planejada pelos negociadores. Após a análise do anexo que tratava as questões militares os deputados do Comitê de Segurança Nacional dos EUA (NSC) aprovaram um memorando sobre as conclusões e recomendações. Essas questões eram complexas e deixaram muitas dúvidas. As diferenças foram sinalizadas entre o Departamento de Estado e o Pentágono<sup>36</sup>, em resumo, as discrepâncias partiam da dúvida sobre o papel da IFOR na implementação dos acordos (CHOLLET, 2005, p.126-127).

Para resolver o impasse, a ONU e outros aliados decidiram assegurar a autoridade da IFOR acrescentando ao anexo sobre questões militares a “cláusula de bala de prata”, que dava autonomia à IFOR para agir contra qualquer ameaça a sua equipe. As forças militares deveriam permanecer no território em um período de um ano ou até que os Bósnios pudessem defender-se, ou seja, a OTAN deveria cumprir sua missão em doze meses e se retirar, o desfecho da missão seria um marco para a solução da guerra civil. As sanções contra a Sérvia seriam suspensas caso houvesse a assinatura de um acordo. Mas os EUA optaram pela retirada das sanções para acelerar o início das negociações em Dayton. Segundo os negociadores, essa atitude demonstrava equilíbrio e credibilidade dos EUA como ator negociador, mas a ONU considerava as sanções um instrumento de barganha (CHOLLET, 2005, p.128-129).

As negociações em Dayton se aproximavam e a análise do projeto<sup>37</sup> ocorrera em 25 de outubro na Virgínia (EUA). Esta última reunião era uma espécie de “ensaio para Dayton”. As discussões revelaram, segundo Carl Bildt, “um profundo abismo entre as percepções da Europa e dos EUA sobre a implementação de uma paz realmente significava”<sup>38</sup>. Essas divergências demonstravam que além de resolver o conflito, o desafio dos Estados Unidos era convencer seus aliados da viabilidade do

---

<sup>35</sup> A questão militar foi o único anexo tratado separadamente: foi criado, em uma viagem para a Europa em meados de setembro, pelo Departamento de Estado junto com um funcionário do Pentágono - e diferentemente dos outros anexos foi examinado cuidadosamente pela Comissão de Deputados e seus intermediários. CHOLLET, (2005), *op. cit.*, p.125.

<sup>36</sup> Enquanto o Departamento de Estado (maximalista) queria um papel mais amplo, o Departamento de Defesa (minimalista) queria limitar a ação militar (CHOLLET, 2005, p.126-127).

<sup>37</sup> A revisão do documento e o acréscimo de novos anexos elevou o acordo para 92 páginas e nove anexos. O Grupo de Contato reuniu-se em Washington para analisar o texto do acordo pela primeira vez. CHOLLET, (2005), *op. cit.*, p.129.

<sup>38</sup> CHOLLET, (2005), *op. cit.*, p.131.

acordo. Até esse momento do processo de negociação diversas estratégias foram usadas, incluindo as estratégias de coerção e de aliança, demonstradas através do posicionamento dos Estados, líderes e as organizações que participaram da negociação nos Bálcãs.

No decorrer do processo, algumas alternativas de solução foram propostas e discutidas em Conferências, que propunham envolver os países em conflito e os aliados na tentativa de solução do litígio. O apêndice 1 (p.103) com os acontecimentos na negociação em Dayton expõe, cronologicamente, os dados referentes à negociação na Conferência, em Ohio (EUA), que simbolizou a estagnação da violência no Leste Europeu no início da década de 1990. Embora o Acordo de Dayton<sup>39</sup> fosse a melhor aposta para o momento, o governo americano não queria causar expectativa em torno da Conferência, pois, para o presidente Clinton, o acordo naquele momento significava “a melhor chance que tivemos para a paz desde que a guerra começou (...) e pode ser a última chance que temos depois de quatro longos e sangrentos anos” (CHOLLET, 2005, p.132).

## 2.7 A NEGOCIAÇÃO NA CONFERÊNCIA DE DAYTON

No dia 31 de outubro, as delegações desembarcaram em Dayton, a intenção era acelerar o ritmo das negociações, ainda que a conjuntura fosse complexa. O projeto de acordo foi discutido e revisado em Washington, mas os 11 anexos foram desenvolvidos em Dayton. A equipe norte-americana conduziu as negociações com o auxílio do Departamento de Estado europeu em assuntos específicos. Os aspectos militares das negociações eram de responsabilidade do Pentágono. A organização e o planejamento da Conferência<sup>40</sup> em Dayton foram realizados por membros das Nações Unidas. Os europeus acompanharam a elaboração dos

---

<sup>39</sup>A primeira versão, por assim dizer, do Acordo de Dayton foi apresentado em 15 de outubro com 38 páginas e 7 anexos, que abordavam a Estrutura Constitucional, o Tribunal Arbitral, a Comissão de Direitos Humanos, a Comissão para os Refugiados e Pessoas Deslocadas e a implementação política de um acordo de paz. O acordo-quadro seria um acordo entre a Sérvia, a Croácia e a Bósnia, e os anexos eram os compromissos assumidos por esses Estados (CHOLLET, 2005, p.125).

<sup>40</sup> Cerca de 200 pessoas entre os funcionários os bósnios, croatas, sérvios e o Grupo de Contato estiveram presentes para apoiar as negociações (CHOLLET, 2005, p.134).

projetos de acordo, os EUA seriam responsáveis pela condução das negociações e o Grupo de Contato não tinham papel específico nas negociações, mas se mostraram úteis no decorrer do processo (CHOLLET, 2005, p. 134 e 138).

Os Estados Unidos assumiram o comando no decorrer do processo de negociação para a solução da guerra civil na Bósnia, mas não agiu à margem da Comunidade Internacional, ou seja, não excluíram seus aliados das negociações. Durante o processo formaram-se alianças e coalizões, na busca de uma solução possível. Entretanto, os aliados envolvidos nas negociações buscaram, também, o seu interesse e a estabilidade no sistema internacional. Ao longo do processo que culminou na Conferência de Dayton, antes de formalizar o acordo, tanto o país anfitrião quanto seus aliados e os representantes dos Bálcãs enfrentaram árduas negociações travadas em âmbito regional, antes de se alcançar o objetivo principal, cessar a violência e propôr alguma solução para a guerra civil instaurada na região.

Para os negociadores, reunidos com os presidentes dos Bálcãs, o Grupo de Contato e outros aliados, a estratégia era focar nas questões mais fáceis para reforçar a confiança e a credibilidade da equipe para as questões mais árduas. Os beligerantes manifestaram a intenção de negociar, por isso, foram estabelecidas condições<sup>41</sup> para estabelecer um acordo. Os arranjos constitucionais e políticos foram os primeiros a serem discutidos, pois eram os mais complexos. Constatou-se, que a cooperação e a confiança mútua seriam fundamentais para o sucesso das negociações. Os EUA e o Grupo de Contato empenharam-se na negociação no plano interno com a Rússia e, no âmbito externo com a Sérvia<sup>42</sup>, além da finalização dos projetos de outros anexos. Nesse início, os anexos foram o foco da negociação e exigiram atenção dos norte-americanos, do Grupo de Contato e dos europeus. O envolvimento das partes em negociar e o empenho das organizações, das agências e dos aliados em resolver a questão tornou a iniciativa dos EUA um compromisso da Comunidade Internacional, no que se refere à estabilidade, principalmente na Europa (CHOLLET, 2005).

As negociações se concentraram na proposta criada em 1994 pelo Grupo de Contato e no impasse entre os croatas e sérvios sobre a administração internacional. Outro ponto importante era debater a questão das sanções. Os

---

<sup>41</sup> Vide apêndice p. 102.

<sup>42</sup> Milosevic, presidente sérvio, apoiou o projeto de "Acordo-Quadro" e os 11 anexos.

negociadores explicaram que a resolução dos impasses relativos às sanções não fariam parte do acordo de paz, mas seria consequência da assinatura do acordo. Os negociadores esperavam um avanço maior nas questões sobre a Constituição e o mapa, mas ao contrário do esperado houve incerteza em estabelecer um acordo em Dayton. Por isso foram elaboradas diversas propostas sobre a Constituição, as eleições e Sarajevo para garantir a segurança fronteira da Bósnia nas eleições, pois as questões relacionadas ao território, principalmente a área de Sarajevo, dominaram as negociações e pareciam mais difíceis. Os negociadores norte-americanos admitiram que as questões sobre Sarajevo poderiam impossibilitá-los de fechar o acordo (CHOLLET, 2005).

Nesse período, as negociações oscilavam devido ao posicionamento dos representantes dos Bálcãs, mas como o comprometimento da Comunidade Internacional era intenso, a paz poderia ser alcançada. Então os negociadores decidiram revisar os documentos e adaptá-los aos interesses dos beligerantes e continuar o processo, pois o andamento das negociações seria determinante para a solução da guerra civil na Bósnia. A proposta ambiciosa de uma solução global pretendida pelos EUA exaltou o seu patriotismo nas negociações, pois Clinton havia declarado a guerra civil na Bósnia como uma situação a ser resolvida por seu governo, nesse sentido e as diferenças entre os aliados foram evidenciadas. Apesar da situação embaraçosa entre as delegações aliadas, o documento final contemplou os compromissos assumidos sobre a divisão do território. Entretanto, os líderes não aceitavam a proposta do Grupo de Contato e cogitavam o fim do processo. Os avanços foram mínimos, a dificuldade era reunir de forma bem-sucedida as perspectivas dos beligerantes, pois os próprios representantes não acreditavam no êxito dessas negociações. Com o posicionamento não confiável dos líderes as negociações precisavam ser reformuladas ou encerradas, ainda que os negociadores vislumbrassem um acordo, sabiam que estavam distantes de concluí-lo.(CHOLLET, 2005).

Houve a oportunidade para concluir as negociações: os negociadores investiram na aproximação entre os líderes dos Bálcãs, pois os EUA buscavam algum gesto significativo, porém simbólico, para continuar com o processo. Finalizar as negociações era primordial, e caso não houvesse acordo em Dayton, a Europa assumiria a responsabilidade quanto às futuras negociações. Mas com os europeus no comando de futuras negociações, o papel dos EUA para a solução da questão

diminuiria excessivamente. Temendo o comando europeu das negociações e pressionados pela imposição de embargos e sanções os líderes aceitaram o acordo<sup>43</sup>, principalmente Milosevic, o líder sérvio. A questão agora era reunir a disposição com a oportunidade para consumir o acordo entre as partes. Os norte-americanos prepararam uma demonstração militar para impressionar e intimidar os líderes europeus (inclusive o sérvio, o bósnio e o croata) sobre o uso da força se julgassem necessário na fase de implementação. Para os EUA, não consumir um acordo seria desastroso para o país, por isso a meta era intensificar a pressão sobre os líderes envolvidos, e com as questões complementares resolvidas, os negociadores afirmaram que as partes estavam preparadas para firmar um acordo.

A delegação americana anunciou que o processo de negociação seria finalizado, os documentos e a cerimônia de encerramento começaram a ser preparados. Foram elencadas diversas maneiras nas quais os bósnios seriam beneficiados com os Acordos de Dayton. Nessa fase, as principais questões (território e administração) haviam se resolvido. Com o objetivo de alcançar um acordo, os negociadores apresentaram aos bósnios os gráficos que mostravam os ‘ganhos de Dayton’<sup>44</sup>. Mas os sérvios não aceitavam detalhes quanto à divisão do território, então as negociações foram retomadas e os negociadores utilizaram todas as estratégias na tentativa de um novo acordo - o mapa foi definido e terminado, mas nesse momento as expectativas não eram positivas. Para o término das negociações, foi definido como os EUA se envolveriam em esforços diplomáticos futuros, pois o processo no qual se envolveram tratava do interesse nacional do país em alcançar a paz e, se não houvesse cooperação das partes, a tentativa fracassaria. O fracasso das negociações era o fim esperado pelos americanos, embora admitissem que o processo fosse o melhor que os EUA puderam fazer em Dayton. Para os EUA foi um início bem-sucedido, pois as questões mais relevantes foram resolvidas (CHOLLET, 2005).

No último dia de negociações, os norte-americanos argumentaram que a negociação em Dayton evitou que os militares voltassem para o campo de batalha na Bósnia e as decisões seriam implementadas. Então os representantes da Bósnia,

---

<sup>43</sup> Os planos para o território de Sarajevo e Gorazde, nos Bálcas, que foram delineados dois meses antes, foram explicados através de um sistema de informações planejado pela OTAN chamado PowerScene, que ajudaram a escolher os alvos de bombardeios, nesse momento ajudou os negociadores em Dayton a planejar o acordo de paz.

<sup>44</sup> Vide apêndice p.102

Croácia e Sérvia, e outras partes mostram-se interessadas em assinar o acordo e a cooperarem com a UNPROFOR, designada para resolver a situação na região. Os negociadores dos EUA informaram o Grupo de Contato sobre os compromissos do acordo final, pois os europeus mantiveram-se isolados de grande parte do processo das negociações. Então reuniram-se a delegação americana, o Grupo de Contato e os presidentes dos Bálcãs para rubricar o acordo, mas os bósnios se recusaram a rubricar o acordo e a participarem da cerimônia de encerramento. Mas, o Secretário de Estado norte-americano lembrou aos bósnios que o trabalho executado em Dayton era a primeira oportunidade de a Bósnia ter paz, em quatro anos.

Em dezembro de 1995, em Paris, três semanas após os acordos serem rubricados em Dayton, Clinton reuniu-se com os líderes que formavam o Grupo de Contato para testemunhar a assinatura formal desses acordos. Na avaliação do diplomata Holbrooke, os 'Acordos de Dayton' foram positivos, pois marcaram o término dos combates nos Bálcãs, além de estabelecer um Estado multiétnico. O acordo concedeu à Bósnia relativa paz e a impulsionou ao desenvolvimento, ainda que de maneira lenta. Conceição (2005, p. 94) afirma que o Acordo de Dayton além de marcar o final do conflito na Bósnia e dividir o território, minimizou também a ameaça que o conflito representava para a Comunidade Internacional no âmbito da segurança regional e internacional.

O encerramento oficial da cerimônia e a rubrica dos Acordos de Dayton significaram a estagnação da violência na Bósnia, mas significaram também que os desafios posteriores seriam ainda maiores. O acordo mediado pelos Estados Unidos foi abrangente, mas precisava ser implementado nos Bálcãs. Nesse aspecto, Holbrooke (1995) afirma que os acordos conquistados em Dayton foram “um grande passo para a frente, o maior, de longe, desde que a guerra começou. Mas à frente encontra-se uma tarefa igualmente difícil: implementação”. O autor comenta que mais que a formalização dos Acordos de Dayton, o sucesso da negociação seria confirmado a partir do comprometimento dos líderes dos Bálcãs, pois estabelecer a paz, por assim dizer, seria uma tarefa árdua (CHOLLET, 2005; HOLBROOKE, 1995).

No que se refere ao final das negociações o Secretário de Estado dos EUA, Christopher, envolvido nas negociações foi ainda mais direto sobre o futuro desse processo. O negociador afirmou que todos os envolvidos deveriam trabalhar para garantir as promessas estabelecidas em Dayton: “As partes têm colocado um conjunto solene de compromissos no papel. Nos próximos dias e semanas, eles vão

ter que colocá-los em prática”. Um dia após a assinatura do Acordo de Dayton, em 15 de dezembro de 1995, na 3607ª reunião do Conselho de Segurança, os representantes da Bósnia-Herzegovina, da Croácia e da Iugoslávia (de acordo com o conteúdo da ata da reunião) fizeram suas declarações sobre o acordo que firmaram, em Paris (CHOLLET, 2005, p.180).

Para o representante da Bósnia, ocorreram esforços intensos das forças de paz da ONU para a criação de condições adequadas para a solução pacífica do conflito em questão, especialmente no que se refere às ações humanitárias da Organização. Com a assinatura do acordo, segundo o representante bósnio toda contribuição para a promoção da paz que inclua todos os envolvidos fica sob responsabilidade da Comunidade Internacional. A posição croata sobre o acordo defendia uma solução para o conflito baseada em uma paz justa e equilibrada, ou seja, o Acordo de Dayton significava para aquele momento a maneira concreta de cessar a violência disseminada nos Bálcãs. Entretanto, o representante da Croácia, ressalta que a promessa de paz assegurada pela assinatura dos acordos deve mover-se em relação à implementação dos pontos abordados no documento. O temor de que não houvesse isonomia entre as partes no cumprimento do acordo poderia desencadear outros problemas na região, por isso a preocupação com a desmilitarização na região (Ata S PV. 3607 CSNU).

Na observação sérvia, o Acordo de Paz assinado em Paris representava a igualdade plena dos povos naquele país. De acordo com Gonçalves (2009, p. 49) “Os acordos de Dayton não só colocaram aparente fim à guerra na Bósnia como também criaram uma expectativa em torno do papel do então presidente da Sérvia como garantidor dos acordos”. O acordo marcou o encerramento oficial da guerra civil na Bósnia-Herzegovina, mas deve ser respeitado e cumprido pelas partes envolvidas de forma igualitária. Para consolidar a paz no território da ex-Iugoslávia, manifestou-se o interesse em recuperar sua relação com a União Europeia e reestabelecer seu espaço em todas as organizações internacionais, principalmente na ONU, no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial. Esses direitos foram prontamente reestabelecidos pelo CSNU aos Bálcãs. Após as declarações dos principais líderes envolvidos na assinatura do Acordo, os representantes do Reino Unido, da Irlanda do Norte, da Alemanha, da Argentina entre outros que participaram da reunião, ressaltam a importância da ação das OIs no decorrer do conflito, principalmente a responsabilidade da ONU e de suas agências na

manutenção da paz a partir da implementação do Acordo na região. Muitos dos representantes nas Nações Unidas destacaram a responsabilidade das organizações internacionais, em especial a OTAN e a ONU, para resolver o litígio (Ata S PV. 3607 CSNU).

Foi unânime entre os países participantes<sup>45</sup> da 3607ª reunião do CS o apoio ao Acordo de Dayton. O representante da Federação Russa declarou após o sucesso alcançado na Conferência de Londres (julho/1995) e na Conferência de Genebra (setembro/1995), que os Acordos de Dayton ocorreram devido aos esforços da ONU e do Conselho de Segurança, e de outras organizações como o Grupo de Contato, a União Europeia, a Organização da Conferência Islâmica e os mediadores que participaram do processo de negociações, produzindo, desse modo, compromissos internacionais, ou acordos internacionais. O Acordo de Dayton alcançou o seu propósito imediato que era a interrupção da “selvageria” instalada nos Bálcãs. Quanto ao processo de implementação, a delegação italiana declarou na 3607ª reunião do CSNU, como um processo longo, difícil e complexo. Após o cumprimento de compromissos diplomáticos, foram enviados à Bósnia 60.000 militares da OTAN para a implementação do acordo. Apesar da esperança de paz conquistada em Dayton, a implementação dos acordos não seria uma tarefa fácil, pois os norte-americanos demoraram 18 semanas para elaborar o complexo plano de paz e após a assinatura, os americanos, os europeus e a Comunidade Internacional deveriam construí-lo (CHOLLET, 2005, p.181; Ata SPV. 3607 CSNU).

Considera-se que, após os acontecimentos relatados no presente capítulo, diversos dados relevantes foram apresentados na descrição do processo de negociação para a tentativa de pôr um fim na Guerra Civil da Bósnia. Esses fatos demonstram e permitem a identificação do aparecimento das estratégias de coerção ou da diplomacia coercitiva, como também da estratégia de formação de alianças para preservar e garantir a continuidade desse processo nos Bálcãs. Para tanto, no terceiro capítulo, esses dados serão debatidos e confrontados com o embasamento teórico no contexto da segurança internacional, de modo que essas estratégias sejam evidenciadas de acordo com a abordagem de seus conceitos previamente

---

<sup>45</sup> Participaram da 3607ª reunião do CSNU a Alemanha, a Argentina, Botswana, a China, os Estados Unidos, a França, Honduras, a Indonésia, a Itália, a Nigéria, Omã, o Reino Unido, a Irlanda do Norte, a República Tcheca e Ruanda.

descritas no Capítulo 1 para que, por fim, os resultados encontrados sejam expostos a partir do pressuposto inicial de que essas estratégias foram fundamentais no processo de negociação na Bósnia-Herzegovina em 1995.

### 3. A ANÁLISE DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO NA BÓSNIA-HERZEGOVINA<sup>46</sup>

O objetivo central da pesquisa não se concentra na análise empírica sobre a efetividade das ações desempenhadas pelas Organizações envolvidas na Guerra Civil na Bósnia (1992-1995), mas mantém o seu foco de análise sobre as estratégias relevantes no escopo da Segurança Internacional, que permearam a negociação. Nesse aspecto, a proposta dessa análise é examinar, a partir de sua identificação, como as estratégias de coerção e de aliança incidiram e, desse modo contribuíram para a manutenção e continuidade do processo de negociação referente ao litígio nos Bálcãs no início da década de 1990.

A análise proposta deve confrontar os principais fatos identificados no denso processo de negociação, descrito no segundo capítulo, com o arcabouço teórico conceitual das estratégias de Coerção e Aliança discutidas no primeiro capítulo. Desse modo, pretende-se verificar a sua incidência e contribuição no decorrer do processo de negociação. Para a análise serão utilizados os dados previamente identificados, dessa maneira, pretende-se demonstrar que essas estratégias foram relevantes no caso da Guerra Civil na Bósnia, de acordo com a hipótese pressuposto inicial da pesquisa, a qual afirma que as estratégias de coerção e de aliança tanto incidiram sobre o processo de negociação ocorrido, como também possibilitaram a continuidade do mesmo. Desse modo, a seção seguinte trará a análise dos fatos, respaldada pelo aparato teórico dessas estratégias e, por fim, serão expostos os resultados encontrados através do estudo realizado nesta dissertação.

#### 3.1 ANÁLISE GERAL DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO

Os fatos ocorridos no decorrer do processo de negociação na Bósnia-Herzegovina em 1995 demonstram as ações e estratégias utilizadas na tentativa de

---

<sup>46</sup> Um trecho da análise do presente capítulo foi apresentado no I WORKSHOP DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFPR, com o título: “O sistema de segurança coletiva no contexto da Guerra Civil na Bósnia (1992-1995)”, em novembro de 2014. Curitiba – Brasil.

mitigar a crise nos Bálcãs. Além do aparecimento de elementos como a coerção e a formação de alianças que se mostraram fundamentais para a condução desse processo que culminou na oportunidade real para uma solução possível da Guerra Civil na Bósnia. Nesse sentido, a aliança entre as Nações Unidas e a Organização do Tratado do Atlântico Norte possibilitaram o desenvolvimento desse processo nos Bálcãs e serviram como estratégia de coerção, forçando os líderes bálticos a negociar. O conflito na Europa foi, na conjuntura após a Guerra Fria, um dos acontecimentos mais importantes no cenário mundial. Se por um lado, os Estados Unidos consideravam a oportunidade de demonstrar de fato sua liderança e reafirmar seu *status quo*, por outro lado, a Comunidade Europeia demonstraria sua unidade e construiria a base para os alicerces de um bloco político coeso. Ainda que suas ações na fase anterior ao conflito (1991) não tivessem o êxito esperado, pois a Comunidade Econômica Europeia e a Organização das Nações Unidas tentam impedir o estopim da guerra civil nos Bálcãs, porém sem sucesso, a guerra civil eclodiu no início de 1992 (CHOLLET, 2005).

Nesse contexto, Bill Clinton, o primeiro presidente norte-americano a ser eleito na década de 1990, portanto após a Guerra Fria, fez do litígio no Leste Europeu um argumento potencial para ampliar sua abrangência mundial, pois as empreitadas anteriores de solução haviam fracassado. A liderança dos Estados Unidos no processo de negociação na Bósnia provocou um choque de interesses entre os aliados europeus, mas não impediu que os norte-americanos continuassem a gerir as negociações. Outro fator que fortaleceu a liderança dos EUA nesse processo foi o temor que os líderes beligerantes tinham sobre a possibilidade de os europeus assumirem o controle da situação e ficarem responsáveis pelo comando das negociações (os presidentes da Sérvia, da Croácia e da Bósnia não aceitaram um representante europeu como mediador da guerra civil na Bósnia). Os líderes dos Bálcãs temiam e recusavam o comando europeu para resolver as divergências em seus territórios (RODRIGUES, 2014).

A partir de 1992, quando a guerra civil começou de fato, o principal objetivo da Comunidade Econômica Europeia era se firmar como unidade política, além de ampliar sua relação com os Estados Unidos. A preocupação com a estabilidade socioeconômica e política tornou-se primordial em âmbito internacional. Nesse contexto de pós Guerra Fria, Rezende e Azevedo (2011, p.26) observam que o conflito ideológico entre os EUA e a antiga União Soviética provocou mudanças

expressivas no sistema internacional no que tange às demandas e aos tipos de conflitos que emergiram. Portanto, os interesses eram melhor definidos, o envolvimento em uma questão em âmbito global poderia projetar e conceder a Comunidade Europeia um papel relevante no contexto mundial a partir de então.

Entre 1992 e 1994, as tentativas da Organização das Nações Unidas e do Grupo de Contato foram no sentido de conter a violência, mas não tinham como foco principal a solução do conflito. E, apesar de colocar-se como marginalizados no processo de negociação, o Grupo de Contato se tornou o principal fórum no contexto das negociações e a proposta formulada pelos países no interior do Grupo tornou-se fundamental para a continuidade do processo. De acordo com os fatos descritos no segundo capítulo, identificou-se, a partir de 1995, a ocorrência de diversos eventos nos quais foi possível constatar a incidência da estratégia de coerção e a formação de alianças no processo de negociação, a saber: A Conferência de Londres, a Conferência de Genebra e a Conferência de Dayton, permeados por outros acontecimentos que serão analisados em seguida.

Em 1995, a situação no Leste Europeu tomou proporções ainda maiores e passou a ameaçar a estabilidade da segurança em âmbito global. Então, o presidente Bill Clinton decidiu comandar as negociações com os representantes dos Balcãs e seus aliados, as Nações Unidas e a Comunidade Europeia. A partir de então, os EUA e seus aliados travaram intensas negociações, entre os beligerantes, as organizações e os Estados aliados envolvidos no processo que culminou na assinatura dos acordos de Dayton. Depois de resolvidas questões de menor intensidade entre os aliados, os países decidiram pela interferência no conflito. No decorrer do processo de negociações que ocorreu no segundo semestre de 1995, dois acontecimentos foram determinantes para a Conferência final em Ohio, nos EUA, a Conferência de Londres e a Conferência de Genebra, ambas realizadas em julho e setembro de 1995, respectivamente.

Em julho de 1995, os países decidiram pela intervenção no conflito e acordaram sobre a atuação conjunta da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Para planejar e definir as estratégias da atuação dessas organizações nos Balcãs convocou-se a Conferência de Londres. No evento, os países e organizações envolvidas, após negociações, aceitaram que a ação militar desempenhada pela OTAN seria a maneira de mitigar a violência disseminada em parte do território europeu e compelir os líderes

beligerantes a negociarem. Nesse aspecto, Bigatão (2005) confirma que “a ofensiva da OTAN abriu o caminho para as negociações que tiveram início [de fato] em 9 de setembro de 1995 e se estenderam até 14 de dezembro daquele mesmo ano”. Nesse sentido, a aliança estabelecida entre a ONU e a OTAN, bem como os meios coercitivos, que não excluem o uso da força, foram estratégias relevantes para que a negociação prosseguisse.

A Conferência de Genebra, por outro lado, simbolizou o início da elaboração e negociação no que tange aos acordos de Dayton. Os “princípios mais acordados” foram moldados, por assim dizer, pelos interesses e expectativas de todas as partes envolvidas na negociação, pois os aliados norte-americanos, e principalmente os líderes balcânicos se recusaram por diversas vezes durante o processo a aceitarem propostas que não atendessem os anseios de suas comunidades. As Conferências de Londres e Genebra, e em menor escala, o Grupo de Contato tornaram-se, ao longo do processo, importantes fóruns de negociação, os quais produziram consensos determinantes para a estagnação da violência deflagrada na Sérvia, na Croácia e na Bósnia-Herzegovina. A ONU, a Comunidade Europeia e a OTAN e a OSCE (Organização e Segurança da Comunidade Europeia) também se envolveram de maneira relevante na negociação no sentido de contribuírem com as decisões e responsabilidades atribuídas a ator envolvido na negociação (CHOLLET, 2005).

Se, por um lado, a Comunidade Europeia temia a expansão do conflito no continente europeu, por outro lado, os Estados Unidos temiam a possibilidade de fracassar no comando das negociações. Naquele momento firmar-se como líder no contexto mundial comprovaria a supremacia norte-americana pós Guerra Fria, além de contribuir com o país no plano interno, no que se refere à avaliação de sua política externa. Nesse aspecto, os negociadores norte-americanos foram hábeis em sua estratégia com os aliados e na formação de coalizões que pudessem garantir maior apoio no que tange a mediação do conflito. Inserir o Grupo de Contato, a OSCE, a Comunidade Europeia, e principalmente a Rússia na implementação dos Acordos de Dayton demonstra que a estratégia dos Estados Unidos se configurou na combinação de diversos fatores, que obviamente atendiam os interesses da Comunidade Internacional. Essa estratégia poderia garantir a ampliação do quadro de aliados, além dos EUA estreitarem as relações políticas, econômicas e militares com a Europa, a ONU e a OTAN. Entretanto, a Comunidade Europeia e o Grupo de Contato se consideraram, em determinado momento, à margem do processo de

negociação, pois em caso de êxito nas negociações na Bósnia, a Europa e o Grupo de Contato (Alemanha, França, Reino Unido e Rússia – membros permanentes do CSNU, com direito a veto) não receberiam o ônus. Por outro lado, os Estados Unidos seriam considerados os grandes responsáveis pelo êxito nesse processo, respaldados pelo fato dos líderes da Sérvia, da Croácia e da Bósnia, rejeitarem negociar sob o comando europeu. Desse modo, a mediação bem-sucedida das negociações em Dayton demonstraria a capacidade de coordenação e liderança dos Estados Unidos em um ambiente conflituoso, e a cooperação da Comunidade Internacional para assegurar a estabilidade e segurança do sistema internacional (CHOLLET, 2005).

No processo de negociação que terminou com os Acordos de Dayton, produziram-se diversos consensos relevantes: i) entre os Estados Unidos, país que comandou as negociações em 1995, e seus aliados; ii) entre as partes envolvidas diretamente na guerra civil (a Sérvia, a Croácia e a Bósnia-Herzegovina); e iii) entre os próprios aliados dos EUA que pretendiam contribuir para uma solução pacífica e duradoura. A conjuntura apresentada no início da negociação significa que o processo em si demandou cooperação e comprometimento de todos os envolvidos. Cabe ressaltar que o comando dos Estados Unidos no processo de negociação ocorreu não apenas pela desorganização e fracasso das empreitadas anteriores, mas por solicitação dos próprios representantes dos Bálcãs envolvidos, que não negociariam com os europeus. De qualquer forma a principal proposta cerne dos Acordos de Dayton foi baseada no escopo apresentado pelo Grupo de Contato apresentada em 1994.

Segundo Tschumi (2008, p.35), houve a “adesão de uma quantidade de Estados que juntos representem uma parcela significativa do poder bélico mundial”. Essa adesão propiciou a união, por assim dizer, que uma parcela relevante da Comunidade Internacional, ou seja, os Estados Unidos, a Alemanha, a França, o Reino Unido e a Rússia concordavam com os esforços e a cooperação para que houvesse uma solução possível da guerra civil na Bósnia. Observa-se, portanto, que no decorrer do processo de negociação as estratégias de coerção e aliança se consumaram como elementos responsáveis pelas demandas mais relevantes e as estratégias mais adequadas condicionando, desse modo, as partes envolvidas à negociação (HERZ; HOFFMANN, 2004, P.83).

Os fatos nos quais se destacam as estratégias de coerção e de aliança, que antecederam os Acordos de Dayton e se configuraram no processo de negociação para a tentativa de solução da guerra civil na Bósnia possibilita-nos identificar a incidência de elementos essenciais para a presente análise, como a importância das alianças formadas pelos Estados Unidos, União Europeia, o próprio grupo de Contato e a aliança feita entre a ONU e a OTAN, que evidenciam tal relevância, além da estratégia de coerção utilizada diversas vezes no decorrer do processo que sinalizam que uma série de fatores contribuíram para a mitigação da crise nos Bálcãs, independentemente da eficácia de um determinado sistema ou instituição. Nesse caso, apesar de um processo conturbado, ocorreu a incidência das estratégias citadas, as quais possibilitaram a manutenção das alianças formadas, a estratégia de coerção empregada como meio através do qual os beligerantes eram compelidos a negociação e a possibilidade de continuidade do processo para atingir o melhor resultado possível. Desse modo, constata-se que essas estratégias permanecem fundamentais no que tange à resolução de conflitos, como também estratégias eficazes no âmbito da segurança internacional.

Essa perspectiva demonstra que os interesses estatais evidenciados no decorrer da negociação não eliminaram ou tornaram menos relevante à incidência das estratégias de coerção e de aliança, mas a constatação revela que esses elementos moldaram o posicionamento dos atores no processo, independentemente do cálculo estratégico determinado pelos Estados, pois essas estratégias foram utilizadas em momentos específicos, ou seja, os Estados formaram alianças com o propósito de alcançar uma solução, mas no decorrer do processo o comportamento de cada aliado foi moldado pela disposição dos beligerantes em negociar e pelos interesses dos Estados Unidos e dos seus aliados, na mesma medida que os líderes nos Bálcãs avaliavam seus custos e ganhos nesse processo (RODRIGUES, 2014).

Desde o início do conflito até 1994, os esforços da Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) da Comunidade Europeia e dos Estados Unidos não foram suficientes para pôr um fim no conflito. O término da violência disseminada nos Bálcãs ocorreu por intermédio de intensa negociação entre os líderes da Sérvia, da Croácia e da Bósnia com a Comunidade Internacional e garantiu a estabilidade em âmbito global no pós Guerra Fria. No que tange às ações da Comunidade Internacional para a solução da guerra civil na Bósnia, em 1992, os principais países da Europa e os Estados Unidos (esses países

são os mesmos que compõem o Conselho Permanente do CSNU) se reuniram para criar o Grupo de Contato. No âmbito do Grupo de Contato foi produzido consenso entre os Estados Unidos, a Alemanha, a França, o Reino Unido e a Rússia. O plano de divisão territorial sugerido pelo Grupo de Contato tornou-se fundamental na fase decisiva das negociações, pois apresentou a proposta<sup>47</sup> cerne dos Acordos de Dayton.

Uma importante decisão foi tomada pela Organização das Nações Unidas, através do Conselho de Segurança. A resolução deferida pelo Conselho autorizava sanções sobre o território dos Bálcãs. Além da decisão norte-americana sobre o embargo de armas e ataques aéreos da OTAN. Entretanto essa decisão não se tratou de um posicionamento unilateral, pois recebeu o apoio de aliados na Europa, bem como os líderes da ONU e da OTAN. “Os EUA tentaram iniciar as negociações por meios diplomáticos, reforçaram resoluções do CSNU com medidas incisivas para coagir os líderes envolvidos e aliou-se com os europeus para negociar uma solução” (CHOLLET, 2005, p.1).

Como afirmou Nader Filho, a crise nos Bálcãs tornou-se “uma ameaça à segurança internacional”. Essa constatação explica por que a intensificação do conflito em meados de 1995 exigiu o comprometimento da Comunidade Internacional na tentativa de solução da guerra civil no Leste Europeu. Nesse contexto, os Estados Unidos, observando a empreitada mal sucedida anteriormente da CEE, tratou de aliar-se com diversos países na Europa e assumiram a iniciativa no que se refere ao processo de negociação para os Acordos de Dayton.

### 3.2 AS ESTRATÉGIAS DE COERÇÃO E DE ALIANÇA NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DA GUERRA CIVIL NA BÓSNIA

A partir da descrição do processo de negociação ocorrido nos Bálcãs no início dos anos de 1995, pode-se ponderar que tanto a diplomacia coercitiva quanto a formação de alianças foram estratégias recorrentes durante o processo que

---

<sup>47</sup> Em 1994, o plano de paz para a região apresentada pelo Grupo de Contato previa: que a Bósnia teria 51% do território controlado pela Federação Muçulmana-Croata e 49% seriam controlados pelos sérvios bósnios.

culminou nos Acordos de Dayton. Pois, caso essas estratégias não fossem empregadas, a manutenção do processo de negociação seria prejudicado e certamente a solução ficaria ainda mais distante. Cabe ressaltar que, as estratégias utilizadas no referido processo foram importantes para sua continuidade. Para enumerar essas questões e identificá-las, como é o propósito do presente estudo, alguns fatos relevantes no decorrer desse processo serão destacados, pois demonstraram como as estratégias de coerção e alianças foram determinantes para a estagnação da violência nos Bálcãs e contribuíram para a manutenção do processo de negociação da guerra civil na Bósnia que culminou nos Acordos de Dayton, assinados em dezembro de 1995, a solução possível para o conflito naquele momento.

Após a contextualização do processo de negociação realizado na seção anterior, os fatos serão separados em duas categorias – a estratégia de coerção e a estratégia de alianças – para a análise conceitual dessas estratégias, pois os diversos acordos políticos e estratégias apresentadas, tanto para impedir a desintegração da Iugoslávia, quanto no decorrer do conflito nos Bálcãs foram empregadas na tentativa de solução. Nesse aspecto, de acordo com os dados expostos, o propósito seguinte será de demonstrar a hipótese inicial do estudo desta dissertação sobre o processo de negociação na guerra civil da Bósnia.

### 3.2.1 A Coerção e a Aliança no Processo de Negociação<sup>48</sup>

A preocupação no que tange a tentativa de solução do conflito exigiu o posicionamento de países e Organizações Internacionais, tanto que a ONU impôs sanções sobre os países beligerantes, desde 1991, mas tal ação não foi capaz de impedir o conflito na região. Caplan (2010, p.359) afirma que a crise que se espalhou pelos Bálcãs no início de 1990 teve suas origens nas décadas anteriores, e em outras questões de ordem social, política e econômica que os meios diplomáticos não foram suficientes para resolver, tão pouco estagnar a violência

---

<sup>48</sup> O apontamento da bibliografia, no decorrer da análise, tem como propósito demonstrar que os fatos/acontecimentos no decorrer do processo correspondem à explicação teórico-conceitual sobre as estratégias de coerção e aliança exploradas no primeiro capítulo.

deflagrada. Por esse motivo, em 1995, no ápice da crise, os Estados Unidos assumem a liderança nas negociações e empregam a coerção, como estratégia para pressionar a ação dos beligerantes e passam a considerar a guerra civil na Bósnia como uma questão relevante para sua política externa, e, portanto uma questão a ser resolvida pelos norte-americanos, tornando-se uma pauta para o governo de Clinton gerir nos anos seguintes.

A instabilidade no contexto sociopolítico e de segurança provocado pela crise nos Bálcãs era oportuno para os Estados Unidos demonstrar sua supremacia e seu poder como interlocutor de questões globais, após a Guerra Fria, especialmente no âmbito da segurança. Por outro lado, a Comunidade Europeia obteve a oportunidade de se impor no contexto mundial como um bloco político coeso, além de estreitar sua relação com os EUA. A coerção, nesse aspecto, era a estratégia oportuna para moldar tanto o comportamento dos líderes no Leste Europeu, como também o posicionamento e os interesses dos atores aliados no processo de negociação. A estratégia coercitiva tem o objetivo de prever os custos e alterar o comportamento dos envolvidos através da intimidação (FREEDMAN e RAGHAVAN, 2008).

Portanto, essas primeiras questões pautaram o comando da negociação, pois tanto a Comunidade Econômica Europeia quanto a Organização das Nações Unidas não conseguiram êxito no início da crise, em 1991, mas para os Estados Unidos assumirem um papel significativo nos Bálcãs representava a ampliação de sua área influência, além da reafirmação de sua liderança em âmbito global. A diplomacia coercitiva aplicada desde o início do conflito se configurou principalmente em sanções econômicas aos países beligerantes como forma de pressioná-los a mudar sua política, estratégia denominada, segundo Jentlenson (2010, 404) como 'forte coerção'. A diplomacia desenvolvida pelos Estados Unidos em conjunto com a OTAN, que primava por sanções econômicas, embargos de armas e ataques aéreos, era de fato para coagir e condicionar os líderes bálticos a negociarem, mas essas ações necessitavam ser legitimadas pelo apoio de outros Estados e Organizações. Nesse contexto, há a formação de alianças, estratégia relevante no decorrer de um processo de negociação denso e complexo, como o que houve no Leste Europeu. As alianças são a maneira que os Estados dispõem para a manutenção da estabilidade, bem como a garantia da preservação de seus interesses, como enfatizam Masala (2010) e Nye (2000).

Os Estados Unidos empenharam-se para a solução da problemática, pois a repercussão satisfatória em relação à negociação do conflito mudaria a perspectiva de sua política interna e externa, além de projetá-lo, com sua nação como indispensáveis para a solução de qualquer situação ao redor do mundo. Nesse aspecto, os interesses norte-americanos eram ambiciosos, pois não se tratava de resolver um litígio no centro da Europa, mas de se projetar definitivamente como ator principal, inclusive nas questões de Segurança Internacional. Nesse sentido, foi relevante a formação de aliança, mesmo que cada aliado defendesse um interesse específico, todos temiam a expansão da crise para além dos Bálcãs. Para a Europa, era fundamental cessar a violência na região, pois um contexto de insegurança poderia comprometer o processo político na União Europeia.

Desse modo, estabelecer com o Grupo de Contato, ou seja, com os europeus um fórum para debates, poderia criar um ambiente de confiança mútua, além de demonstrar responsabilidade da Comunidade Internacional com a questão. Assim, o processo, além de legítimo, demonstraria maior credibilidade. Portanto, a aliança formada entre os aliados no processo de negociação na Bósnia pode ser avaliada, como “um fenômeno significativo no âmbito político e de segurança no contexto mundial”, segundo Duffield, Michota e Miller (2008, p. 290). O Grupo de Contato e a ‘chave dupla’ formada pela ONU e a OTAN, por exemplo, se tornaram os pilares, no decorrer desse processo. O Grupo de Contato, por formular a proposta, que no ano seguinte seria o cerne dos Acordos de Dayton que marcaria o fim da guerra civil na Bósnia, e a chave dual entre a ONU e OTAN o principal instrumento de coerção e barganha empregado para intimidar as partes e forçá-las a negociar.

Desse modo, apesar dos custos envolvidos na negociação, a coerção exercida através do embargo de armas e as sanções econômicas impostas pelo CSNU à Sérvia, por exemplo, foram usadas como instrumento de barganha para persuadir e, conseqüentemente convencer o líder sérvio a negociar. Nesse sentido, a estratégia de coerção permitiu aos negociadores a manutenção do processo de negociação, ou seja, “a capacidade de alcançar os objetivos pretendidos”, de acordo com Freedman e Raghavan (2008, p. 216). A preservação da continuidade do processo, apesar das dúvidas sobre a estratégia de manter a UNPROFOR, na área de conflito, demonstrou a capacidade dos envolvidos na utilização do poder que detinham no melhor resultado, de maneira que a estratégia de coerção tenha se

mostrado a alternativa adequada para a situação (FREEDMAN e RAGHAVAN, 2008).

Essa questão, em determinado momento, pautou os debates, pois poderia colocar em risco a credibilidade tanto da missão quando dos norte-americanos no começo da negociação. A coerção, nesse contexto, transformou-se na estratégia escolhida no decorrer desse processo de negociação como a forma de condicionar ou influenciar o oponente e modificar o comportamento dos beligerantes com relação à tomada de decisão. Embora a preocupação da ONU consistia em tornar a negociação um processo político e distancia-lá da ação militar, porém, um dos instrumentos da coerção é a dissuasão que considera o contexto político, além do ambiente conflituoso. Nesse estágio devido às proporções que o conflito na Bósnia havia atingido, não era possível retroceder apesar da violência que assolava a Europa nos primeiros anos do pós-Guerra Fria (JENTLESON, 2010).

Em outra perspectiva, a violência causara impacto na Comunidade Internacional, embora fosse um conflito regional, tornou-se uma questão de segurança global, para além do continente europeu e ameaçava o futuro político do presidente dos EUA, Bill Clinton. Assim a guerra civil na Bósnia-Hezergovina transformou-se de uma questão de segurança regional e internacional em uma problemática política, na qual a habilidade de negociação e a escolha das estratégias a serem empregadas, a partir de então, moldaria o cenário socioeconômico da Europa, como também as perspectivas da política interna e externa dos Estados Unidos. Nesse contexto, auge da guerra civil, a coerção servia como ameaça de força para persuadir, assim como as sanções econômicas. Desse modo, o processo de negociação envolveu outros instrumentos coercitivos, além do uso da força, como a intimidação, a ameaça e persuasão, elementos que compreendem a estratégia coercitiva (JENTLESON, 2010, p. 405; FREEDMAN e RAGHAVAN, 2008, p. 216).

Esse contexto denso exigiu maior comprometimento na elaboração e definição de estratégias adequadas, como realizado na Conferência de Londres. Na Conferência foi elaborada uma estratégia específica relacionada à ação conjunta entre a ONU e a OTAN, denominada de 'chave dual'. A aliança estratégica entre essas organizações foi considerada o primeiro sucesso real na tentativa de solução

da guerra civil na Bósnia-Herzegovina. O resultado alcançado em Londres significou um avanço político<sup>49</sup> maior que qualquer ação militar, pois houve a convergência dos Estados aliados sobre a ofensiva da OTAN executada no início de setembro de 1995. A estratégia coercitiva adotada a partir desse momento foi essencial para que os líderes beligerantes aceitassem negociar.

Tanto a estratégia de coerção, quanto a estratégia de formação de alianças, além da sua relevância no âmbito da segurança, também são instrumentos importantes no que tange a política internacional, pois garantem o alcance dos interesses dos atores envolvidos em litígios e contribuem na ampliação de capacidades frente a uma Organização ou Estado opositor. Por esse motivo, a Conferência de Londres representou um avanço, pois a combinação dos instrumentos relacionados tanto à estratégia de coerção como à estratégia de aliança exigiram um posicionamento mais agressivo da Europa e da ONU. Dessa forma, se garantiu a continuidade do processo, tanto que na Conferência de Genebra os compromissos firmados em Londres foram reafirmados pelos presidentes dos países em conflito (DUFFIELD, MICHOTA e MILLER, 2008).

No início de setembro de 1995, após uma ofensiva da OTAN as partes envolvidas, os Estados Unidos e seus aliados se reuniram na Conferência de Genebra para apontar tentativas de resolver a questão. Como proposta para futuros acordos foram pontuados os “princípios mais acordados” – uma proposta de acordo que aparentemente resolveria os problemas existentes entre os Sérvios, Croatas e Bósnios, nas dimensões territoriais, políticas e sociais. Com objetivos políticos, para além da situação nos Bálcãs, os Estados Unidos elaboraram uma proposta de ajuda aos bósnios, denominada ‘equipar e treinar’, com o objetivo de equilibrar o aspecto militar entre os beligerantes e com a garantia de retirar o embargo de armas e ataques aéreos da área de conflito. Apesar da proposta, a diplomacia coercitiva empregada pelos EUA não havia se extinguido, pois para concretizar seus objetivos políticos primou pela utilização do poder aéreo, com o aval dos europeus, aliados na negociação. Como esclarece Jentleson (2010, p. 407) a dissuasão, pertinente à estratégia de coerção. tem o contexto político como foco, assim como a formação de aliança. Nesse cenário, pode-se estabelecer uma relação de confiança aceitável,

---

<sup>49</sup> Avanço político no que se refere à convergência dos líderes em apoiar a ação militar conjunta entre a ONU e a OTAN proposta na Conferência de Londres, em julho de 1995 [vide capítulo 2].

mesmo no ambiente conflituoso que permite ao oponente prever o comportamento do adversário. A dissuasão é um instrumento racional da coerção, enquanto que a persuasão considera outros fatores, embora esses dois aspectos podem fundir-se com o objetivo de compelir o adversário a cumprir sua finalidade, ou seja, garantir a mudança de comportamento e a alteração do resultado em determinada situação (FREEDMAN e RAGHAVAN, 2008).

Desafios mais preocupantes permearam as negociações, pois alcançar o consenso e convergir para a cooperação, quando se refere a aliados, ainda que haja divergências, pode ser considerado um resultado possível. Mas o desafio para os EUA era convencer a Rússia com relação ao papel da OTAN no processo de negociação. Os russos desconfiavam dos interesses norte-americanos, pois a Guerra Civil na Bósnia (1992-1995) foi a primeira oportunidade de aproximação entre os EUA e a Rússia, antiga URSS após a Guerra Fria. Para a Rússia, os Estados Unidos pretendiam ampliar sua área de abrangência no Leste Europeu. Nesse ponto, os EUA tiveram que calcular os custos de um novo conflito com a Rússia, negar seus interesses e, diplomaticamente, estabelecer uma relação de confiança mútua com os russos era prioridade para os Estados Unidos. Naquele momento oferecer aos russos a oportunidade de cooperar com o processo e a implementação do futuro acordo era a estratégia adequada.

A definição de como utilizar as estratégias de coerção e de aliança, nesse caso, significou a garantia de continuidade do processo, pois os acordos que seriam apresentados na Conferência em Dayton estavam em negociação desde a Conferência de Genebra, e a indisposição da Rússia comprometeria o evento, e conseqüentemente, o desfecho da negociação. Nesse sentido, as estratégias de coerção e aliança tiveram o objetivo político, pois buscaram o convencimento, dos russos, com a utilização da força, reforçando a perspectiva da estratégia de coerção como um processo dinâmico que se adapta a situações nas quais há uma relação assimétrica.

Ao contrário do início do processo de negociação, com a Rússia, a estratégia coercitiva devia atender nesse momento objetivos políticos e não militares, ou seja, como ressalta Jentleson (2010, p. 405) a ênfase agora era no diálogo e em outros meios pacíficos, para estabelecer uma relação de confiança, pois o resultado poderia marcar o início de uma aproximação ou afastar definitivamente os dois países. Para os russos, a tentativa dos Estados Unidos de incluí-los no processo era

a maneira que o país encontrou de ampliar sua influência. Por outro lado, a desconfiança da Rússia em relação ao comportamento dos Estados Unidos traria desconfiança na condução do processo. Nesse aspecto, cabe salientar que os interesses norte-americanos não atendiam plenamente os interesses bósnios, constatação que colocou em descrédito, tanto a ONU quanto a OTAN no início do processo de negociação, e poderia comprometer a credibilidade dos Estados Unidos no que tange ao comando da negociação na Bósnia.

Para reverter o cenário preocupante, era necessário assumir e executar uma estratégia diplomática e militar para alcançar uma solução. Entretanto, o foco dos EUA era atingir seus interesses, que não incluíam diretamente a paz nos Bálcãs, mas a sua atuação causaria expectativa quanto à reeleição de Clinton e a política externa norte-americana, ou seja, a condução bem-sucedida do processo de negociação era o resultado almejado pelos Estados Unidos no que se refere ao conflito na Bósnia. Apesar de fases bem-sucedidas, o processo passava por questionamentos, então a negociação com os beligerantes se intensificou com o objetivo de garantir a manutenção da relação entre os EUA e seus aliados e evitar oposição à atuação da OTAN. Os interesses conflitantes entre os países da União Europeia impediram o bloco de agir como um ator coeso com interesses claros, mesmo assim a negociação com a UE fluía normalmente. A aliança estabelecida no decorrer do processo permitiu um grau de cooperação que se transformou em um elo – a aliança, o Estado e a força, essa junção impediu que o processo de negociação fosse rompido, apesar das ameaças.

Superadas as divergências internas de seus aliados, a estratégia dos Estados Unidos era explorar as fragilidades dos envolvidos, coagindo os beligerantes a cumprir acordos previamente assumidos. Desse modo, haveria a construção de um ambiente cooperativo de confiança mútua, o cenário ideal para a “construção da paz”. Nesse sentido, os Estados Unidos utilizariam todas as estratégias possíveis: econômicas, políticas e militares para atingir os objetivos aos quais se propunham se não houvesse cooperação. Importante ponderar que esse cenário construído por meio do processo de negociação na Bósnia não envolvia apenas objetivos relacionados à segurança internacional, mas abrangia, sobretudo, questões de cunho político, que somente foi possível a partir dos ataques aéreos da OTAN deflagrados no final de agosto de 1995. Freedman e Raghavan (2008, p.226-227) esclarecem que o ambiente cooperativo produzido a partir da mudança de

comportamento dos atores revela aspectos políticos dos envolvidos que podem definir as metas a serem formuladas ou executadas no decorrer de um processo de negociação.

Embora as tentativas diplomáticas não fossem suficientes, a estratégia de coerção foi fortalecida pela formação das alianças, essa junção possibilitou manutenção e evolução do processo em torno da questão nos Bálcãs. Os elementos que possibilitaram o ambiente necessário para a negociação foram produzidos pela cooperação compelida pela diplomacia coercitiva como também pela reciprocidade e responsabilidade, elementos que surgiram a partir da estratégia de aliança e garantiram o controle da estabilidade no âmbito de segurança, pois as ameaças e as sanções impostas aos beligerantes impediam a continuidade unilateral da guerra civil e o desenvolvimento da Sérvia, da Croácia e da Bósnia sem a intervenção dos Estados Unidos e de seus aliados. As sanções e os embargos foram utilizados como ferramenta de barganha para coagir os beligerantes a negociar, desde 1992, pois isso contribuiria para a solução do litígio. O cessar-fogo era a oportunidade de coagir as partes beligerantes a aceitar um acordo político, mas as estratégias militares eram as mais difíceis, porém fundamentais para a determinação de um acordo.

A estratégia de coerção, bem como a estratégia de aliança, foi relevante na continuidade do processo como fundamentais no que tange a tomada de decisão no decorrer da negociação. O processo envolveu questões econômicas, políticas e militares e, nesse contexto, a sua manutenção foi possível devido a um conjunto de fatores: a estratégia de aliança elaborada na Conferência de Londres que incluiu aspectos militares, ou seja, a estratégia de coerção com a ameaça do uso da força para a tentativa de solução da guerra civil, a formação de aliança entre a OTAN e a ONU que coagiu os beligerantes a negociar principalmente após o ataque aéreo deflagrado pela OTAN. Apesar de contestada no período da Conferência de Londres, a ação conjunta dessas organizações, bem como a maneira que a estratégia traçada foi gerenciada, provocou um resultado previamente calculado, que foi desenvolvido a partir de coalizões internas e alianças externas formadas antes do início desse processo. Masala (2010, p.388-389) afirma que a formação de aliança garante aos Estados benefícios, entre eles a redução de custos, controle e acesso de informações e a possibilidade de se prever o comportamento de outros Estados (MASALA, 2010)

Nos Bálcãs, a OTAN teve importância prática. A sua atuação foi ainda mais coesa, e somente após a ofensiva da Aliança no início de setembro de 1995, houve a oportunidade de negociar o estabelecimento de um futuro acordo entre as partes. Os embaixadores da OTAN concordaram sobre o papel da Aliança em caso de uma Conferência futura. Nesse sentido, a Força de Implementação da OTAN (IFOR) definiria o papel da Aliança após a Guerra Fria. A negociação em torno do papel da IFOR foi intensa e envolveu os europeus, os norte-americanos e o CSNU. A negociação da IFOR com os aliados na implementação foi bem-sucedida exceto com relação à Rússia, pois os russos rejeitavam o comando e o poderio da OTAN, então novamente o processo de negociação registrou um impasse interno, por assim dizer, a situação de descompasso entre a atuação da OTAN e a inclusão da Rússia na implementação de um acordo era uma questão que caberia aos EUA gerir, pois havia benefícios que contemplavam os interesses dos norte-americanos.

A Conferência de Genebra se constituiu no primeiro fórum no qual as partes beligerantes firmaram um acordo, embora o Grupo de Contato tenha se configurado como relevante para o processo de negociação em curso. Tanto a Europa quanto o Grupo de Contato permaneceram envolvidos no processo de negociação, demonstrando desse modo o interesse e apoio da Comunidade Europeia à tentativa de solução da guerra civil na Bósnia. Os princípios convergidos em Genebra foram os arranjos mais significativos no decorrer do processo de negociação na Bósnia. Os princípios se referiam à participação da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) na implementação de um futuro acordo. Na Conferência, foram definidas as tarefas de cada parte envolvida e as divergências entre os aliados enfraqueceram a partir de estratégias militares claras, desse modo, a solução tornou-se possível através da diplomacia exercida pelos Estados Unidos. Masala (2010, p.388) esclarece que os benefícios obtidos através da aliança compensam os custos [Para alcançar o melhor resultado possível, custos foram gerados, tanto no âmbito econômico, quanto no âmbito social], pois essas estratégias se fortaleceram e permearam a negociação até a assinatura dos Acordos de Dayton, quando houve uma trégua significativa da guerra civil na Bósnia.

Com o êxito do processo nesse período, o Grupo de Contato convocou uma Conferência Internacional, pois os beligerantes manifestaram interesse em firmar um acordo. Os princípios estabelecidos em Genebra previam diversas garantias e normatizações, especificamente para os bósnios e para as Ols que atuavam na

implementação de um acordo futuro. Em Genebra, foram estipuladas as condições e o papel de cada aliado na Conferência de encerramento das negociações. Os acordos estabelecidos a partir das Conferências de Londres e de Genebra foram responsáveis pelo processo de negociação iniciado em julho, que teve o seu auge em setembro e marcou o final da guerra civil da Bósnia, com os Acordos de Dayton no final de 1995. Nesse contexto os Estados Unidos e a União Europeia concentraram na formulação de arranjos para a implementação de um acordo final. A retirada das sanções para acelerar a fase final das negociações demonstrava o amadurecimento dos Estados Unidos no comando do processo, apesar da ONU considerar as sanções como um instrumento de barganha, mesmo no estágio avançado do processo de negociação. Como observado no início desta seção, diversas estratégias foram usadas, incluindo as estratégias de coerção e de aliança, pois devido à sua relevância permearam o processo de negociação e foram evidenciadas através do posicionamento dos Estados, líderes e as organizações que participaram da negociação nos Bálcãs.

Os aliados dos EUA, as OIs e suas agências, com suas funções predefinidas se empenharam na organização da Conferência de Dayton. No decorrer desse processo, alianças e coalizões se formaram e, em grande parte do processo, os interesses convergiram para uma proposta de solução do litígio e a manutenção da estabilidade do sistema internacional, ainda que o conflito, em primeira análise fosse em âmbito regional, atingia impreterivelmente o cenário social, econômico e político dos países e Organizações mais importantes do mundo. Os esforços para consumir o processo de negociação em Dayton foram intensos, tanto das OIs quanto dos países aliados dos EUA, como também dos países beligerantes. Todos os envolvidos nesse processo pretendiam buscar uma solução possível para a questão, independentemente dos interesses envolvidos e das estratégias utilizadas finalizar o intenso e complexo processo ocorrido nos Bálcãs, no final de 1995.

### 3.3 CONCLUSÕES SOBRE A ANÁLISE DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO NA BÓSNIA-HERZEGOVINA

O processo de negociação ocorrido na Bósnia-Herzegovina em 1995 foi marcado por momentos de tensão e de incertezas quanto à estagnação da violência e a solução da guerra civil. Contudo, as estratégias de coerção e de aliança conseguiram através de instrumentos, como: as sanções, embargos e outras barganhas econômicas, além de cooperação mútua e reciprocidade através da formação de alianças, a coordenação e a garantia de continuidade do processo.

As negociações foram travadas em diferentes esferas, pois foram reunidos os aliados dos Estados Unidos: a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Comunidade Econômica Europeia (CEE) ou União Europeia (UE), o Grupo de Contato - os EUA, a Rússia, a Grã-Bretanha, a Alemanha e a França - além dos beligerantes: a Sérvia, a Croácia e a Bósnia. Em um contexto complexo, as divergências ficaram evidentes, mesmo no que tange às diferenças entre os aliados. Mas devido a interesses próprios as animosidades entre os aliados foram suprimidas e o desafio se concentrou em gerir a crise nos Bálcãs e administrar os interesses de cada líder beligerante.

A liderança dos Estados Unidos no processo de negociação era, em diversas perspectivas, estratégica. Pois além da possibilidade de ampliar sua abrangência em âmbito global, a guerra civil na Europa ultrapassou os limites regionais e tornou-se uma problemática no contexto da Segurança que ameaçava a estabilidade da Comunidade Internacional. Entretanto, os EUA trataram o conflito como uma questão referente à sua política externa.

Tanto a coerção quanto a aliança foram estratégias utilizadas de acordo com a necessidade de cada período. Entre os meses de julho e dezembro de 1995, ocorreram alguns eventos, os quais possibilitaram a escolha específica de instrumentos que compunham essas estratégias e puderam atingir o objetivo inicial: a tentativa de solução da crise na Bósnia. Essas estratégias foram identificadas no decorrer do processo de negociação e são apresentadas no quadro abaixo:

### 3.3.1 Análise de Resultados

O quadro 4 retrata como as estratégias de coerção e de aliança incidiram e contribuíram para continuidade do processo de negociação nos Bálcãs. A coerção foi, de acordo com os dados analisados, a estratégia de maior incidência no caso da negociação na Bósnia, mas não reduziu a importância da estratégia de aliança. Pois, em determinado momento, no decorrer do processo a diplomacia coercitiva se fundiu a estratégia de aliança para alcançar o objetivo de contribuir para a estagnação da violência e a tentativa de solução ao conflito, no início da década de 1990.

#### QUADRO 4 – IDENTIFICAÇÃO E INCIDÊNCIA DAS ESTRATÉGIAS DE COERÇÃO E ALIANÇA

<b>ESTRATÉGIA DE COERÇÃO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os ataques aéreos realizados em conjunto pela OTAN e a ONU coagiram os líderes beligerantes a negociar.</li> <li>- Os beligerantes temiam e recusavam o comando europeu para resolver as suas divergências territoriais – havia necessidade de estabelecer uma relação de cooperação/confiança mútua entre as partes.</li> <li>- O Grupo de Contato se tornou o principal fórum de negociação e a proposta formulada pelos países no interior do Grupo tornou-se fundamental para a continuidade do processo.</li> <li>- Os “princípios mais acordados” foram moldados por interesses das às partes envolvidas na negociação, pois os aliados norte-americanos e os líderes balcânicos se recusaram a aceitarem as propostas que não atendessem os anseios de suas comunidades.</li> <li>- A liderança do processo de negociação pelos EUA contribuía com o país no plano interno, pois se referia sua política externa – estratégia coercitiva.</li> <li>- O embargo de armas e os ataques aéreos da OTAN não se trataram de um posicionamento unilateral, mas recebeu o apoio de aliados na Europa, bem como os líderes da ONU e da OTAN e compeliram os líderes beligerantes a negociar, moldando o comportamento dos envolvidos através da intimidação.</li> <li>- A coerção exercida através do embargo de armas e as sanções econômicas impostas à Sérvia foram usadas como instrumento de barganha para persuadir e convencer o líder sérvio a negociar. A chave dual entre a ONU e OTAN também foi um importante instrumento de coerção e barganha para intimidar as partes e forçá-las a negociar.</li> <li>- A estratégia de manter a UNPROFOR, na área de conflito, demonstrou a capacidade dos envolvidos na utilização do poder que detinham no melhor resultado. Assim como a utilização das estratégias adequadas, para a aproximação e inclusão da Rússia no processo.</li> <li>- Superada as divergências internas de seus aliados, a estratégia dos Estados Unidos era explorar as fragilidades dos envolvidos, coagindo os beligerantes a cumprir acordos previamente assumidos.</li> <li>- O ambiente cooperativo produzido a partir da mudança de comportamento dos atores revela aspectos políticos dos envolvidos que podem definir as metas a serem formuladas ou executadas no decorrer de um processo de negociação</li> </ul>

**ESTRATÉGIA DE ALIANÇA**

- A aliança entre ONU e a OTAN garantiu a continuidade do processo de negociação. Como a união dos EUA, a Alemanha, a França, o Reino Unido e a Rússia - o Grupo de Contato.
- As alianças se formaram também por interesses políticos: CEE queria se firmar como unidade política, além de ampliar sua relação com os Estados Unidos.
- Os países e organizações envolvidas aceitaram a ação militar desempenhada pela OTAN para compelir os líderes beligerantes a negociarem.
- Houve a formação de alianças: as Conferências de Londres, Genebra e o Grupo de Contato tornaram-se importantes fóruns de negociação, os quais produziram consensos fundamentais para a estagnação da violência.
- As alianças garantiram a ampliação do quadro de aliados, além dos EUA estreitarem as suas relações políticas, econômicas e militares com a Europa, a ONU e a OTAN.
- A mediação bem sucedida das negociações demonstrou a capacidade de coordenação e liderança dos EUA, e a cooperação da Comunidade Internacional para assegurar a estabilidade e segurança produziram consensos relevantes. Esse processo também demandou cooperação e comprometimento dos envolvidos.
- A estratégia de aliança elaborada na Conferência de Londres que incluiu aspectos militares, ou seja, a estratégia de coerção com a ameaça do uso da força para a tentativa de solução da guerra civil, a formação de aliança entre a OTAN e a ONU que coagiu os beligerantes a negociar principalmente após o ataque aéreo deflagrado pela OTAN.

Organização: RODRIGUES, N.

Independentemente de como essas estratégias foram utilizadas, ou da eficácia do acordo alcançado no processo de negociação, o fato significativo é que apesar da tensão no Leste Europeu e das vítimas da guerra civil, essas estratégias impediram que o conflito se expandisse para além dos Bálcãs e preservaram a estabilidade da segurança na Europa. Os acordos alcançados em Dayton não solucionaram na prática a guerra civil, mas proporcionaram o fim dos combates e concederam aos sérvios, aos croatas e aos bósnios a oportunidade de uma solução para a crise instaurada em seu território desde o início dos anos de 1990.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Guerra Civil na Bósnia-Herzegovina foi um dos conflitos mais expressivos do Século XX, pois foi marcada por embates violentos, limpeza étnica, assassinatos, torturas, massacres e configurou-se em um dos mais violentos desde então. O conflito eclodiu no Leste Europeu em 1991, a partir da desintegração da ex-Iugoslávia e logo se disseminou pelos Bálcãs. A Guerra Civil na Bósnia-Herzegovina iniciou em fevereiro de 1992 e terminou em dezembro de 1995. Foram poucos anos de violência na Europa, porém intensos, e dizimaram milhares de pessoas – o conflito mais violento desde a Segunda Guerra Mundial.

Devido à importância e abrangência desse conflito no Leste Europeu, em grande parte por causa da sua densa geopolítica, a guerra civil na Bósnia se tornou um dos conflitos mais desafiadores para a área de Segurança Internacional, após a Guerra Fria. Nesse aspecto, o objetivo desta dissertação foi investigar como a estratégia de coerção e a estratégia de aliança incidiram e contribuíram, respectivamente, sobre o processo de negociação nos Bálcãs. Contudo, esse estudo não se concentra na análise sobre a efetividade das ações desempenhadas pelos Estados e Organizações envolvidas na Guerra Civil na Bósnia (1992-1995), mas mantém o seu foco de análise sobre as estratégias relevantes no escopo da Segurança Internacional, as quais permearam a negociação.

O estudo sobre a coerção e a aliança no processo de negociação da Guerra Civil na Bósnia-Herzegovina (1992-1995) abrangem os Estudos de Segurança internacional, pois são estratégias específicas nesta subárea das Relações Internacionais. Entende-se que a segurança internacional, principalmente após a Guerra Fria, passou por importantes desafios. Nesse sentido, o primeiro capítulo apresentou uma revisão sobre a evolução dos Estudos de Segurança Internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial até os primeiros anos da década de 1990, pois foi nesse período que os maiores desafios no contexto da segurança aconteceram, após a Guerra Fria, como o que ocorreu nos Bálcãs entre 1992 e 1995.

O primeiro capítulo apresentou o abrangente contexto da segurança internacional, especificamente, pré e pós-Guerra Fria e os desafios da segurança a

partir desse período. Ainda no âmbito da segurança internacional foram discutidos os conceitos gerais dos principais debates, como as correntes realista e liberal. Outros conceitos inclusos no escopo da segurança que incluem estratégias como a coerção e a aliança foram definidos no primeiro capítulo para esclarecer alguns pontos referentes a processos de negociação e resolução de conflitos. O capítulo apresenta o arcabouço conceitual sobre as estratégias de coerção e de aliança que integram o escopo da Segurança Internacional, além de expor os principais acontecimentos no decorrer do processo de negociação para a tentativa de solução da Guerra Civil. Através desses fatos demonstrou-se como as estratégias de coerção e de aliança incidiram sobre o processo de negociação nos Bálcãs no início da década de 1990.

O segundo capítulo apresentou a descrição detalhada do processo de negociação que ocorreu sobre a Guerra Civil na Bósnia-Herzegovina, com o propósito de apontar como as estratégias de coerção e de aliança incidiram e, conseqüentemente, foram relevantes na questão dos Bálcãs quanto ao processo de negociação. Essa descrição da negociação na Bósnia-Herzegovina entre 1992 e 1995 revela fatos sobre os acontecimentos e os eventos ocorridos nesse período foram importantes para garantir a continuidade do processo. Nesse contexto, eventos como a Conferência de Londres (julho/1995), a Conferência de Genebra (setembro/1995) e a Conferência de Dayton (novembro/1995) se tornaram fóruns nos quais as estratégias adequadas foram estabelecidas no sentido de promover as condições propícias para a melhor solução possível.

Para a manutenção do processo de negociação na Bósnia, as estratégias de coerção e de aliança foram utilizadas de acordo com os objetivos pretendidos em cada etapa do processo. Os fatos apresentados demonstraram como essas estratégias se tornaram relevantes nesse processo e proporcionaram a continuidade dele, a partir de sua incidência. Para compreender o contexto no qual ocorreu a guerra civil e entender a incidência das estratégias de coerção e de aliança no processo de negociação do litígio, foi necessária a apresentação do histórico da crise na região. Dessa maneira, foram verificados em quais momentos essas estratégias incidiram sobre o processo de negociação.

A partir da identificação proposta, o terceiro capítulo analisou como as estratégias de coerção e de aliança incidiram e, desse modo, contribuíram para a manutenção e continuidade do processo de negociação referente ao litígio nos

Balcãs no início da década de 1990. A análise foi balizada pelo aparato teórico da Segurança Internacional sobre as estratégias de coerção e de aliança que foram explicadas no primeiro capítulo e identificadas no segundo. Desse modo, os dados apresentados foram analisados para demonstrar que essas estratégias foram relevantes no caso da Guerra Civil na Bósnia, de acordo com o pressuposto inicial da pesquisa, o qual afirma que essas estratégias tanto incidiram sobre o processo de negociação ocorrido, como também possibilitaram a continuidade do mesmo.

Verificou-se, a partir da descrição e da análise do processo de negociação que ocorreu sobre a Bósnia-Herzegovina, em 1995, que esse conflito eclodiu em um período desafiador tanto para a área da segurança, como para a comunidade internacional como um todo. Pois, era o primeiro evento após a Guerra Fria que demonstrou convergência, cooperação de Estados e Organizações Internacionais, ao contrário do período anterior, da Guerra Fria, no qual os blocos permaneceram determinantemente opostos. Nesse sentido, a crise na Bósnia foi a oportunidade de os Estados envolvidos, especialmente os Estados Unidos, que lideravam o processo de negociação, provarem que as hostilidades acirradas no período da Guerra Fria, seriam a partir de então fatos políticos históricos e que após a queda do muro de Berlin uma nova era seria construída por atores como os Estados Unidos, a União Europeia e os países Bálticos que haviam passado por crises intensas antes da eclosão da guerra civil, em 1992.

No que tange as estratégias de coerção e de aliança, diversos recursos e custos foram empregados para a tentativa de solução da situação conflituosa no leste da Europa após a Guerra Fria, mas deve-se reconhecer que nenhuma das estratégias disponíveis seria bem-sucedida sozinha. O resultado alcançado foi o possível para aquele contexto e conseguiu mitigar a violência extrema disseminada na região. A mitigação da violência desencadeada na época foi a solução possível para aquela situação.

A constatação de que as estratégias de coerção e de aliança foram fundamentais para a continuidade de um processo tão significativo e complexo como a Guerra Civil na Bósnia, comprova a relevância dessas estratégias e a importância do aprimoramento e desenvolvimento de ainda mais pesquisas sobre processos de negociação. Pois a década de 1990 foi permeada por diversas guerras civis, como a que ocorreu na Bósnia, e elas já haviam ocorrido em períodos anteriores, mas a intensidade desse conflito nos Balcãs e as dúvidas a partir da solução proposta

demonstra a necessidade de maior ênfase dos Estudos de Segurança para a resolução e para a negociação de conflitos, especialmente no contexto regional.

A proposta dessa dissertação foi apresentar uma perspectiva diferente da contestação tradicional sobre a Guerra Civil na Bósnia (1992-1995) e propôr que estudos sobre processo de negociação de conflitos permaneçam em pauta, mesmo antes de seu surgimento, pois os estudos nessa área podem contribuir para que, principalmente a violência contra civis ocorra em menor escala, e que fracassos como os que ocorreram por diversas vezes no último Século, ocorram com menor frequência nos tempos que virão.

## REFERÊNCIAS

ANNAN, Kofi.; MOUSAVIZADEH, Nader. **Kofi Annan – Intervenções**: uma vida de guerra e paz. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ARKANSAS. William J. Clinton Presidential Library. **Bosnia, Intelligence, and the Clinton Presidency - The Role of Intelligence and Political Leadership in Ending the Bosnian War** – 01 de outubro de 2013. p. 3-52.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da paz e resolução de conflitos**: resposta das nações unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990. 2009. 194 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - San Tiago Dantas: UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP, São Paulo, 2009.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Unesp. 2012.

BYERS, Michael. **A Lei da Guerra**: Direito Internacional e Conflito Armado. Rio de Janeiro: Record, 2007.

CALVOCORESSI, Peter. **Política Mundial a partir de 1945**. Porto Alegre: Penso. 9ª Ed., 2011.

CAMISAR, Adriana, et al. **An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords**. International Multilateral Negotiation. The Fletcher School of Law and Diplomacy – 2005. Disponível em: [www.ocw.tufts.edu/data/12/244825.pdf](http://www.ocw.tufts.edu/data/12/244825.pdf). Acesso em 06 de maio de 2014.

CAPLAN, Richard. The Western Balkans: on the path to stability. In: **CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor. The Routledge Handbook of Security Studies**. Londres, Nova York: Routledge. 2010.

CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor. **The Routledge Handbook of Security Studies**. Londres, Nova York: Routledge. 2010.

CHOLLET, Derek H. **The Road to the Dayton Accords**: A study of American statecraft. New York: Palgrave Macmillan. 2005.

CONCEIÇÃO, Andrea F. **Os Acordos de Dayton na prática**: o desafio dos sete primeiros anos de construção de um Estado multiétnico dividido ao meio. 2005. 193 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2005.

DUFFIELD, John S; MICHOTA, Cynthia; MILLER, Sara Ann. Alliances. In: **WILLIAMS, Paul D. Security Studies: An Introduction**. Londres: Routledge. 2008.

ELMAN, Colin. Realism. In: **WILLIAMS, Paul D. Security Studies: An Introduction**. Londres: Routledge. 2008.

FREEDMAN, Lawrence; RAGHAVAN, Srinath. Coercion. In: WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: An Introduction**. Londres: Routledge. 2008.

GONÇALVES, Daniela N. **Intervenção da OTAN nos Bálcãs**: um estudo de caso sobre a redefinição da regra da soberania implícita nos esforços de ordenamento e estabilização. 2009. 94 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais - área: Relações Internacionais) – PUC-SP, São Paulo, 2009.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

HOLBROOKE, Richard. **To End a War**. New York: Random House, 1998. 408 p. Acesso em jan./fev. 2015.

JENTLESON, Bruce W. **Coercive diplomacy: Scope and limits, theory and policy**. In: CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor. *The Routledge Handbook of Security Studies*. Londres, Nova York: Routledge. 2010.

LEBOW, Richard Ned. **Deterrence**. In: CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor. *The Routledge Handbook of Security Studies*. Londres, Nova York: Routledge. 2010.

KAUFMAN, Stuart J. **Ethnic Conflict**. In: WILLIAMS, Paul D. *Security Studies: An Introduction*. Londres: Routledge. 2008.

MASALA, Carlo. **Alliances**. In: CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor. *The Routledge Handbook of Security Studies*. Londres, Nova York: Routledge. 2010.

MIINKLER, Heifried. **Old and new wars**. In: CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor. *The Routledge Handbook of Security Studies*. Londres, Nova York: Routledge. 2010.

NADER FILHO, Adalberto Simão. **Conselho de Segurança e o seu papel no século XXI**: ONU por um mundo uno. Curitiba: Juruá, 2010.

NAVARI, Cornelia. Liberalism. In: WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: An Introduction**. Londres: Routledge. 2008.

NOVA YORK. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. **Ata da 3486ª reunião realizada no dia 06 de janeiro de 1995**. p. 1-3.

NOVA YORK. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. **Ata da 3553ª reunião realizada no dia 12 de julho de 1995**. p. 1-11.

NOVA YORK. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. **Ata da 3607ª reunião realizada no dia 15 de dezembro de 1995**. p. 1-38.

NYE, Joseph Jr. **Compreender os Conflitos Internacionais**: Uma Introdução à Teoria e à História. 3ª ed. Lisboa: Gradiva, 2000.

NYE, Joseph Jr. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

PATRIOTA, Antônio A. **O Conselho de Segurança Após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PERES, Andréa C. S. O Debate sobre a Representação da Diferença e o Significado da Guerra na Bósnia-Herzegovina. **Horizontes Antropológicos**. Ano 19, n. 40, p. 423-450. Porto Alegre. Jul-dez. 2013.

REZENDE, L. Pereira; AZEVEDO, Cesar A. Lambert de. Sobre o Sistema de Segurança Coletiva e a Legitimidade das Operações de Paz da ONU. **Carta Internacional**. Vol. 6, n. 1, p. 23-38. jan.-jun. 2011.

RODRIGUES, Noeli. O sistema de segurança coletiva no contexto da Guerra Civil na Bósnia (1992-1995). In: **I Workshop de Pesquisa em Relações Internacionais do NEPRI/UFPR**. n.1, vol.1. nov. 2014. Universidade Federal do Paraná – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP/UFPR). Curitiba – PR, Brasil, 2014.

SANTOS, Inês C. dos. O Imperialismo Estadunidense e sua Conduta diante da Crise no Kososvo, Massacre de Columbine e o 11 de Setembro de 2001. In: **X Seminário de Ciências Sociais - Tecendo Diálogos sobre a Pesquisa Social**. n.10, 2012. Universidade Estadual de Maringá | Departamento de Ciências Sociais. Maringá - PR, 2012.

TSCHUMI, André Vinícius. **Princípio da segurança coletiva e manutenção da paz internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: An Introduction**. Londres: Routledge. 2008.

WILLIAMS, Paul D. War. In: WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: An Introduction**. Londres: Routledge. 2008.

## APÊNDICE

### APÊNDICE 1 - DAYTON: O CRONOGRAMA DA FASE FINAL DA NEGOCIAÇÃO NA GUERRA CIVIL NA BÓSNIA (1992-1995)

1 DE NOVENBRO: Os negociadores, os presidentes dos Bálcãs, o Grupo de Contato e outros aliados reuniram-se para negociar. A estratégia era focar nas questões mais fáceis para reforçar a confiança e a credibilidade da equipe para as questões mais árduas. O presidente sérvio manifestou a flexibilidade em negociar, pois era coagido por sanções, derrotas militares e isolamento político e os compromissos assumidos em Genebra e Nova York. O presidente da Bósnia esperava pelo final da guerra civil devido ao sucesso dos dias que antecederam a Conferência. Para os bósnios a cooperação para o fortalecimento da Federação muçulmano-croata deveria compor o quadro de negociações, e um novo acordo para a Federação foi elaborado pelo Grupo de Contato que assumiu o comando da situação e a influência europeia ficava evidente em Dayton. Para alcançar esse objetivo foram estabelecidas quatro condições essenciais: i) a manutenção da Bósnia como um Estado único; ii) o reconhecimento da história significativa da capital Sarajevo; iii) o respeito aos direitos humanos e os violadores desses princípios condenados e; iv) a solução definitiva da questão da Eslovênia Oriental em favor da Croácia. Houve a apresentação do projeto de Acordo-Quadro (disposições gerais) e os anexos sobre constituição, eleições e IFOR às delegações.

2 DE NOVENBRO: Foram discutidos os primeiros aspectos do acordo a serem abordados nas negociações e que seriam os arranjos constitucionais e políticos, os mais complexos. O objetivo era discutir a nova proposta para a Federação Muçulmano-Croata e a tentativa de um acordo que desse o direito de muçulmanos e croatas refugiados a retornarem para suas casas, na Bósnia ocidental. Constatou-se, que a cooperação e a confiança mútua seriam fundamentais para o sucesso das negociações. Os EUA e o Grupo de Contato empenharam-se nos projetos de outros anexos, que estavam em fase de finalização. Além de negociar com a Sérvia, Croácia e Bósnia, haviam também negociações no âmbito do Grupo de Contato e a Rússia. A disposição de Milosevic<sup>50</sup> e Tudjman encorajaram os negociadores que buscavam bons resultados e não houve resistência aos três anexos apresentados.

3 DE NOVENBRO: As reuniões iniciaram entre os americanos e o Grupo de Contato para a finalização de projetos de anexos. Os europeus deram atenção ao “anexo de implementação”. O anexo sobre a IFOR seria executado pelos norte-americanos e supervisionado pelos europeus, seguindo as orientações do Conselho de Ministros da União Europeia para as negociações. Para os americanos o interesse europeu poderia garantir maior êxito no processo. O envolvimento das partes em negociar e o empenho das organizações, das agências e dos aliados em resolver a questão tornou a iniciativa dos EUA um compromisso da Comunidade Internacional, no que se refere à estabilidade, principalmente na Europa.

4 DE NOVENBRO: As negociações se concentraram na proposta criada em 1994 pelo Grupo Contato. O documento sobre estrutura política, o parlamento e as eleições nacionais foram analisadas pelos líderes da Bósnia e da Sérvia.

5 DE NOVENBRO: O Ministro do Exterior da Bósnia, o Ministro das Relações Exteriores da Croácia e o Ministro da Defesa concordaram com a proposta de 1994, sobre negociações territoriais, do Grupo de Contato. O passo seguinte abordou o acordo sobre a Eslovênia Oriental e os impasses entre os croatas e sérvios. Os sérvios estavam relutantes em ceder a soberania do território aos croatas, e esse era justamente o ponto que os croatas reivindicavam, mas estavam dispostos a negociar, inclusive no que se refere à transição de uma administração internacional.

<sup>50</sup> Milosevic apoiou o projeto de “Acordo-Quadro” e os 11 anexos.

**6 DE NOVEMBRO:** O enfoque das negociações foram as sanções. Os negociadores explicaram que a resolução dos impasses relativos às sanções não fariam parte do acordo de paz, mas seria consequência da assinatura do acordo. Os temas relacionados às sanções necessitava do reconhecimento do CS e das agências humanitárias sobre os aspectos econômicos (fornecimento de gás natural) para Belgrado. O papel do CSNU era garantir que os russos cumprissem o acordo de cessar-fogo que autorizava o suprimento de gás a região. Os russos solicitavam autorização do Comitê de Sanções da ONU, por outro lado, a Sérvia alegava que o bloqueio era feito pelos EUA. Outra questão foi a proposta sérvia sobre limitar a quantidade de grãos a serem exportados para pagamento de combustíveis importados, pois a Sérvia não tinha como pagar a Rússia pelo fornecimento de energia/combustível. Essa solicitação foi enviada ao CSNU em regime de urgência. O pedido foi aceito pelos negociadores em Dayton. Um novo projeto foi redigido, uma versão simplificada.

**7 DE NOVEMBRO:** A avaliação era de uma semana significativa até aquele momento, mas a Constituição e o mapa ainda não haviam pautado as reuniões. Os negociadores esperavam um avanço maior, pois acreditavam que as negociações em Dayton não poderiam demorar. Os norte-americanos discutiram com os europeus sobre o Anexo 11 referente à 'polícia'<sup>51</sup>, pois haviam divergências relacionadas a uma força policial internacional. Com o impasse estabelecido entre os norte-americanos e europeus e a oposição do governo em financiar a operação e a falta de apoio do Congresso, os americanos tinham um problema a ser resolvido, antes de negociar com os representantes dos Bálcãs.

**8 DE NOVEMBRO:** Era o começo da fase seguinte de negociações, mas quando Sarajevo<sup>52</sup>, ou seja, o mapa tornou-se o foco da discussão, a cordialidade cedeu lugar à incerteza em estabelecer um acordo em Dayton. Os negociadores elaboraram diversas propostas sobre a Constituição, as eleições e Sarajevo. As medidas previstas no acordo da Federação previam integração econômica, política e social, havia ainda a separação entre o poder da Federação e o poder do governo Bósnio. Os negociadores estavam cientes de que a implementação desse acordo não ocorreria se não houvesse pressão internacional e o fortalecimento da Federação muçulmano-croata significava o progresso das negociações. Após as conversações sobre o anexo militar, a revisão do projeto visava ampliar o alcance da IFOR, para garantir a segurança fronteira da Bósnia nas eleições.

**9 DE NOVEMBRO:** As questões relacionadas ao território, principalmente a área de Sarajevo, dominaram as negociações e pareciam mais difíceis. Enquanto nos Bálcãs, a Croácia intensificou as forças militares na fronteira com a Eslavônia Oriental. A inteligência dos EUA não previa violência, mas estavam certos sobre a ofensiva croata na região, a fim de resolver a situação antes do próximo ano.

**10 DE NOVEMBRO:** O impasse relacionado ao acordo da Federação muçulmano-croata evidenciou os problemas entre os líderes envolvidos. Esse embaraço com o acordo da Federação paralisou as negociações do acordo global. Os negociadores norte-americanos admitiram que as questões específicas, inclusive sobre Sarajevo, poderiam impossibilitá-los de fechar o acordo. Aquele momento foi um "verdadeiro teste" para a continuidade do processo. Esse contexto aproximou os croatas e sérvios a efetivar um acordo, mas segundo os representantes sérvio e croata, o acordo não deveria ser anunciado em Dayton e os EUA concordaram. As negociações oscilavam, mas a paz poderia ser alcançada em uma semana. O comprometimento da Comunidade Internacional era intenso, mas os representantes dos Bálcãs oscilavam com relação aos seus posicionamentos no que tange a tomada de decisões para um acordo definitivo. Por isso, os documentos foram revistos e adaptados aos interesses dos presidentes da Croácia, Sérvia e Bósnia. Os negociadores decidiram continuar com o processo, pois o andamento das negociações seria determinante para a solução da guerra civil na Bósnia.

<sup>51</sup> Para os europeus essa força policial serviria para monitorar as violações e não detinham poder de execução. Os oficiais da OTAN também se opuseram a tal força policial internacional (CHOLLET, 2005, p.147).

<sup>52</sup> A proposta de mapa do Grupo Contato foi revisto e abarcou mudanças que foram bem recebidas por Milosevic, mas não significava um acordo sobre a capital da Bósnia, pois a situação seria resolvida somente a partir de um consenso entre as partes. O impasse sobre Sarajevo era um problema potencial (CHOLLET, 2005, p.150).

11-12 DE NOVEMBRO: Foram dias da transição em Dayton, as questões específicas, como a Federação e a Eslavônia Oriental estavam resolvidas. A questão sobre Sarajevo avançou pouco. Os negociadores queriam progredir sobre a questão do mapa proposto pelo Grupo de Contato. A proposta ambiciosa de uma solução global pretendida pelos EUA exaltou o seu patriotismo nas negociações e as diferenças entre os aliados foram evidenciadas. Os delegados europeus ameaçaram abandonar as negociações, os franceses também reclamaram da liderança dos EUA. Apesar da situação embaraçosa entre as delegações aliadas, ocorreu o acordo final sobre a questão da Eslavônia Oriental. O documento final contemplou os compromissos assumidos sobre a divisão do território. A área seria regida pela ONU no período de um ano, após esse período a região se tornaria parte da Croácia e, ao final do período, seriam realizadas eleições, além do monitoramento da comunidade internacional no que tange aos direitos humanos e aos refugiados.

13 DE NOVEMBRO: Os negociadores finalizaram o maior número de anexos possíveis enquanto a equipe prosseguia com as negociações entre os líderes dos Balcãs, mas os líderes não aceitavam a proposta do Grupo de Contato e cogitavam o fim do processo. Sobre a revisão dos anexos militares foi aceita a maioria das recomendações, só não foram aceitas as mudanças propostas sobre alterações na IFOR.

14 DE NOVEMBRO: Os avanços foram mínimos, a dificuldade era reunir de forma bem sucedida às perspectivas dos três representantes em um acordo, pois os próprios representantes não acreditavam no êxito dessas negociações. Com o posicionamento não confiável dos líderes as negociações precisavam ser reformuladas ou encerradas. A negociação sobre 'o mapa de Sarajevo' era a questão mais difícil, pois os bósnios não tinham interesse em um acordo de paz. Os negociadores procuraram convencer o presidente da Bósnia dos benefícios que o acordo de paz traria para a região, mas sabiam que o acordo poderia não ocorrer e as negociações da próxima semana poderiam ser suspensas.

15 DE NOVEMBRO: Houve progresso sobre a implementação dos anexos pela IFOR, os negociadores deslumbravam um acordo, mas sabiam que estavam distante. Havia contradição entre ter a Bósnia, um Estado com três exércitos separados, que seria ajudado pelos EUA. Sobre a implementação os diretores concordaram em incluir as questões de controle no anexo da IFOR. Desse modo, criou-se o anexo 1-A (IFOR) e o anexo 1-B (estabilização regional). Os anexos foram amplamente discutidos no Comitê dos Diretores (o Comitê reunia representantes militares do Conselho de Segurança Nacional (NSC) envolvidos nas negociações na Bósnia) e apesar da decisão sobre a manutenção de uma força tarefa serapada da IFOR, a proposta foi aprovada e os bósnios, sérvios e croatas chegaram a um acordo sobre o assunto. O anexo 1-A sobre a IFOR e o anexo 1-B sobre a estabilização regional foram os primeiros dos 11 anexos dos Acordos de Dayton a serem finalizados.

16 DE NOVEMBRO: Houve a oportunidade para concluir as negociações: os negociadores investiram na aproximação entre os líderes dos Balcãs, pois os EUA buscavam algum gesto significativo, porém simbólico, para continuar com o processo. Finalizar as negociações era primordial, pois os esforços da equipe enfraqueceram no decorrer dos dias e caso não houvesse acordo em Dayton, a Europa assumiria a responsabilidade quanto a futuras negociações. Os EUA temiam o fracasso das negociações, pois com a Europa no comando de futuras negociações, o seu papel para a solução questão diminuiria excessivamente. Com a ameaça dos EUA em abandonar as negociações, tanto Milosevic (líder sérvio) quanto Izetbegovic (líder bósnio) não queriam os europeus no comando das negociações, então os negociadores pressionaram para que ocorresse um acordo. O líder sérvio pressionado por eventuais sanções aceitou o acordo<sup>53</sup>. A questão agora era reunir a disposição com a oportunidade para consumir o acordo entre as partes, embora o sucesso não fosse certo.

---

<sup>53</sup> Os planos para o território de Sarajevo e Gorazde, nos Balcãs, que foram delineados dois meses antes, foram explicados através de um sistema de informações planejado pela OTAN chamado PowerScene, que ajudaram a escolher os alvos de bombardeios, nesse momento ajudou os negociadores em Dayton a planejar o acordo de paz.

17 DE NOVEMBRO: O representante dos EUA nas negociações, preparou uma demonstração militar para impressionar e intimidar os líderes europeus (inclusive o sérvio, o bósnio e o croata) sobre o uso da força se julgasse necessário na fase de implementação. Para os EUA não consumir um acordo seria desastroso para o país, por isso a meta era intensificar a pressão sobre os líderes envolvidos. Os anexos sobre os Direitos Humanos, dos Refugiados, os Monumentos Nacionais, a Implementação Civil e a Polícia estavam completos. O Acordo-Quadro Geral e outros anexos (Arbitragem e Serviços Públicos, IFOR, e controle de armas) estavam quase terminados. As questões mais complexas, nessa fase, eram a Constituição, as Eleições e o Mapa, mas a Constituição era elaborada em Dayton, apesar de divergências entre os líderes sobre esse anexo. A Constituição não poderia garantir todos os aspectos de um Estado democrático, entretanto, esta seria a oportunidade desses aspectos serem alcançados. Os EUA ofereceram uma solução que envolvia a escolha da própria população nos Bálcãs. Caso não houvesse acordo, a solução apontada seria a formação de uma Comissão Eleitoral Especial após o processo em Dayton, mas os europeus rejeitaram tal possibilidade. Os EUA preocupavam-se com as negociações em torno do mapa e queriam delegar a questão das eleições a OSCE. Os EUA delegaram à OSCE a responsabilidade de “supervisionar” as eleições, ainda que os europeus conduzissem a implementação civil, o representante da OSCE deveria ser norte-americano. Com as questões complementares resolvidas, os negociadores afirmaram que as partes estavam preparadas para firmar um acordo.

18 DE NOVEMBRO: A delegação americana anunciou que o processo de negociação seria finalizado. Os documentos e a cerimônia de encerramento começaram a ser preparados. Foram elencadas oito maneiras nas quais os bósnios seriam beneficiados com os Acordos de Dayton: i) um único governo, com a constituição democrática e instituições centrais; ii) um plano para reconstrução econômica; iii) uma força de implementação liderada pela OTAN com o comando americano; iv) uma sólida Federação; v) ganho territorial para a Bósnia; vi) estrutura militar (polícia civil); vii) proteção dos direitos humanos, e viii) um compromisso para normalizar as relações com outras cidades como Belgrado. Os bósnios receberam o importante apoio da Turquia, país muçulmano e parceiro da OTAN, além do início da coordenação econômica e militar entre Sarajevo e Ancara, capital da Turquia. Ainda sobre Sarajevo, o líder sérvio admitiu que a cidade devesse permanecer unificada e sob o controle do governo muçulmano. Com essa decisão uma das principais polêmicas nas negociações haviam se resolvido.

19-20 DE NOVEMBRO: Os negociadores norte-americanos avisaram a todas as delegações que as negociações seriam encerradas. Os trabalhos para finalizar os anexos sobre os temas políticos e jurídicos se intensificaram. A questão final era definir o mapa, ou seja, determinar a situação geográfica na região, ou não conseguiriam um acordo. Com o objetivo de alcançar um acordo os negociadores apresentaram aos bósnios os gráficos que mostravam os ‘ganhos de Dayton’<sup>54</sup>. Mas Milosevic não aceitava a proposta do Grupo de Contato e reclamou que foi enganado<sup>55</sup> pelos americanos e não aceitariam uma proposta sobre o território diferente daquela acertada. Os americanos teriam que ceder – a proposta do Grupo de Contato foi assinada em 1994 e era parte fundamental da iniciativa dos EUA. Então a proposta original de criação de um corredor entre a cidade de Brcko e Srpska conhecido como “Corredor Posavina”, retornou à discussão. As negociações referentes ao território foram retomadas e os negociadores utilizaram todas as estratégias na tentativa de um novo acordo- o mapa foi definido e terminado. Os negociadores juntaram-se a Secretaria de Estado para verificar os discursos (bem sucedido e o outro lamentando o fracasso – dependendo do desfecho das negociações), mas nesse momento as expectativas não eram positivas. Milosevic e Silajdzic acordaram<sup>56</sup> (por 37 minutos) sobre as divergências decorrentes do território e reuniram-se com outros negociadores na conferência americana. A expectativa de um acordo acabara de ser minado e as negociações seriam encerradas se a questão não fosse resolvida. A perspectiva em Dayton era desastrosa.

<sup>54</sup> Os gráficos mostravam que o Território da Federação havia aumentado “de 50% para 55% durante “as conversações de Dayton”.

<sup>55</sup> A delegação dos Estados Unidos, sabendo que tinha convencido os bósnios, com a proposta de 55% do território, tinha deliberadamente retido o percentual do representante sérvio, Milosevic. CHOLLET, (2005), *op. cit.*, p.172.

<sup>56</sup> A Federação daria Srpska uma faixa ampla do território na Bósnia ocidental. Geograficamente era uma área montanhosa e relativamente despovoada. CHOLLET, (2005), *op. cit.*, p.172.

Para o término das negociações a equipe se reuniu para definir como os EUA se envolveriam caso houvesse esforços diplomáticos futuros, pois o processo no qual se envolveram tratava do interesse nacional do país em alcançar a paz e se não houvesse cooperação das partes, a tentativa fracassaria. O líder da delegação americana propôs encerrar as negociações e se distanciar definitivamente dos Bálcãs. Na observação de Holbrooke, os EUA deveriam argumentar sobre os seus esforços, se retirar das negociações e não investir em nova diplomacia. Mas Christopher, outro negociador, optou por manter o processo e o cessar-fogo em andamento, e caso não houvesse acordo a diplomacia seria retomada futuramente, a pedido de Clinton. O fracasso das negociações era o fim esperado pelos americanos, embora admitissem que o processo fosse o melhor que os EUA puderam fazer em Dayton. Para os EUA foi um início bem sucedido, pois as questões mais relevantes foram resolvidas e o progresso dependeria dos detalhes do mapa, que estavam em negociação. Exaustos da indecisão das partes, os norte-americanos declararam: “o projeto de declaração concluiu: Com essa experiência em Dayton torna-se claro que somente as partes podem fazer as escolhas críticas que a paz requer. Vamos continuar a ajudá-los da maneira que pudermos.”

21 DE NOVEMBRO: No último dia de negociações, os norte-americanos argumentaram que a decepção em Dayton evitou que os militares voltassem para o campo de batalha na Bósnia. O representante sérvio estava preparado para a mediação sem retomar a questão do “corredor Brcko”, essa postura permitiria um acordo. A arbitragem seria regida por um advogado internacional, e pendência sobre a cidade de Brcko seria decidida em um ano. As decisões de Dayton seriam implementadas, com exceção do “corredor Brcko”, a ser decidido por arbitragem e o aceite ao acordo teria que ser imediato. Na perspectiva de Zetbegovic a paz sugerida por Milosevic e apoiada pelos EUA “é uma paz injusta, mas o meu povo precisa de paz”. Essa exclamação significava que o líder bósnio aceitou o acordo. Então os representantes da Bósnia, Croácia e Sérvia, e outras partes mostram-se interessadas em assinar o acordo e a cooperarem com a UNPROFOR, designada para resolver a situação na região. Os negociadores da delegação americana avisaram o presidente Clinton que preferiu fazer o anúncio imediatamente para evitar ser surpreendido na cerimônia de encerramento, em Dayton. Depois do acordo firmado, o presidente Clinton afirmou que o povo americano apoiaria a implementação e a manutenção da paz com auxílio de tropas dos EUA no IFOR. Os negociadores dos EUA informaram o Grupo de Contato sobre os compromissos do acordo final. Pois os europeus mantiveram-se isolados de grande parte do processo das negociações. Reuniram-se a delegação americana e os negociadores Holbrooke e Christopher, o Grupo de Contato e os presidentes dos Bálcãs para rubricar o acordo. Mas os bósnios se recusaram a rubricar o acordo<sup>57</sup> e a participarem da cerimônia de encerramento. Mas, o Secretário de Estado americano lembrou aos bósnios que o trabalho executado em Dayton era a primeira oportunidade de a Bósnia ter paz, em quatro anos.

Organização: RODRIGUES, N.

Fonte: CHOLLET, Derek H. *The Road to the Dayton Accords: A study of American statecraft*. New York: Palgrave Macmillan. P. 135-180.2005.

---

<sup>57</sup> Krajisnik, da delegação bósnia indignou-se com Milosevic, pois o mapa não era a única questão controversa, mas havia contradições também sobre as eleições e constituição (CHOLLET, 2005, p.179-180).