



Fernando Henrique Baena Alli

Statebuilding Bósnio

Uma análise do processo de reconstrução sob a ótica da
Teoria da Sociedade de Risco

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Estudos da Paz, Segurança e
Desenvolvimento, orientada pelo Professor Doutor Bernardo Teles Fazendeiro e apresentada à
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Coimbra, julho de 2019



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Fernando Henrique Baena Alli

Statebuilding Bósnio

Uma análise do processo de reconstrução sob a ótica da
Teoria da Sociedade de Risco

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Estudos da Paz, Segurança e
Desenvolvimento, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para
obtenção do grau de Mestre

Orientador: Prof. Bernardo Teles Fazendeiro

Coimbra, 2019

Dedicatória

Dedico este trabalho para a minha mãe, Silvana, que depositou todos seus esforços em mim e nesse mestrado. Obrigado por não ter me deixado desistir.

Agradecimentos

Agradeço a todos os amigos e colegas que passaram pela minha vida nesses dois anos de mestrado, sem dúvidas foram os anos mais desafiadores até o momento. Aos meus avós pelo suporte durante o tempo que passei distante.

Agradecimento especial ao meu orientador Bernardo Teles Fazendeiro que mesmo diante de empecilhos e dúvidas a respeito do meu trabalho, acreditou e me orientou pacientemente. Agradeço também ao professor Adilson F. Alves que me ajudou e muito a refinar a análise da Sociologia do Risco.

E por fim, aos amigos que me ajudaram a finalizar a dissertação, que leram, deram sugestões ou que só se dispuseram a me ouvir, vocês são incríveis! Quem tem amigos tem tudo!

Aqueles que não aprendem com a história *costumavam* ter que revivê-la, mas isso foi apenas até que os que estão poder pudessem encontrar um modo de convencer a todos, inclusive a eles mesmos, de que a história nunca aconteceu, ou que aconteceu de uma maneira que servisse melhor aos seus propósitos – ou, ainda melhor, de que a história afinal não tem importância senão como um tolo documentário de TV destinado a uma horinha de entretenimento.

Thomas Pynchon, 2003. Posfácio de 1984 de autoria de George Orwell.

RESUMO

Este trabalho de dissertação de mestrado, tem como objetivo entender os contributos da Teoria da Sociedade de Risco na análise do processo de *statebuilding* bósnio e também o papel da União Europeia no caso em tela. Observou-se que processo ocorrido na Bósnia desde a guerra até a reconstrução era paradigmático e que muitos acontecimentos poderiam ser analisados à luz da supracitada teoria, por exemplo, o facto da Bósnia ter sido alçada ao patamar de um protetorado internacional informal após a assinatura do Acordo de Paz de Dayton e de ter sua administração dependente do *Office to the High Representative*, sendo que este, por diversas vezes exerceu um papel subordinado à persecução da segurança e estabilidade ao invés de emancipação e inclusão dos nacionais bósnios. Assim, elegemos quatro frentes de análise dentro da Teoria da Sociedade de Risco para tentarmos aplica-la no estudo de caso, essas foram: a) modernidade reflexiva; b) risco; c) encenação dos riscos; d) segurança reflexiva; e) governança dos riscos. Diversos artigos, livros, documentos oficiais da União Europeia, Conselho Europeu, bem como das Nações Unidas, além de entrevistas dos *High Representatives*, foram consultados. As conclusões deste trabalho foram parcialmente positivas, isto porque foi possível aplicar os conceitos da teoria no caso prático, servindo inclusive para elucidar questões primordiais da Bósnia, dessa forma, traçamos paralelos entre o processo de *statebuilding* bósnio e as dinâmicas do risco. Quanto ao papel da União Europeia, este foi desenvolvido tanto como um gestor de riscos quanto de um promotor de riscos. Entretanto, ressalta-se que para futuros trabalhos, os conceitos deverão ser melhor lapidados para que possam melhor se adequar às Relações Internacionais.

Palavras-chave: Sociedade de Risco; *statebuilding*; Bósnia; Relações Internacionais; União Europeia.

ABSTRACT

This master's degree thesis aims to understand the contributions of the Risk Society Theory in the analysis of the Bosnian statebuilding process and also the role of the European Union in this case. It was observed that the process that took place in Bosnia from the war until the reconstruction was paradigmatic and that many events could be analyzed in the light of the above theory, for example, the fact that Bosnia was raised to the level of an informal international protectorate after the signing of the Dayton Peace Agreement, and its administration is dependent on the Office to the High Representative, which has often played a subordinate role in the pursuit of security and stability rather than the emancipation and inclusion of Bosnian nationals. Thus, we chose four fronts of analysis within the Risk Society Theory to try to apply it in the case study, these were: a) reflexive modernity; b) risk; c) staging of risks; d) reflective safety; e) risk governance. Several articles, books, official documents from the European Union, the European Council, as well as the United Nations, as well as interviews with the High Representatives, were consulted. The conclusions of this work were partially positive, because it was possible to apply the concepts of theory in the practical case, even serving to elucidate Bosnia's primary issues, thus drawing parallels between the Bosnian statebuilding process and the dynamics of risk. As for the role of the European Union, it has been developed as both a risk manager and a risk promoter. However, it is noteworthy that for future work, the concepts should be better refined so that they can better fit the International Relations.

Keywords: Risk Society; statebuilding; Bosnia; International Relations; European Union.

Listas de siglas e abreviaturas

ABiH – Exército da Bósnia-Herzegovina
BSA – Exército Bósnio-Sérvio
CEDH – Convenção Europeia de Direitos Humanos
CARDS – *Community Programme of Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*
EUA – Estados Unidos da América
EUFOR – *European Force*
GFA – *General Framework Agreement* (Tratado de Dayton)
HDZ – Partido Democrata Croata
HR – *High Representative*
HVO – Conselho de Defesa Croata
ICB – *International Commission on the Balkans*
IFOR – *Implementation Force*
IPTF – *International Police Task Force*
JNA – Exército Nacional Iugoslavo
NATO – *North Atlantic Treaty Organization*
OHR – *Office to the High Representative*
ONG – Organização não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCE – *Organization For Security and Co-operation in Europe*
PIC – *Peace Implementation Council*
RI – Relações Internacionais
SAA – *Stabilisation and Association Agreement*
SAP – *Stabilisation and Association Process*
SDA – Partido da Ação Democrática
SDS – Partido Democrata Sérvio
SFOR – *Stabilisation Force*
UE – União Europeia
UNSC – *United Nations Security Council*
UNPROFOR – *United Nations Protection Force*
WEU – *Western European Union*

Listas de quadros e figuras

Quadro 1: Evolução das Sociedades de acordo com as teorias de Anthony Giddens e Ulrich Beck

Figura 1: Dinâmica Reflexiva dos Riscos

Sumário

Dedicatória	iii
Agradecimentos	iv
Resumo	vi
Abstract	vii
Listas de siglas e abreviaturas	viii
Listas de quadros e figuras	ix
Introdução	1
Parte I: Sociedade de Risco	7
1. Sociedade de Risco como Resultado da Modernização Reflexiva	8
2. O RISCO	14
2.1 Encenação dos Riscos	18
3. Teoria da Sociedade de Risco e as Relações Internacionais: Segurança Reflexiva	20
4. Governança dos Riscos	23
Parte II: Statebuilding	27
5. Capítulo 2: Statebuilding	28
5.1 Origens do conceito de Estados Frágeis	32
5.2 Legitimidade e <i>Ownership</i> nos Processos de <i>statebuilding</i>	35
6. <i>STATEBUILDING</i> BÓSNIO: DE DAYTON PARA A UNIÃO EUROPEIA	38
6.1 Contextualização histórica	39

7.	TRATADO DE DAYTON E O PROJETO DE (RE)CONSTRUÇÃO DO ESTADO	44
8.	<i>OFFICE TO THE HIGH REPRESENTATIVE – OHR</i>	50
9.	UNIÃO EUROPEIA E O PROCESSO DE <i>STATEBUILDING</i> BÓSNIO	58
Parte III: Risco, Governança e Reflexividade: Supressão De Direitos e Liberdades Em Nome Da Segurança.		65
10.	CAPÍTULO III - RISCO, GOVERNANÇA E REFLEXIVIDADE: SUPRESSÃO DE DIREITOS EM NOME DA SEGURANÇA.	66
11.	PROCESSO DE <i>STATEBUILDING</i> BÓSNIO À LUZ DA TEORIA DA SOCIEDADE DE RISCO 67	
11.1	Influências da Modernidade Reflexiva	67
11.2	O Risco no caso Bósnio	69
11.3	Acordo de Paz de Dayton como ferramenta da Governança dos Riscos	71
Conclusões		77
Referências Bibliográficas		81

INTRODUÇÃO

Diante dos avanços tecnológicos do último século e início do século atual, a vida na modernidade se tornou confortável em grande parte do planeta, os humanos conseguiram grandes feitos no campo das ciências. No entanto, esse desenvolvimento tecnológico também trouxe novos desafios, a criação de riquezas foi acompanhada por uma igual criação de desafios, riscos (Beck, 2015).

A sociedade presenciou uma mudança radical no comportamento humano, esta proveniente da individualização e atomização dos indivíduos (Giddens e Fiker, 1991; Beck, 2011; 2015). Dessa forma, os novos riscos se mostraram transfronteiriços, as decisões tomadas de um lado do globo poderiam afetar regiões, países e indivíduos mesmo que não tivessem qualquer relação com o decisor (Beck, 2015). Além disso, neste momento da sociedade começam a se quebrar paradigmas, até mesmo as guerras ganham uma nova roupagem (Kaldor, 2012). Os fluxos de poder também se alteram, a nova hierarquia está entre aqueles atores que podem impor o que é risco para os demais, a encenação e percepção dos riscos se torna tão importante quanto o risco *per se* (Beck, 2015). Diante deste cenário, ações que em outro contexto seriam consideradas ilegítimas ou excessivas, ganham legitimidade. Os indivíduos são influenciados pela encenação dos riscos a se engajarem em processos de autorregulação, ao invés de serem regulados por estratégias opressivas (Lupton, 1999).

Nesse contexto de Sociedade de Risco, o caso da Bósnia durante e pós-guerra a étnica que assolou o país até 1995 além do processo de *statebuilding* a ser executado pela comunidade nos anos seguintes, nos suscitou interesse. No caso em tela, como afirmam Burg e Shoup (1999), a Bósnia era um país com características multiétnicas, sem herança belicosa, mas que por influência da Sérvia e da Croácia entraram em um conflito armado. Entre as consequências estão massivas violações de humanos, alto número de mortos, destruição de patrimônios históricos (Kaldor, 2012). Dessa forma, o processo de desencaixe da antiga Iugoslávia, bem como o desmonte do aparato industrial soviético, a demora da comunidade internacional para dirimir a escalada da violência combinado com

os discursos étnico-nacionalistas das partes envolvidas no conflito, transformou risco em catástrofe (Beck, 2015; Bourq e Shoup, 1999; Kaldor, 2012). Em seguida a guerra, o Tratado de Paz de Dayton assinado pelas partes conflitantes em 1995, também resguarda diversas relações com o risco, a exemplo da imposição de uma constituição, mais do que um tratado de paz, Dayton é um projeto de construção de um Estado recém-nascido pela comunidade internacional (Caplan, 2007). Para garantir a funcionalidade do acordo, diversos órgão *ad hoc* foram criados, como o *Office to the High Representative* – OHR, o que se legitimaria no contexto em questão, entretanto, poucos foram os mecanismos implementados pelos *state-builders* para realizar a emancipação da Bósnia ou, ao menos, para promover maior participação popular na vida política do país. Dos atores internacionais envolvidos no *statebuilding*, focaremos na atuação da União Europeia, a qual, inicialmente, teve sua atuação restrita ao *Peace Implementation Council* – PIC, mas que após os anos 2000 se aproximou do *Office to the High Representative* – OHR o que resultou em um direcionamento do processo para uma eventual associação com a UE.

Diante disso, notamos conexões entre o processo realizado na Bósnia e as dinâmicas da Sociedade de Risco, a pergunta que buscaremos responder durante este trabalho de investigação é: De que forma pode a Teoria da Sociedade de Risco contribuir para a análise do processo de *statebuilding* realizado na Bósnia? Especificamente, como se atribui o papel da União Europeia no caso em tela à luz da Teoria do Risco?

Hipoteticamente, a Teoria do Risco pode ser usada para explicar o processo bósnio nas seguintes vertentes: a) Modernidade Reflexiva, estágio da sociedade atual marcado por um alto grau de tecnicidade, assim como de processos de transição de uma Sociedade de Primeira Modernidade para uma de Modernidade Reflexiva, neste caso, a tentativa de reestabelecer as redes de proteção que se tornaram obsoletas com o fim da Iugoslávia; b) Risco, aqui entendido como um acontecimento futuro que molda o mundo e obriga os indivíduos a agirem por isso, risco também é poder; c) Segurança Reflexiva, pensada por Rasmussen (2001; 2004), é a aplicação da Teoria da Sociedade de Risco nas Relações Internacionais e tem como a premissa do aumento da complexidade na segurança demanda ações além da segurança; d) Governança

dos Riscos, seria a tentativa dos decisores de controlar ou administrar os riscos. O decisor pode ser tanto da esfera pública quanto privada, no caso em tela a União Europeia pode ser descrita como um ator que age na esfera da Governança dos Riscos. Além disso, pode-se dizer que o *statebuilding* e *peacebuilding* são ferramentas usadas pelos decisores para administrar os riscos.

O objetivo deste trabalho é analisar o *statebuilding* bósnio à luz da Teoria da Sociedade de Risco e definir o possível contributo dessa aplicação no caso em tela. Como objetivo específico, buscaremos identificar o papel da União Europeia na celeuma do risco, de que forma a participação desse ator influenciou na governança e promoção dos riscos no processo de *statebuilding* bósnio.

A relevância deste trabalho repousa no facto da Teoria da Sociedade de Risco ser um segmento novo e amplo da Sociologia, que conta com um quadro teórico sobre o qual repousa grande potencial para explicar a sociedade moderna, mas que foi pouco explorado nas Relações Internacionais. Podendo ser este trabalho um contributo importante para a literatura do risco nas Relações Internacionais – RI's. Entretanto haja pluralidade de fontes e literatura a respeito da Bósnia pós-guerra, são escassos os trabalhos que aplicaram a Teoria do Risco neste caso em específico.

O recorte temporal está situado entre 1995 a 2007 sendo relevante para análise, pois, o ano de 1995 é da assinatura do Tratado de Dayton e também início do processo de reconstrução. A decisão de finalizar em 2007 justifica-se por ser o ano de uma das decisões mais impositivas do OHR ao contraria a Suprema Corte Bósnia, demonstrando assim a influência da UE no país.

O método de pesquisa é o bibliográfico, composto por diversos livros, artigos, entrevistas sobre os temas: risco, *statebuilding*, Programas de Reconstrução direcionados para a Bósnia, além de documentos oficiais da União Europeia, Nações Unidas, OHR, PIC, Comissão Europeia entre outros.

A dissertação está dividida em três capítulos, sendo o primeiro a respeito da Sociedade de Risco dentro deste capítulo serão abordados os temas: Sociedade Reflexiva como resultado da modernização reflexiva, risco, encenação de riscos, teoria da Sociedade de Risco e as Relações Internacionais: Segurança Reflexiva e por fim, será tratado da Governança dos Riscos. A escolha de utilizar Ulrich Beck e

a Teoria do Risco se deve principalmente as ferramentas que essa teoria oferece para analisar a modernidade e seus desdobramentos. Isso porque o risco, como afirma Beck (2011; 2015) transcende as fronteiras, ele afeta países, regiões e continentes inteiros. Por essas características, há a necessidade de encontrar soluções também transnacionais. Ademais, o risco carrega características que são injustas, pois, resta, diante da ameaça iminente, a priorização da segurança em detrimento das liberdades individuais (Beck, 2015). No mesmo sentido, a tentativa promovida por Rasmussen (2001; 2004) para a aplicação dessa teoria nas Relações Internacionais é um bom *link* entre a sociologia e as Relações Internacionais. Dessa forma, o autor cunhou o conceito de Segurança Reflexiva, o qual defende que diante da modernidade, a segurança precisa levar em consideração outros fenômenos além de si. A escolha do livro do autor intitulado de *A Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida* publicado em no ano de 2015 justifica-se, pois, nesta obra Beck leva a sua análise da Sociedade de Risco adiante, para uma escala global. Assim, o lançamento de uma Teoria de Risco mundial parece se adequar na aplicação desta teoria nas Relações Internacionais. Nota-se que Rasmussen (2004) quando se utilizou da teoria em tela, indagou se Beck levaria a análise da Teoria da Sociedade de Risco para uma escala global, a qual se materializou anos depois.

Tendo em vista, que a intenção no presente trabalho é a de abordar o que seria “risco” no contexto da Teoria da Sociedade de Risco, dessa forma, a escolha é por autores que estejam ligados ao sociólogo alemão e foram utilizados pelo próprio autor, a exemplo de Niklas Luhmann ou comentaristas do trabalho de Beck como Abreu, Motta, Rasmussen, Guzella, Lupton, Mythen, os dois últimos fazem uma análise crítica da teoria de Beck o que, na nossa visão, agrega valor a esta dissertação. Nossa ressalva é que não adentraremos em outras áreas do conhecimento nas quais o termo “risco” também é aplicado, mas sim priorizaremos o conceito formulado por Beck.

O segundo capítulo abordará questões relativas ao *statebuilding*, nessa celeuma, as origens do conceito e como *statebuilding* se relaciona com o termo Estados Frágeis, legitimidade e *ownership* no *statebuilding*, em seguida o tema em pauta será o *statebuilding* bósnio, Tratado de Dayton, *Office to the High Representative* e a atuação Europeia no processo. Ressaltamos a importância da

utilização de Chandler (2005; 2007) para o trabalho, tendo em vista a análise da atuação europeia na Bósnia e nos Balcãs, sendo suas principais críticas no sentido da atuação da UE priorizar a segurança de suas fronteiras, oferecendo a esses países a oportunidade de filiação, no que ele chama de “*member-statebuilding*”. Ademais, a questão Bósnia suscita interesse, devido ao fato de que o país não foi um protetorado internacional em termos legais, entretanto, gozou informalmente desse status. Diante deste cenário, a emancipação e participação popular ficaria em segundo plano frente aos interesses da UE. Ademais, Banning (2014) fornece uma análise importante a respeito da legalidade do *Office to the High Representative* sendo um dos pontos centrais na análise da tutela europeia sobre a Bósnia.

O terceiro e último capítulo será um capítulo de discussão, onde as ligações entre Sociedade de Risco e *statebuilding* bósnio serão feitas de forma mais profunda. Dividimos a análise em três vertentes: as influências da Modernidade Reflexiva no contexto em tela; o risco no caso bósnio e o Acordo de Dayton como ferramenta de Governança dos Riscos.

Os resultados obtidos nesse trabalho de investigação foram: por mais que a Teoria da Sociedade de Risco seja uma ferramenta válida de análise da modernidade, ela tem limitações, não sendo possível a sua aplicação total e irrestrita nas Relações Internacionais, sem antes refiná-la. A respeito do papel da União Europeia no processo, pode-se dizer que a UE flertou com a ilegitimidade em diversos momentos da sua atuação, principalmente quando assumiu o controle do OHR e partir disto, guiou o processo de *statebuilding* no sentido da inserção da Bósnia na comunidade Europeia e para longe do acordo de Dayton. Ademais, quando falamos de *statebuilding* à luz do risco, entendemos que o instituto é uma ferramenta, colocada em prática pelos decisores, para administrar o risco. Entretanto, devido as dinâmicas da Sociedade de Risco, estes riscos se multiplicam quando ocorre a tentativa de controle, a consequência é a criação de novos riscos. No caso em tela, o risco inicial era a instabilidade de uma região e das fronteiras a leste da União Europeia, ao fim deste risco com o acordo de Dayton, novos riscos surgiram, por exemplo, a administração internacional informal da Bósnia, que por sua vez resultou em baixa adesão popular e em um sistema político ineficiente apoiado em uma tutela informal endossada pela comunidade internacional.

PARTE I: SOCIEDADE DE RISCO

1. Sociedade de Risco como Resultado da Modernização Reflexiva

O mundo no Século XX esteve próximo da autodestruição por diversas vezes, duas guerras mundiais, holocausto(s), acidentes e utilização de armas nucleares colocaram em risco continentes inteiros. Ao falar sobre essas questões, Ulrich Beck (2011) afirma que todo o sofrimento, miséria e violência eram dirigidos aos seres humanos que pertenciam a categoria dos “outros”, ou seja, negros, mulheres, judeus, refugiados, dissidentes, comunistas etc. No entanto, tudo isso mudou com o advento de Chernobyl, o autor defende que neste momento ocorreu o “fim dos outros”, as tratativas de distanciamento caíram por terra com a possibilidade de contaminação nuclear. Essa é a força cultural e política do risco, sua violência é a violência do perigo, esta suprime todas as zonas de proteção e todas as diferenciações que a modernidade insistia em impor (Beck, 2011. p. 7).

Os efeitos, afirma Beck (2011; 2015), principalmente do acidente nuclear de Chernobyl, são tão profundos que representam uma mudança de paradigma, devido ao fato de que há uma supressão das fronteiras, essa catástrofe destruiu não só as imunidades humanas, mas também contaminou o solo, os rios e as plantas. Contaminou, segundo ele, até mesmo a própria vida social e a ação política. Essa contaminação nuclear representou a inexistência de qualquer saída possível para regiões, países ou continentes inteiros (Beck, 2011, Pág. 8).

Para Guzella (2008, p.3073) a Teoria do Risco se propõe a explicar questões referentes às consequências da modernidade, levando em conta que a produção industrial vem acompanhada por uma equivalente produção de riscos. O mundo no século passado, diz Beck (2015), chegou próximo da destruição por diversas vezes e a humanidade percebeu, pela primeira vez na história, que suas ações colocavam em risco tanto a si, enquanto indivíduo, mas também a sua própria existência enquanto espécie.

Para aqueles que esperavam uma grande mudança com a virada do século, infelizmente, o panorama não sofreu grandes alterações. Se a humanidade ansiava por tempos de paz e segurança após a Guerra-Fria, como no discurso do ex-secretário geral da Organização das Nações Unidas - ONU, Boutros-Ghali (1992), o resultado foi diferente. Ao término da guerra-fria, bem como com o fim da Política de Destruição Mútua Assegurada o mundo viu o número de conflitos

armados disparar¹ com o aumento de embates internos, apesar das guerras entre países serem cada vez mais raras; guerras étnicas, conflitos de menor intensidade, guerras por procuração, atores não estatais envolvidos no conflito, além da população civil sendo alvo direto desses grupos, essas são as Novas Guerras como defende Kaldor (2012).

O momento citado acima, na Teoria de Beck (2011; 2015) é chamado de Modernidade Reflexiva, neste estágio da Sociedade é que surgem os riscos. Este tópico é relevante para introduzirmos a Teoria da Sociedade de Risco, bem como uma forma de contextualizar o cerne da Teoria em questão.

Assim, a modernização reflexiva é o estágio civilizatório em que a sociedade se transforma em Sociedade de Risco, neste momento o risco se torna o centro da organização coletiva, moldando assim o agir dos indivíduos, dos governos e dos agentes econômicos. A modernidade reflexiva tem relação com os processos tecnológicos, ou seja, com o desenvolvimento de novas tecnologias, afirma Beck (2015) que a Sociedade de Risco resulta “sobretudo dos *efeitos secundários* das modernizações (Beck, 2015. p. 3041)”.

Então, abordar a Sociedade de Risco e a Reflexividade é igualmente tratar a respeito da modernização, industrialização e processos sociais que resultaram na Sociedade de Risco. Isso porque a sociedade passou por processos, o autor descreve principalmente processos industriais, que alçaram os riscos a um papel central na sociedade moderna.

Explica Rasmussen (2001) que a Sociedade de Risco descreve um processo de transformação, assim como um provável resultado dessa transformação, que é a construção de um novo tipo de sociedade, a qual pode não sobreviver aos efeitos da sua nova modernidade (Rasmussen, 2001. p. 289).

Para Beck (2011; 2015) três são os estágios do processo cronológico que a sociedade atravessou até chegar a Sociedade de Risco, são estes: as sociedades tradicionais também chamadas de pré-industriais; as sociedades de primeira

² EXAME. 2013 é o com mais conflitos armados desde a 2a guerra [Em linha]. 2014. [Consultado em 18/06/2019]. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/2013-e-o-com-mais-conflitos-armados-desde-a-2a-guerra/>>

modernidade, industriais e por fim, as sociedades de segunda modernidade, chamadas de Sociedades de Risco.

Já para Lupton (1999), a qual descreve como sendo o cerne da teoria de Beck a ideia de que as sociedades ocidentais atuais transitaram de uma economia e estilo de vida moldados por processos industriais (primeira modernidade), para um período em que os perigos se disseminaram como resultado da industrialização, urbanização e globalização (segunda modernidade) (Lupton 1999, p. 12).

Quadro 1: Evolução das Sociedades de acordo com as teorias de Anthony Giddens e Ulrich Beck

Sociedades Tradicionais (pré-modernas)	Sociedades da Primeira Modernidade	Sociedades de Modernidade Tardia ou Reflexiva
Instituições e estruturas sobrepõem-se à ação		Primazia da ação sobre as estruturas
estruturas comuns	Estruturas coletivas	Primazia da ação
Estruturas particulares e concretas formadas em torno do “nós”: família alargada, Igreja comunidade	‘Nós’ abstrato	O indivíduo como agente que reflete autonomamente e monitoriza a própria vida
Sociedade integrada horizontal e verticalmente	Indivíduos atomizados	Reflexividade estrutural: ator social reflete sobre as estruturas Redes de flexibilidade
Sociedade de linhagem organizada em ordens	Classes sociais Partidos, ideologias	Individualização e distinção Pluralidade de estilos de vida
Pessoas integradas na comunidade local- Espacialidade concreta.	Espacialidade, temporalidade e materialidade, são transferidas para as estruturas coletivas	Comunicações Novas tecnologias Compressão do espaço / tempo
	Burocratização impessoal	Conhecimento
Significados partilhados	interesses/necessidades/ aspirações partilhados	auto-organizadas narrativas pessoais
Processos de desencaixe		sociedade de risco e globalização do risco
Motor da mudança: estruturas	Motor da mudança: individuação e ação	

Fonte: JUSTINO, J. D. G. (2012)²

O Quadro 1 assimila os principais pontos da Modernização Reflexiva os quais passaremos a explicar. Assim, nas Sociedades Tradicionais e de Primeira Modernidade as instituições e estruturas se sobrepõem à ação do indivíduo; a respeito das Sociedades de Modernidade Reflexiva, o processo é o inverso, a ação se sobrepõe às estruturas. Essas estruturas nas Sociedades tradicionais orbitam em uma concepção de “nós”, assim entendidas como família, igreja e comunidade,

² Disponível em: <http://sociologia.davidjustino.com/wp-content/uploads/2012/04/MG_UL5_10_04_20_12.pdf>. Slide 04. Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Acesso em: 28 de junho de 2019.

isso acarreta numa sociedade integrada. Já nas Sociedades de Primeira Modernidade, começa a existir a concepção de um “nós” abstrato, os indivíduos estão atomizados, isso significa que os grupos são menores e os pertencentes a esses grupos, classes sociais, partidos políticos, ideologias estão agrupados (Giddens e Fiker, 1991). Em relação a Modernidade Reflexiva, o indivíduo se torna o agente que reflete, de forma autônoma, e monitora a sua própria vida, além disso, ele também reflete sobre as estruturas nas quais está inserido, pode também transitar entre diversos grupos sociais, pois as redes que o conectam à sociedade são flexíveis, a pluralidade de estilos de vida predomina (Beck, Giddens e Lash, 1997).

No que tange o espaço, as sociedades pré-modernas contavam com as pessoas integradas na comunidade local, existia uma espacialidade concreta, ou seja, sabia-se onde começava e acabava a comunidade; os significados pessoais são partilhados. Para as de Primeira Modernidade, a espacialidade, temporalidade e materialidade são transferidas para as estruturas coletivas, com essa responsabilidade transferida para as estruturas coletivas começa um processo de burocratização como forma de manter o funcionamento das estruturas; os interesses, necessidades e aspirações são partilhados. Nas Sociedades de Modernidade Reflexiva, os novos meios de comunicação e novas tecnologias alteram a compreensão do espaço-tempo, as fronteiras podem ser superadas; os indivíduos começam a se organizar em narrativas próprias, com aspirações próprias (Giddens e Fiker, 1991).

Por fim, a força motriz da mudança nas Sociedades pré-modernas são as estruturas; nas de Primeira Modernidade e de Modernidade Reflexiva o indivíduo e sua ação são o motor da mudança. Nota-se um processo de individualização através do tempo, processo que está diretamente relacionado com o conhecimento técnico-científico (Beck, Giddens e Lash, 1997).

Dito isso, Beck (2011) defende que diante das ameaças nas Sociedades Tradicionais, quando os humanos ainda viviam de forma primitiva, a humanidade acumulou conhecimentos e construiu abrigos. Já quando confrontado com as ameaças da segunda natureza (sociedades industriais e pós-industriais) os perigos estão nas coisas indispensáveis à vida, pois, neste momento, a própria ação

humana fez com que os riscos se espalhassem e contaminassem a água, o ar e os alimentos. E é nesse cenário que as regras do cotidiano colapsam, tendo em vista que aquilo que era seguro já não é mais, dessa forma, os sistemas de controle não são suficientes (e eficientes) para lidar com essas novas ameaças (Beck, 2011, p.9). Como exemplo disso, podemos citar a poluição dos rios, oceanos, lençóis freáticos, intoxicação por uso de defensivos agrícolas, aquecimento global.

Na Modernidade Reflexiva, a multiplicação das incertezas faz com que os indivíduos procurem alternativas para reestabelecer as redes de proteção que se tornaram obsoletas. Neste sentido, surgem associações entre entidades, países e setores, que anteriormente pareciam improváveis, a exemplo da União Europeia. Por mais que os objetivos sejam diversos nessas associações, ao olharmos para elas através do prisma da Sociedade de Risco, nota-se que mitigar e administrar riscos transnacionais é o centro das agendas.

No tocante aos riscos, Beck (2015) defende que a principal diferença entre os riscos presentes nas Sociedades Tradicionais e os riscos das Sociedades Modernas repousa em decisões conscientes do agente. Dessa forma, as decisões são tomadas na esferas privadas e/ou pública para garantir vantagens econômicas e por consequência aproveitar as vantagens provenientes desse processo (Beck, 2015. p. 710).

Faz-se *mister* afirmar que é impossível delimitar com exatidão, no espaço-tempo, o momento em que as sociedades transitaram de uma Sociedade Tradicional para uma de Primeira Modernidade e em seguida a Sociedade de Modernidade Reflexiva. Mesmo sem poder delimitar com precisão, Beck (2011; 2015) aduz que a industrialização foi um dos processos centrais para que a Sociedade chegasse ao patamar de Modernidade Reflexiva. A diferença, segundo Abreu (2013), está na reflexão a respeito dos riscos produzidos, o quais, advém do próprio desenvolvimento da Sociedade Moderna industrial. Destaca-se que na segunda modernidade começa a surgir a reflexão a respeito dos riscos produzidos anteriormente (Abreu, 2013.p.20)

Dessa forma, a modernização reflexiva é uma característica da Modernidade Tardia, uma época de reflexão da sociedade sobre ela mesma, mas também sobre as limitações e dificuldades que a modernidade (e os riscos) impõem aos indivíduos. Isto implica em problemas-chave da política moderna, pois, até

pouco tempo a modernização simples ou linear predominava em algumas partes do mundo, particularmente no Sudeste Asiático. No Ocidente e nas sociedades industriais desenvolvidas, prevalecem condições da modernização reflexiva (Beck, 2015. p. 3060).

A esse respeito, quanto mais reflexiva for a sociedade, mais conhecimento produz sobre seus fundamentos, estruturas, dinâmicas e conflitos. Conseqüentemente, quanto mais conhecimento sobre si própria ela possuir e quanto mais o aplicar, mais insistentemente uma ação orientada pela tradição é substituída por uma reconstrução global de suas estruturas e instituições, isso mediado pela ação da ciência. Além disso, o conhecimento força decisões, cria contextos de ação. Uma vez libertos os indivíduos das estruturas, eles têm de redefinir a sua situação nas condições de incerteza geradas (Beck, 2015. p. 3076).

Isso nos leva a hipótese de que quando mais desenvolvido e industrializado um país ou uma região é, mais riscos produzirá. Da mesma forma, o grau de reflexão dos indivíduos sobre seu entorno, nesse contexto, também será maior.

Quando o próprio indivíduo reflete sobre as estruturas, dinâmicas e conflitos onde está inserido, fato que o obriga a decisão (seja ela ação ou omissão), é neste momento que os riscos começam a se multiplicar. Sobre isso, Beck (2015) citando Giddens-Pierson afirma que a busca de novas informações combinado com o alargamento do nosso conhecimento sobre o mundo cria novas formas de risco dos quais não dispomos praticamente de experiências anteriores e que não podem ser calculados com base nas séries temporais existentes, uma vez que não existem quaisquer dados a respeito (Giddens-Pierson *apud* Beck, 2015. p. 3094).

Portanto, quanto mais conhecimento se acumula nessa dinâmica reflexiva, mais incontroláveis são as interligações possíveis (e incertas) provenientes deste conhecimento. Essa dinâmica da Sociedade de Modernidade Reflexiva desafia os indivíduos, pois, saber e não-saber se misturam em uma dinâmica interminável que sempre confrontará aquele que decide sobre determinado assunto, neste caso chamado de decisor (Beck, 2015). A Governança dos riscos em muito se torna aparente, pois, toda decisão para administrar riscos gerará mais riscos.

2. O RISCO

Neste tópico, exploraremos as características do risco. Uma vez que este, como citado anteriormente, assume um papel central na Sociedade Moderna.

Inicialmente, é importante estabelecer que uma só definição de risco é uma tarefa difícil, tendo em vista que risco é um fenômeno com várias vertentes. Beck (2011; 2015) relutou em formular um conceito final de risco, sobre isso Myrthen (2004) defende que a decisão do autor de não se ater a apenas uma definição foi acertada, permitindo a expansão do conceito para outras áreas do conhecimento.

No mesmo sentido, Deborah Lupton em seu trabalho *Sociology and Risk* (1999), afirma que risco é algo mutável no espaço-tempo. Da mesma forma, a percepção e compreensão do fenômeno têm mudado conforme o passar dos anos e do lugar em que o conceito foi concebido.

Ao traçar a origem do termo, Anthony Giddens (1990) afirma que “risco” provém de um termo árabe “*risq*” cunhado no período das grandes navegações e tem a conotação de correr para o perigo ou ir contra as rochas. Para Renata Motta (2009), esta palavra guarda uma dupla relação: oportunidade e perigo, dessa forma, ao mesmo tempo em que existe o perigo, rodeado pela incerteza, também existem oportunidades diversas. No mesmo sentido, Niklas Luhmann, grande influenciador da obra de Beck e frequentemente citado nos trabalhos deste, defende em sua obra *Risk: A Sociological Theory* (1993) que aquilo que pode ser considerado risco para alguém pode ser oportunidade para outros.

As relações entre risco e incerteza são por diversas vezes sutis, nesse contexto, faz-se necessário definir as diferenças entre os dois conceitos. Mythen em seu trabalho *Ulrich Beck: a critical introduction to the risk society* (2004) traça uma análise crítica importante da obra de Beck principalmente no campo da Sociedade de Risco. Assim, ele explica que as consequências do risco estão distribuídas em grupos conhecidos enquanto que com a incerteza isso não acontece, porque as situações apresentadas são únicas e fogem da percepção dos indivíduos. Nas sociedades modernas, o conceito de risco está intimamente relacionado às noções de probabilidade e incerteza, na teoria, o risco só surge quando uma atividade ou evento contém algum grau de incerteza (Mythen, 2004).

Para Beck (2011; 2015), com o advento do risco acontece a retirada do futuro das mãos do acaso, ou de Deus, o poder de decisão é transferido para as mãos do indivíduo. Dessa maneira, o autor advoga que risco é a antecipação da catástrofe, sendo assim:

Os riscos são sempre acontecimentos *futuros*, com os quais poderemos *vir a ser* confrontados, que nos *ameaçam*. Porém, ocupa as nossas cabeças e orienta a nossa ação, transforma-se numa força política que muda o mundo (Beck, 2015, p. 278) (Grifos no original).

Dito isso, os riscos são prováveis, mas não são concretos. Isso porque quando o risco se materializa ele se transforma em catástrofe, desta forma, podemos dizer que “Risco significa antecipação da catástrofe (Beck, 2015, p. 278)”.

O risco, por ser uma força que age na mente do indivíduo exigindo uma ação deste, molda o mundo, torna-se o centro da organização coletiva, sendo um elemento presente que orienta a ação das pessoas, das empresas e dos governos, como Beck (2015) afirma:

[...]risco é sinónimo de poder e de domínio. Isto aplica-se particularmente à sociedade de risco mundial, na qual governos ocidentais e poderosos agentes económicos determinam os riscos para os outros, para os párias da sociedade mundial (Beck, 2015. p. 3599).

Com isso podemos dizer que os riscos são fabricados e encenados no contexto de poder, onde aqueles que capazes de se impor, num cenário de delimitação dos riscos, devido as suas influências (militares, tecnológicas, capacidade de investimento) impõem os riscos para aqueles outros que não podem competir, como Beck (2015) os chama “párias da sociedade mundial”.

Entretanto, os riscos se tratam de acontecimentos futuros que podem, ou não, se manifestar, mas que confrontam o indivíduo e influenciam nas suas decisões (ação e omissão). Para Rasmussen (2001), quando o indivíduo é confrontado pelo risco ele é obrigado a escolher entre os riscos mais ou menos aceitáveis, isto porque não há que se falar em risco zero, ou seja, toda escolha é uma escolha entre riscos.

O confronto da ação do indivíduo com o risco também se manifesta na política porque cabe aos governos e grandes corporações lançar medidas para administrar este fenômeno. Então, Beck (2015) afirma que risco é uma força política. Seguindo a lógica de que risco para alguns também representa oportunidade (econômica, política, militar etc.) pois, aquele que detém a capacidade de delimitar os riscos, conseqüentemente, tem a capacidade de moldar o agir humano. Dito isso, de acordo com a perspectiva Weberiana, entende-se poder como “toda probabilidade de impor a vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade (Weber, 1994. p. 33)”. Ou seja, nessa dinâmica, risco também é poder (Beck, 2015), porque representa uma imposição feita por aqueles que o delimitam, sobre aqueles que não detém essa capacidade. Risco se converte em poder quando existe uma hierarquia entre aqueles que podem defini-lo e aqueles que não podem e devem aceitar esta imposição. Essa afirmação corrobora a ideia de que aquele que pode definir o que é risco detém o poder, podendo assim impô-lo contra aqueles que não detém este privilégio.

Podemos citar como exemplo “a Guerra ao Terror” iniciada após o 11 de setembro, como será visto no próximo capítulo, este acontecimento levou a uma grande mudança nas agendas, nas nomenclaturas e desencadeou uma série de decisões para evitar que a catástrofe se repetisse, desde mudança na segurança dos aeroportos do mundo todo até intervenções militares como forma de administrar o risco (Beck, 2011; 2015). Importante frisar que o ataque demonstrou que as redes de proteção criadas pelos Estados Unidos da América - EUA para garantir a segurança já não eram mais tão fidedignas como anteriormente. Esse abalo resultou em uma série de decisões que demonstram o caráter impositivo do risco. Durante o primeiro discurso do presidente Bush após os atentados ele ressalta que “[...]um ataque contra um de nós representa um ataque contra todos nós. O mundo civilizado está se alinhando em apoio aos Estados Unidos.”³

No discurso acima, nota-se o estabelecimento de uma hierarquia quando Bush afirma a respeito do “mundo civilizado”, assim, há a noção de que aqueles que não são civilizados estão contra os Estados Unidos. Há também a

³ TERRA. **Confirma na íntegra discurso de Bush após os ataques de 11/9**. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/estados-unidos/confirma-na-integra-o-discurso-de-bush-apos-os-ataques-de-119,50fb27721cfea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>. Acesso em: 25 jul. 2019.

demonstração de poder, uma vez que podemos entender que quem não está alinhado com os EUA, conseqüentemente, está contra. Dessa forma, devido a sua influência, os EUA formaram uma nova agenda para combater o “recém surgido” risco do terrorismo, tomando o centro da agenda de muitos países. O terrorismo, principalmente pelo seu caráter imprevisível, é um bom exemplo de como o risco afeta e molda o comportamento humano, bem como o seu impacto na política global.

Dissertando sobre a influência do 11 de setembro no risco, Beck (2015) afirma que:

A história de sucesso do terrorismo inclui o facto de nem o governo norte-americano, nem os governos europeus, nem os jornalistas que trabalham nos meios da comunicação social terem reconhecido, até à data, a importância da encenação: como apoiam involuntariamente os criminosos, quando, na luta pelas imagens, encenam na cabeça das pessoas a antecipação do terrorismo enquanto perigo global, ou, pelo menos, participam dessa encenação, ajudando-os, assim, a ter ainda mais poder. A fórmula <<guerra contra o terror>> torna patente essa cumplicidade involuntária: foi assim que as sementes terroristas foram espalhadas sobre campos de batalha autênticos, onde o terrorismo conseguiu alcançar os seus maiores êxitos – inúmeros mortos, danos morais e políticos para os EUA (Beck, 2015. p. 316)

A citação acima nos mostra que a relevância do 11 de setembro não seria a mesma caso o ataque tivesse sido dirigido a outro país. Assim, pode-se afirmar que o 9/11 mais do que um ataque terrorista, é um símbolo da encenação dos riscos. E a importância do ocorrido foi e é tão grande que moldou agendas e influenciou até mesmo aqueles que não haviam sido vítimas do ataque.

Matéria relevante para entender os riscos está na sua percepção pelos indivíduos, dado que quanto mais perceptível o risco e quando mais ele escapa dos métodos científicos utilizados para seu cálculo, mais perceptível ele se torna (Beck, 2015). A percepção dos riscos será o tema da próxima seção.

Portanto, ao compilar as informações fornecidas por Beck (2011; 2015) podemos dizer que risco é uma consequência da modernidade, na qual a produção industrial de riquezas é acompanhada de uma igual produção de riscos. O risco é impulsionado por novas tecnologias, a mídia, pelo apelo ao consumo e por um mundo cada vez mais interligado. Ele carrega uma dinâmica de poder e dominação uma vez que apenas alguns podem definir o que é risco enquanto os outros que

não detém essa capacidade apenas podem aceitá-lo, conseqüentemente, ele é imposto em uma relação de poder. O risco está sempre em um acontecimento futuro, o que incita o indivíduo a decidir, preventivamente, para evitá-lo. Esta ação preventiva molda o agir dos indivíduos dos governos, das corporações, nesse processo de percepção dos riscos surge o temor, o medo do acontecimento futuro. Dessa forma, o indivíduo ao acreditar que pode ser vítima do risco, abdica da sua liberdade e dos seus direitos individuais em nome da segurança (e estabilidade). No entanto, essa segurança é aparente, pois, a ameaça ainda não se manifestou no mundo material, porque quando o risco se manifesta, ele é transformado em catástrofe.

2.1 Encenação dos Riscos

Aspecto importante do fenômeno do risco, como citado anteriormente, está na sua encenação e percepção. Nesse contexto, os riscos, como visto nas seções anteriores, estão inseridos em uma dinâmica de poder na qual alguns dizem aos outros o que são os riscos e para estes últimos não há alternativa senão aceitá-los. Destarte, para os riscos é importante não só quem os define, mas também que os percebe e os interpreta. Essa encenação seguida da percepção é o tópico a ser discutido adiante.

De início, pode-se dizer que a encenação do risco está ligada às dinâmicas de poder da Sociedade de Risco as quais produzem e definem o que é o risco, aquilo que é imposto ao indivíduo. Relativamente a percepção, ela está dentro do fenômeno da encenação, fazendo parte do processo, mas resguarda características voltadas ao indivíduo e como ele percebe os riscos ao seu redor. Assim, um risco pode não ser percebido se não for antes encenado. A encenação, como vimos, tem relação direta com a criação e manifestação dos riscos na sociedade.

O autor afirma que o medo determina o sentimento existencial na Sociedade de Risco. Dessa maneira, a prioridade máxima na escala de valores é atribuída à segurança, a qual suplanta a liberdade e a igualdade. Assim, nota-se um agravamento de leis, a predominância da defesa contra os perigos se torna aparentemente razoável. A segurança torna-se um bem de consumo lucrativo, fornecida pelos setores públicos e privados (Beck, 2015. p. 259).

Dessa forma, o risco pode ser criado e manipulado sem que a ciência determine sua existência ou sua validade. Daí decorre a amplificação e a manipulação do medo como um subproduto útil do risco.

Nesse caso, podemos enfatizar a questão da utilização de meios extraordinários em nome da segurança, meios que não seriam aceitos em condições normais. Dessa maneira, não é o ato em si, mas sim a encenação global do ato e as suas antecipações, ações e reações políticas subsequentes à encenação que destroem as instituições ocidentais de liberdade e democracia. Elas são produto de experiências e a sua antecipação globalizada corresponde à tentativa de evitar que este tipo de acontecimento se repita em qualquer lugar do mundo. Essa antecipação encenada de destruições e catástrofes obriga a uma ação preventiva, isto aplica-se sobretudo ao Estado, que é forçado a tomar medidas preventivas (Beck, 2015. p. 313).

Outrossim, quanto mais imprevisível é o perigo em tela, mais peso ganham as variantes culturais das percepções do risco. A consequência é que o risco é avaliado de maneiras diferentes de acordo com os contextos dos países e culturas onde se apercebe o fenômeno (Beck, 2015. p. 347). Ao dissertar sobre a percepção dos riscos Beck (2015) esclarece que “Quanto mais óbvio for que os riscos globais escapam aos métodos científicos do seu cálculo, tanto maior influência terá a percepção do risco (Beck, 2015, p. 1746).”

Na nossa visão, a encenação dos riscos tem influência direta na legitimidade, isto porque: a) o risco é imposto em uma relação de poder (Beck, 2015; Weber, 1994); b) nessas circunstâncias de imposição de riscos evidencia-se a hierarquia existente entre países, entidades, grupos econômicos etc. (Beck, 2011; 2015); c) as decisões importantes são tomadas por grupos dominantes, mas têm consequências diretas nos indivíduos que não fizeram parte das decisões (Beck, 2015); d) nessa dinâmica de encenação, os indivíduos que não fizeram parte do processo decisório são forçados a se engajarem na auto regulação com a finalidade de evitar que o risco se transforme em catástrofe ou que a catástrofe volte a se repetir (Lupton, 1999).

A análise de caso que pauta este trabalho, reflete a encenação dos riscos no processo de *statebuilding* bósnio. Neste caso, as incongruências do risco ficam

evidentes quando a Bósnia é alçada ao patamar de um protetorado informal sob a tutela da comunidade internacional e posteriormente sob o comando da União Europeia, sendo administrada por órgãos *ad hoc* que acabaram por transferir a soberania do país para Bruxelas. As encenações do risco neste caso, vão no sentido de que a UE, ao fim da guerra da Bósnia, lança operações de reconstrução de Estados no Leste Europeu, com a finalidade de garantir a segurança das suas fronteiras (Chandler, 2005; 2007). Essa ação da comunidade internacional e da UE é uma reação ao poder de destruição envolvendo a guerra da Bósnia, bem como por ter ocorrido em solo Europeu e pelo grande nível de incerteza concernente ao futuro do país. Entretanto, ao invés de tornar os Estados fortes e viáveis, a UE em um contexto de encenação dos riscos, apoiada em seu poder no cenário internacional, controlou informalmente a Bósnia, priorizando a estabilidade e segurança de suas fronteiras, ao invés de promover autonomia e emancipação (Richmond, 2011). A Bósnia desde o acordo de paz de Dayton em 1995, contém dinâmicas da encenação dos riscos com resultados que perduram até os dias atuais. A respeito do caso bósnio, veremos com detalhes no capítulo seguinte.

3. Teoria da Sociedade de Risco e as Relações Internacionais: Segurança Reflexiva

Tendo em mente que a Sociedade Moderna (ou reflexiva) carrega as características de pensar nas suas próprias estruturas e que os riscos gerados pelo avanço tecnológico se multiplicam numa lógica também reflexiva, o próximo passo é pensar que se a reflexividade e o risco afetam o indivíduo no seu dia-a-dia, esses fenômenos também afetam os estudos diversos sobre o tema, um desses exemplos está relacionado aos estudos de segurança. Como será abordado no próximo capítulo, o acontecimento dos atentados de 11 de setembro foi uma mudança paradigmática nas políticas direcionadas aos estados frágeis, bem como foi uma mudança nas questões relacionadas à segurança internacional. Autores como Fukuyama (2005), Rotberg (2002) demonstram essa mudança no direcionamento das políticas do Ocidente.

Lobo-Guerrero (2010) ao tratar sobre a utilização da Teoria do Risco nas Relações Internacionais faz um importante mapeamento sobre a utilização da linguagem do risco nos documentos ocidentais, segundo ele, a mudança conceitual

começou em 1991 quando a NATO focou na gestão de “*security challenges and risks*” como um dos pontos chave. Em 1998 o Reino Unido lançou o chamado *Strategic Defence Review* o qual enfatizou que “estabilidade baseada na gestão ativa dos riscos” era um desafio em questão. Já no ano de 1999, a NATO reviu seus conceitos de estratégia para incorporar o novo mandato de “*crisis management*” o qual pararia as incertezas e riscos de se desenvolverem em uma crise aguda e assim, gerir aqueles que não pudessem ser prevenidos. A Estratégia Europeia de Segurança de 2003 aborda implicitamente o fato de que a agressão em larga escala contra os estados membros da UE é improvável e, em vez disso, a principal preocupação é que o terrorismo, estados fracos, crime organizado e armas de destruição em massa se unam para formar um perigoso nexo de insegurança e riscos (Lobo-Guerrero, 2010. p. 9).

Uma das aplicações da Teoria da Sociedade de Risco nas Relações Internacionais está na chamada Segurança Reflexiva. Esse termo foi trazido à discussão por Mikkel Vedby Rasmussen quando em 2001 ele lançou um programa de pesquisa tendo como tema a segurança reflexiva. A partir de então, o autor busca responder como a Sociedade de Risco mudou as políticas de segurança, neste sentido Rasmussen (2004) afirma que:

O foco na sociedade de risco muda a “ampla concepção de segurança” de dentro para fora. Não é apenas o caso de que a política de segurança precisa levar em consideração mais questões, argumenta-se, mas, juntamente com muitas outras áreas políticas, as formas como as questões de segurança estão sendo tratadas politicamente está sendo transformada⁴ (Rasmussen, 2004. p. 8. Tradução do autor).

Essa citação nos remete a um interessante ponto concernente a segurança reflexiva, o de que esta deve levar em consideração questões além da própria segurança. Existe, segundo o autor, o entendimento que a importância da reflexividade está além dos problemas de segurança, a reflexividade está transformando a agenda de segurança. Isto se deve a nova racionalidade que

⁴ The focus on risk society turns the ‘broad conception of security’ inside out. It is not only the case that security policy needs to take many more issues into consideration, it is argued, but, along with many other policy areas, the way security issues are being handled politically is being transformed.

governa este tópico, desta forma, diversos conceitos de como entender e conduzir políticas de segurança se tornaram obsoletos (Rasmussen, 2004. p. 15)

O gerenciamento do risco está no centro de um dilema, segundo Rasmussen (2004), um cenário de risco é precedido de uma proposta de política para evitar que o cenário se torne real. Por essa razão, o sucesso não pode ser avaliado em nenhum nível de finalidade, porque sucesso dependeria da criação de uma realidade diferente daquela que o decisor temia que acontecesse. Entretanto, se houver a prevenção do cenário de se tornar real, o resultado será a criação de novos riscos, os quais assumem o topo da agenda. O resultado teórico, segundo o autor, é que os riscos são infinitos, pois, eles se multiplicam toda vez que alguém tenta prevenir que se tornem reais (Rasmussen, 2004. p. 4). A multiplicação dos riscos está exemplificada na Figura 1, adiante.

Figura 1: Dinâmica Reflexiva dos Riscos



Característica importante da segurança reflexiva concentra-se na premissa de que a reflexividade é caracterizada pela falta de controle. Os fins não mais são controlados pelos meios alocados para alcançá-los. Por essa razão, a tomada de decisões, como visto anteriormente, se transforma em risco. Segundo o autor, qualquer decisão reflexiva é na verdade uma escolha entre riscos ao invés de ser uma escolha entre políticas seguras e inseguras. Esse fato leva o indivíduo refletir sobre tudo o que ele faz como se estivesse fazendo a si mesmo. O autor ainda cita como exemplo do efeito bumerangue a Política de Destruição Mútua assegurada, na qual, uma guerra nuclear destruiria também o agressor (Rasmussen, 2001. p. 294)

Ainda Rasmussen (2001) afirma que para Ole Wæver, "identificar" uma questão de segurança é, em si, uma construção social. Não há ameaças objetivas. Por essa razão, nem toda ameaça de segurança precisa, necessariamente, ser tratada como uma ameaça passível da utilização de força militar. Ao identificar um

problema como uma ameaça à segurança, um estado delinea certas ações como ameaças. Com base nessa categorização, aplica-se um conjunto específico de regras sobre como parar a ameaça à segurança, resistir a ela e combatê-la (Rasmussen, 2001. p. 287). Além desse exemplo, podemos citar o alargamento da União Europeia para o Leste como forma de garantir a segurança de suas fronteiras (Chandler 2005; 2007) neste caso em específico, as ações escolhidas para lidar com o risco surgido das guerras e da instabilidade dos vizinhos a Leste foi oferecer a possibilidade de filiação à UE, desde que cumpridos requisitos e também com políticas de *statebuilding* como realizado na Bósnia, essa relação será abordada no último capítulo deste trabalho.

Portanto, a segurança reflexiva pode ser considerada uma nova forma de conduzir políticas de segurança, levando em conta o caráter reflexivo da modernidade em que decisões para controlar o risco também originam novos problemas. Além disso, uma outra característica é o “efeito bumerangue”, como afirma Rasmussen (2001; 2004), isso significa que os efeitos das decisões tomadas “retornam”, refletem, para o decisor.

4. Governança dos Riscos

Como visto anteriormente, risco é uma antecipação da catástrofe que age na mente das pessoas e que se transforma em força política que molda o mundo e as relações, demandando uma ação dos indivíduos, das empresas e dos governos. A existência do risco é presumível por todo lado, o que em tese, justifica políticas de prevenção (Beck, 2015. p. 4714).

Na ceulema da prevenção, Beck (2015) afirma que o risco pressupõe decisão. Dessa forma, um decisor, gera uma assimetria entre aqueles que assumem e aqueles que definem os riscos, beneficiando-se dos mesmos e aqueles aos quais estes são impostos, sem que possam participar das decisões (Beck, 2015. p. 3537).

A afirmação acima destaca-se pelos seguintes pontos: primeiro, risco pressupõe decisão, ou seja, uma ação (ou omissão) tomada pelo indivíduo. Segundo, existe diferença entre aqueles que definem o que é o risco e aqueles aos

quais esses riscos são impostos. Neste sentido, observa-se que há determinada hierarquia entre aqueles que têm o poder de impor e definir o que é o risco e aqueles que sofrem as consequências dessa imposição sem poder reagir. Dessa maneira, ressalta-se o papel dos decisores nesse processo tanto para definir o que é risco, quanto para agir com o objetivo de administrar os riscos com que se é confrontado.

Assim, o decisor pode ser tanto da esfera pública quanto da esfera privada, este seriam as grandes corporações, empresas multinacionais com grande conhecimento técnico com influência e capital, mas também aqueles que atuam no mercado de seguros como afirma Abreu (2013); aquele seriam os políticos, blocos econômicos, governos, organizações internacionais que tomam essas decisões de forma quase autónoma devido “à liberdade de investimento, à liberdade de investigar e fazer ciência e/ou à supremacia científica e militar (Beck, 2015. p. 3555)”. Nesse sentido, como visto anteriormente, risco se transforma em poder e capital político, assume o centro da organização social. Quando tratamos de gestores públicos de risco temos o Estado que na lógica de Beck (2011; 2015) é tanto um promotor de riscos quanto um gestor destes, isso porque ao tentar gerir os riscos ele consequentemente produz novos.

Devemos considerar que os riscos não podem ser eliminados, Beck (2015) afirma que essa é a dinâmica do risco: toda tentativa de eliminar os riscos acabará por gerar mais riscos numa dinâmica reflexiva. O que se pode fazer é um gerenciamento de riscos, o gestor, nesse caso, é intimado a considerar quais riscos são mais aceitáveis que outros.

Abreu (2013) afirma que o gestor, em um primeiro momento, faz a análise do risco, nesta fase, há o cálculo estatístico e de probabilidade do risco. No segundo momento, ocorre a tomada de decisões após a assimilação dos dados obtidos na fase anterior. A intenção é estabelecer um limite em que a periculosidade não ultrapasse a barreira das vantagens além das necessidades vinculadas a atividade em questão Abreu (2013, p.38). Entretanto, Motta (2009) ao analisar Beck, afirma que o autor é relutante a esse modelo tecnocrático de gestão de riscos isso porque não é possível racionalizar e medir as incertezas. Neste contexto, para Beck (2015) essa racionalidade instrumental (reduzir riscos a números estatísticos com compensações monetárias) despolutiza a política e mina a liberdade do indivíduo.

Diante da proliferação das incertezas em um mundo cada vez mais racional, há o questionamento da racionalidade de controle (Beck, 2015. p. 5077).

Para Lupton (1999), quando tratando do aspecto da governança dos riscos, o aparato principal está conjuntura na qual os indivíduos de uma sociedade são incentivados a se engajarem na autorregulação. Assim, nas Sociedades Modernas, os cidadãos não são regulados abertamente por estratégias opressivas, ao contrário, eles são encorajados a adotarem certas práticas voluntariamente (Lupton 1999, p. 14).

Diante disso, é importante esclarecer que o risco se transforma em força política, leva o indivíduo a uma decisão, seja ela uma ação ou omissão, com o objetivo de administrar o “problema”. Na mesma celeuma, a adoção de determinadas práticas, ou abandono delas, também faria parte da ação promovida pelo indivíduo para controlar os riscos da modernidade.

No entanto, essa ação política acaba por gerar mais riscos. Beck (2015), dessa forma, afirma que não há um risco zero, pois, toda decisão multiplica os riscos. No mesmo sentido, ele esclarece que “[...] todos os esforços ficam enredados no dilema inevitável da política do risco: elas multiplicam o risco, em vez de o minimizar.” (Beck, 2015, p. 3612)

O exemplo que trataremos neste trabalho é o do *statebuilding* bósnio, neste caso, o dilema descrito acima, manifesta-se no seguinte: instabilidade no país provocado pela guerra, destruição das estruturas do Estado, ação da comunidade internacional para mitigar o conflito e reconstruir o Estado. Entretanto, pelas características do conflito, os atores internacionais agiram no objetivo de impor uma espécie de protetorado informal no país. O acordo de Dayton, com suas características prolixas, objetivou mais do que manter a paz, construir um Estado. Com isso, Dayton além de ser um acordo de paz, também contém uma constituição imposta pelos idealizadores do acordo, dispõe também de órgãos *ad hoc*, a exemplo do *Office to the High Representative* - OHR, para garantir a implementação do acordo de paz. O resultado dessa ação internacional é uma rigidez do acordo em relação as instituições bósnias e uma flexibilização em relação à atuação internacional (Banning, 2014). E por sua vez, as consequências desse modelo está em uma baixa adesão popular ao projeto de *statebuilding*, dificuldade em aprovar

reformas, êxodo de jovens, desemprego. Nosso objetivo em postular sobre o caso Bósnio e mostrar que uma decisão para conter um risco, nesse caso a instabilidade causada pela guerra, gerou outros riscos em efeito cascata.

Por esse motivo, não há um risco zero, pois, diante da Sociedade Mundial de Risco, observa-se que a política já não é mais um fim para resolver questões mas sim um meio, tendo em vista que, as decisões multiplicam os riscos; nessa perspectiva, observa-se também que não estão presentes ações que devam produzir resultados futuros, mas resultados futuros percebidos que produzem ações (Rasmussen, 2001).

Além disso, há uma questão que permeia o risco em vários níveis, a adoção da exceção como regra, isto justifica políticas cada vez mais securitizadas e ações, tanto políticas quanto individuais, que confrontam os direitos humanos e princípios democráticos básicos (Beck, 2015).

Em um primeiro momento, um dos desdobramentos da adoção da exceção como regra, são políticas cada vez mais securitizadas e uma militarização tanto das polícias quanto das instituições (missões humanitárias desempenhadas por militares, por exemplo), bem como a instrumentalização da ajuda humanitária a exemplo do chamado “Novo Humanitarismo” (Chandler, 2001).

Em um segundo momento, há o fechamento das fronteiras, maior fiscalização do espaço marítimo, a exemplo do que acontece com a UE no Mar Mediterrâneo. Desta maneira, como consequência disso surge uma indústria do risco, assim, nas palavras de Beck “[...]há países, sectores e empresas que beneficiam da criação de riscos, enquanto outros sofrem danos na sua saúde e veem sua existência econômica ameaçada (Beck, 2015, p. 995).”

Por fim, Beck (2015) se utilizando dos trabalhos de Short e Clarke (1992) afirma que a gestão eficaz dos riscos, principalmente daqueles que se tornaram públicos a exemplo da energia nuclear, depende da confiança da opinião pública nas ciências, na tecnologia e nas instituições de administração. Ou seja, a legitimidade institucional se baseia na confiança das pessoas sobre aqueles temas (Short e Clarke 1992 *apud* Beck, 2015, p. 3182).

PARTE II: STATEBUILDING

5. Capítulo 2: Statebuilding

Neste capítulo intenciona-se tratar de questões relativas ao conceito de *statebuilding*, será feita uma breve revisão histórica da aplicação e vinculação do conceito às ciências sociais, uma conceptualização trazida por Whaites (2008) e Fukuyama (2005), bem como opiniões contrastantes promovidas trazidas por outros autores. Inicialmente, será tratado o conceito de Estados Frágeis, quando um Estado pode ser considerado frágil ou falhado e como isso se relaciona com o *statebuilding*. Em seguida, questões relativas a legitimidade e *ownership* nos processos de *statebuilding*. Adiante, o ponto de análise será o processo de *statebuilding* realizado na Bósnia. O recorte temporal será direcionado, de início, aos anos de 1995 com Dayton, passando por 1998 com o primeiro momento de atuação europeia, em seguida 2001 com uma segunda postura europeia concernente a Bósnia, desta vez muito mais proativo e conectado a integração desse país com a União Europeia. Nossa análise termina em 2006 com uma última mudança de atuação no modelo da União Europeia e com a promessa de remodelamento do *Office to the High Representative*. Os parâmetros de análise se basearão no tratado de Dayton; nos planos de ajuda da UE para a realização do *statebuilding*; na atuação e influência europeia no *Office to the High Representative*, bem como nas dinâmicas da tutela internacional na Bósnia.

Nosso argumento repousa na ideia de que o *statebuilding* é uma ferramenta para a administração dos riscos, o qual evidencia, devido a amplitude do processo em tela, as dinâmicas do risco, da encenação deste e também questões de poder. A caso em tela resguarda questões relevantes para análise, pois, foge do modelo tradicional de *statebuilding*, vez que a Bósnia não era oficialmente um protetorado da comunidade internacional, mas sim um Estado soberano no qual havia uma tutela informal, a exemplo dos órgãos *ad hoc* que ditavam o passo do processo em tela no país.

Inicialmente, devemos esclarecer que o propósito de analisar o *statebuilding*, bem como entender as particularidades do processo em tela, está no facto de entendermos que este instituto, na cealuma do risco, pode ser considerado como uma ferramenta de administração dos riscos. Como visto, as decisões tomadas para controlar os riscos carregam a dinâmica reflexiva deste fenômeno, assim, toda ação para controlar o risco também gerará novos riscos. A própria

elegibilidade de um Estado para ser palco de uma operação de *statebuilding* pode ser contraditória, demonstrando uma dinâmica de poder dentro da Sociedade de Risco. Quando tratamos de *statebuilding* neste contexto, compreende-se que a prioridade dessas operações, a exemplo da Bósnia, é a segurança e estabilidade da região, essa estratégia por si só, gerará mais riscos. Isto se deve, principalmente, a falta de legitimidade que essas operações resguardam quando se analisa o nível dos indivíduos, além disso, há também a falta de *ownership* dos *state-builders* em relação aos locais.

Dito isso, a crescente preocupação dos *policy makers* com as áreas de desenvolvimento, segurança e política externa nos Estados que são pacíficos, estáveis e resilientes vinculou o desenvolvimento à segurança - tanto internacional quanto nacional. Isso, pode representar uma tentativa de reformular o que se entende por "Estado e sociedade pacíficos" e também uma revisão do papel que os doadores e outros atores internacionais podem desempenhar nesse processo. Além disso, pode refletir uma convicção entre os *policy makers* e os profissionais do desenvolvimento que o (neo)liberalismo fornece a base mais provável para Estados pacíficos e estáveis, e, por extensão, para uma política internacional mais pacífica (Marquette and Beswick, 2011. p. 3). Dito isso, este é o contexto do atual conceito de *statebuilding*, uma ideia que vincula a paz nacional a internacional e que por vezes segue a premissa de que essas só poderão ser alcançadas caso os princípios liberais sejam colocados em prática.

No tocante ao conceito em tela, o *statebuilding* esteve intimamente relacionado tanto com os estudos de desenvolvimento quanto com as relações internacionais, entretanto, adquiriu contornos diferentes em cada disciplina. Nos estudos de desenvolvimento, nos anos 1950 e 1960 estava associado com a construção de uma nação, além de uma forte ligação com a teoria da modernização. Durante a Guerra Fria, este setor teve atuação limitada a questão da segurança nacional e ajuda a Estados com a finalidade de evitar que a ideologia de um dos lados se espalhasse. Já nos 1990, o *statebuilding* ressurgiu nos estudos de desenvolvimento apoiado pela agenda da boa governança. Após 11 de setembro, mais uma vez desenvolvimento e segurança estão conectados. Isso tem relação com a crescente preocupação da comunidade acadêmica, bem como dos doadores com a segurança humana ao invés da segurança dos Estados, o desenvolvimento é visto como sendo fator chave para se alcançar a segurança.

Também, se acredita que a busca pelo desenvolvimento em Estados frágeis e afetados por conflitos é necessário para se consolidar a segurança nacional e internacional (Marquette and Beswick, 2011. p. 3). Contudo, essa visão de desenvolvimento traz alguns problemas à tona, como por exemplo a visão tecnocrática, ou seja, limitar desenvolvimento (e consequentemente a paz) a uma série de medidas técnicas (Sumner e Tribe, 2008).

Outrossim, Richmond (2011) defende que:

Os estudos de desenvolvimento têm como objetivo melhorar os padrões de vida e a prosperidade no mundo em desenvolvimento, utilizando o conhecimento e a tecnologia ocidentais, em vez de abordagens indígenas, e incentivando a autoajuda em vez da dependência. Seu foco prioriza explicitamente o econômico sobre o político, social e cultural. O trabalho de desenvolvimento ortodoxo muitas vezes tem pouca conexão com a cultura local, mas se concentra no ganho material à medida que é conceituado pelas formas modernas de governança e economia política. Isso tem sido fortemente criticado não apenas do ponto de vista de ser contraproducente, mas também por ser inerentemente violento e uma maneira de monopolizar o corpo e a mente "em desenvolvimento" a fim de homogeneizar as políticas dentro da comunidade liberal mais ampla dos Estados (Richmond, 2011. p. 54. Tradução do autor⁵).

Dessa maneira, esse distanciamento trazido por Richmond (2011) evidencia um distanciamento entre aqueles que realizam a ajuda para o desenvolvimento daqueles que recebem tal auxílio.

Ao definir o *statebuilding*, Francis Fukuyama (2005) em seu livro intitulado *State-building: Governance and World Order in the 21st Century* define *statebuilding* como sendo a criação das instituições de um novo governo e o fortalecimento das instituições anteriores.

Já para Whaites (2008), o *statebuilding* é um o processo pelo qual os Estados melhoram a sua capacidade de funcionar. De acordo com o autor, os membros da comunidade internacional não fazem *statebuilding* fora de suas fronteiras. Isto, porque o *statebuilding* é um processo nacional, um produto da

⁵ Development studies have aimed to improve living standards and prosperity in the developing world using Western knowledge and technology rather than indigenous approaches, and encouraging self-help rather than dependency. Its focus explicitly prioritises the economic over the political, social and cultural. Orthodox development work often has little connection with local culture but rather focuses on material gain as it is conceptualised by modern forms of governance and political economy. This has been heavily criticised not just from the point of view of being counter-productive, but also for being inherently violent and a way of monopolising the 'developing' body and mind in order to homogenise polities within the broader liberal community of states (Richmond, 2011. p. 54).

nação-estado que pode ser influenciado por uma grande gama de forças externas, mas que inicialmente é moldada pelas dinâmicas locais (Whaites, 2008. p. 4).

No mesmo sentido, Call (2011) afirma que o *Statebuilding* se tornou parte importante da segurança internacional. Dessa forma, a ênfase no Estado e suas instituições é uma convergência de diversos campos: segurança internacional, desenvolvimento, estabilidade econômica global e fim de conflitos civis (Call, 2011. P. 303).

Em sentido contrário a proposição de que o *statebuilding* é um processo nacional, Chandler (2009) defende que o *statebuilding* realizado na Bósnia, o qual será tratado no último capítulo, pelos atores internacionais, como a União Europeia, por exemplo, resultou em um estado ficcional, no qual o centro de poder foi transferido para Bruxelas. Em diálogo com a Teoria da Sociedade de Risco, esta é uma prova de uma condição própria do Risco: “O risco, segundo a lógica do próprio conceito, representa a *negação* de igualdade, justiça e consenso [...]” (Beck, 2015, p. 3571).

Richmond (2011) também critica a exclusão de fatores locais e culturais nas operações de *statebuilding*, assim, ele afirma que:

[As] Práticas contemporâneas de *Peacebuilding* e *Statebuilding* podem estar sintonizadas institucionalmente, mas não culturalmente. Ao fazê-lo, eles solapam sua própria reivindicação de repousar sobre uma sociedade civil vibrante e se cegam para as culturas de paz que já existem (Richmond, 2011, p. 51. Tradução do autor⁶).

Ainda contrariamente a proposição de Whaites (2008), observa-se que quando não são respeitadas a legitimidade e a cultura, as necessidades e o bem-estar acabam marginalizados, a cultura parece estar em tradições locais ou padrões de comportamento peculiares ou inaceitáveis, cujas promulgações não são vitais para o surgimento de um estado sustentável ou para uma legitimidade fundamentada. Se for o caso de que a cultura e o bem-estar são ignoradas, então a construção liberal da paz e do Estado pode ser vista geralmente como mecanismos de exclusão e não de inclusão (Richmond, 2006, p. 46).

⁶ Contemporary practices of peacebuilding and statebuilding may be institutionally attuned, but not culturally attuned. In doing so they undermine their own claim to rest upon a vibrant civil society and blind themselves to the cultures of peace that may already exist (Richmond, 2011.p. 51).

Por isso, a (re)construção de um Estado recém-saído de um conflito deveria ser a oportunidade de construir uma sociedade mais justa e igualitária, não a readaptação (ou remodelação) das instituições locais, com anuência dos governos ocidentais, para servir aos interesses dos grupos que impõem o risco para os demais. O resultado é a priorização da segurança e estabilidade em detrimento da participação popular, bem como da emancipação dos Estados em processo de *statebuilding*.

Na nossa visão, tratar de *statebuilding* como um processo exclusivamente nacional, como afirma Whaites (2008), só seria possível em um cenário hipotético. Isso porque o processo é, determinantemente, dirigido por atores externos, sendo muitas vezes orientado, assim como dependente, da atuação dos doadores e da comunidade internacional. Dessa forma, observa-se as dinâmicas de poder da Sociedade de Risco manifestadas no processo em tela. Traçando um paralelo com o risco, quanto mais destrutivas as causas que levaram determinado Estado a iniciar o processo de *statebuilding*, combinado com a relevância da instabilidade para o cenário internacional, mais atuante será a comunidade internacional e menos emancipatório será o processo, como exemplo citamos o caso bósnio, que será analisado posteriormente.

5.1 Origens do conceito de Estados Frágeis

Tendo em vista o conceito de *statebuilding*, convém tratarmos do conceito de Estados Frágeis e/ou Estados falhados para alguns autores. Essa análise começará pela origem do conceito, sua utilização e principalmente a mudança paradigmática ocorrida pós 11 de setembro. Em seguida, trataremos de forma breve sobre a questão dos Estados frágeis e por fim, as críticas a essa conceptualização.

De acordo com Nay (2013), as categorias de Estado falhado e Estado frágil não surgiram ao mesmo tempo. O conceito de Estado falhado surge em um contexto de pós-guerra Fria, nos anos 1990, introduzido por analistas da Política Externa. Isto devido ao facto que no período em evidência ocorreu a proliferação de conflitos civis, principalmente, as guerras na Bósnia e Croácia. Ainda segundo o autor, o conceito sofreu mudanças após 11 de setembro, porque aquele foi

grandemente disseminado pela administração Americana e por seus analistas políticos, principalmente no campo da segurança internacional (Nay, 2013. P. 327)

No mesmo sentido, Fukuyama (2005) afirma que o paradigma após o 9/11 mudou, forçando os EUA e outros países a aceitarem que os Estados frágeis e falhados eram um grande desafio estratégico. Sendo assim, a fragilidade dos Estados, segundo o autor, se torna uma questão de primeira ordem tanto nos cenários nacionais quanto internacionais.

Relativamente a noção de Estado frágil, Oliver Nay (2013) descreve que este conceito se disseminou “entre doadores, agências técnicas e alguns governos, especialmente em áreas relacionadas ao desenvolvimento, assistência humanitária e *peace-building*. Dessa maneira, tem sido utilizado para designar os países mais pobres e instáveis, os quais não atendem os mínimos requisitos definidos pelos doadores na área de ajuda ao desenvolvimento. Dito isso, “Estados Frágeis”, atualmente, confere uma abordagem genérica e abrangente enquanto “Estados falhados” são de certa forma controversas apesar do seu uso por autoridades Norte Americanas na década passada. Enquanto conceitos, eles têm sido usados para definir e classificar países onde as instituições são instáveis, contestadas e disfuncionais devido a conflitos, extrema pobreza, terrorismo, atividade criminal transnacional, desastres naturais e crises ambientais (Nay, 2013. P. 328).

Para a continuação desse trabalho, utilizaremos o termo “Estados Frágeis” ao invés de “Estados Falhados”, isto se deve ao fato de que consideramos a ideia concernente ao termo “frágil” mais holística e inclusiva do que “falhado”, entretanto, utilizaremos o termo “Estado Falhado” quando os autores em questão o fizerem. Assim, faz-se *mister* definir os eventos e as dificuldades que levam os Estados se tornarem frágeis. Como veremos adiante, nem todos os Estados nessa situação seguem um só caminho, uns sofrem com problemas de segurança, outros de capacidade e ainda outros concernente à legitimidade.

Muitos autores afirmam que um Estado se fragiliza quando deixa de prover benefícios políticos para sua população. Isso leva a perda de legitimidade aos olhos da sua própria população (Call 2008, 2011; Nay 2013; Rotberg 2002).

A visão de Rotberg (2002) é notadamente influenciada pelo 11 de setembro, assim, o autor afirma que haveria urgência em fortalecer Estados frágeis no mundo em desenvolvimento, pois, estes seriam receptáculos de terroristas, dessa forma, essas questões estariam no cerne da Guerra contra o Terror. Quando

contrastado com Estados Fortes, um Estado falhado não consegue controlar suas fronteiras fato que restringe sua autoridade a apenas a capital ou algumas outras áreas. Estados nesse contexto, contém instituições falhas ou falhadas e muitas vezes só o poder executivo funciona. Também, não existem serviços de educação e saúde satisfatórios. Segundo o autor, esses Estados representam oportunidade econômica inigualável, mas apenas para uma minoria.

Já para Call (2011), notam-se três grandes lacunas quando se refere aos Estados Frágeis, segundo ele, essas lacunas na prática se sobrepõe, mas mesmo assim servem de arcabouço teórico para melhor implementar políticas para lidar com a situação desses Estados. Cada uma dessas lacunas demanda uma ação e um suporte diferente da comunidade internacional. A saber, as três lacunas são: Legitimidade, Capacidade e Segurança.

A respeito da Legitimidade, o autor defende que esta ocorre quando dentro de um Estado existe uma porção significativa de sua elite política e social que rejeitam as regras que regulam o exercício do poder, bem como da acumulação e distribuição de riqueza. Entretanto, também pode ocorrer quando no âmbito externo quando outros Estados não reconhecem este Estado ou na não aceitação das suas fronteiras. O autor ainda acredita que esta é, dentre as lacunas, a mais difícil de ser definida e operacionalizada (Call, 2011, p. 308).

Quando falamos da lacuna da Capacidade, esta acontece quando as instituições de um Estado são incapazes de prover o mínimo de bens públicos e serviços para a sua população. Entretanto, alguns desafios emergem dessa conceptualização. Primeiro, o que se considera capacidade mínima muda de sociedade para sociedade. Segundo, a tarefa se torna árdua em caracterizar a capacidade de um Estado, de forma estrita, sem incluir aspectos da legitimidade. Terceiro, mesmo que se elimine todos os indicadores de legitimidade quando conceituando a capacidade institucional do Estado, não temos indicadores fixados para a mensurar a capacidade (Call, 2011, p. 306-07).

Relativamente à lacuna da Segurança, esta ocorre, segundo o autor, quando o Estado não provém segurança suficiente frente a grupos armados. Também inclui Estados recém-saídos de conflitos armados, como no caso da Bósnia (Call, 2011).

Em seguida, a crítica a ser feita é sobre a instrumentalização do termo. Principalmente quando utilizado sobre o pretexto de garantir a segurança internacional, a exemplo das autoridades americanas no pós 11 de setembro. Esse discurso legitima a intervenção internacional em países que sejam considerados falhados ou que na visão das potências ocidentais sejam uma ameaça para a segurança internacional (Call, 2011; Rotberg 2002).

Para Boas e Jennings (2007), o ato de classificar um país como falhado permite que os países do ocidente os prive de sua soberania, concedendo a oportunidade de intervenção sobre aqueles que foram catalogados como frágeis, assim, fazendo parte do processo de encenação dos riscos. Ao analisarmos a conceptualização dos Estados como frágeis à luz da Teoria do Risco, entendemos que esta seria uma forma de demonstrar a divisão hierárquica entre aqueles que definem os riscos e aqueles que são obrigados a aceitá-los. Além do mais, ressaltamos, nesse caso, a encenação dos riscos apoiada em documentos e discursos de órgãos oficiais na tentativa de garantir, frente a opinião pública, certo grau de legitimidade nas, possíveis, intervenções.

5.2 Legitimidade e *Ownership* nos Processos de *statebuilding*

Em continuação, faz-se importante delimitar questões a respeito do *statebuilding*. Marquette e Beswick (2011) colocam como sendo dois os principais pontos, relacionados ao *ownership*⁷ e a legitimidade, assim, os autores indagam sobre que tipo de *statebuilding* estamos tratando, quem está construindo e quem está sendo construído. A segunda questão, consiste no que está sendo construído, instituições, políticas e a natureza desse acordo político. Nos Estados que tiveram a experiência de um conflito e instabilidade, os *statebuilders* enfrentaram a tarefa de estabilizar e dar suporte para o funcionamento das instituições Estatais, objetivando manter algum controle sobre o território nacional para assim ganhar adesão ao projeto de *statebuilding* de atores que, ao menos em tese,

⁷ A OECD no documento intitulado The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) estabeleceu *ownership* como sendo um dos 5 princípios básicos para tornar a ajuda mais efetiva, assim, o termo *ownership* foi classificado como sendo a possibilidade de um país em desenvolvimento decidir suas próprias estratégias para reduzir a pobreza, para melhorar suas instituições e combater a corrupção. OECD. **Declaração de Paris e Accra agenda for action**. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>. Acesso em: 3 jul. 2019.

representavam a vontade e os interesses da população (Apud Lemay-Hérbert, 2009, Marquette and Beswick, 2011. p. 6-7).

A tentativa de ganhar adesão, também pode se revelar como a tentativa de ganhar legitimidade, sendo esta imprescindível para o projeto de *statebuilding*. A ausência de legitimidade pode tornar a tarefa de construir instituições sólidas impossível, pois, afastaria a sociedade das instituições em construção, tornando, assim, a adesão restrita apenas as elites (nacionais ou internacionais).

No tocante a legitimidade, escreve Richmond (2006) que o *statebuilding* moderno, apropriou-se muito do pensamento sobre a construção da paz, especialmente entre os principais teóricos ocidentais, focou, em contraste, nas formas técnicas e institucionais de governança do estado, mas retém um senso de construção da nação como um resultado futuro. Legitimidade de acordo com esta última visão, reside na coordenação institucional e eficiência do estado, enquanto muitas vezes vagamente apelando para a criação de uma identidade nacional a longo prazo. Junto com isso deve haver alguma discussão sobre cidadania, e o que os cidadãos precisam, embora isso raramente aconteça na prática, dadas as exigências e tensões da crise da construção da paz liberal ou prioridades conduzidas por doadores de uma perspectiva internacional (Richmond, 2006. p. 46-47).

A distorção do fenômeno da legitimidade é ponto central no *statebuilding* moderno. Restringir a legitimidade a questões técnicas ou à capacidade de se impor no terreno pode incutir grandes limitações ao projeto de *statebuilding* (Richmond, 2006). No mesmo sentido, Beck (2011; 2015) critica o viés tecnocrático da ciência e dos riscos, afirma o autor que esse tipo de abordagem distorce a política e subtrai a liberdade dos indivíduos.

Para o sociólogo catalão Manuel Castells no livro *Ruptura: A crise da Democracia Liberal* (2017), a recorrente frustração das esperanças de representatividade e de mudança erode a legitimidade, dá-se lugar a indignação. Além disso, quando a situação de crise (econômica, social, institucional ou moral) justifica medidas extremas, que normalmente não seriam aceitas, essas medidas deixam de ser aceitas ao serem confrontadas pela perda da legitimidade.

Outra questão importante se centra nos doadores, tendo em vista que todo projeto de *statebuilding* precisa de financiamento para acontecer, mesmo que o

país tenha, em tese, autonomia garantida pelos princípios da ajuda internacional para aplicar os recursos arrecadados em uma estratégia própria, as nuances da ajuda internacional são complexas e por muitas vezes seguem sentidos opostos as estratégias nacionais. Os doadores, por sua vez, veem o *statebuilding*, tanto nas dimensões institucionais quanto em termos de legitimação, como necessário para criar estabilidade e contribuir para a paz e segurança internacionais. Neste sentido, as considerações de *statebuilding* estão ligadas, intimamente, as considerações de *peace building* (Marquette and Beswick, 2011. p. 9).

Ainda sobre as operações de paz e os doadores, Richmond (2006) defende que não pode ser alcançado sem recursos significativos. A alocação desses recursos, o poder para fazê-lo e seu controle são, muitas vezes, uma nova fonte de poder nas sociedades em situação de pós-conflito (Richmond, 2006. p. 295).

Outrossim, o *Statebuilding* se insere em um contexto no qual os conceitos de segurança e desenvolvimento estão intrinsecamente vinculados, uma das explicações para esta questão, consiste na preocupação dos doadores com a estabilidade dos países, bem como com o modelo econômico adotado por eles (de Toledo Gomes, 2014).

Entende-se assim, que o *statebuilding* pode ser uma ferramenta de aprimoramento dos Estados (Fukuyama, 2005). Entretanto, há uma série de fatores aos quais deve-se atentar ao iniciar-se o projeto de *statebuilding*, como por exemplo, a legitimidade, além dos objetivos que estão em pauta. Neste sentido, se os objetivos em questão não tiverem orientados, *apenas*, por uma visão puramente de paz liberal (Mac Ginty, 2010), mas sim norteados no sentido de promover a paz, o desenvolvimento, segurança e a emancipação da nação em questão é possível que se extraia resultados satisfatórios do processo.

Por fim, é válido esclarecer que o *statebuilding* não pode estar vinculado a um modelo pré-estabelecido (*one fit for all*) que os *policy-makers* tentam colocar em prática a qualquer circunstância (Marquette and Beswick, 2011), mas que deve atentar as políticas e dinâmicas locais para se adaptar à realidade ao qual foi inserido.

Nesse sentido, operações de paz sem o engajamento cultural representam uma romantização do local que, por sua vez, diz mais sobre os interesses do Ocidente e suas atitudes quando envolvidos nessas operações. Além disso, o

peacebuilding e *statebuilding* feito com instituições liberais, neoliberalismo e individualismo ao invés de contexto, cultura, necessidades e bem-estar, ironicamente, ignora a experiência de reconstrução do ocidente após a II Guerra Mundial, bem como o desenvolvimento do estado liberal ocidental (Richmond, 2006, 2011).

Portanto, as dinâmicas contraditórias da Sociedade de Risco se apresentam. Isso porque os mesmos países beneficiados por políticas de reconstrução no pós-guerra são aqueles que, hoje, impõem o seu modelo de *statebuilding* para outros que não podem se opor a sua influência e capacidade de delimitar os riscos. A esse respeito, na próxima secção passaremos a expor a respeito do processo de *statebuilding* realizado na Bósnia, para em um último momento analisar como esta operação resguarda relação com a Sociedade de Risco. O mesmo ocorre com o *ownership* quando os *state-builders* definem que os habitantes locais são responsáveis pelas falhas no processo de *statebuilding*, entretanto, aqueles não buscam rever suas políticas com a finalidade de melhorar a participação popular. Nesses casos, os discursos buscam legitimar medidas tomadas por aqueles que definem os riscos e também têm como objetivo eximí-los de qualquer responsabilidade pelo fracasso dos projetos de *statebuilding*.

6. STATEBUILDING BÓSNIO: DE DAYTON PARA A UNIÃO EUROPEIA

O caso do *statebuilding* posto em prática pela comunidade internacional na Bósnia depois de uma longa e sangrenta guerra, a mais longa em solo europeu depois do fim da segunda guerra mundial, escancara a realidade da Sociedade de Risco, tanto pela perspectiva da reflexividade, na qual existe o questionamento do indivíduo a respeito das próprias estruturas sociais onde está inserido, quanto pelo ponto de vista da reflexividade enquanto multiplicação do risco após uma ação tentar administrá-lo. A guerra, neste caso, já guarda relação com o risco proveniente da industrialização como vimos no tópico sobre a modernidade reflexiva, ou melhor, com a desindustrialização após o colapso do complexo industrial iugoslavo, como afirma Kaldor (2012).

Além disso, a forma como a guerra ocorreu, ditada principalmente por um discurso nacionalista instrumentalizado (Kaldor, 2012), demonstra como a percepção dos riscos é fundamental no contexto da Sociedade de Risco, criar riscos, como nesse caso, apoiados no medo do outro, de outra cultura. Nesse mesmo contexto, quando mais imprevisíveis os riscos, mais exacerbadas são as decisões tomadas para administrá-los.

O caso no qual nos debruçamos também é um bom paradigma teórico pelas características da ação internacional na Bósnia, envolvimento de atores internacionais e cobertura da mídia. Esse envolvimento internacional manifestá-se no teor contido no tratado que celebrou o cessar-fogo, Dayton, neste garantiu-se um grande poder para as autoridades internacionais com a finalidade de estabilizar e reconstruir o país (Chandler, 2005; Kaldor, 2012; ICB, 2005). Entretanto, essa característica do tratado resultou em pouco engajamento da população no processo de *statebuilding* e conseqüentemente no enfraquecimento das instituições (Chandler, 2005).

Por outro lado, a administração internacional na Bósnia, acarretou, de forma consciente, uma subtração da soberania no país, a qual ficou a cargo de Bruxelas (Chandler, 2005; ICB, 2005). Assim, o estudo da experiência Bósnia de soberania compartilhada ou tutela informal, na qual a soberania internacional provém de um mandato e existe sem os direitos tradicionais ou soberania incondicional demonstra algumas limitações do modelo de *statebuilding* internacional. Esse processo de transição ocorreu por meio de incontáveis mecanismos de regulação externa, sendo imposto de cima, sem que houvesse um debate ou um envolvimento genuíno da população ou de representantes eleitos da Bósnia. O resultado dessa tutela informal é uma situação sem prestação de contas a respeito das políticas de controle externo (Chandler, 2005. p. 18). A seguir veremos quais os fatores anteriores a Dayton que levaram a atuação internacional no processo em tela.

6.1 Contextualização histórica

A Guerra na Bósnia e Herzegovina durou de 6 de abril de 1992 até 12 de outubro de 1995. Kaldor (2012) aduz que por volta de dois terços da população foram forçados a deixar seus lares e estima-se que o número de mortos está entre

100.000 e 260.000 pessoas. Além disso, ocorreram violações de direitos humanos em escala massiva, incluindo detenções forçadas, tortura, estupros e castrações. Além da destruição de muitos monumentos históricos de valor incalculável (Kaldor, 2012. p. 863).

Inicialmente, é importante frisar, como afirmam Burg e Shoup (1999), que a Bósnia não era uma sociedade na qual se tinha o conflito por norma. Os Bósnios, compartilhavam uma língua comum, uma origem étnica e estilos de vida. Os autores defendem que a guerra tem como resultado a destruição deliberada de uma sociedade operante e a introdução da guerra de todos contra todos no lugar. Argumentam também, que um ato de agressão não poderia ser capaz de fazer escalar a violência como ocorreu, isso só pode ser explicado em termos de influências externas. Dessa forma, foi o colapso da Iugoslávia que fez ressurgir a questão de autodeterminação na Bósnia com suas respectivas nacionalidades. Em uma dinâmica reflexiva (Beck, 2015), os autores ainda advogam que se não houvesse o colapso da Iugoslávia, talvez não haveria questionamento acerca da autodeterminação. Outro ponto crítico nos acontecimentos que levaram a guerra da Bósnia, foi a incapacidade dos atores domésticos e internacionais em gerenciar os conflitos provenientes da desintegração da Iugoslávia, bem como de prevenir que este cisma se transformasse em violência. Quando os líderes nacionalistas começaram a mobilizar as massas em torno do tema “etnia”, eles enfrentaram poucos obstáculos o que resultou em catástrofe (Burg e Shoup, 1999. p. 17).

O conflito na Bósnia se tornou um exemplo de paradigma do novo modelo de guerra que se desenhou após a Guerra-fria. Foram empenhados um grande número de atores internacionais incluindo, como afirma Kaldor (2012), conversas políticas de alto nível, esforços humanitários de instituições internacionais e Organizações Não Governamentais (ONG's), além de um grande foco da mídia. O envio de tropas da *North Atlantic Treaty Organization* - NATO e *Partnership for Peace* e em seguida a Missão Militar da União Europeia causaram implicações tanto no papel da NATO no pós-Guerra-fria quanto na estrutura institucional da segurança europeia.

A autora afirma que:

Por essas razões, a guerra em Bósnia e Herzegovina pode ser considerada um daqueles eventos definidores em que o pensamento

arraigado sobre política, pensamento estratégico e arranjos internacionais são desafiados e reconstruídos (Kaldor, 2012. p. 863).

A Bósnia Herzegovina era a mais diversa etnicamente da antiga Iugoslávia. Kaldor (2012) afirma que em 1991 a população consistia em muçumanos (43.7%), Sérvios (31.4%) e Croatas (17.3%) com o restante de Iugoslavos, judeus, ciganos e pessoas que se descrevem de forma diversa. Aproximadamente um quarto da população era casada com alguém de outra etnia, nas áreas urbanas uma cultura pluralista florescia. Na primeira eleição democrática realizada em 1990, os partidos políticos que se utilizavam do discurso da representatividade de diferentes grupos étnicos receberam 70% dos votos e controlaram a Assembleia Nacional. Esses partidos eram SDA (Partido da Ação Democrática) o qual era o partido nacionalista muçumano, o HDZ (Partido Democrata Croata) e o SDS (Partido Democrata Sérvio). Apesar das promessas de campanha feitas, de que o objetivo era o de convivência pacífica das três comunidades, foram esses partidos que posteriormente se tornaram partes do conflito. Já durante a guerra, o objetivo político dos Bósnios-Sérvios e dos Bósnios-Croatas, apoiados pela Sérvia e Croácia, era uma limpeza étnica. Segundo Kaldor (2012), o desejo desses grupos era estabelecer um território etnicamente homogêneo que posteriormente se tornariam parte da Sérvia e Croácia, e dividir a etnicamente a mesclada Bósnia-Herzegovina entre as partes Sérvias e Croatas. No que diz respeito a limpeza étnica feita na Bósnia, foi iniciada pelos Sérvios na Croácia com a ajuda do JNA (Exército Nacional Iugoslavo) e por diversos grupos paramilitares, sistematizados pelos Sérvios-bósnios e seus aliados em solo Bósnio e copiado pelos Croatas tanto na Bósnia e Herzegovina quanto na Croácia (Kaldor, 2012. p. 891).

Bourg e Shoup (1999) explicam a respeito do conflito étnico que:

A essência do conflito étnico é a luta entre grupos identitários mobilizados por maior poder - seja pela igualdade dentro de um estado existente ou pelo estabelecimento de um estado nacional totalmente independente. O colapso do comunismo e, com ele, o colapso dos demais estados multinacionais da Europa, não foi seguido pela vitória da democracia liberal e pela legitimação de novos estados civis. Em vez disso, identidades históricas mais antigas - religião, etnia, identidade nacional e até mesmo região - ressurgiram como bases de mobilização política e reivindicações de um Estado, e colidiram com o Estado em quase todas as áreas onde o estado existente ou emergente não correspondia as

identidades dos grupos mobilizadores (Tradução do autor. Bourg and Shoup, 1999. p. 4)⁸.

Como consequência, pontuam Bourg e Shoup (1999) que isso produziu, por um lado, conflito entre as normas internacionais de soberania do Estado e integridade territorial, poder e violência dos apelos à etnia como uma base da formação do Estado, por outro. Sendo assim, a história da Bósnia, segundo os autores, é permeada pela tentativa da comunidade internacional de reconciliar o conflito entre esses princípios mutuamente exclusivos de formação do Estado.

Tendo em vista que o objetivo de limpeza étnica foi impulsionado por um discurso e políticas nacionalistas, Kaldor (2012) afirma que a visão de que o nacionalismo agressivo era inerente aos Balcãs, presumiu que o resto da Europa fosse imune ao fenômeno Bósnio. Apesar da antiga Iugoslávia, anteriormente, ter sido considerada a mais liberal dos regimes comunistas e a primeira na lista de potenciais membros das UE, ela se tornou uma incógnita no meio da Europa, cercada por outras nações “supostamente” mais civilizadas – Grécia ao sul, Bulgária e Romênia ao leste, Áustria, Hungria e Itália ao norte e oeste. A autora teoriza que o nacionalismo foi reconstruído naquele contexto por motivos políticos, ou seja, houve, segundo ela, uma instrumentalização do conceito de nacionalismo. O que houve na Bósnia foi o desintegrar do Estado, tendo em mente o conceito Weberiano de Estado como sendo relacionado ao monopólio legítimo da força, seria possível analisar o colapso da legitimidade e em seguida o colapso do monopólio do uso da força (Kaldor, 2012. p. 925).

No mesmo sentido, Bourg e Shoup (1999) descrevem como sendo vários os fatores que parecem contribuir para o surgimento de conflitos étnicos. Estes incluem uma história de antagonismo intergrupar; um padrão de dominação étnica e/ou desigualdade; a percepção da competição intergrupar contemporânea como

⁸ The essence of ethnic conflict is the struggle between mobilized identity groups for greater power—whether it be for equality within an existing state, or the establishment of a fully independent national state. The collapse of communism, and with it the collapse of the remaining multinational states of Europe, was not followed by the victory of liberal democracy and the legitimation of new civil states. Instead, older, historical identities—religion, ethnicity, national identity, and even region—reemerged as bases of political mobilization and claims to statehood, and clashed with the state in almost all those areas where the existing or emerging state did not correspond to the identities of mobilizing groups (Bourg and Shoup, 1999. p. 4).

um resultado *lose-lose*; um triunfo eleitoral ou outra mudança que leve as forças nacionalistas ao poder, e a inadequação dos arranjos políticos existentes para moderar ou restringir seus comportamentos; a existência de reivindicações exclusivistas concorrentes de autoridade sobre um território; um padrão de assentamento que se presta muito facilmente à secessão ou partição; e a existência de patrocínio externo ou apoio a políticas extremistas (Bourg and Shoup, 1999. p. 5).

No tocante ao conflito, na teoria, existiam três partes envolvidas – os Sérvios, Croatas e Bósnios. Na prática, diferentes forças cooperaram umas com as outras em diversas combinações ao longo da guerra. Assim, nos primeiros estágios da guerra, Croatas e Bósnios cooperaram contra os Sérvios. Adiante, após a publicação do Plano Vance-Owen em 1993, o qual era baseado em cantões étnicos, os croatas e muçulmanos começaram a lutar entre si. Com o advento do *Washington agreement* firmado entre muçulmanos e croatas, imposto pelos EUA, e nos estágios finais da guerra, croatas e muçulmanos cooperaram novamente. Durante o curso da guerra, as forças de cada um dos partidos envolvidos no conflito foram ascendentemente centralizadas e regularizadas. Ao final da guerra, as principais forças eram o Exército Bósnio-sérvio (BSA), Conselho de Defesa Croata (HVO) e o Exército da Bósnia-Herzegovina (ABiH) (Kaldor, 2012. p. 1138).

Essa combinação de forças formais e informais, afirma Kaldor (2012), traçou uma estratégia de ganho territorial por meio do controle político ao invés da ofensiva militar. A violência, segundo ela, era usada para controlar a população ao invés de capturar territórios. Essencialmente, a guerra era dirigida não contra o opositor, mas sim contra as populações civis. Isso explica porque não haviam frentes de batalhas contínuas (Kaldor, 2012. p. 1204).

Durante a guerra a economia formal colapsou. Isso como resultado de uma combinação de fatores, desde a destruição das instalações físicas, impossibilidade de adquirir insumos e perda de mercados. A produção industrial foi estimada em 10 por cento dos indicadores anteriores a guerra e o desemprego esteve entre 60 e 90 por cento. As escolhas eram escassas, ou se voluntariar ao exército, ou se tornar criminoso ou ambos; existia também a possibilidade de tentar fugir. Muitos fugiram, principalmente os jovens e aqueles com algum grau de instrução (Kaldor, 2015. p. 1204).

A mais longa e destrutiva guerra em solo Europeu desde 1945 cessou após três anos e meio. A operação internacional montada para implementar o acordo de paz envolveu uma gama de instituições – Nações Unidas, UE, Conselho Europeu, *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE), NATO e a *Western European Union* (WEU). Para a NATO, *Implementation Force* (IFOR) e seus sucessores, a *Stabilization Force* (SFOR) e a *European Force* (EUFOR) foi a maior operação feita pela aliança. Desde de dezembro de 2004, a UE assumiu o papel antes desempenhado pela NATO, apesar de não ter sido a primeira missão militar autônoma da UE, esta operação marca um grande passo em direção ao desenvolvimento de uma política europeia de segurança (Kaldor, 2012. p. 1524).

Ao analisar a Bósnia atual, Kaldor (2012) afirma que os nacionalistas ganharam a guerra. Isso porque a abordagem realista apoiada em políticas *top-down* da comunidade internacional durante a guerra, involuntariamente, legitimou a posição dos nacionalistas. Segundo ela, a estratégia humanitária colocada em prática pela comunidade internacional, a qual pode ser exemplificada pelo estabelecimento de zonas de segurança para os deslocados e pela colocação de administradores internacionais, nunca foi forte o suficiente para proteger políticos cosmopolitas. Quando a comunidade internacional aprendeu com seus erros, já era tarde demais, pois, muitos dos potenciais parceiros na sociedade civil Bósnia e na política já haviam sido assassinados ou aterrorizados foram forçados a deixar o país. Até hoje, prossegue a autora, a ênfase está na construção das instituições ao invés da cooperação com a sociedade civil (Kaldor, 2012. p. 1555).

7. TRATADO DE DAYTON E O PROJETO DE (RE)CONSTRUÇÃO DO ESTADO

A respeito do tratado que instituiu a paz na Bósnia, chamado Tratado de Dayton⁹, o qual estabeleceu o fim de um conflito étnico com três anos de duração. Há um consenso sobre o Tratado, repetido tantas vezes quanto um mantra por oficiais internacionais, o qual afirma que o acordo de paz de 1995 foi ‘estabelecido para acabar com a guerra e não construir um Estado’ (Chandler, 2005. p. 1).

⁹ Tratado que estabeleceu o cessar fogo e consolidou a República Sérvia da Bósnia e a Federação da Bósnia-Herzegovina (ou Federação muçulmano-croata) Fonte: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2005/11/051122_bosniadaytoncg.shtml

Esse, ainda hoje, é alvo de diversas críticas e questionamentos. O último de uma série de tentativas que, desde 1991, buscavam pôr fim ao conflito. Formalmente conhecido como *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, o tratado contém 11 artigos, 11 anexos, inúmeros apêndices, cartas e declarações; além de 102 mapas. Para Banning (2014), o acordo de Dayton é uma intrincada rede legal que reflete a natureza multifacetada do conflito em seus elementos étnicos, religiosos, políticos e militares. (Banning, 2014. p. 262)

De acordo com Caplan (2007), o acordo tem características prolixas que abordam desde questões ordinárias a respeito de soberania, como por exemplo, formas de governança e o projeto de uma nova constituição, além de considerações militares e territoriais típicas da maioria de acordos de paz. Segundo o autor, Dayton é bem mais que um tratado de paz, é um projeto ambicioso de reconstrução de um Estado recém-nascido (Caplan, 2007. p. 216).

Aduz Kaldor (2012) que o Acordo de Dayton contém cláusulas que comprometem as partes e a comunidade internacional a uma abordagem humanitária, assim, cláusulas sobre direitos humanos, julgamento de criminosos de guerra, retorno dos refugiados, liberdade de movimento, reconstrução econômica e social. O acordo também garante considerável poder ao comandante da NATO e ao *High Representative - HR* responsável pela implementação civil do acordo. A autora afirma que inicialmente, o lado militar foi muito mais efetivo que o lado civil.

Entretanto, gradualmente, o lado civil se tornou mais forte. Isto devido as várias medidas que buscaram integrar as três comunidades e construir um Estado em comum. Dentre as medidas estão a integração dos três exércitos e uma reforma na polícia, além de uma moeda comum, bandeira e um modelo nacional para as placas dos carros; leis de propriedade foram feitas para facilitar o retorno dos refugiados; destituição de políticos extremistas e suporte a políticos moderados ou políticos civis; e liberdade de movimento. Ademais, durante este período, as forças militares enviadas para a Bósnia começaram a desenvolver a capacidade para a aplicação da lei humanitária. A partir de 1997, essas forças começaram, juntamente com as forças locais a prender criminosos de guerra, deslocar tropas com o objetivo de proteger os refugiados que retornavam e também agir para apoiar a polícia no controle da criminalidade, garantindo, desta forma, liberdade de movimento e prevenindo as piores manifestações de cunho nacionalista. A autora conclui que

apesar de todos os esforços, os políticos nacionalistas continuam populares e as estruturas democráticas muito fracas. Essencialmente, na Bósnia atual, afirma ela, a escolha é entre o humanitarismo imperialista e o extremo nacionalismo (Kaldor, 2012. p. 1524s).

O acordo resguarda em sua composição quatro aspectos principais: os territoriais; os militares e de segurança; questões constitucionais e por fim, aspectos de direitos humanos.

TERRITORIAIS

Os aspectos territoriais podem ser considerados, segundo Caplan (2007), como os mais importantes do acordo e sendo os mais contestados durante as negociações. Importante destacar que a proposta apresentada em Dayton mantinha as mesmas características da tentativa de acordo realizada no ano anterior, entretanto, a diferença consiste na exclusão do líder Bósnio-sérvio, Radovan Karadzic, das negociações, pois, ele havia sido indicado pelo *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia* e poderia ser preso caso viajasse ao exterior. Dito isso, o acordo de Dayton garantiu 51% do território para os Bósnios-croatas de origem muçulmana, representados pela *Federation of Bosnia and Herzegovina* e 49% para os Bósnios-sérvios controlados pela *Republika Srpska* (Caplan, 2007. p. 217).

MILITARES E DE SEGURANÇA

No que tange os aspectos militares e de segurança, estes eram a principal preocupação dos idealizadores do tratado, sendo assim, Caplan (2007) afirma que as provisões militares foram mais detalhadas e a linguagem mais precisa do que qualquer outra parte do acordo. O governo americano, em particular, ao presenciar o falhanço da missão de *peacekeeping* das Nações Unidas UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) e por estar relutante em expor suas próprias tropas, determinou que a IFOR devesse ser suficientemente grande para responder eficientemente a qualquer ataque, bem como pudesse resolver qualquer

hostilidade entre as partes¹⁰. Dessa forma, os quase 20 mil soldados das Nações Unidas foram trocados por 60 mil soldados da NATO, incluindo 20 mil soldados americanos. Para a IFOR foi concedido um mandato mais claro, neste não havia a necessidade da cooperação das partes em conflito, como aconteceu com o mandato da UNPROFOR. Assim, o comandante da NATO foi autorizado não só a proteger suas tropas, mas também a assegurar que as partes envolvidas no conflito cumprissem com o acordado, isto incluía a redistribuição de forças de uma zona de separação, o acantonamento de armas pesadas, a retirada das forças estrangeiras, o desmantelamento de grupos de civis armados, e a troca de prisioneiros. Prossegue Caplan (2007), que o acordo ainda encarrega as partes de negociar uma série de medidas para fortalecimento da confiança e da segurança, medidas de controle de armas. Essas medidas visam aumentar a segurança através da restrição de desdobramentos e exercícios militares em certas áreas geográficas da Bósnia e da obtenção de maior transparência através do intercâmbio de dados militares e da notificação de atividades militares planejadas. Houve também proibição da importação de todas as armas para a região por 90 dias e armas pesadas por mais 90 dias. Por fim, em relação a autoridade policial, foi acordado que uma Força-Tarefa da Polícia Internacional das Nações Unidas (IPTF) seria estabelecida, mas apenas para monitorar, aconselhar e treinar o pessoal local responsável pela aplicação da lei.

O IPTF ajudaria a garantir que as partes fornecessem um “ambiente seguro” para todas as pessoas em suas respectivas jurisdições e que os agentes da lei se comportassem de acordo com “padrões internacionalmente reconhecidos e com respeito aos direitos humanos reconhecidos internacionalmente” (Caplan, 2007. p. 218).

CONSTITUCIONAL

No campo constitucional, o acordo eleva em seu anexo 4 a Federação e a República Srpska ao status de entidades constituintes da Bósnia Herzegovina. Com Dayton, a República Srpska alcança a legitimidade internacional que buscavam

¹⁰ b. to provide for the support and authorization of the IFOR and in particular to authorize the IFOR to take such actions as required, including the use of necessary force, to ensure compliance with this Annex, and to ensure its own protection (United Nations, 1995).

desde o começo da guerra. Ao mesmo tempo que o acordo preserva a soberania e integridade territorial da Bósnia, ele também devolve a autonomia para as duas entidades. Além disso, o tratado estabelece uma estrutura multicamada de instituições políticas nacionais: uma presidência de três pessoas, uma câmara legislativa superior de 15 pessoas (Câmara dos Povos) e uma câmara baixa de 42 pessoas (Câmara dos Deputados); as duas câmaras juntas formam a Assembleia Parlamentar. No que toca a composição dos órgãos governamentais nacionais, estes são determinados com base num rigoroso cálculo étnico. A respeito da presidência, esta será composta por um representante de cada um de três "povos constituintes" (bósnios, croatas e sérvios); vice-ministros deveriam ser escolhidos de uma comunidade constituinte diferente dos ministros (Caplan, 2007. p. 219).

A constituição implementada pelo Acordo de Paz não só garante a representação étnica, mas o consenso étnico é efetivamente requerido. Embora uma votação por maioria simples seja necessária para a aprovação de toda a legislação na Assembleia Parlamentar (exceto para emendas constitucionais), se uma maioria de delegados de qualquer dos povos constituintes declarar uma lei proposta como "destrutiva de um interesse vital", ela deve então ganhar a aprovação da maioria dos bósnios, dos croatas e dos delegados sérvios presentes e votantes na Casa dos Povos. Se a Comissão não chegar a uma resolução, em relação a confrontação de interesse vital, no prazo de cinco dias, a questão é remetida ao Tribunal Constitucional, composto por quatro membros da Federação, dois membros da *Republika Srpska* e três membros selecionados pelo presidente do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Da mesma forma, um membro dissidente da presidência pode declarar uma decisão presidencial destruidora de um interesse vital de sua entidade, em cujo caso a assembleia da entidade pode anular a decisão com uma maioria de dois terços confirmando o voto (Caplan, 2007. p. 220).

Apesar dos avanços trazidos pela nova constituição nesse campo, como afirma Hansen (2007), para que a população obedeça a um diploma legal e para que sigam códigos de conduta, esses devem considera-lo legítimo, para confiar em sua eficácia, esse quadro legal deve refletir os valores da sociedade.

No mesmo sentido, a autora afirma que:

[...]um esforço concentrado de atores externos é essencial para o desenvolvimento da sociedade civil que levará os "novos códigos de conduta", já que a verdadeira estabilidade política só pode se desenvolver com base em estruturas políticas que emergiram de baixo para cima (Traduzido pelo autor¹¹. Hansen, 2007. p.75).

Dessa maneira, mesmo que os atores externos exerçam um papel preponderante para a estabilidade e desenvolvimento da sociedade civil, não é possível que se tire o protagonismo da sociedade civil no terreno, isso porque códigos de conduta ou diplomas legais que sejam implementados de forma *top-down* carecem, na maior parte das vezes, de legitimidade.

A esse respeito, o preâmbulo da Constituição em análise já demonstra a divisão entre as três etnias "Bósnios, croatas e sérvios, como povos constituintes (juntamente com outros), e cidadãos da Bósnia e Herzegovina determinam que a Constituição da Bósnia e Herzegovina é a seguinte [...]" (Dayton, 1995)

A constituição Bósnia é trazida como parte do acordo de Dayton, assim, o que se entende é um diploma legal trazido pela comunidade internacional ao invés de representar os anseios e o poder constituinte do próprio povo Bósnio. Como afirma Carl Bildt (1998, p. 139) a respeito das suas observações sobre a nova constituição constante no Anexo 4 do Tratado de Dayton "Ninguém achou conveniente submeter a constituição a qualquer tipo de processo parlamentar ou outro semelhante. Era para ser uma constituição por decreto internacional.¹²"

O exposto, portanto, pode evidenciar o caráter *sui generis* do *statebuilding* praticado na Bósnia, bem como a negação dos métodos tradicionais dessa operação frente a natureza injusta e não democrática do risco.

DIREITOS HUMANOS

O último aspecto está relacionado aos Direitos Humanos, vez que estes foram violados em escala massiva durante a guerra, assim, o Tratado de Dayton contém disposições que instituem órgãos permanentes imbuídos de mandatos que visam garantir o mais alto nível de direitos humanos e liberdades individuais

¹¹ Nevertheless, a concerted effort by external actors is essential to the development of civil society that will carry the 'new codes of conduct', since true political stability can only develop on the basis of political structures that emerged from the bottom up (Hansen, 2007. p. 75).

¹² No-one thought it wise to submit the constitution to any sort of parliamentary or other similar proceeding. It was to be a constitution by international decree (Bildt, 1998, p. 139).

(Caplan, 2007). Dessa forma, o autor afirma que as disposições que visam assegurar a proteção e cumprimento dos Direitos Humanos na Bósnia seguem o seguinte modelo:

Modelada a partir do sistema de direitos humanos da Europa Ocidental, sendo, então, uma Comissão de Direitos Humanos - composta por um Escritório Ombudsman e uma Câmara de Direitos Humanos - tem poderes para examinar quaisquer supostas violações de direitos humanos ou discriminação por qualquer motivo e com poder de tomar decisões vinculantes, no caso da Câmara, para a reparação de qualquer crime. Nem o Provedor de Justiça nem oito dos 14 membros da Câmara podem ser cidadãos da Bósnia, contribuindo assim para garantir a imparcialidade da Comissão (Traduzido pelo autor. Caplan, 2007. p.221. Tradução do autor¹³)

Devido ao alto número de refugiados e pessoas internamente deslocadas, mais de 2 milhões ao fim da guerra (Caplan, 2007), havia a necessidade de fazer com que essas pessoas retornassem aos seus lares sem que sofressem qualquer tipo de violência ou intimidação. Dayton também estabeleceu o direito a uma justa compensação pela propriedade que não pôde ser restaurada, para isso a Comissão para Pessoas Deslocadas e Refugiados foi estabelecida. Por fim, a questão dos crimes de guerra não é abordada no próprio tratado, exceto pela disposição constitucional que impede que criminosos de guerra acusados ou condenados assumam cargos públicos, e a exigência adicional de que todas as partes cooperem com o Tribunal de Crimes de Guerra de Haia (Caplan, 2007. p. 221-222).

8. *OFFICE TO THE HIGH REPRESENTATIVE – OHR*

Aspecto importante trazido pelo acordo de Dayton, o *Office to the High Representative* (OHR) é um dos órgãos mais controversos e atuantes no que diz respeito ao processo de *statebuilding* em tela. Tendo em vista a sua importância na implementação da parte civil do acordo de paz, o OHR muitas vezes suplementou a atuação inepta (ou omissa) da sociedade civil, deslocando, então, o eixo de poder e tomando para si a responsabilidade nessa área. Assim, de órgão auxiliar, o *Office*

¹³ Modelled after the West European human rights system, a Commission on Human Rights - consisting of an Office of the Ombudsman and a Human Rights Chamber - is empowered to examine any alleged violations of human rights or discrimination on any grounds and to make binding decisions, in the case of the Chamber, for the redress of any offence. Neither the Ombudsman nor eight of the 14 members of the Chamber may be citizens of Bosnia, thus helping to ensure the Commission's impartiality.

to the High Representative para a ser um ator central na Bósnia, essa atuação cristaliza a tutela informal imposta sobre o país e endossada pela comunidade internacional. O OHR também foi um órgão primordial na tentativa da União Europeia de realizar um processo de “*member-statebuilding*” na Bósnia, este tópico será tratado nas secções seguintes. A atuação do OHR pode ser analisada pelo prisma da hierarquia do risco e também da encenação, uma vez que a sociedade civil foi considerada inepta e omissa pela comunidade internacional (Richmond, 2011). Além disso, a atuação do OHR demonstra a faceta injusta do risco, negando qualquer forma de justiça, igualdade e democracia.

O disposto no artigo II do anexo 10 do Acordo de paz de Dayton, estabelece o mandato do OHR:

O Alto Representante deve:

- a. Monitorar a implementação do acordo de paz;
 - b. Manter um contato próximo com as Partes para promover seu total cumprimento de todos os aspectos civis do acordo de paz e um alto nível de cooperação entre eles e as organizações e agências que participam desses aspectos.
 - c. Coordenar as atividades das organizações e agências civis na Bósnia e Herzegovina para assegurar a implementação eficiente dos aspectos civis do acordo de paz. O Alto Representante respeitará a sua autonomia dentro dos seus domínios de funcionamento, sempre que necessário, dando-lhes orientações gerais sobre o impacto das suas actividades na implementação da solução de paz. Solicita-se às organizações e agências civis que prestem assistência ao Alto Representante na execução das suas responsabilidades, fornecendo todas as informações relevantes para as suas operações na Bósnia-Herzegovina.
 - d. Facilitar, conforme julgar necessário o Alto Representante, a resolução de eventuais dificuldades relacionadas com a implementação civil.
 - e. Participar em reuniões de organizações doadoras, particularmente em questões de reabilitação e reconstrução.
 - f. Informar periodicamente sobre o progresso na implementação do acordo de paz relativo às tarefas estabelecidas neste Acordo para as Nações Unidas, União Europeia, Estados Unidos, Federação Russa e outros governos, partidos e organizações interessados.
 - g. Fornecer orientação e receber relatórios do Comissário do Grupo de Trabalho de Polícia Internacional estabelecido no Anexo 11 do Acordo-Quadro Geral.
27. Na prossecução do seu mandato, o Alto Representante convoca e preside uma comissão (a "Comissão Civil Conjunta") na Bósnia e Herzegovina. Incluirá representantes políticos superiores das Partes, o Comandante da IFOR ou o seu representante e representantes das organizações e agências civis que a Alta Representante considere necessárias.
28. O Alto Representante estabelecerá, conforme necessário, comissões civis conjuntas subordinadas a nível local na Bósnia e Herzegovina.
29. Um Comité Consultivo Misto reunir-se-á de vez em quando ou conforme acordado entre o Alto Representante e o Comandante da IFOR.
30. O Alto Representante ou o seu representante designado mantêm-se em contacto próximo com o Comandante da IFOR ou com os seus representantes designados e estabelece acordos de ligação adequados

com o Comandante da IFOR para facilitar o cumprimento das respectivas responsabilidades.

31. O Alto Representante procede a uma troca regular de informações e mantém contactos com a IFOR, conforme acordado com o Comandante da IFOR, e através das comissões descritas no presente artigo.

32. O Alto Representante assiste ou é representado nas reuniões da Comissão Militar Conjunta e presta assessoria especialmente em questões de natureza político-militar. Representantes do Alto Representante também participarão de comissões subordinadas a Comissão Militar Conjunta, tal como estabelecido no n.º 8 do artigo VIII do Anexo 1-A do Acordo-Quadro Geral.

33. O Alto Representante pode igualmente criar outras comissões civis, dentro ou fora da Bósnia e Herzegovina, para facilitar a execução do seu mandato.

34. O Alto Representante não tem autoridade sobre o IFOR e não interfere de modo algum na condução de operações militares ou na cadeia de comando IFOR. (United Nations, Security Council. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. 1995. art. II, anexo 10. Tradução do autor¹⁴)

¹⁴ The High Representative shall:

- a. Monitor the implementation of the peace settlement;
 - b. Maintain close contact with the Parties to promote their full compliance with all civilian aspects of the peace settlement and a high level of cooperation between them and the organizations and agencies participating in those aspects.
 - c. Coordinate the activities of the civilian organizations and agencies in Bosnia and Herzegovina to ensure the efficient implementation of the civilian aspects of the peace settlement. The High Representative shall respect their autonomy within their spheres of operation while as necessary giving general guidance to them about the impact of their activities on the implementation of the peace settlement. The civilian organizations and agencies are requested to assist the High Representative in the execution of his or her responsibilities by providing all information relevant to their operations in Bosnia- Herzegovina.
 - d. Facilitate, as the High Representative judges necessary, the resolution of any difficulties arising in connection with civilian implementation.
 - e. Participate in meetings of donor organizations, particularly on issues of rehabilitation and reconstruction.
 - f. Report periodically on progress in implementation of the peace agreement concerning the tasks set forth in this Agreement to the United Nations, European Union, United States, Russian Federation, and other interested governments, parties, and organizations.
 - g. Provide guidance to, and receive reports from, the Commissioner of the International Police Task Force established in [Annex 11](#) to the General Framework Agreement.
27. In pursuit of his or her mandate, the High Representative shall convene and chair a commission (the "Joint Civilian Commission") in Bosnia and Herzegovina. It will comprise senior political representatives of the Parties, the IFOR Commander or his representative, and representatives of those civilian organizations and agencies the High Representative deems necessary.
28. The High Representative shall, as necessary, establish subordinate Joint Civilian

O que podemos extrair do mandato em questão, é a responsabilidade do *High Representative* de facilitar a implementação da parte civil do acordo, assim como de monitorar o progresso e reportar periodicamente para as Nações Unidas, União Europeia, EUA, Rússia e outros governos e organizações interessadas. Apesar do disposto na alínea c do acordo que dispõe que o *High Representative* deverá respeitar a autonomia das instituições civis, o que se viu na prática foi ligeiramente o oposto, vez que houveram mudanças na atuação do OHR. Após a assinatura do acordo, não haviam garantias de que o acordo de Dayton seria cumprido, dessa forma, a resolução 1031 do Conselho de Segurança das Nações Unidas¹⁵ consolidou o *High Representative* como autoridade responsável pela implementação civil do acordo, sendo Carl Bildt nomeado como o primeiro *High Representative*, Banning (2014) aduz que este não foi um pré-requisito para a validade do acordo, mas garantiu autoridade política a ele.

Como visto, o papel do OHR está descrito no anexo 10 do acordo de paz, além de definir os deveres do *High Representative* também estabelece em seu artigo V que:

Commissions at local levels in Bosnia and Herzegovina.

29. A Joint Consultative Committee will meet from time to time or as agreed between the High Representative and the IFOR Commander.

30. The High Representative or his designated representative shall remain in close contact with the IFOR Commander or his designated representatives and establish appropriate liaison arrangements with the IFOR Commander to facilitate the discharge of their respective responsibilities.

31. The High Representative shall exchange information and maintain liaison on a regular basis with IFOR, as agreed with the IFOR Commander, and through the commissions described in this Article.

32. The High Representative shall attend or be represented at meetings of the Joint Military Commission and offer advice particularly on matters of a political-military nature.

Representatives of the High Representative will also attend subordinate commissions of the Joint Military Commission as set out in Article VIII(8) of Annex 1A to the General Framework Agreement.

33. The High Representative may also establish other civilian commissions within or outside Bosnia and Herzegovina to facilitate the execution of his or her mandate.

34. The High Representative shall have no authority over the IFOR and shall not in any way interfere in the conduct of military operations or the IFOR chain of command (United Nations, Security Council. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. 1995. art. II, anexo 10.)

¹⁵ SC Res. 1031, UN Doc S/RES/1031, 15 December 1995, 4-5, para. 26.

Artigo V: Autoridade Final para Interpretar O Alto Representante é a autoridade final no teatro sobre a interpretação deste Acordo na implementação civil do acordo de paz. *Annex 10 to the GFA*, Art. I (2), 35 ILM 146, 147 [Annex 10 to the GFA] Tradução do autor¹⁶.

Ou seja, os poderes do HR eram tão amplos e flexíveis que permitiam, até mesmo, fazer uma interpretação da extensão de seus próprios poderes. Essa afirmação corrobora com o exposto em uma entrevista do então HR, Carlos Westendorp, em 1997, quando afirma que:

[...]se você ler Dayton com muito cuidado, o Anexo 10 dá a interpretação final de Dayton ao Alto Representante. O Anexo 10 me dá a possibilidade de interpretar minhas próprias autoridades e poderes. Portanto, não preciso de nada novo, no sentido legal (S. Bosnas, 1997. Tradução do autor¹⁷).

Outrossim, a capacidade concedida ao HR de interpretar sua própria atuação enquanto órgão responsável pela implementação dos aspectos civis do acordo, abre margem para a tomada de decisões vinculativas (Banning, 2014).

Para se entender a dimensão dos poderes do OHR e a sua influência no processo de *statebuilding* na Bósnia, ressaltamos o disposto no Anexo 10 que trata da influência do Conselho de Segurança das Nações Unidas na criação do OHR, isso porque o *United Nations Security Council* (UNSC) garantiu autonomia ao órgão o que pode ser entendido como uma afirmação da independência Bósnia e da sua soberania. A esse respeito, Banning (2014), pontua que o caso da administração internacional na Bósnia é muitas vezes definido como se fosse pautado em um consenso com o terreno, ao invés de uma imposição externa. A ideia de consentimento local também suscitou o argumento de que o povo da Bósnia se submeteu à autoridade do Alto Representante, que é responsável pela interpretação do Contrato Social que se encontra no centro do seu Estado (Banning, 2014. p. 265). A esse respeito é possível traçar um paralelo com o postulado por Lupton (1999), assim, nota-se que na Sociedade de Riscos os

¹⁶ **Article V: Final Authority to Interpret** The High Representative is the final authority in theater regarding interpretation of this Agreement on the civilian implementation of the peace settlement. *Annex 10 to the GFA*, Art. I (2), 35 ILM 146, 147 [Annex 10 to the GFA].

¹⁷ S. Bosna, 'Carlos Westendorp Reveals his Opinion About the Bosnian Politicians' (30 de Novembro de 1997), Disponível em <http://www.ohr.int/?p=57484> (último acesso em 15 de junho de 2019).

indivíduos são levados a se engajarem em processos de auto regulação ao invés de políticas opressivas de dissuasão. Essa indução só foi possível pelas características do risco inerentes ao processo pós-guerra, ou seja, aceitou-se por conta dos riscos envolvidos, o que não seria aceito em outro contexto.

Um dos problemas referentes à essa afirmação é o de que ao mesmo tempo que o OHR teria a prerrogativa para interpretar o acordo basilar que estabeleceu a Bósnia e Herzegovina como um Estado, ele também poderia agir como um órgão constituinte, capaz de estender seus poderes, impor leis, demitir funcionários do governo e destituir políticos eleitos. Assim, diferentemente de uma corte constituinte que tem a sua atuação limitada e vinculada a um objetivo, o OHR não teve essas limitações.

A respeito da imposição das leis, o primeiro exemplo ocorreu em 16 de dezembro de 1997, quando impôs a assinatura unilateral da Lei chamada de *Law of Citizenship of BiH*, sem a anuência do parlamento:

É com pesar que fui informado sobre o facto de ambas as Casas não terem tomado uma decisão semelhante no que diz respeito à Lei da Cidadania sobre a Bósnia e Herzegovina dentro do referido prazo.

De acordo com a minha autoridade nos termos do Anexo 10 do Acordo de Paz e do Artigo XI do Documento de Bonn, decidi que a Lei da Cidadania da Bósnia e Herzegovina entrará em vigor a partir de 1 de Janeiro de 1998, provisoriamente, até a Assembleia Parlamentar aprovar esta lei na devida forma, sem alterações e sem condições (Tradução do autor)¹⁸.

Outros exemplos de decisões baseadas no anexo 10 são citados por Banning (2014), em março de 1998, o OHR estabeleceu a Autoridade Aeroportuária Interina do Aeroporto de Mostar e fez com que a nomeação de seu pessoal dependesse de seu consentimento. Pouco depois, o OHR impôs um novo design de cédulas do Marco Conversível (moeda Bósnia). Em novembro de 2000, o OHR

¹⁸ It is with regret that I have been informed about the failure of both Houses to take a similar decision with regard to the Law on Citizenship on Bosnia and Herzegovina within the said deadline. In accordance with my authority under Annex 10 of the Peace Agreement and Article XI of the Bonn Document, I do hereby decide that the Law on Citizenship of Bosnia and Herzegovina shall enter into force by 1 January 1998 on interim basis, until the Parliamentary Assembly adopts this law in due form, without amendments and no conditions attached. OHR, 'Decision Imposing the Law on Citizenship of BiH' (16 Dezembro de 1997), disponível em <http://www.ohr.int/?p=67204> (último acesso 15 de junho de 2019).

aprovou o seu pacote legislativo mais vasto, ao impor várias leis que introduziam as regulamentações da UE em vários domínios, anulou as leis bósnias já existentes e instituiu o Tribunal de Justiça da Bósnia e Herzegovina. No que diz respeito a remoção dos funcionários públicos, O OHR estabeleceu a prática de demitir funcionários públicos de seus escritórios e proibir-lhes de manter qualquer emprego público novamente. Isso foi feito com tanta frequência, sem sequer permitir as pessoas demitidas que se defendessem das acusações apresentadas contra elas, quanto mais conceder-lhes uma audiência justa ou o direito de apelar (Banning, 2014.p. 267).

Além dos supracitados artigos evocados pelo OHR para justificar a atuação do órgão, quais sejam, Artigo V, Anexo 10 do Tratado de Dayton, muitas decisões eram justificadas com base na secção XI (2) da conferência chamada de *Conclusions of the Peace Implementation Conference* a qual aconteceu na cidade de Bonn na Alemanha. Essa recorrente referência à conferência de Bonn acabou por ser chamada de *Bonn Powers*. Como exemplo, temos o disposto na decisão que impõe a lei que impõe a Lei de Normalização da Bósnia e Herzegovina, introduzindo normas da UE:

Relembrando o parágrafo XI.2 das Conclusões da Conferência de Implementação da Paz realizada em Bonn em 9 e 10 de Dezembro de 1997, na qual o Conselho de Implementação da Paz saudou a intenção do Alto Representante de usar a sua autoridade final no teatro, sobre a interpretação do Acordo Civil. Implementação da Solução de Paz, a fim de facilitar a resolução de quaisquer dificuldades, como dito anteriormente, “tomando decisões vinculantes, conforme julgar necessário” sobre certas questões, incluindo (sob o subparágrafo (c)) “medidas para assegurar a implementação do Acordo de Paz”. Acordo de Paz em toda a Bósnia e Herzegovina e suas Entidades” (OHR, 2000. Preâmbulo parte 2. Tradução do autor¹⁹).

¹⁹ Recalling paragraph XI.2 of the Conclusions of the Peace Implementation Conference held in Bonn on 9 and 10 December 1997, in which the Peace Implementation Council welcomed the High Representative’s intention to use his final authority in theatre, regarding interpretation of the Agreement on the Civilian Implementation of the Peace Settlement, in order to facilitate the resolution of any difficulties as aforesaid “by making binding decisions, as he judges necessary” on certain issues including (under sub-paragraph (c) thereof) “measures to ensure the implementation of the Peace Agreement throughout Bosnia and Herzegovina and its Entities” (OHR, ‘Decision Imposing the BiH Law on Standardisation’, *supra* note 30, Preamble (part 2) Disponível em: <http://www.ohr.int/?p=67989> (último acesso em 16 de junho de 2019).

Por fim, mais um exemplo da atuação do OH, em 23 de março de 2007, o HR, Schwarz-Schilling, anulou uma decisão do Tribunal Constitucional da Bósnia, na qual os juízes consideraram a prática de demitir funcionários públicos uma violação no disposto na Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH). Aqui, o OHR expressamente proibiu qualquer tentativa de estabelecer um mecanismo interno para rever suas decisões. A decisão deixou muito claro que o OHR não permitiria que qualquer instituição Bósnia desafiasse sua autoridade (Banning, 2014.p. 269).

Diante dos exemplos citados, vemos a influência do OHR no cenário civil na Bósnia e como os poderes conferidos eram amplos. Veremos adiante que a UE a partir de 2000, aproximou-se do OHR utilizando o órgão para realizar a transição do acordo de Dayton para a União Europeia e assim fazendo valer a sua vontade no terreno.

Por outro ângulo, os poderes em questão revelam uma característica de Dayton que tem implicações sérias no terreno até mesmo nos dias atuais: a rigidez do acordo para com os Bósnios e a flexibilização para com a comunidade internacional. Dessa forma, existe dificuldade excessiva em realizar modificações e reformas no país devido ao sistema político imposto pelo acordo, entretanto, não é possível notar essa rigidez quanto à atuação da comunidade internacional e de seus órgãos.

A presença do OHR na Bósnia é um bom exemplo de como instituições internacionais podem exercer autoridade pública internacional e como elas demonstram as dinâmicas de poder da Sociedade de Risco, ainda segundo Banning (2014), o desempenho desse papel tem enfrentado cada vez mais críticas tanto no cenário internacional, ONG's, academias e até mesmo da República Srpska. O principal alvo das críticas repousa nas decisões vinculativas adotadas pelo OHR o que contraria o propósito da atuação da presença internacional na Bósnia.

Outrossim, as críticas vão no sentido de que a presença do OHR obstrui o progresso de transformação do país em um Estado soberano baseado em Estado de Direito, democracia e instituições democráticas, autônomas e bem governadas. Por outro lado, as justificativas para o exercício de tal poder estavam no estado de emergência em que se encontrava o país após a assinatura de Dayton, entretanto,

esse estado de emergência desapareceu há muito tempo. Portanto, os críticos definem a Bósnia e Herzegovina como um protetorado internacional ou como usufrutuário de uma soberania europeia (Banning, 2014. p. 261s).

9. UNIÃO EUROPEIA E O PROCESSO DE *STATEBUILDING* BÓSNIO

A atuação europeia na Bósnia consiste em dois grandes momentos, o primeiro antes dos anos 2000, no qual a UE estava diretamente envolvida no trabalho do *Office of the High Representative*, em junho de 1998 uma reunião do PIC (*Peace Implementation Council*) estabeleceu a Força Tarefa UE/Bósnia com objetivos de aumentar a cooperação e assistir o país em áreas estratégicas, tanto que há uma secção (VI) inteira dedicada a integração da Bósnia à UE (PIC, 1998. Art. VI). Importante enfatizar que até este momento, o papel da UE era subordinado ao PIC²⁰ (Chandler, 2005).

Após os anos 2000, a relação da UE com a Bósnia começou a sofrer alterações a flexibilidade do acordo de paz permitiu que houvesse a mudança informal do PIC para UE, isto sem que houvesse qualquer consulta popular, surge então a subordinação de Dayton aos requerimentos para uma eventual filiação a UE. Segundo Chandler (2005), os poderes temporários concedidos pela comunidade internacional para o OHR foram transferidos para a UE, a qual agia em nome próprio. Na prática, a UE negociaria com ela mesma a respeito de todas as políticas futuras concernentes a filiação da Bósnia a UE (Chandler, 2005, p. 28).

Mais tarde no ano de 2000, a UE anunciou um *Road Map* como o primeiro passo para o *Stabilisation and Association Process* (SAP). O roteiro dividido em três tópicos, no total de dezoito pontos chave, englobam questões políticas como, por exemplo, leis eleitorais; questões econômicas como questões alfandegárias; e

²⁰ “The PIC comprises 55 countries and agencies that were involved in Dayton implementation, by assisting it financially, providing troops, or directly running operations in BiH. The London Conference established a Steering Board as the executive arm of the PIC, involving Canada, France, Germany, Italy, Japan, Russia, United Kingdom, United States, the Presidency of the European Union, the European Commission, and the Organization of the Islamic Conference, which is represented by Turkey. Since the London Conference, the PIC has come together at the ministerial level five times to review progress and define the goals of peace implementation: in June 1996 in Florence; in December 1996 in London; in December 1997 in Bonn; in December 1998 in Madrid, and in May 2000 in Brussels.” at Peace Implementation Council [WWW Document], n.d. . Office of the High Representative. URL http://www.ohr.int/?page_id=1220 (accessed 7.11.19).

por fim, medidas relativas a democracia, Direitos Humanos e Estado de Direito. Dessa forma, a Bósnia deveria atingir essas metas com a intenção de começar a preparação do Estudo de Viabilidade que seria a base das negociações do SAA - *Stabilisation and Association Agreement* (Commission, 2000).

Ao contrário da União Europeia, o SAP não era uma organização internacional formal, mas sim um órgão *ad hoc* o qual tomou para si a responsabilidade formal de regular a administração internacional da Bósnia (Chandler, 2009).

Chandler (2005) afirma a estrutura utilizada pelo PIC e pelo OHR foi cada vez mais moldada pelo *road map* da UE e pelas subseqüentes estratégias de envolvimento da UE, e não pelo próprio acordo de Dayton. De acordo com o autor, a ligação ao acordo de Dayton através da defesa dos direitos das entidades e da proteção dos interesses do povo Bósnio tem sido interpretada como uma barreira ao processo de integração na UE (Chandler, 2005, p. 29).

Outro ponto importante da influência europeia na Bósnia é o da instauração do *Community Programme of Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation* (CARDS). O programa com vigência de 2001 a 2006 alocou aproximadamente €165 milhões para os mais diversos setores sendo as prioridades descritas como Construção institucional, cooperação transfronteiriça, desenvolvimento de infraestruturas, justiça e assuntos internos e desenvolvimento do sector privado (CARDS, 2006).

No geral, o programa CARDS é voltado para a reestruturação, fortalecimento das instituições democráticas e integração dessas com o sistema Europeu no que toca questões de infraestruturas, questões comerciais, circulação de trabalhadores, controle de fronteiras, matérias energéticas, também ao desenvolvimento sustentável e proteção do meio ambiente. O que se nota é uma nomenclatura apoiada em palavras como “parceria”, “cooperação”, “integração” e sempre em busca da preparação dos países do SAP para eventual entrada na UE (CARDS, 2002 - 2006).

No contexto do Sociedade de Risco, os programas lançados para a reconstrução da Bósnia entrariam na celeuma da Governança dos Riscos, destaca-se, principalmente, o direcionamento transfronteiriço do CARDS. No entanto, quando abordamos o SAP nota-se uma abertura muito rápida da Bósnia ao

mercado Europeu, isto poderia causar problemas, nem uma dinâmica reflexiva, para a frágil indústria Bósnia que não poderia competir com a indústria de países desenvolvidos participantes da União Europeia.

Dessa forma, a política de *statebuilding* permitiu a UE projetar seu poder de recuperação apoiado no modelo de Paz Liberal, bem como a capacidade de fortalecimento dos seus vizinhos ao leste, o novo plano em vigor motivou a reforma através de uma possível associação com a UE, assim que as exigências fossem cumpridas, entre outros países, a associação foi oferecida diretamente a Bósnia (Chandler, 2009. p. 104).

A condicionalidade imposta pela UE também não pode deixar de ser notada, essas condições refletem o modelo de paz liberal no qual a UE apoia a sua ajuda na Bósnia, como podemos ver a seguir:

A assistência é prestada com base na existência dos elementos necessários à continuação da cooperação através da assistência, nomeadamente no respeito dos princípios democráticos e dos direitos humanos, bem como das obrigações dos países beneficiários, tal como estabelecido no Acordo de Parceria e Cooperação. Acordo de Estabilização e Associação/Processo. Além da condicionalidade relacionada ao SAP, a condicionalidade de programa/ setorial / projeto pode ser imposta. O não cumprimento de qualquer condicionalidade definida pode levar ao atraso, suspensão ou cancelamento da assistência planejada ou comprometida (Cards, 2003. Tradução do autor)²¹.

Nesse sentido de paz liberal, o disposto acima dialoga com a ação da União Europeia no cenário internacional, tem-se como norte, o disposto no Tratado da União Europeia, o qual elenca em seu artigo 21 os princípios aplicáveis a todas as ações externas da UE, sendo esses:

A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades

²¹ Assistance is provided on the basis of the existence of the necessary elements for the continuation of co-operation through assistance, in particular respect of democratic principles and human rights, as well as the obligations of the Beneficiary Countries as set out in the Partnership and Co-operation Agreement/Stabilisation and Association Agreement/Process. In addition to the SAP related conditionality, programme/sectoral/project conditionality may be imposed. Failure to comply with any defined conditionality may lead to delay, suspension or cancellation of the planned or committed assistance (Cards, 2003).

fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional;

b) Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional; (Europeia, 2003).

Diante do exposto, é possível notar a inclinação liberal nos princípios norteadores da política externa da UE. Como afirma Mandelbaum, paz liberal consiste “[...]na combinação de paz, democracia e mercados livres.” (Mandelbaum, 2002. p. 6)

Contrariamente a citação acima, Orbie e Del Biondo (2015) afirmam que há momentos em que a UE apoiou regimes não democráticos, por priorizar a estabilidade do local antes da mudança, temos como exemplo o caso do Chade.

Na esteira da Paz Liberal, Richmond (2006) afirma que:

Como a paz liberal é virtual e altamente intervencionista, ela engendra toda uma série de debates sobre a hegemonia, a equivalência moral dos intervenientes e dos receptores da intervenção, as motivações dos intervenientes e destinatários em suas relações, neutralidade, imparcialidade e condicionalidade (Richmond, 2006. p. 21. Tradução do autor²²)

Dessa forma, pelos próprios princípios adotados pela UE no tocante as operações de intervenção, observa-se, como afirma Richmond (2006), uma inclinação intervencionista disfarçada por um Estado com direitos, uma vez mais mostrando a dinâmica dos riscos no cenário global.

O caso Bósnio suscita interesse devido as suas particularidades vez que, o *statebuilding* posto em prática, além das características liberais, características *top-down*. Assim, quando se trata dos projetos de *statebuilding top-down*, que são focados nos níveis de segurança e política, estes projetos quase sempre retrocedem e são obrigados a voltarem seus esforços até o nível do indivíduo e da comunidade, neste sentido, o caso Bósnio não é exceção (Richmond, 2011. p. 71).

Em última análise, a cultura política da construção liberal da paz permitiu que uma forma de pobreza-com-direitos emergisse em zonas pós-conflito, ou pior,

²² Since the liberal peace is virtual and highly interventionary, it engenders a whole range of debates about hegemony, the moral equivalence of interveners and the recipients of intervention, the motivations of interveners and recipients in their relationship, neutrality, impartiality, and conditionality. (Richmond, 2006, p. 21)

insegurança com os direitos, em que os direitos são garantidos pelas instituições, mas as agências locais são negadas até que se expressem de formas liberais (Richmond, 2006).

A Comissão Europeia buscou implementar uma agenda pré-estabelecida do modelo de Paz Liberal acreditando que seria suficiente para abarcar todos os países e instituições envolvidas, assim o modelo imposto de “*ownership*” mostra que o SAP está longe de ser uma parceria. Destarte, a relação desigual entre os representantes eleitos na região e os órgãos externos reguladores, como a UE, fica claro na regulação internacional praticada na Bósnia e no Kosovo. Na Bósnia, por exemplo, há a administração exercida pelo chamado *Office of the High Representative* e no Kosovo o alto poder civil é um Representante Especial das Nações Unidas, então, em ambos os casos a administração internacional é mantida como parte do processo do acordo contratual “*ownership*”, governo autônomo e integração nas estruturas europeias (Chandler, 2009. p.113)

Como posto anteriormente, a ideia de regulamentação internacional traz grandes dúvidas acerca da legitimidade (Marquette e Beswick, 2011) da empreitada de *statebuilding* da UE na Bósnia e no Kosovo. Neste sentido, Chandler (2005) afirma que o relatório intitulado *The International Commission report* defendia que Estados sem soberania completa seriam a solução para o problema do *statebuilding* nos Balcãs. Ao invés de fazer *statebuilding* a UE faria “*member-statebuilding*” na região. Assim, a crítica ao modelo de paz liberal como assegurada por Mac Ginty (2011) se cristaliza e reflete a negação da democracia, consenso e justiça (Beck, 2015) vez que, não há intenção em emancipar o estado em questão, mas manter a segurança e estabilidade das fronteiras da União Europeia.

Ainda sobre a legitimidade, a UE forçou seu modelo de Paz Liberal, respaldado no *member-statebuilding*, no entanto, encontra dificuldade em legitimar seu poder por meio de uma expressão coerente de seus objetivos nos países do sudeste Europeu. Os Estados criados têm soberania internacional legal, mas cederam ao controle *policy-making* dos oficiais em Bruxelas, falta, desta forma, mecanismos orgânicos de legitimação política bem como formas de realização da expressão de vontade coletiva das sociedades (Chandler, 2009. p.114).

Portanto, o caso Bósnio é o caso de um Estado sendo construído por meio de políticas internacionais, em um contexto em que atores internacionais relevantes

definiram os riscos inerentes ao processo de *statebuilding* e informalmente assumiram o controle do país. Isto acabou por distanciar poder e responsabilidade política, ao contrário do que havia defendido Whaites (2008). Para todos os efeitos, a Bósnia é um membro das Nações Unidas; entretanto, de fato é mais do que isso, Bósnia é o primeiro estado na UE, mesmo não sendo um membro, no qual a soberania foi transferida para Bruxelas. Isto posto, a União Europeia provém seu governo; o *High Representative* é um funcionário da UE e um representante especial deste ator na Bósnia. Este administrador tem poder de impor legislação direta bem como de demitir um oficial eleito do governo, além de funcionários civis do governo. Essas políticas e prioridades da “*European partnership*” são impostas diretamente pelo *European Directorate for Integration*. A UE também dirige a força policial e gerencia as negociações da Bósnia com o Banco Mundial. O autor ainda ressalta que basta observar a bandeira do país que é possível ver semelhanças com a bandeira da União Europeia (estrelas e cor de fundo). Mesmo diante de todas essas questões, a UE se distancia de qualquer responsabilidade pelo poder exercido sobre o país, formalmente o país é um membro independente das Nações Unidas e bem distante de cumprir todos os requisitos para se tornar um membro da União Europeia²³ (Chandler, 2009. p.115).

²³ Até o presente momento, a Bósnia ainda não é um membro da União Europeia. Em 2016, houve uma resposta positiva a candidatura Bósnia, no entanto, ainda estão em fase de negociações. Fonte: http://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/uniao-europeia/detalhe/uniao_europeia_abre_caminho_a_adexao_da_bosnia
https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt

PARTE III: RISCO, GOVERNANÇA E REFLEXIVIDADE: SUPRESSÃO DE DIREITOS E LIBERDADES EM NOME DA SEGURANÇA.

10. CAPÍTULO III - RISCO, GOVERNANÇA E REFLEXIVIDADE: SUPRESSÃO DE DIREITOS EM NOME DA SEGURANÇA.

O objetivo desse capítulo é utilizar os conceitos trazidos pela Teoria da Sociedade de Risco, como por exemplo risco, reflexividade, governança dos riscos, com a finalidade de analisar o *statebuilding* bósnio realizado pela comunidade internacional com enfoque no papel desempenhado pela União Europeia. Nosso argumento é o de que a UE, em um contexto de poder dentro da Sociedade de Risco, percebeu nas suas fronteiras a leste um risco à sua segurança. Nesta celeuma, utilizando-se de toda a sua influência relevância no cenário internacional a União Europeia começa um plano para reconstruir a Bósnia, entretanto, dessa decisão surgem efeitos reflexivos como, por exemplo, o que Chandler (2005) trata como soberania compartilhada, o primeiro caso dentro da UE, mesmo não sendo a Bósnia um membro, em que um país tem sua soberania transferida para Bruxelas, demonstrando o caráter reflexivo da Sociedade de Risco e também as características injustas que permeiam o risco. Por essa razão, o caso em tela é paradigmático, desde o que Kaldor (2012) chama de Nova Guerra, até pelo formato em que se deu a operação de *statebuilding*, sendo assim, mostra-se um estudo de caso promissor para conectar as Relações Internacionais com a Teoria da Sociedade de Risco de Beck.

Diante do exposto, é possível fazer o *link* entre Sociedade de Risco e *Statebuilding*, no caso em tela o realizado na Bósnia, em diversos pontos. Primeiro, a atuação da comunidade internacional para celebrar um acordo de paz prolixo, com a imposição de uma constituição, concedendo a comunidade internacional uma grande flexibilidade de atuação, enquanto torna o sistema político interno estático, de difícil reforma. Essa flexibilização permitiu que um controle informal fosse estabelecido no país, informal porque legalmente a Bósnia era um país soberano. Entretanto, a realidade no terreno era outra, altamente dependente do OHR, os *statebuilders*, como afirma Richmond (2006), culpavam o baixo engajamento dos nacionais bósnios como resultado do aumento de poder e atuação do OHR, no entanto, não houve tratativas sobre uma mudança de rumo. Nesse sentido, a baixa adesão também ressalta a falta de legitimidade sentida pelos Bósnios durante todo o processo de *statebuilding*, o que demonstra, por sua

vez, que as políticas *top-down* tinham como objetivo construir instituições fortes e não formar cidadãos capazes de atuar e se envolver na vida política do país. Por fim, a atuação internacional fere, entre outros princípios, o disposto na *Paris Declaration on Aid and Effectiveness* de 2005, quando não permite a Bósnia gozar de seu *ownership* para aplicar os recursos recebidos nas áreas prioritárias ao país.

11. PROCESSO DE *STATEBUILDING* BÓSNIO À LUZ DA TEORIA DA SOCIEDADE DE RISCO

A análise do caso bósnio frente a Teoria da Sociedade de Risco será feita nas seguintes dimensões: o primeiro diz respeito ao risco e a encenação destes, em seguida temos a Modernidade Reflexiva e por fim, governança dos riscos e a segurança reflexiva.

No aspecto a ser analisado, Governança dos Riscos, podemos incluir desde o Tratado de Dayton até a operação de paz realizada pelos atores internacionais, houve então a tentativa de administrar os riscos, a qual consequentemente gerou mais riscos. O Tratado na busca por equilíbrio após a sua instituição valeu-se de diversos anexos os quais buscavam reequilibrar a proposta de paz com aquilo que a comunidade internacional buscava. Entretanto, com a instituição de uma administração internacional na Bósnia, com o poder máximo sendo exercido pelo *Office Of The High Representative* demonstra um forte indício de que o que se buscava na Bósnia era a segurança e não emancipação de sua população, no mesmo sentido, muitos autores defendem que a busca era por instituições sólidas, não instituições participativas. Essa característica injusta do risco, o sacrifício de direitos e liberdades individuais em nome da segurança-estabilidade, assim, há a negação de qualquer liberdade, igualdade e justiça (Beck, 2015).

11.1 Influências da Modernidade Reflexiva

Já quando analisamos a guerra da Bósnia em paralelo com a modernidade reflexiva, esta guarda relação com o colapso da Iugoslávia e com a proliferação de novas redes de proteção e cooperação, a exemplo da UE. Como visto nas secções anteriores, a Iugoslávia era considerada a mais liberal dos regimes comunistas e

uma forte candidata a futuro membro da UE (Kaldor, 2012). Entretanto, com o colapso da Iugoslávia as redes de proteção forjadas até aquele momento ruíram e o que mantinha os diferentes povos unidos sob uma mesma bandeira deixou de fazer efeito, dessa forma, iniciou-se um processo de formação de novas redes de proteção, principalmente, baseadas na autodeterminação, como no caso Bósnia (Bourg e Shoup, 1999). Ademais, os indivíduos que se apoiavam nas estruturas do Estado (Beck, Giddens e Lash, 1997), quando se viram desamparados, pois essas instituições já não mais existiam, passaram a buscar alternativas em outros agrupamentos, assim começa a atomização dos indivíduos em grupos identitários, étnicos. As diferenças que anteriormente agregavam valor à uma Bósnia pluralista, a qual, como vimos, não tinha uma herança belicosa (Bourg e Shoup, 1999), se transformaram em motivos de discórdia, o antigo compatriota é elevado ao status de inimigo e sua existência se torna um risco a existência daquele que não compartilha do mesmo *background* étnico; há um estado generalizado de guerra dirigida às populações civis.

Há, portanto, a transição de uma Sociedade de Primeira Modernidade para uma Sociedade de Modernidade Reflexiva, no entanto, a forma abrupta com que esse processo de desencaixe ocorreu deixou um rastro de incoerência social, rompendo com as redes de proteção existentes. Assim, ao mesmo tempo em que existe a ideia de um “nós” abstrato, coexiste uma reflexão do indivíduo a respeito das estruturas em que está inserido, mas essa reflexão está apoiada em um discurso étnico de pertencimento à questão étnica. Por essa razão, há a negação da pluralidade de estilos de vida, esta suportada pelo discurso nacionalista no qual o outro se torna uma ameaça (Giddens e Fiker, 1991).

Outro indício do processo de desencaixe é a primazia da ação sobre as estruturas, esta discussão se cristaliza quando há a proliferação de pequenos grupos armados, gangues (Kaldor, 2012) mesmo que apoiados nas questões étnicas, mas que refletem a primazia da ação frente ao monopólio das instituições.

Importante notar que o caso em tela, demonstra que uma Sociedade de Primeira Modernidade pode ainda sofrer os efeitos da Modernidade Reflexiva, mesmo sem ter terminado o processo de transição. Vez que os riscos são globais, não fronteiriços, a Bósnia pode ser um bom exemplo de uma sociedade que não completou o processo de transição de uma Sociedade de Primeira Modernidade

para uma Sociedade de Modernidade Reflexiva. Essa constatação corrobora com o Beck (2015) quando afirma que os riscos não são aceites, mas sim impostos.

O potencial destrutivo da guerra, bem como a sua violência e massivas violações de Direitos Humanos mostraram à comunidade internacional que os efeitos daquele conflito poderiam ser imprevisíveis. Nesse momento de extremos é que a comunidade internacional toma ações também extremas, como a administração internacional ou para alguns autores, soberania compartilhada.

Beck (2015) afirma que quanto mais o risco foge dos métodos tradicionais de análise, mais destrutivo ele se torna. Neste sentido da insuficiência dos métodos tradicionais de análise do fenômeno, Kaldor (2012) afirma que a Europa acreditou que estava imune a situações semelhantes à da Bósnia e por isso demorou a agir. Por isso, diante de uma incógnita no meio da Europa, combinada com uma guerra étnica que custou a vida de centenas de milhares de pessoas, as ações tomadas pela comunidade internacional não poderiam ser brandas. O alto risco, nesse caso, justificou e legitimou o sacrifício de direitos e liberdades individuais em nome da segurança e estabilidade.

A pergunta que alguns autores fazem é: que tipo de Estado se pretendeu criar com Dayton? Ao que tudo indica, Dayton foi um acordo com o objetivo de acabar com a guerra e não criar um Estado (Chandler, 2005; 2009) a noção de paz negativa aqui predomina, ou seja, a paz como simples ausência de guerra. Ao nosso ver, este é um dos principais defeitos do acordo de Dayton, priorizar a criação de instituições liberais fortes ao invés de representativas.

11.2 O Risco no caso Bósnio

No caso em tela, a União Europeia decidiu por sua capacidade de investimento, de investigação (científica) e bélica, que as fronteiras a leste representavam um risco, esta ideia foi amalgamada pelos discursos e ações políticas, como visto nos capítulos anteriores. Contrariamente com essas medidas, novos riscos surgiram, princípios básicos das Relações Internacionais e do Direito Internacional foram cerceados em nome da segurança, a exemplo do princípio da soberania, *ownership* e autodeterminação dos povos. Esta questão, mostra a realidade injusta da Sociedade de Risco Global, a qual abordaremos adiante.

Primeiramente, o caso em tela guarda grandes e importantes questões as quais transcendem em muitos pontos os conceitos de soberania, Estado-nação. Isto se deve ao fato de que o *statebuilding* pode ser tão invasivo quanto políticas de império (Chandler, 2009). O caso da Bósnia é uma cristalização das críticas feitas pela academia ao instituto em questão (Mac Ginty, 2011).

Entretanto, Chandler (2005) afirma que o *statebuilding* colocado em prática na Bósnia é um modelo a ser seguido pela comunidade internacional, não uma exceção. Isto se deve a uma série de fatores, como por exemplo, a baixa exposição dos *statebuilders* no processo de reconstrução dos Estados, bem como a possibilidade de exercer políticas de império enquanto negam as mesmas. Na nossa perspectiva, a pouca exposição dos envolvidos no processo de *statebuilding* só favorece as estruturas desiguais da Sociedade de Risco, pois, não privilegia a emancipação das populações locais e mantém a negação da igualdade e liberdade.

Encenação como visto é uma questão importante do espectro do risco, isso se deve ao fato de que atualmente já não é suficiente apresentar dados, pesquisas sobre um determinado tema se não levarmos em conta a percepção do indivíduo sobre aquela questão (Beck, 2015). No entanto, na Sociedade de Risco, o risco é elemento constante, esse estado de ameaça tem como consequência o medo projetado nos indivíduos, a esse respeito Beck (2015) afirma que:

O medo determina o sentimento existencial. A prioridade máxima na escala de valores é atribuída à segurança, que suplanta a liberdade e a igualdade. Verifica-se um agravamento das leis, um <<totalitarismo da defesa contra os perigos>> aparentemente razoável (Beck, 2015. p. 262)

Dessa forma, o que se extrai da conclusão de Beck (2015) é a primazia da segurança sobre demais componentes de um Estado democrático de direito. A consequência do fenômeno da priorização da segurança é o agravamento de leis, tomada de medidas extremas em nome da segurança, no caso em tela, uma politização de assuntos não relacionados à segurança, mas que ganham uma roupagem como se fossem e que justificam a subtração de direitos no povo bósnio. Este debate está intrinsecamente ligado ao conceito de securitização que, como Neal (2009) afirma, o instituto da securitização é utilizado para legitimar legislações, políticas e práticas que não seriam aceitas em outro contexto.

A caso em tela é paradigmático em vários sentidos, um conflito étnico sangrento no meio da Europa com a população civil como alvo, sem uma frente de batalha única. Para o ocidente, também pode representar o colapso do regime soviético e o golpe final contra um inimigo (socialismo) vencido. Esses fatores combinados demandaram uma ação não convencional da comunidade internacional.

Esta ação, se consolida no tratado de Dayton e nos órgãos *ad hoc* criados para que a comunidade internacional pudesse administrar o país sem que a Bósnia recebesse o status de protetorado internacional.

11.3 Acordo de Paz de Dayton como ferramenta da Governança dos Riscos

Freitas (2007) afirma que o modelo de administração internacional posto em prática na Bósnia tem ao menos duas fraquezas. A primeira consiste no fato de que houve pouca pressão para que as partes pudessem resolver o litígio de forma pacífica e assim resolver as suas divergências para administrar o país também de forma pacífica. Isto aconteceu porque no começo a autoridade internacional tentou compensar a inação dos beligerantes, o que resultou em um envolvimento excessivo nos assuntos domésticos (Freitas, 2007. p.4).

Chandler (2005) é mais severo nas críticas ao tratado de Dayton. Assim, ele afirma a influência do tratado foi tão preponderante na Bósnia pós-guerra, que para o autor, houve uma marginalização, durante o processo político, da população Bósnia, seus representantes eleitos e os órgãos foram contornados pela criação de mecanismos *ad hoc* sob a interferência direta e indireta da União Europeia (Chandler, 2005. p.19).

Esse, na nossa perspectiva, pode ser um dos efeitos reflexivos da tratativa de gestão dos riscos, principalmente após um conflito de natureza étnico e que os envolvidos na limpeza étnica também seriam os mesmo a administrar o país. A esse respeito, Freitas (2007) afirma que:

Uma das principais marcas da implementação da paz na Bósnia é o exercício por parte dos mediadores externos de uma autoridade internacional para responder ao não comprometimento das partes diretamente envolvidas com o Acordo de Dayton, especialmente em

questões ligadas à reunificação. Este modelo tem como principal estratégia a submissão da soberania da Bósnia à autoridade internacional, em curto prazo, de modo a garantir o estabelecimento de uma fundação política sólida para o país, no longo termo (Freitas, 2007. p. 5)

Para Chandler (2005; 2007), esse modelo de submissão da soberania é chamado de soberania compartilhada, sendo, neste caso, o primeiro exemplo de um país que transfere sua soberania para Bruxelas.

Na perspectiva do autor, a Bósnia estava se tornando um modelo para a regulamentação internacional em casos de pós-conflito e não uma exceção, ele exemplifica que um processo similar também foi recomendado para o Kosovo, isso porque uma “independência sem plena soberania” apoiado pela UE ou pela ONU exime os *statebuilders* da sua responsabilidade formal com o processo de reconstrução dos Estados. Segundo ele, a próxima etapa para o Kosovo é a da "soberania guiada", onde a influência da UE, como um "parceiro" formal, será direcionada através das negociações de adesão, sendo a fase final a "soberania compartilhada", quando o Kosovo reivindicar a adesão à UE. Dessa forma, soberania, diante dos desafios do *statebuilding* como forma de garantir a segurança, foi suspensa em alguns Estados como Camboja, Bósnia, Kosovo e Timor Leste (Chandler, 2005. p. 20).

O relatório de 2005 do *International Commission on the Balkans* recomendou que a UE assumisse a administração direta dos Estados dos Balcãs ao invés de seguir a linha tradicional de assistência e suporte. O supracitado relatório, argumenta que os Estados sem soberania completa são a solução para o falhanço dos projetos de *Statebuilding* nos Balcãs (ICB, 2005).

Na visão de Stephen Krasner (2004), a soberania compartilhada evitaria problemas relacionados ao curto prazo recorrentes nas administrações internacionais, ele então disserta sobre a celebração de “parcerias” que ataquem informalmente os direitos de soberania. Desta maneira, para fins políticos a melhor denominação seria parceria ao invés de soberania compartilhada, isto permitiria o engajamento político ao dizer uma coisa e fazer outra. A soberania compartilhada ou parcerias permitiriam que os líderes políticos adotassem a soberania, tendo em vista que esses acordos seriam legitimados pela soberania legal internacional do Estado em reconstrução, ao mesmo tempo em que violaria a autonomia, princípio fundamental da soberania. Essa legitimação permitiria aos

atores esconder o fato de que seu comportamento seria inconsistente com seus princípios (Krasner, 2004. p. 204). A inconsistência trazida pelo autor resta clara quando tratamos do papel da União Europeia no caso em tela.

O acordo de Dayton, firmado pelas partes conflitantes em 1995, foi feito para acabar com o conflito e não criar um Estado (Chandler, 2005). Nesta celeuma, pode-se observar a falta de conexão das políticas pretendidas pela comunidade internacional com as pretendidas pela comunidade local, o foco por diversas vezes é a segurança ao invés da emancipação, além disso, o *statebuilding* com sua natureza tecnocrática, na maioria dos casos, esbarra em modelos de reconstrução pré-definidos e não nas particularidades encontradas no terreno (Mac Ginty, 2011). Assim foi posto em prática o acordo de Dayton, com políticas *top-down*, a imposição de uma constituição, a retirada de autonomia na governança do Estado, que naquele momento emergia. Conforme dito anteriormente, Dayton teve como objetivo formar instituições sólidas e não instituições representativas. A ideia por trás dessa afirmação está na crença liberal de que instituições fortes podem garantir a paz. Entretanto, essa visão liberal de paz encontrou dificuldades na prática quando confrontada pela baixa adesão do povo Bósnio com o projeto de *statebuilding*.

Diante da impossibilidade dos *policy-makers* de terem sucesso na empreitada de *statebuilding* surgem afirmações de que o fracasso provém da disfuncionalidade política ou da fragilidade do Estado ao invés de avaliar as deficiências de suas próprias políticas, atitudes e prescrições. Segundo Richmond (2011) não houve nem a tentativa de capacitar os cidadãos materialmente, a fim de dar alguma substância aos direitos que seu estado deveria proteger, ou permitir que sua agência política transcenda o impasse político agora antigo (Richmond, 2011. p. 71–72). Assim, a UE na Bósnia tomou controle das instituições nacionais privilegiando a segurança das suas fronteiras ao invés da emancipação do país e ainda o fez enquanto negava a sua responsabilidade enquanto *state-builder* (Chandler, 2005, 2009; Richmond, 2006).

Essa questão quando analisada sob o prisma da Sociedade de Risco, pode ser compreendida pela perspectiva da encenação dos riscos e também pelas dinâmicas de poder inerentes ao fenômeno do risco. Assim, a transferência da soberania para Bruxelas e endossada de forma tácita pela comunidade

internacional, resulta na mitigação do princípio da autodenominação dos povos em nome da segurança, resultado é como aduz Dimitrova (2011):

Portanto, a institucionalização sob a orientação da UE não pode levar à criação de instituições estáveis. A primeira razão para isso é que, no caso de capacidade administrativa, a UE não possui um modelo forte e coerente. A segunda e crucial razão é que, pelo menos em alguns casos, exercício de criação de instituições não leva em consideração as preferências dos atores políticos, que não têm a possibilidade de exercer um veto nos estados membros da UE (Dimitrova, 2011. p. 18. Tradução do autor²⁴).

Além disso, uma baixa adesão popular reflete a falta de legitimidade e a dificuldade da UE em exercer suas funções de *statebuilder* sem parecer que exerce funções de império (Chandler, 2005, 2007; Richmond, 2011).

Diante do exposto, a legitimidade aparente, fruto do risco no caso bósnio, confere ao Estado ou ao gestor político uma gama de atuação mais ampla (Abreu, 2013) assim, a legitimidade criada se apoia apenas em uma base construída sobre o medo, sem conter parâmetros essenciais para a legitimidade de um Estado democrático de Direito. Atuação da comunidade internacional fora do espectro convencional, confere maior controle para reduzir a margem de imprevisibilidade do risco, mais uma vez, este fenômeno gera perguntas e questionamentos sobre a legitimidade das ações.

A respeito da gestão dos riscos, com a nova modernidade um novo papel foi dado aos Estados, neste caso, a União Europeia é alçada ao patamar de gestor de riscos (Giddens e Fiker, 1991; Beck, Giddens e Lash, 1997; Beck, 2011, 2015). A forma como a UE desempenhou seu papel no Leste elucida esta questão, ao estender seu braço para o Leste a UE, está agindo como um verdadeiro gestor de riscos, neste caso, a tentativa de proteger as fronteiras bem como de proteger a integridade do “sistema Schengen” legitimou a atuação deste ator. Entretanto, como visto, a dinâmica reflexiva da modernidade e do risco transcende a atuação

²⁴ Therefore, institution building under the guidance of the EU may not lead to the creation of lasting and stable institutions. The first reason for this is that in the case of administrative capacity the EU does not have a strong and coherent model. The second and crucial reason is that, at least in some cases, the institution building exercise fails to take into account the preferences of domestic political actors, which do not have the possibility of exercising a veto as they would in EU member states (Dimitrova, 2011. p. 18).

do órgão, “não há risco zero”, dessa forma, a ação gerou novos riscos, bem como mostrou o lado desigual do risco ao “suprimir direitos e princípios” do Direito e das Relações Internacionais.

Naquele momento da atuação europeia, por todas as razões que permeavam o conflito e particularidades no terreno, buscou-se o balanço entre o limite em que a periculosidade não ultrapassasse as vantagens e as necessidades relacionadas com aquela atividade (Abreu, 2013).

Hoje, vinte e quatro anos desde a assinatura do acordo de paz, a Bósnia está longe de ser um Estado desenvolvido. Enfrenta altos índices de desemprego, em janeiro de 2019 a taxa de desemprego estava em 33%, ou seja, um terço da população²⁵, sendo o desemprego entre os jovens de quase 60%. Além disso, o país sofre com um sistema político burocrático e que não facilita a implementação de reformas, tendo em vista que há a necessidade da maioria dos votos dos três povos constituintes para aprovar reformas constitucionais. Mais de 7 mil candidatos concorrem para 518 postos políticos, sendo três vagas para presidentes. O governo é parlamentar com aproximadamente 260 ministros e 700 legisladores²⁶. O país ainda conta com um sistema presidencialista com três presidentes, os quais representam as três etnias, que alternam no cargo de oito em oito meses. As contradições ficam ainda mais evidentes quando no momento da eleição, a lei impede que um croata ou um bósnio vivendo na República Srpska vote em alguém da sua etnia, ou seja, devem votar apenas em um representante sérvio. O mesmo ocorre com um sérvio vivendo na federação que não pode votar em alguém da sua etnia. Também há o problema da falta de representatividade, em um país com 3.5 milhões de pessoas, sendo 3.3 milhões aptas a votar, mas apenas 50% dos eleitores são esperados a exercerem seu direito a voto.

Dessa forma, se o objetivo do processo de *statebuilding* era atingir a paz e cravar a segurança das fronteiras do leste da Europa, podemos dizer que a

²⁵ Fonte Bosnia and Herzegovina Unemployment Rate | 2019 | Data | Chart | Calendar [WWW Document], 2019. URL <https://tradingeconomics.com/bosnia-and-herzegovina/unemployment-rate> <último acesso em 09 de julho de 2019>.

²⁶ Fonte: Al Jazeera English, 2018. BA Bosnia: the country with three presidents | Al Jazeera English. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vYR8-LBVnZw>. <Último acesso em 09 de julho de 2019>

empreitada foi um sucesso. Entretanto, se objetivo era criar um Estado funcional, inclusivo e representativo, capaz de tornar-se um membro da União Europeia em poucos anos, o projeto de reconstrução falhou.

CONCLUSÕES

A presente dissertação buscou entender de que forma a Teoria da Sociedade de Risco pôde contribuir para a análise do processo de *statebuilding* promovido em território bósnio. Além disso, analisou-se o papel desempenhado pela União Europeia no caso em questão.

O trabalho foi dividido em três capítulos, sendo o primeiro deles a respeito da Teoria da Sociedade de Risco e dos conceitos basilares que posteriormente foram utilizados para a análise do caso Bósnio. Dessa forma, foram apresentados os seguintes conceitos: a) Modernidade Reflexiva; b) Risco; c) Encenação e Percepção de Riscos; d) Segurança Reflexiva; e) Governança dos Riscos. A escolha desses se deu na intenção de abordar o início, meio e “fim” dos riscos, uma vez que a Modernidade Reflexiva nos contextualiza do surgimento dos riscos e a Governança, do fim com o conseqüente reinício dos riscos. Destacamos que a Teoria da Sociedade de Risco evoluiu de forma exponencial nos últimos anos e acabou por ser alçada ao patamar de “Sociologia do Risco” diante disso, abordar a Teoria nos mínimos detalhes, com todos os conceitos trazidos por Beck, se mostrou uma tarefa deveras hercúlea, por isso da restrição aos conceitos apresentados nesse trabalho. Quando Beck (2015) disserta a respeito da priorização da segurança na sociedade de risco, na nossa visão, também pode ser entendida como estabilidade, segurança econômica, por exemplo. A consequência disso é que os indivíduos buscam além da segurança, enquanto relativa à sua segurança física, estabilidade, a possibilidade de perceber e interpretar os fenômenos ao seu redor sem que estes escapem do seu entendimento.

No segundo capítulo, tratamos a respeito do *statebuilding* e deste processo realizado na Bósnia. Assim, tratamos desde a origem deste instituto passando pelos conceitos de estados frágeis e falhados até as questões de legitimidade e *ownership* no *statebuilding*. O que se extrai dessa seção é a importância de que o *statebuilding* seja feito de forma responsável, dialogando com as necessidades da população local, priorizando a formação de indivíduos com capacidade política e em seguida partir para a construção de instituições sólidas. Em seguida no mesmo capítulo, dissertamos a respeito do *statebuilding* bósnio, fizemos uma breve contextualização histórica sobre a guerra da Bósnia; Tratado de Paz de Dayton;

participação do OHR sendo este, na nossa visão, um dos principais pontos que demonstram como as dinâmicas da Sociedade de Risco afetaram a Bósnia, ou seja, um órgão *ad hoc*, administrado pela comunidade internacional, com a capacidade de delimitar seus próprios poderes, estabelecer decisões vinculativas e até mesmo *ignorar* decisões da Suprema Corte Bósnia. Restou claro que a atuação do OHR após os anos 2000 foi altamente influenciada pela União Europeia, esta afirmação corroborou o papel da UE dentro do risco: gestora de riscos ao mesmo tempo que é também uma promotora de riscos. Além disso, a análise dos documentos do CARDS de 2002 a 2006 mostrou que a prioridade da UE era a formação e fortalecimento de instituições ao invés de formação de pessoal qualificado. Parte relevante deste segundo capítulo são os trabalhos de Chandler (2005; 2007) o qual faz análises importantes sobre a atuação europeia no Leste, as críticas do autor ao modelo implementado pela União Europeia vão no sentido de que a UE exerce seu poder de império na região ao menos tempo que tenta negar que o exerce. Na nossa visão, essas críticas de Chandler possibilitaram o *link* entre Sociedade de Risco e o caso Bósnio, principalmente, quando falamos de relações de poder na Sociedade de Risco e as questões de encenação.

No terceiro e último capítulo, tentamos aplicar os conceitos de risco ao caso bósnio de forma mais direta e clara, conectando as duas questões de forma mais direta do que as simples citações deixadas ao longo do trabalho. A nossa conclusão é a de que a Teoria da Sociedade de Risco pode sim contribuir para expandir os horizontes de análise do caso Bósnio. Assim, a maioria dos conceitos escolhidos da teoria foram utilizados para entender o processo de *statebuilding* à luz do risco. O que é possível de aplicação e análise no caso bósnio seriam as dinâmicas de poder envolvendo risco, ou seja, a capacidade dos atores hegemônicos de estabelecer os riscos envolvidos em todo o processo, assim como a encenação desses riscos e como este processo influencia as ações políticas para a governança dos mesmos. Outrossim, observar-se que as consequências do fenômeno do risco guardam grandes relações com a sua percepção, ou seja, como o indivíduo percebe e processa os acontecimentos que presencia, no caso em análise, uma guerra sangrenta em um país dividido etnicamente, um Estado praticamente colapsado com redes de proteção ruídas, essa combinação de fatores promoveu uma legitimidade para a comunidade internacional realizar um projeto de

reconstrução de um Estado priorizando instituições liberais ao invés de emancipação e participação popular, compartilhando da soberania do país e interferindo em questões internas.

Os efeitos reflexivos da atuação podem ser notados até os dias atuais, 25 anos após a assinatura do acordo: altas taxas de desemprego, êxodo populacional, um sistema político tão complexo, caro e ineficiente que não permite abertura para reformas, porque qualquer tentativa de reforma esbarra na constituição imposta pela comunidade internacional. A paz foi estabelecida, sim. No entanto, ela deveria ter sido apenas o começo de um longo processo de autonomia, emancipação para, dessa forma, forjar uma identidade nacional que pudesse transcender a divisão étnica.

Entretanto, a aplicação dessa teoria nas Relações Internacionais carece de ferramentas que até mesmo escaparam da análise de Beck. Além disso, houve a dificuldade de caracterizar o que seria risco em relação à Bósnia. Não há talvez que se falar em risco como na Tipologia promovida por Beck (2015), risco nesse caso não seria uma ameaça como mudanças climáticas, terrorismo etc. A falta de ferramentas de análise que se adequassem ao objeto foram percebidas. Ademais, compreende-se que o risco está presente no cotidiano, nas vidas comuns dos indivíduos, no entanto, transformar tudo em risco nos parece um cenário demasiado Orwelliano. Na mesma esteira, Rasmussen (2001) ao tratar do efeito da Teoria da Sociedade de Risco nas questões de segurança afirma que a Teoria faz com que haja a ampliação do conceito de segurança para além da segurança per se, entretanto, acreditamos que essa afirmação deva ser utilizada com parcimônia, pois, caso tratemos outras questões não relacionadas à segurança como se fossem, podemos entrar no âmbito da securitização.

O papel da União Europeia no processo de reconstrução da Bósnia nos suscita a dúvida se UE exerce suas funções como *statebuilder* ou como império (Chandler 2005; 2009) a resposta é complexa, pois, o posicionamento da UE em relação à Bósnia sofreu alterações com o tempo. Como vimos, planos diversos com enfoques diferentes foram colocados em prática até que o relatório ICB (2005) clama para a UE assumir de vez o controle, em uma espécie de soberania compartilhada, vez que os países dos Balcãs não poderiam gozar do “luxo” de uma democracia competitiva. Além disso, a influência Europeia no processo é tão

determinante que o Alto Representante tinha a prerrogativa de demitir funcionários eleitos do governo desde que esses estivessem envolvidos em retóricas que ofendessem os Direitos Humanos ou fossem envolvidos com os crimes de guerra, no entanto, não houve direito a contraditório e ampla defesa, princípios básicos constantes em qualquer Estado de direito. Por fim, até mesmo a bandeira do país foi influenciada pela bandeira da UE. O *Office to the High Representative* que supostamente funcionaria até meados dos anos 2000, ainda continua ativo o que demonstra que a soberania compartilhada ou tutela informal da Bósnia permanece. Diante disso, podemos concluir que o papel da UE frente ao risco é de gestora de riscos e na dinâmica reflexiva, uma promotora de riscos.

As dificuldades enfrentadas no desenvolvimento deste trabalho foram inúmeras, principalmente por se tratar de uma corrente sociológica aplicada as Relações Internacionais, a escassez de fonte sobre risco nas RI's também contribuiu por tornar esse processo demorado e custoso, de um ponto de vista acadêmico e de saúde mental. Acredito que para futuros trabalhos de pesquisa que busquem aplicar a Teoria da Sociedade de Risco nas Relações Internacionais será necessário um refinamento dos conceitos para posteriormente melhor utiliza-los. Outro empecilho está na dependência dos trabalhos de Beck, o autor é enfático e muito categórico na sua argumentação. O resultado disto é que durante as citações, principalmente as indiretas, a argumentação categórica pode parecer de nossa autoria, no entanto, estamos apenas transcrevendo a ideia tal como o autor faz. Em conclusão, esperamos que o presente trabalho contribua de alguma forma para uma maior aplicação da Teoria da Sociedade de Risco nas Relações Internacionais e também para uma nova perspectiva do caso Bósnio, sendo este um caso tão interessante e repleto de contradições nos mais diversos níveis.

Referências Bibliográficas

- A Never-Ending Accession Process? Bosnia and Herzegovina's long road to the EU [WWW Document], n.d. . Green European Journal. URL <https://www.greeneuropeanjournal.eu/a-never-ending-accession-process-bosnia-and-herzegovinas-long-road-to-the-eu/> (accessed 5.21.19).
- Abreu, Amanda Moniz de. **Os Crimes de Perigo Abstrato na Sociedade Global de Risco. Trabalho de Conclusão de Curso**. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2013.
- Aguilar, Sérgio Luiz Cruz. **Segurança Pública e as Operações de Construção da Paz Pós-Conflitos Armados**. Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Paulista, 2012.
- Al Jazeera English. BA **Bosnia: the country with three presidents | Al Jazeera English**.2018. [Consultado em 09/07/2019] Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vYR8-LBVnZw>>
- Alonso, Angela; GUIMARAES, Nadya Araujo. **Entrevista com Charles Tilly**. [Em linha]. 2004, vol.16, n.2. ISSN 1809-4554. [Consultado em 15/09/2015] Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v16n2/v16n2a12.pdf>>. (p.289-297)
- Banning, T. **The 'Bonn Powers' of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment**. 2014. Goettingen Journal of International Law; Vol. 6 no. 2, page 259302. Disponível em: <<https://doi.org/10.3249/1868-1581-6-2-banning>>
- Bauman, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- _____. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- Beck, U., 2015. **A Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida**, 1º. ed. Edições70, Lisboa, Portugal.
- Beck, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. Rio de Janeiro: Editora 34, 2011.
- Beck; Giddens; Lash. **Modernização Reflexiva; política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.
- Bildt, C., 1998. **Peace Journey: The Struggle for Peace in Bosnia**. Weidenfeld and Nicolson.
- Boas, M., Jennings, K.M., 2007. **'Failed States' and 'State Failure': Threats or Opportunities?** Globalizations 4, 475–485. <https://doi.org/10.1080/14747730701695729>
- Bose, S., 2005. **The Bosnian State a decade after Dayton**. International Peacekeeping 12, 322–335. <https://doi.org/10.1080/13533310500074028>
- Boutros-Ghali, Boutros (1992) **"An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping"**, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992.
- Burg, S.L., Shoup, P., 1999. **The war in Bosnia-Herzegovina: ethnic conflict and international intervention**. M.E. Sharpe, Armonk, N.Y.

- Call, C.T., 2008. **The Fallacy of the ‘Failed State.’** *Third World Quarterly* 29, 1491–1507. <https://doi.org/10.1080/01436590802544207>
- Call, C.T., 2011. **Beyond the ‘failed state’: Toward conceptual alternatives.** *European Journal of International Relations* 17, 303–326. <https://doi.org/10.1177/1354066109353137>
- Caplan, R., 2000. **Assessing the Dayton Accord: The structural weaknesses of the general framework agreement for peace in Bosnia and Herzegovina.** *Diplomacy & Statecraft* 11, 213–232. <https://doi.org/10.1080/09592290008406163>
- Castells, Manuel (2017) *Ruptura: A Crise da Democracia Liberal*. Zahar.
- Cepik, M., 1984. **Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e conseqüências políticas.** *Novos Estudos Cebrap* 36–46.
- Challenges of Liberal Peace and Statebuilding in Divided Societies [WWW Document], n.d. . ACCORD. URL <https://www.accord.org.za/conflict-trends/challenges-liberal-peace-statebuilding-divided-societies/> (accessed 1.5.19).
- Chandler, D., 2005. **From Dayton to Europe.** *International Peacekeeping* 12, 336–349.
- Chandler, D., 2007. **EU Statebuilding: Securing the Liberal Peace through EU Enlargement.** *Global Society* 21, 593–607. <https://doi.org/10.1080/13600820701562850>
- Chandler, David (2009). **EU Statebuilding: Securing the Liberal Peace through EU enlargement.** *The Liberal Peace and Post-War Reconstruction*. London: Routledge, pp.103-117.
- Chandler, David G. (2001) “**The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped A New Humanitarian Agenda**” *Human Rights Quarterly* 23(3): 678-700.
- Cohen, R., Van Hear, N., 2017. **Visions of Refugia: territorial and transnational solutions to mass displacement.** *Planning Theory & Practice* 18, 494–504. <https://doi.org/10.1080/14649357.2017.1330233>
- Commission, E. 2000. *European Union Road Map. Steps to be taken by Bosnia and Herzegovina to prepare for a launch of a Feasibility Study - European Commission.* URL <https://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadMap.pdf>.
- Commission, E. 2016. **Bosnia and Herzegovina** [WWW Document]. *European Neighborhood Policy And Enlargement Negotiations - European Commission.* Available: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina_en (accessed 22 May 2019).
- Commission, E. 2017. **Bosnia and Herzegovina and the EU** [WWW Document]. *EEAS - European External Action Service - European Commission.* URL https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27560/bosnia-and-herzegovina-and-eu_en (accessed 22 May 2019).
- Commission, E. **Regional Strategy Paper 2002–2006: CARDS Assistance Programme to the Western Balkans**, European Commission, available: http://www.reliefweb.int/library/documents/2001/ec_balkans_22oct.pdf.> (accessed 1 June 2019).

- de Toledo Gomes, A., 2014. **Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre peacebuilding**. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD 2, 46–76.
- Decision imposing the BiH Law on Standardisation, introducing EU standards | Office of the High Representative [WWW Document], n.d. URL <<http://www.ohr.int/?p=67989>> (accessed 16 Jun 2019).
- Decision imposing the Law on Citizenship of BiH | Office of the High Representative [WWW Document], n.d. URL <<http://www.ohr.int/?p=67204>> (accessed 16 Jun 2019).
- Dimitrova, A., 2002. **Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement**. West European Politics 25, 171–190. <<https://doi.org/10.1080/713601647>>
- Etcheverry, D., Jardim, D., 2009. **Entrevista com Aihwa Ong. Horizontes Antropológicos** 15, 321–328. <<https://doi.org/10.1590/S0104-71832009000100013>>
- EU Member State Building in the Western Balkans, 2014. The UACES Blog.
- Europeia, U., 1992. **Tratado da união europeia**. Jornal Oficial nº C 191.
- EXAME. **2013 é o com mais conflitos armados desde a 2ª guerra** [Em linha]. 2014. [Consultado em 18/06/2019]. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/2013-e-o-com-mais-conflitos-armados-desde-a-2a-guerra/>>
- Freitas, Andréa., 2007. **O Acordo de Dayton na prática: a EAR, o processo de implementação do acordo de paz e suas contradições**. 1º Encontro Nacional da ABRI Segurança Internacional.
- Fukuyama, F., 2005. **State Building: Governance and World Order in the 21st Century**.
- G1. **Guerras entre Estados são cada vez mais raras no mundo, diz estudo - notícias em Mundo**. 2010; [Acessado em 06/08/2019] Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/07/querras-entre-estados-sao-cada-vez-mais-raras-no-mundo-diz-estudo.html>>
- Galtung, J. **Peace by peaceful means**. London, Sage, 1995. In: “An interview with Johan Galtung” by Donna J. McInnis, Soka University, <<http://langue.hyper.chubu.ac.jp/jalt/pub/tlt/96/nov/galtung.html>>, nov. 1996.
- Giddens, A., Fiker, R., 1991. **As conseqüências da modernidade**, 5. reimpr. ed. Ed. UNESP, São Paulo.
- Gonçalves, T., Valandro, C., Corbellini, M.D., 2013. **OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS: O ESTADO LIBERAL-DEMOCRÁTICO COMO NEXO ENTRE O DESENVOLVIMENTO E A SEGURANÇA HUMANA**. Revista Jovens Pesquisadores 3.
- Guivant, Julia S.; **A teoria da Sociedade de Risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia**. Estudos Sociedade e Agricultura. P. 95-112. 16 de abril 2001.
- Guzella, Tathiana Laiz. **A Expansão do Direito Penal e a Sociedade de Risco**. In: XVII Congresso Nacional do CONPEDI: XX anos da Constituição da República do Brasil: reconstrução, perspectiva e desafios. Brasília, 2008.

- Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. ISBN: 978-85-7840-019-4, p. 3070-3092.
- Hameiri, S., 2007. **Failed states or a failed paradigm?** State capacity and the limits of institutionalism. *Journal of International Relations and Development* 10, 122–149. <<https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800120>>
- Hansen, A.S., 1997. **Political legitimacy, confidence-building and the Dayton peace agreement.** *International Peacekeeping* 4, 74–90. <<https://doi.org/10.1080/13533319708413667>>
- ICB - International Commission on the Balkans. ***The Balkans in Europe's Future.*** 2005. Available from: <<http://www.balkan-commission.org/>> Último acesso 04 de abril de 2019.
- Interview: **Carlos Westendorp, High Representative in BiH** "Carlos Westendorp reveals his opinion about the Bosnian politicians" | Office of the High Representative [WWW Document], n.d. URL <http://www.ohr.int/?p=57484> (accessed 6.15.19).
- Juncos, A.E., 2005. **The EU's post-Conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: (re)Integrating the Balkans and/or (re)Inventing the EU?** 21.
- Juncos, A.E., 2012. **Member state-building versus peacebuilding: the contradictions of EU state-building in Bosnia and Herzegovina.** *East European Politics* 28, 58–75. <<https://doi.org/10.1080/13523279.2011.635650>>
- Kaldor, M., 2012. **New and old wars.** Polity Press. Cambridge [England]; Malden, MA.
- Keukeleire, S., Raube, K., 2013. **The security–development nexus and securitization in the EU's policies towards developing countries.** *Cambridge Review of International Affairs* 26, 556–572. <<https://doi.org/10.1080/09557571.2013.822851>>
- Krasner, Stephen (2004) **'Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsing and Failing States'**, Centre on Democracy, Development, and the Rule of Law/Stanford Institute on International Studies. Working Papers, No. 1, 2 November.
- Lemay-Hébert, N., Mathieu, X., 2014. **The OECD 's discourse on fragile states: expertise and the normalisation of knowledge production.** *Third World Quarterly* 35, 232–251. <<https://doi.org/10.1080/01436597.2014.878129>>
- Lobo-Guerrero, L., 2010. **The International Political Sociology of Risk.** Oxford Research Encyclopedia of International Studies. <<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.336>>
- Luhmann, N. 1993. **Risk: A Sociological Theory.** New York. Aldine-de Gruyter.
- Lupton, D. 1999. **Risk.** London. Routledge.
- Mac Ginty, R., Richmond, O.P., 2013. **The Local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace.** *Third World Quarterly* 34, 763–783. <<https://doi.org/10.1080/01436597.2013.800750>>
- Mac Ginty, Roger (2011). **International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace.** New York: Palgrave.
- Mandate. **Office of the High Representative.** 1995. [Accessed 8/10/2019] Disponible: <http://www.ohr.int/?page_id=1161>

- Mandelbaum, M., 2002. **The Ideas that Conquered the World**. Public Affairs, New York.
- Marquette, H., Beswick, D., 2011. **State Building, Security and Development: state building as a new development paradigm?** *Third World Quarterly* 32, 1703–1714. <https://doi.org/10.1080/01436597.2011.610565>
- Merlingen, M., Ostrauskaite, R., 2005. **Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Bosnia**. *Alternatives* 30, 297–323. <https://doi.org/10.1177/030437540503000303>
- Motta, Renata. **Sociologia de risco: globalizando a modernidade reflexiva**. *Sociologias* [online]. 2009, n.22, pp. 384-396. ISSN 1807-0337. Porto Alegre, ano 11, nº 22, jul./dez. 2009, p. 384-396. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n22/n22a15.pdf>> Acesso em: 25 de Julho de 2015.
- Mythen, G., 2004. **Ulrich Beck: a critical introduction to the risk society**. Pluto Press, London ; Sterling, Va.
- Nay, O., 2013. **Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids**. *International Political Science Review* 34, 326–341. <https://doi.org/10.1177/0192512113480054>
- Neal, A.W., 2009. **Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX**. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 47, 333–356. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x>
- Obsevador. **Extrema-direita ultrapassa SPD na Alemanha, torna-se segundo partido com mais intenções de voto**. 2018 [Acesso 06/08/2018]. Disponível em <<https://observador.pt/2018/02/19/extrema-direita-ultrapassa-spd-na-alemanha-torna-se-segundo-partido-com-mais-intencoes-de-voto/>>
- OECD Journal on Development, Volume 8 Issue 2 | OECD READ edition [WWW Document], n.d. . OECD iLibrary. URL http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/oecd-journal-on-development/volume-8/issue-2_journal_dev-v8-2-en (accessed 12.17.17).
- Oliveira, C.R., Peixoto, J., Góis, P., 2017. **A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias**. *Revista Brasileira de Estudos de População* 34, 73. <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0016>
- Op-ed by HR Valentin Inzko. **Not Enough Has Been Done with 22 Years of Peace**, 2017. . Office of the High Representative. URL <http://www.ohr.int/?p=98424> (accessed 4.9.19).
- Orbie, J., Del Biondo, K., 2015. **The European Union’s “Comprehensive Approach” in Chad: Securitisation and/or Compartmentalisation?** *Global Society* 29, 243–259. <https://doi.org/10.1080/13600826.2015.1024620>
- Osland, K.M., 2004. **The EU police mission in Bosnia and Herzegovina**. *International Peacekeeping* 11, 544–560. <https://doi.org/10.1080/1353331042000249091>
- Paris Declaration and Accra Agenda for Action - OECD [WWW Document], 2005. URL <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm> (accessed 7.11.19).
- Peace Implementation Council [WWW Document], n.d. . Office of the High

- Representative. URL http://www.ohr.int/?page_id=1220 (accessed 7.11.19)
- PIC Communiqué. **Political Declaration from Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council**. Sintra, 30 May 1997, §92, at www.ohr.int/docu/d970530a.htm.
- PIC Declaration – Annex, 1998. **Office of the High Representative**. URL <http://www.ohr.int/?p=54101> (accessed 5.29.19).
- PROFILE - UNITED NATIONS MISSION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA - (UNMIBH) [WWW Document], n.d. URL https://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unmibh_b.htm (accessed 5.27.19).
- Rasmussen, M. V., 2004. **'It Sounds Like a Riddle': Security Studies, the War on Terror and Risk**. *Millennium: Journal of International Studies* 33, 381–395. <https://doi.org/10.1177/03058298040330020601>
- Rasmussen, M.V., 2001. **Reflexive Security: NATO and International Risk Society**. *Millennium: Journal of International Studies* 30, 285–309. <https://doi.org/10.1177/03058298010300020901>
- Refugee population by country or territory of origin | Data [WWW Document], n.d. URL <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG.OR> (accessed 6.6.18).
- Refugees, U.N.H.C. for, n.d. *Figures at a Glance* [WWW Document]. UNHCR. URL <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (accessed 6.6.18).
- Response: The high representative for Bosnia still runs it like a feudal fiefdom | Opinion | The Guardian [WWW Document], n.d. URL <https://www.theguardian.com/commentisfree/2007/nov/20/russia.eu> (accessed 5.24.19).
- Richmond, O.P., 2005. **The Transformation of Peace**. Palgrave Macmillan UK, London. <https://doi.org/10.1057/9780230505070>
- Richmond, O.P., 2006. **The problem of peace: understanding the 'liberal peace.'** *Conflict, Security & Development* 6, 291–314. <https://doi.org/10.1080/14678800600933480>
- Richmond, O.P., 2011. *A post-liberal peace*, Routledge studies in peace and conflict resolution. Routledge, Milton Park, Abingdon, Oxon [England] ; New York.
- Rotberg, R.I., 2002. **The new nature of nation-state failure**. *The Washington Quarterly* 25, 83–96. <https://doi.org/10.1162/01636600260046253>
- Silva, J.V.D., 2002. **A verdadeira paz: desafio do Estado democrático**. *São Paulo em Perspectiva* 16, 36–43. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392002000200005>
- Stephen, M.D., Zürn, M., 2014. *Contested World Orders: Rising powers, non-state actors, and the politics of authority beyond the nation-state*. WZB Discussion Paper.
- Sumner, A., Tribe, M.A., 2008. **International development studies: theories and methods in research and practice**. SAGE, Los Angeles ; London.
- Szewczyk, B.M.J., 2010. **The EU in Bosnia and Herzegovina: powers, decisions and legitimacy, Occasional paper / European Union Institute for Security Studies**. Inst. for Security Studies, Paris.
- TERRA. **Confira na íntegra o discurso de Bush após os ataques de 11/9** [WWW Document], 2002. [Acessado em 13/07/2019] Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/estados-unidos/confira-na-integra->

[o-discurso-de-bush-apos-os-ataques-de-119,50fb27721cfea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html](https://www.peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_D DaytonAgreement.pdf)>

- United Nations, Security Council. 1995. **General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina**. Resolution A/50/79C. [Acessado em 11/07/2019] Disponível em: <<https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf.>>
- United Nations, Security Council. 1995. **Resolution 1031, UN Doc S/RES/1031**. [Acessado em 11/07/2019] Disponível em: <<<http://unscr.com/en/resolutions/1031>.>>
- WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília - DF: Editora da Universidade de Brasília, 1994.
- Weldes, J., 1999. **The cultural production of crises: US identity and missiles in Cuba**. Cultures of insecurity: States, communities, and the production of danger 14, 35.
- Whaites, A., 2008. **States in development: Understanding state-building**. Londres, Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido (Documento de trabajo).
- Zaluar, Alba; Leal, Maria Cristina. **Violência extra e intramuros**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 16, nº45, fev. de 2001, p. 145-164. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/0194.pdf>. Acesso em 20 de ago. de 2015.