
Construção de Estados: Por que Não Funciona e como Fazê-la Funcionar?*

Nizar Messari**

Introdução

A responsabilidade ética com relação à alteridade tem sido uma das principais questões discutidas por filósofos e cientistas políticos. Desde o início dos anos 90, essa questão, apresentada muitas vezes como um dilema, vem sendo também incluída na área de Relações Internacionais. O massacre de 800 mil tutsis por hutus, em 1994, em Ruanda, e as crises humanitárias em Kosovo e no Timor Leste, em 1999, colocaram a questão no centro do debate desse campo de conhecimento. Existe alguma responsabilidade ética universal com relação ao sofrimento da alteridade, e, se existe, como e sob quais circunstâncias ela deve ser expressa?

*Agradeço os serviços imprescindíveis de Barbara Sampaio Vieira Duarte na elaboração da versão em português deste artigo. Artigo recebido e aceito para publicação em outubro de 2004.

**Professor e pesquisador do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).

Esse debate se tornou ainda mais relevante em virtude do que Mary Kaldor (1999) descreveu como um novo tipo de guerra na década de 90, ou o aprofundamento do que Kalevi J. Holsti (1996) havia chamado previamente de “guerras de terceiro tipo”. Em decorrência dessa tendência para guerras intra-estatais, organizações internacionais e regionais têm se engajado em várias operações de construção da paz em áreas de conflito. Ao passo que não há necessariamente uma relação causal entre essas duas tendências, podemos observar duas peculiaridades. Por um lado, algumas intervenções dos anos 90 não ocorreram em conflitos domésticos ou intra-estatais: no Timor Leste, por exemplo, o objetivo da intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU) era proteger a população do país das milícias financiadas pela Indonésia. Por outro lado, guerras na região dos Grandes Lagos, na África, podem ter iniciado como conflitos intra-estatais, mas se transformaram no que muitos chamam de Primeira Guerra Mundial Africana.

Além disso, o risco que Estados falidos representam para a segurança internacional e regional tem reforçado a importância do engajamento internacional nos processos de construção da paz e construção de Estados. Os ataques terroristas da Al Qaeda contra os Estados Unidos, em setembro de 2001, representaram uma forte e triste lembrança nesse sentido. Com esses eventos, renovou-se a ênfase em não abandonar territórios sem antes deixar alguma autoridade política estabelecida, como foi o caso do Afeganistão, abandonado durante a década de 90. Todos esses riscos de fracasso do Estado reforçaram a necessidade de (re)construir Estados em áreas atingidas pela guerra.

Um outro fator chama a atenção para o debate sobre as intervenções internacionais. Trata-se do fato de Estados falidos serem incapazes de garantir a segurança de seus cidadãos, ou seja, serem incapazes de cumprir uma de suas principais obrigações: garantir a segurança e a sobrevivência de seus cidadãos em troca do monopólio do uso legítimo da violência. Sua soberania – e a soberania de qualquer outro

Estado que esteja abusando dos direitos humanos de seus cidadãos – deveria ser respeitada e garantida? Existe uma obrigação de intervir – e violar a soberania estatal – quando algumas condições não são cumpridas? Para Alex Bellamy e David Campbell a resposta é afirmativa. Bellamy (2002) usou o que chama de “solidariedade pragmática” para justificar e manter como legítimas as intervenções internacionais quando vidas humanas são ameaçadas, e Campbell justifica a necessidade de intervir utilizando argumentos pós-estruturalistas e foucaultianos. Segundo ele,

“O princípio articulado aqui vai além dos limites estáticos da tolerância e mantém que a afirmação ativa da alteridade *deve* envolver a vontade de opor e resistir ativamente – talvez, dependendo das circunstâncias, mesmo violentamente – essas forças que anulam, apagam ou suprimem a alteridade e sua centralidade na economia da humanidade” (1998b:514, ênfase no original).

Apesar de concordar com esse argumento, não posso deixar de me preocupar com perguntas como quem irá decidir onde as intervenções são necessárias e onde não são, assim como quando elas são ou não necessárias. Se não se pode negar que os crimes de Saddam Hussein contra seu próprio povo foram atroz e desumanos e poderiam ser usados como justificativa para sua retirada do poder, o mesmo não poderia ser dito sobre a política chinesa no Tibete ou a política russa na Chechênia?

Contudo, houve um progresso gradual no estabelecimento de um conjunto de valores universais que representam uma referência comum. A “segurança humana” não é mais um termo usado somente por utópicos que fazem pesquisa sobre a paz. Ele faz parte da nova abordagem de segurança da ONU, sendo claramente afirmado nos discursos da Organização como uma legítima justificativa para suas próprias ações. O episódio Pinochet, quando o ex-presidente chileno não pôde deixar o território britânico até que o sistema de justiça daquele país pudesse responder à ação judicial do juiz espanhol Baltazar Garzón, e a assinatura e subsequente ratificação e criação do Tri-

bunal Penal Internacional são indicações de que um momento kantiano de segurança global – como discutido por Helga Haftendorn – poderia estar começando a ser articulado. As intervenções internacionais conduzidas pelos Estados Unidos e pelo Brasil – a primeira no ano passado na Libéria e a segunda em 2004 no Haiti – também indicam de certo modo a responsabilidade internacional com relação ao outro.

No campo de resolução de conflitos, o estabelecimento de condições estáveis no *pós-conflito*, evitando assim a reconstrução das mesmas estruturas frágeis que levaram ao colapso do Estado em primeiro lugar, tornou-se o objetivo de várias partes intermediárias. Enquanto Boutros Boutros-Ghali, antigo secretário-geral da ONU, mantinha na sua *Agenda para a Paz* a distinção original entre *peacekeeping*, *peacemaking* e *peacebuilding*, ele insistia em distinguir claramente a construção da paz no momento pós-conflito da “diplomacia preventiva” do momento pré-conflito (Miall *et alii*, 1999:187). Boutros-Ghali definia a primeira como sendo um conjunto de “ações [...] que tenderão a fortalecer e solidificar a paz de forma a evitar uma reincidência do conflito” (*ibidem*).

O atual secretário-geral da ONU, Kofi Annan, reforçou essa tendência. Ele reuniu uma comissão sob a liderança do antigo ministro argentino de Relações Exteriores, Lakhdar Brahimi, cujo objetivo era dinamizar e tornar as operações de paz patrocinadas pela ONU mais efetivas, de forma a refletir o debate tanto entre tomadores de decisão quanto nos setores acadêmicos. As recomendações finais da comissão resultaram no que ficou conhecido como o Relatório Brahimi, que também serviu de base para as recomendações incluídas na Declaração do Milênio que a ONU publicou, na virada do milênio, na Cúpula do Milênio de chefes de Estado.

Este não é um artigo sobre os detalhes da reconstrução do Estado em sociedades fragmentadas pela guerra. Desde o fim da Guerra Fria,

houve várias intervenções internacionais em guerras civis e em outros conflitos que quase se tornaram guerras civis. Essas guerras foram consistentemente encerradas por alguma forma de acordo de paz. Uma das premissas desses acordos era a necessidade de se construir Estados estáveis, sólidos e seguros, de maneira a garantir a paz a longo termo. O raciocínio por trás desta premissa era que o Estado é o único espaço político no qual os cidadãos podem garantir legitimamente sua segurança. O problema dessa premissa é que a maior parte dos acordos de paz em sociedades fragmentadas pela guerra não se sustenta, e é uma oportunidade para os disputadores se prepararem para um novo estágio de conflito. São muitas as explicações sobre o porquê de os acordos de paz não se sustentarem, mas todas giram em torno da natureza dos conflitos específicos ou possíveis erros cometidos em estágios de negociação e implementação de eventuais acordos de paz. Enquanto não rejeito totalmente tais argumentos, neste artigo os questiono e problematizo. Exploro o que posso chamar de o “elo que falta” na literatura existente, i.e., formas alternativas em que comunidades políticas podem ser construídas, e aplico essa estrutura a sociedades beligerantes.

Meu objetivo é debater e questionar por que as guerras civis têm menor probabilidade de terminar por meio de um acordo de paz negociado do que as guerras interestatais, e por que a vitória de uma parte tem mais chance de estabilizar uma sociedade beligerante do que um acordo de paz. Para discutir essas duas questões, organizo este artigo da seguinte forma: primeiro, desenvolvo o raciocínio existente por trás das operações de construção da paz, assim como seu *modus operandi*. Incluo nessa apresentação uma discussão geral com relação aos resultados dessas operações. Aponto o “elo que falta” nessas explicações da falha geral das operações de construção da paz. A principal fonte da minha crítica são os artigos de David Campbell sobre o processo de paz na Bósnia. Em seguida, apresento uma crítica de Habermas sobre processos de estabelecimento da paz que será minha

estrutura de análise. O debate entre os pontos de vista de Campbell e Habermas é de certa forma uma reprodução do debate entre Foucault e Habermas, mais precisamente a crítica habermasiana de Foucault. Concluo fazendo uma comparação entre a estrutura da Bósnia pós-Dayton e o projeto de reconstrução do Estado no Iraque pós-Saddam.

A Lógica por trás das Operações de Construção da Paz

Em seu livro *Contemporary Conflict Resolution*, Miall *et alii* (1999) estabelecem uma distinção entre dois momentos – e conjuntos de tarefas – diferentes na construção da paz no pós-conflito. O primeiro, chamado de tarefa *a*, consiste em “prevenir reincidências de guerra”, enquanto o segundo, chamado de tarefa *b*, leva à “criação de uma paz auto-sustentável” (*idem*: 194). Esses dois momentos ou tipos de tarefa, quando considerados conjuntamente, constituem o que se chama de operações de *peacebuilding* pós-acordo. Segundo Miall *et alii*, esses dois estágios correspondem, respectivamente, aos conceitos de Johan Galtung de paz positiva e negativa. Nem os dois estágios nem os dois conceitos de paz usados por Galtung requerem que um Estado seja reconstruído, embora a política tenha sido restrita de maneira consistente aos limites do Estado. No entanto, como vários acadêmicos na área de Relações Internacionais argumentam, não há nenhuma razão para restringir o fenômeno da política aos limites do Estado¹.

Kathleen Hill Hawk é representativa do argumento segundo o qual “um Estado deve ser construído para que se possa cumprir as funções identificadas como necessárias [...] para que uma paz estável seja sustentada após a intervenção” (2002:9). Segundo a autora, para se terminar uma guerra civil de forma bem-sucedida, é necessário suprir a população local com estruturas políticas estáveis e duradouras capazes de lidar com os desafios pós-conflito, como o retorno de re-

fugiados, a punição de criminosos de guerra e o estabelecimento de um sistema de justiça transparente e confiável. O Estado deve ter o monopólio do uso legítimo da força, e aqueles que Stedman (2002) chama de “*spoilers*” – que tiram proveito da guerra e tentam perpetuá-la de maneira a manter seus lucros – devem ser, de uma forma ou de outra, controlados.

O ponto crucial desse debate se desenvolve em torno do estabelecimento de acordos de paz. O que são e por que são necessários? A definição de Nicole Ball (2001), segundo a qual os acordos de paz são “os meios através dos quais as partes esperam resolver o interminável negócio da guerra” (*apud* Miall *et alii*, 1999:189), é um ponto de partida. É válido citar a afirmação de Roy Licklider, para quem o objetivo essencial das operações de *peacebuilding* é substituir a política de guerra pela política de paz (*apud ibidem*). Também é relevante mencionar a própria afirmação de Miall *et alii* (*idem*:188-189) de que as operações de *peacebuilding* são “Clausewitz ao contrário”, i.e., os acordos de paz são a continuação das políticas da guerra na paz resultante. Isto significa que alcançar um acordo é raramente sinônimo de alcançar a paz: existem questões não resolvidas do período de conflito que afetam o período pós-conflito. Algumas dessas são as mortes, as vidas despedaçadas e o muito provável ódio que resulta disso. Portanto, se a meta final dos acordos de paz é evitar a reincidência de guerra, seu objetivo imediato é acabar, ou pelo menos suspender, os efeitos negativos e duradouros desta.

Em sociedades beligerantes, caracterizadas em geral pela existência de instituições fracas em termos políticos, econômicos e administrativos; predominância de um sistema político distorcido voltado para a competição pelo poder em vez da governança; legitimidade baseada na guerra de líderes de facções e dos sistemas que os apóiam; disponibilidade de armas; falta de prestação de contas por parte de todas as forças de segurança – para mencionar só algumas características das sociedades beligerantes –, o processo de acordo de paz pode ser

dividido em três estágios (Ball, 2001; Miall *et alii*, 1999). A curto prazo, devem ser tomadas medidas para cessar as hostilidades, desde a implementação de um cessar-fogo à separação de forças de combate, desarmando-as e desmobilizando-as. A médio termo, há a necessidade paralela de consolidar um novo exército e dismantlar todas as milícias que datam do período do conflito. Neste estágio, há também a necessidade de se começar a construir instituições políticas legítimas, capazes de governar efetivamente a sociedade pós-conflito. Os civis precisam se sentir seguros para que possam reiniciar suas vidas, os refugiados precisam retornar a seus lares e também é preciso realizar a retirada de minas. Em suma, há um conjunto de medidas cujo objetivo é o retorno progressivo à normalidade. A longo termo, a desmilitarização da política é crucial, e acontece por meio da continuação e do aprofundamento do processo de reforma. Isto pode ser realizado por intermédio da reestruturação das forças de segurança, levando em consideração a realidade pós-conflito e garantindo o controle civil sobre as forças de segurança, assim como a profissionalização destas.

Como essas medidas foram implementadas na prática? De acordo com Roy Licklider (2001), acordos negociados têm mais probabilidade de falhar quando encerram guerras civis do que quando encerram guerras interestatais. Licklider reforça essa afirmação dizendo que “das oitenta guerras civis ocorridas entre 1945 e 1993, das que terminaram com vitórias militares, apenas 15% foram retomadas algum tempo depois, enquanto 50% das guerras civis terminadas com acordos negociados foram retomadas logo depois” (*idem*:699). Ele acrescenta ainda que “desde 1940, as guerras civis tiveram bem menos probabilidade de terminarem com acordos negociados do que as guerras interestatais” (*idem*:703). De acordo com o autor, os números referentes a esta última afirmação variam conforme o método de estudo estatístico, mas são todos expressivos: um estudo aponta que 15% das guerras civis terminaram com acordos enquanto 68% das

guerras interestatais terminaram com um acordo; outro indica esta mesma relação como sendo de 32% e 68%, respectivamente; e o terceiro, 20% e 55%. Existem três explicações para isso. A primeira é que esses acordos são opções insatisfatórias porque não são a melhor opção que os combatentes desejam. O segundo conjunto de explicações argumenta que esses são acordos mal negociados, cuja falha resulta dessa fraqueza. O terceiro conjunto de explicações situa a falha no nível de implementação dos acordos.

A primeira dessas explicações é dada pelo próprio Licklider. Segundo ele, “acordos negociados, por definição, envolvem compromissos; ambos os lados têm que abandonar alguns de seus objetivos para conseguir entrar em acordo. Acordos negociados nem sempre são a melhor solução”, isto é, a solução predileta por parte dos envolvidos, e não é provável que esse tipo de solução desperte paixão e lealdade entre as pessoas (*idem*:699-700). O problema de tal explicação é que, apesar de não serem a melhor solução possível para conflitos interestatais, *acordos de paz têm mais probabilidade de sucesso em guerras interestatais* que em guerras civis. Isso significa que o simples fato de não serem a melhor solução para as partes envolvidas não representa uma explicação satisfatória. Mas isso pode ser considerado como uma primeira hipótese.

Stephen J. Stedman (2002) elabora uma ligação entre a segunda e a terceira explicação e afirma que a dificuldade de se alcançar soluções estáveis em áreas de pós-conflito está enraizada no estágio de negociação e implementação de acordos. Segundo ele, acordos de paz negociados incorretamente ou apressadamente estão condenados a falhar, e acordos bem negociados cuja implementação é incorreta não podem ser bem-sucedidos. Já Pauline Baker (2001) não procura explicar diretamente a falta de sucesso de acordos de paz. Contudo, enquanto opõe o que chama de “democratizadores” aos “administradores de conflito”, ela fornece alguns indícios do porquê dos acordos de paz às vezes não se sustentarem. Segundo Baker, os democratizado-

res são defensores da necessária implementação da democracia e dos direitos humanos, e procuram com isso estabelecer, em áreas afetadas pela guerra, regimes que respeitem os direitos humanos e a democracia. Os administradores de conflitos são grupos cujo objetivo é resolver o conflito. O ex-presidente americano Jimmy Carter é o mais proeminente administrador de conflitos: em geral, ele consegue resolver as crises. Em contrapartida, ele está sempre pronto a fazer acordos e concessões com todos os envolvidos, mesmo quando estes têm abusado dos direitos humanos. Tal atitude resulta em acordos que levam a uma paz fragilizada. Nesse sentido, pode-se dizer que acordos de paz negociados por administradores de conflitos têm mais probabilidade de falhar do que aqueles negociados por democratizadores. Contudo, democratizadores e administradores de conflitos não estão necessariamente em campos opostos ou competidores, como a própria Baker reconhece. Eles parecem se encaixar nos estágios dos processos de paz definidos por Miall *et alii* (1999) como tarefas *a* e *b*. De fato, geralmente existe urgência em se suspender as hostilidades para impedir que o número de mortos cresça. Mas também há a necessidade de se estabelecer condições para uma paz sustentável, e, nesse contexto, suspender as hostilidades não é suficiente, sendo necessárias reformas mais profundas. Em outras palavras, uma resolução de conflito a longo termo e estável não pode ser mantida sem a realização de reformas democráticas e a defesa dos direitos humanos. O argumento de Baker e Stedman é simultaneamente circular e muito amplo: por um lado, como se pode distinguir entre um acordo fracassado, mas bem negociado, e um acordo fracassado, mas mal negociado? Como se pode falar *a priori* e não *ex post facto* que um acordo é mal negociado e que terá resultados negativos quando implementado ou que é um bom acordo e, se ele falhar, será por causa de sua má implementação?

O terceiro conjunto de explicações trata precisamente do estágio da implementação. Roland Paris (2001) dá uma explicação diferente

Construção de Estados: Por que Não Funciona e como Fazê-la Funcionar?

para a falha geral dos acordos de paz. Para ele, a explicação está enraizada na chamada “premissa wilsoniana”, ou seja, a necessidade de liberalizar as sociedades atingidas por conflitos civis. Politicamente, isto tem significado a democratização, enquanto economicamente tem significado a implementação da economia de mercado. Paris (*idem*:766) afirma não só que a “premissa wilsoniana” apresenta falhas, mas também que ela tem tido “efeitos colaterais não previstos e desestabilizadores em vários dos Estados” onde foi implementada, incluindo-se aí o reaparecimento de lutas nos casos mais extremos. Ele sugere ainda que

“[...] esforços para transformar esses Estados em democracias de livre mercado podem até exacerbar os conflitos societais [...]. O que é necessário no período imediato de pós-conflito não são eleições e o fermento da democracia, mas sim estabilidade política e o estabelecimento de uma administração internacional efetiva sobre o território” (*idem*:767).

Paris não se coloca contra a democracia. Contudo, aventa que o dilema é se beneficiar da democracia e das economias de mercado a longo termo sem pagar o preço de uma democratização e de uma liberalização do mercado precipitadas. Em suma, oferece a defesa do equivalente a um déspota internacional esclarecido a curto prazo, sem necessariamente fechar a porta à democratização a longo prazo. Para ele, portanto, a precondição da democratização e da liberalização de mercado é construir instituições políticas e econômicas firmes e saudáveis, capazes de lidar com as novas condições. O argumento apresentado poderia ser convincente se o seu autor não tivesse escolhido alguns casos que não se sustentam para confirmá-lo empiricamente. Por exemplo, nos casos dos processos de paz em El Salvador, Nicarágua e Guatemala, ele afirma que, embora os antigos disputadores não estejam mais lutando, a liberalização econômica causou agitação social e um aumento na criminalidade e nos assassinatos. Ele estabelece uma relação causal entre liberalização de mercado, agitação social e altas taxas de criminalidade, como se esta relação fosse óbvia e inquestionável. Paris também cita o caso do Timor Leste no período

imediatamente ao *referendum* de pós-independência, embora seja questionável se a simples organização desse *referendum* pode ser identificada como democratização política. De fato, no Timor Leste, sustentar o *referendum* foi o primeiro estágio na implementação do processo de paz, e só se pode dizer que a democratização foi iniciada quando um presidente e um corpo legislativo foram democraticamente eleitos pela população timorense. O terceiro conjunto de casos apresentado por Paris é aquele ao qual ele se refere como sendo de exceções – Namíbia e Moçambique –, as quais ele diz que não são conflitos interestatais, aludindo à vizinha África do Sul como uma fonte de estabilidade econômica sem igual em termos de liberalização. Para resumir, dos dez casos tratados por Paris, seis claramente não confirmam sua explicação baseada na premissa wilsoniana, enfraquecendo seu argumento geral.

No entanto, Paris é relevante porque faz uma crítica muito severa às operações de paz. Em um artigo mais recente (Paris, 2002), compara as operações internacionais de manutenção da paz ao infame “Mission Civilisatrice”² do período colonial. De acordo com ele,

“[...] assim como o colonialismo europeu fez há cem anos, hoje as operações de construção da paz transmitem normas de um comportamento aceitável ou civilizado para as questões domésticas dos Estados menos desenvolvidos [de forma que eles] globalizam [...] um modelo particular de governança doméstica – democracia e livre mercado – do centro para a periferia do sistema internacional” (*idem*:638).

Paris afirma a existência de uma tendência liberal nas operações de construção de paz. Segundo ele, essa tendência liberal é promovida por meio de quatro mecanismos: exercício de influência no estágio de negociação dos acordos; fornecimento de conselheiros e consultores às partes em conflito; as condicionalidades tipo do FMI; e, por fim, “*proxy governance*”, i.e., “atores internacionais que servem como substitutos para as autoridades locais, que são ou incapazes ou não têm vontade de cumprir as tarefas administrativas necessárias”

(*idem*:645). Paris reconhece que as operações de *peacebuilding* contemporâneas são mais caritativas e consensuais do que o colonialismo – no sentido de que elas contam com mandatos internacionais e uma legitimidade de base ampla. Mas também afirma que a assistência oferecida a Estados destruídos pela guerra é ideologicamente vinculatória.

A explicação de Paris suscita muitos comentários. Afirmar que o problema está no processo de implementação não diz muito sobre a natureza do problema e como evitar tais erros no futuro. Além disso, como impedir que as idéias de Paris sejam interpretadas como um retorno ao conceito dos mandatos da Liga das Nações? Como distinguir entre esse tipo de argumento e aquele freqüentemente usado pelos militares para defender golpes militares, i.e., de que estão promovendo um golpe militar para salvar a democracia dos não-democratas? Essa é a parte problemática do argumento de Paris, e que ele não consegue resolver.

Todas essas tentativas de explicar a falha dos acordos de paz na implementação de uma paz longa e duradoura em áreas atingidas por guerras consideram as identidades como indiscutíveis e pré-dadas, e não problematizam sua construção. Essas explicações lidam com conflitos de identidades como se estas não importassem. Mas a construção de identidade precisa ser levada a sério na análise dos conflitos e no estabelecimento de soluções para os mesmos. A maioria deles ocorreu em sociedades em que diferentes grupos étnicos tinham o hábito de coexistir em paz, mas onde a violência rompeu e deixou sua marca de mortes, estupro e pessoas moralmente feridas. Muitos antigos amigos e vizinhos não mais se consideram como tais. A amizade e a vizinhança foram substituídas pelo ódio e a animosidade. A natureza identitária desses conflitos é central e deveria ser considerada como tal.

Isso é precisamente o que David Campbell (1998a) faz: leva as identidades a sério. Ele enfatiza o “elo que falta” de todas as explicações

prévias, i.e., a construção e reconstrução de identidades. Campbell, um acadêmico de Relações Internacionais autodefinido como pós-moderno, em seu livro sobre a Bósnia, afirma logo no primeiro capítulo que

“[...] tem o objetivo de demonstrar que as normas estabelecidas da sociedade internacional – em particular a idéia de que a comunidade nacional exige o nexos de território demarcado e da identidade fixa – foram não somente insuficientes em providenciar uma resposta à guerra da Bósnia, mas foram cúmplices e necessárias para a conduta da própria guerra” (*idem*:13).

O autor sugere que, por insistir em considerar a soberania estatal como a única resolução possível ao conflito na Bósnia, o processo estadocêntrico de Dayton tornou-se a única solução possível. Em seu livro, Campbell defende a “desconstrução” como a única análise capaz de prover uma explicação mais completa sobre o que aconteceu na Bósnia. Ele considera o que foi negociado em Dayton e o que foi implementado desde então como uma falha. Esse processo contava com uma construção específica de identidades que reconhecia e aceitava os antagonismos e as rejeições mútuas como dados e imutáveis, e falhou em ir além dessas apenas aparentes – segundo Campbell – identidades antagônicas. Campbell chama essas identidades antagônicas de “representações particulares” e procura entender *como elas se transformaram*, em vez de tratá-las como *fatos pré-dados e inevitáveis*. Ele argumenta que uma forma alternativa de lidar com o conflito na Bósnia teria sido apoiar a defesa da completa aceitação da alteridade, i.e., que a identidade só existe por causa da existência da alteridade, e que a identidade do Eu não faz sentido se não for a identidade do outro.

Considero o argumento de Campbell forte por três motivos diferentes. Primeiro, quando procura entender como representações particulares de identidades se construíram, ele argumenta que as identidades são socialmente construídas e não um fenômeno pré-dado. Dessa forma, evita lidar com representações particulares como algo que

apenas está lá e não pode ser mudado, ignorando assim sua complexidade e reduzindo o âmbito de opções políticas disponíveis. Segundo, quando enfatiza o papel representado pelas partes no conflito, assim como o dos mediadores internacionais, Campbell afirma que as soluções e opções concordadas em Dayton são precisamente escolhas feitas por atores específicos, conforme suas próprias visões e interesses, que dão voz a alternativas específicas enquanto silenciam outras. Terceiro, e em oposição ao que geralmente se espera de acadêmicos autodeclarados como pós-modernos, Campbell fornece alternativas ao defender a necessidade de se pensar fora do âmbito do Estado. O autor considera o Estado o maior obstáculo para se alcançar uma solução satisfatória em conflitos como o da Bósnia.

Contudo, ainda que Campbell faça o esforço incomum de aplicar a análise de desconstrução à (re)construção da Bósnia, ele falha em reconhecer – ou pelo menos em considerar seriamente – os efeitos da guerra na justamente contínua construção de identidades. De fato, Campbell enfatiza que os membros das três diferentes representações viveram juntos antes da guerra. Também põe em evidência a construção de antagonismos entre os três grupos étnicos como resultado da ação de indivíduos específicos, i.e., de seus líderes. No entanto, é também necessário reconhecer que a guerra teve seu tributo sobre as pessoas. Mortes, vidas despedaçadas e ódio estão entre as maiores “heranças” deixadas na região, e é necessário reconstruir a confiança entre as pessoas que suspeitam profundamente umas das outras. Um esforço de reconstruir o que costumava existir antes da guerra é necessário, e não aconteceria sem políticas públicas e explícitas que façam essa ligação. É disso precisamente que se trata nos acordos de paz, e é muito difícil alcançar a paz sem tais medidas. Os *peacemakers* também lidam com uma questão que não tem muita relevância na estrutura de Campbell, i.e., a necessidade de interromper as mortes como uma condição prévia e *sine qua non* a qualquer progresso para alcançar a paz. Em suma, a discussão de Campbell apre-

sentam um diagnóstico correto, mas a cura que ele oferece não é nem pragmática nem aplicável.

Nas teorias de Relações Internacionais, Andrew Linklater fornece uma visão inovadora sobre a ética e a política internacional ampliando o compromisso ético do ator para fazê-lo incluir o nível internacional. Linklater lida com o “cosmopolitanismo” e os conceitos de direitos humanos e democracia que são universais na sua esfera de ação para afirmar a possibilidade do comportamento ético nas Relações Internacionais. Dessa forma, ele leva em conta a expressão da diversidade e da alteridade de forma relevante ao meu presente argumento. Ele aposta em um argumento que aparentemente tem o objetivo de passar do nível de análise do cidadão ao da humanidade (Linklater, 1982).

Com base em uma leitura marxista da política internacional, Linklater afirma que, para se tornarem humanizados, os estudos de Relações Internacionais precisam estar abertos à vida ética. No que poderia representar uma resposta para Campbell, os princípios de justiça parecem ter um papel central nas concepções de Linklater. Ele afirma que ao basear as relações interestatais em princípios de justiça, a cidadania dá espaço à humanidade, percebendo os outros como meros humanos em vez de cidadãos de outra entidade ou, pior ainda, ameaçando uns aos outros. Afirma ainda que uma maior intensificação de relações baseadas em princípios de justiça é que levará à criação de uma comunidade de entendimentos e, dessa forma, à criação de uma comunidade de interesses. Disto se conclui que o Estado não é a única comunidade política possível. Obrigações com relação aos atores externos tornam-se comuns e, conforme “o universalismo progride, a ênfase na importância da soberania sofre um declínio correspondente” (*idem*:197). Essa concepção se origina nas visões de Habermas sobre a moral e sua evolução, em que três formas de moralidade são identificadas: a pré-convencional, a convencional e a pós-convencional. A primeira é aplicada quando as normas são obedecidas

por medo de punição no caso de não-cumprimento. A segunda aplica-se quando as normas são observadas porque os indivíduos se identificam com um grupo social, e sua lealdade em relação a esse grupo os leva a seguir suas normas. Os indivíduos nesse estágio não estão somente conformados em obedecer a normas sociais; eles estão ativamente envolvidos em “manter, apoiar e justificar a ordem”. O terceiro caso aparece quando os indivíduos obedecem a normas após questionarem sua validade universal. Esses são princípios universais de justiça, igualdade, obrigações mútuas e respeito aos outros como seres humanos. Esse terceiro caso é a forma mais alta de moralidade, pois reflete a capacidade de obedecer a normas não por causa da existência de punições, mas sim porque tais normas são válidas *per se*, universalmente. Linklater interpreta esse estágio como uma revelação de “descentralidade em que agentes reconhecem que posturas morais são diversas e que nenhuma delas tem validade *prima facie* através do tempo e do lugar” (1996:286). Narrativas autocentradas de moralidade são dessa forma rejeitadas, e a admissão de outras posturas de moral válidas são encorajadas. Linklater leva esse passo à frente ao afirmar que isso implica a disposição de problematizar todas as fronteiras políticas e sociais, revendo-se os critérios de inclusão e exclusão de uma comunidade. Esse estágio final de evolução moral surge como resultado de uma comunicação intensiva entre atores diferentes, o que provoca a consciência de morais alternativas, assim como de lógicas alternativas e de discursos soberanos alternativos.

Essa concepção evolutiva de aceitação moral reflete a ênfase de Habermas em estágios evolutivos na criação de identidades. O Eu constitui um processo direcionado para dentro, com suas próprias leis, ritmos e limitações. Medidas de construção de identidade refletem estágios de evolução da moralidade. Contudo, o encontro com o Outro vem mais tarde, quando a narrativa do Eu é estabelecida. A diferença não tem nesse contexto o mesmo peso, já que é apreendida em está-

gio relativamente tardio no processo de formação da identidade. Portanto, nesse esquema de Habermas, a diferença não é constitutiva da identidade. Enquanto Habermas assume a necessidade de reconhecimento mútuo tanto no nível individual quanto no coletivo – e o coletivo aqui é o Estado –, esse encontro só se dá no contexto de um indivíduo, sociedade ou sistema de Estados já formados³.

A formação da moralidade e de identidades pessoais e coletivas resulta da criação de uma linguagem comum e coletiva, que é a base da criação de ligações e dependências entre os membros da mesma coletividade de forma a obter um comportamento ético. A intensificação da comunicação, sob o ponto de vista de Habermas, implicaria, portanto, a implementação de um compromisso ético entre os indivíduos do globo. Com base em Habermas, Linklater propõe uma teoria de relações entre cidadãos que se parece em seus efeitos com as idéias de Campbell, embora ambas cheguem ao mesmo resultado seguindo caminhos alternativos. Empiricamente, isso significa ter regras claras cujo propósito é fazer com que a diversidade seja a regra e lidar com a alteridade de maneira natural. As majorias não deveriam decidir que as minorias, para não serem eliminadas, se adaptassem ao que a maioria quer. As regras do jogo político deveriam garantir que isso não acontecesse, o que vai necessariamente além da organização de eleições abertas e transparentes.

Em artigos mais recentes, Habermas tem questionado abertamente o Estado como uma comunidade política. Em um mundo *pós-nacional*, o Estado-nação está “consciente de seus alcances históricos” e “declara obstinadamente sua identidade no momento exato em que está sendo soterrado, e seu poder desgastado, pelo processo de globalização” (Habermas, 1999:124). De acordo com Habermas, o Estado-nação, que “num determinado momento forneceu a estrutura dentro da qual a idéia republicana de uma sociedade se molda”, deixou de cumprir esse papel (*idem*:121). Habermas, então, segue na mesma direção de Campbell na crítica da centralidade do Estado. Se

o Estado-nação não está mais adequado para sustentar formas contemporâneas de comunidades políticas, o que poderia eventualmente substituí-lo? O desafio de sociedades destruídas pela guerra é um teste revelador nesse debate: que relação deveria ser estabelecida entre diferentes grupos de identidade em uma mesma sociedade? Como assegurar a sobrevivência de minorias enquanto se permite que uma maioria governe? O princípio básico das chamadas democracias liberais é o de que todos os cidadãos gozem de direitos iguais, e ninguém sofra discriminação. Nesse contexto, Habermas e Seyla Benhabib lidam com dois grupos diferentes dentro dessa mesma categoria. Habermas lida com o que chama de minorias natas, isto é,

“[...] quando uma cultura de maioria politicamente dominante impõe seu modo de vida sobre as minorias, e assim nega uma efetiva igualdade de direitos aos cidadãos de outros ambientes culturais. Esse problema envolve questões políticas que se relacionam com o entendimento ético intrínseco e a identidade dos cidadãos. Nesses casos, as minorias não deveriam simplesmente ser derrubadas por uma maioria” (Habermas, 1999:144).

Habermas inclui questões tais como a relação entre Estado e religião, a existência e legalidade de uma (várias) língua(s) oficial(ais), e o currículo escolar. O autor observa que uma minoria discriminada só é capaz de alcançar a secessão se seus membros estão geograficamente localizados na mesma região. Com isso, ele indica que a separação é a solução improvável para relações entre grupos majoritários e minoritários, e regras de coexistência são o caminho certo. Habermas considera a convivialidade entre diferentes grupos culturais um dos principais desafios das sociedades multiculturais. Para provar o que diz, ele defende a necessidade de se ter regras claras do jogo político com o objetivo de levar em consideração um processo de coexistência fácil. De acordo com ele, o pior que pode acontecer nesse tipo de situação é a fragmentação de pequenos grupos culturais em subculturas fechadas, separadas umas das outras. Essa parte do argumento de Habermas também se aproxima do apelo de Campbell para a necessidade de viver com a alteridade para tornar o Eu possível.

Benhabib (2002) lida exatamente com esse risco, do ponto de vista da convivialidade entre imigrantes nacionais e estrangeiros. A autora trata de um dos maiores desafios às democracias ocidentais de hoje: como lidar com imigrantes estrangeiros, pessoas em busca de asilo e refugiados econômicos? De acordo com ela, a Europa é um ponto de partida válido, já que os Estados europeus podem ser considerados como democracias razoavelmente avançadas e estáveis, mas com diferentes abordagens quando se trata da participação política de imigrantes estrangeiros.

Nesse sentido, a cidadania é uma questão crucial. O desenvolvimento de *sujeitos* para *cidadãos* representou uma grande realização política e participatória. A concessão de direitos e obrigações políticas e a garantia de participação política dos cidadãos são consideradas um ponto de transição no processo de democratização política na Europa Ocidental. Contudo, “enquanto a democracia é uma forma de vida que se apóia na participação e no consenso ativo, a cidadania é distribuída de acordo com um critério passivo de pertencimento”, tal como o pertencimento de origem ou étnico (*idem*:102). No entanto, a exclusão de imigrantes dos direitos de cidadania não é a única questão emperrada. Alguns Estados e cidades europeus permitem um certo grau de participação política aos imigrantes em eleições locais e estas lidam com questões locais, e já que os imigrantes se preocupam com questões locais – tais como a educação, a saúde e assim por diante –, a Holanda, por exemplo, concede a eles o direito de participar dessas eleições. Mas esse não é o caso na maioria dos outros Estados europeus. De fato, essa é uma das questões mais sensíveis em todas as democracias européias, inclusive na Holanda.

Habermas e Benhabib abordam algumas das questões que fazem com que eu me refira ao argumento de Campbell como sendo forte: a construção social da sociedade, identidades e vida política; a inadequação do Estado-nação ao lidar com alguns dos principais desafios da vida política contemporânea; e a necessidade de aceitar a alterida-

de e coexistir com ela. A diferença entre as abordagens de Campbell e de Habermas é que tanto Habermas como Benhabib estão procurando *soluções* para as questões políticas atuais. Em vez de representar rupturas, estes dois autores significam evoluções dentro do sistema com relação a bases mais estáveis de distribuição de poder político. Ambos querem reformar o Estado e melhorar suas políticas inclusivas, enquanto Campbell rejeita o Estado como estrutura política legítima. Campbell traz ao debate questões políticas fortes e relevantes, mas acaba desfavorecendo sua agenda política ao evitar o debate específico sobre “como” alcançar tal progresso. O argumento habermasiano apresenta a vantagem de lidar com questões empíricas e indicar quais evoluções positivas podem acontecer. Ele se encaixa e vai ao encontro dos três estágios do longo processo de *peacebuilding* que mencionei anteriormente, sem restringir seu campo de ação à comunidade política específica do Estado, e bem ciente da permanente construção e reconstrução de identidades, interesses e culturas.

A estrutura habermasiana que mencionei aqui veicula, portanto, uma crítica ao Estado-nação, mas não sua rejeição. Segundo tal estrutura, além da reconstrução do Estado, é necessário o estabelecimento de um quadro político que reconheça o Estado como parte de uma região mais ampla e insira a política não só no restrito âmbito do Estado, mas no mais amplo da região com o indivíduo em seu centro. O elemento constitutivo central dessa estrutura política é uma Constituição que impeça a discriminação e estabeleça a igualdade entre seus membros, i.e., o reconhecimento completo, assim como a legitimidade da alteridade. Isso significa que contar com algum déspota iluminado, cuja ação estaria acima da lei, não é a solução. A única garantia possível vem do fato de que todos estão sujeitos às mesmas leis, dentro da mesma estrutura constitucional. Essa estrutura política é centrada na expansão do entendimento do conceito de cidadania, que se tornaria inclusiva e aumentaria as responsabilidades individuais, transferindo obrigações para os cidadãos e comprometendo as

pessoas a definir seu próprio futuro. E enquanto descentraliza o processo político do Estado para o plano individual, coloca o processo político maior no plano da região onde o Estado está inserido.

Conclusão

Ao seguir o argumento habermasiano, meu objetivo aqui foi duplo. Primeiro, argumentei que o Estado como o conhecemos não pode ser considerado a única estrutura política possível nos processos de acordo de paz, e afirmei a necessidade de acrescentar dois níveis ao atual processo de *peacebuilding* centrado no Estado: o indivíduo como o principal sujeito de segurança e a região como estrutura principal do estabelecimento de um ambiente de segurança duradouro. Também afirmei que, no processo de levar a paz a regiões fragmentadas pela guerra, a questão da identidade deveria ser mais seriamente considerada. Enquanto se constrói uma entidade política segura e durável, deve-se lidar com as questões de identidade como centrais à estabilidade e continuidade do processo. Essas duas questões são bem ilustradas pelo que tem acontecido nos processos de pós-conflito na Bósnia e no Iraque.

Desde os acordos de Dayton, a evolução política na Bósnia foi bastante comentada. Por um lado, a ausência de guerra entre os antigos disputadores, a evolução contínua da situação política e democrática entre o grande público, o encarceramento de vários criminosos de guerra pertencentes aos três grupos étnicos, assim como a redução contínua do papel de agências e mediadores internacionais no processo de paz da Bósnia são sinais do sucesso relativo dos acordos de Dayton. Por outro lado, o próprio ritmo lento do retorno dos refugiados de guerra a suas casas, a difícil integração entre os três grupos étnicos e o fato de Radovan Karadzic e Zlatko Mladic (respectivamente, os líderes político e militar da insurgência sérvia no início dos anos 90 que foram indiciados por crimes de guerra) ainda estarem em liberdade representam os maiores contratemplos para a evolução dos

acordos de Dayton. Talvez o principal problema para a comunidade internacional é que atualmente, mais de nove anos após a assinatura dos acordos de Dayton, ainda há a necessidade de um envolvimento internacional ativo, tanto politicamente como no campo da manutenção da segurança.

Quero argumentar aqui que, em vez de apresentar o contínuo papel internacional na Bósnia como um contratempo à comunidade internacional, deve-se apresentar esse envolvimento como a principal realização do processo de paz na Bósnia, e uma das lições positivas que devem ser levadas ao esforço de estabilização do Iraque. De acordo com Cousens e Carter (2001), enquanto o papel do comandante da força militar de intervenção na Bósnia (IFOR – Implementation Force, que se tornou mais tarde SFOR – Stabilization Force) foi definido em Dayton como um papel sumamente importante, o papel do Gabinete do Alto Representante (OHR – Office of the High Representative) na Bósnia não teve a mesma relevância. Os autores afirmam que uma das razões para isso é que se supunha que o OHR coordenaria os esforços de várias agências internacionais que dificilmente aceitariam a liderança de outros partidos fora da sua hierarquia normal. Contudo, a evolução da situação política na Bósnia, a própria dificuldade de trabalhar a relação entre as antigas partes em disputa e a má vontade tanto de sérvios como de croatas de se empenhar para que tudo funcionasse melhor representavam grandes ameaças ao futuro da implementação dos acordos de Dayton.

O argumento de Licklider, segundo o qual os acordos não são o melhor que cada parte pode ter como objetivo, foi muito bem ilustrado na Bósnia. A decisão foi então tomada em duas reuniões da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), primeiro em Sintra, Portugal, e depois em Bonn, na Alemanha, para aumentar os poderes e as prerrogativas do OHR. O Gabinete começou lidando com questões triviais como a imposição de placas-padrão de carro (com a preocupação de evitar a discriminação de carros com base em

sua origem), até chegar em questões altamente políticas, como a demissão de representantes sérvios do conselho presidente. Durante os últimos anos, o OHR tem tido um papel ativo na transição política da Bósnia. As questões que se colocam são: por quanto tempo a Bósnia irá precisar desse tipo de administração? Esse envolvimento ativo não é um sinal da falha dos acordos de Dayton, uma vez que os bósnios ainda não podem se encarregar deles mesmos sem uma supervisão estrangeira? Eu reverteria essas questões e perguntaria: os bósnios estão melhor hoje do que durante a guerra? Uma sociedade multicultural está sendo implementada pouco a pouco? Na verdade, se existe uma solução para a situação na Bósnia, essa seria mantê-la como um lugar multicultural, e evitar sua fragmentação. O papel da comunidade internacional é tornar isso possível.

E esse deve ser exatamente o papel da comunidade internacional também no Iraque. Se existe uma lição a ser tirada do caso da Bósnia, é a necessidade de uma contínua administração internacional. No Iraque, assim como na Bósnia, insurgentes estão procurando formas de interromper quaisquer mudanças positivas que possam resultar da catastrófica intervenção americana em 2003; a falta de tradição democrática irá garantir o triunfo dos xiitas (grupo majoritário no país) e sua liderança de base religiosa. Uma teocracia é o que se espera de uma democracia iraquiana? Isto permitiria uma maior influência iraniana no Iraque? Não se deve esquecer aqui que o Ayatolá Ali Sistani é de origem iraniana. Como os curdos reagiriam a isso? Seria possível mantê-los no Iraque? Seria possível manter o Iraque como um membro ativo e unido da Liga Árabe de Estados?

O Iraque precisa ser mantido unido. Isto faz sentido política e estrategicamente. Politicamente, o imperativo habermasiano de evitar a fragmentação aplica-se perfeitamente aqui. Manter o equilíbrio entre os diferentes grupos é a solução para manter o Iraque unificado. Os xiitas devem se beneficiar do fato de serem uma maioria, mas isso não deveria representar uma ameaça a outros grupos. Os curdos de-

vem se beneficiar de sua autonomia, mas isso não deve levar à fragmentação do Iraque e suas ricas reservas de petróleo. Estrategicamente, manter o Iraque unificado é a solução para a balança de poder na região. Os vizinhos iranianos ficariam muito felizes em aumentar sua influência e poder à custa do Iraque; Síria, Irã e Turquia estão de olho. Todos esses desafios só podem ser enfrentados se o Iraque não for abandonado à sua sorte após uma invasão injustificada e mal preparada. Enquanto a presença americana deveria ser reduzida, a presença internacional e seu papel ativo deveriam ser aumentados. Contudo, manter o Estado como a única estrutura seria ignorar as obrigações regionais. Curdos e xiitas estão ávidos para manter ligações extraterritoriais com os curdos na Turquia e com o Irã, respectivamente, enquanto os sunitas e os xiitas estão ávidos para manter suas identidades árabes.

Então, a Bósnia é o modelo para a reconstrução do Iraque? O raciocínio por trás de tal argumento é que a Bósnia não compartilha com o Iraque apenas uma composição multiétnica e religiosa. Na Bósnia, em grande medida em oposição ao que aconteceu em Kosovo, aqueles que resistiram ao acordo de paz de Dayton foram capazes, em diferentes momentos, de prejudicar os avanços do plano de paz. Similarmente, no Iraque, a resistência à implementação da paz e do plano de estabilização após a queda do regime de Saddam Hussein também tem sido forte. A Bósnia, portanto, apresenta sérias lições quanto a isso.

O caso bósnio permite ao observador tirar importantes lições com relação ao que deve e ao que não deve ser feito no Iraque durante o estágio de reconstrução. Mudanças tanto na Bósnia quanto no Iraque resultaram de uma intervenção americana, uma intervenção direta, no último caso, e uma indireta – por meio das Nações Unidas – no primeiro. Tanto a Bósnia quanto o Iraque foram dominados por fortes ditaduras, e dizer que eles tiveram pouca tradição democrática seria um eufemismo. Os dois países são compostos por vários grupos étni-

cos e religiosos diferentes, e, embora uma partilha étnica tenha levado a Bósnia – mas não o Iraque – a uma sangrenta guerra civil, os grupos étnicos e civis no Iraque têm sido profundamente divididos. Na verdade, xiitas e curdos foram massacrados e torturados pelo regime de Saddam, e raramente participaram da estrutura de poder político. Entre a Guerra do Golfo em 1991 e a Guerra do Iraque em 2003, os mandatos da ONU permitiram aos Estados Unidos e à Grã-Bretanha protegerem as populações civis, em ambas as áreas de populações curda e xiita, da ira do regime sunita dominado por Saddam. O fato de uma guerra civil – na proporção e magnitude da que aconteceu na Bósnia – não ter acontecido no Iraque está longe de tornar uma comparação entre o Iraque pós-Saddam e a Bósnia pós-Dayton inconsistente.

É necessário garantir que o Iraque fique unificado, e que seus diferentes grupos culturais possam coexistir em paz uns com os outros. Contudo, também é necessário dar tempo ao tempo: qualquer movimento apressado resultaria em uma piora do tênue equilíbrio no Iraque. As regras de participação política devem levar em consideração um fortalecimento da cidadania e um aumento progressivo do campo de ação daqueles que podem participar no processo. As tradições são construídas e a falta de tradição democrática no Iraque não deve ser uma desculpa para se evitar a democracia lá. Mas a situação no Iraque não deve ser analisada separadamente do resto da região onde o Iraque se situa. Assim como Benhabib observa, no caso europeu, o debate sobre os direitos políticos de estrangeiros tem ocorrido em um contexto de pressões regionais e de imitação. Por exemplo, cortes européias têm influenciado legisladores alemães e fizeram com que eles reformassem as leis de cidadania alemães. No caso iraquiano, a região do Oriente Médio deve ser levada em consideração como um todo, e a influência do que acontece no Irã e na Turquia deve ser considerada como um elemento crucial na elaboração de políticas.

Construção de Estados: Por que Não Funciona e como Fazê-la Funcionar?

As falhas no processo de construção da paz feito pela ONU não são uma razão para abandoná-lo. Fazer acordos por meio de negociações em vez de guerra deveria ser um ato mais encorajado. Contudo, os números já citados por Licklider mostram uma falta de eficiência nesses tipos de acordos, que deveriam ser revertidos de forma a se tornarem instrumentos eficientes de construção da paz.

Notas

- 1.** R. B. J. Walker (1993) em seu livro *Inside/Outside* argumenta a favor da expansão dos espaços ético e político de forma a incluir o domínio externo, assim como o doméstico.
- 2.** No século XIX, a França definia sua política de colonização da África como uma “Mission Civilisatrice”, ou seja, uma missão para levar a civilização a povos não civilizados na África.
- 3.** Referência a Habermas (1979). Com relação às três formas de moralidade, ver pp. 79-80. Com relação à evolução da identidade do ego, ver capítulo 2º, e, particularmente, pp. 73-94. Com relação à construção de identidade estatal, ver capítulo 3º, p. 114.

Referências Bibliográficas

BAKER, Pauline H. (2001), “Conflict Resolution Vs. Democratic Governance – Divergent Paths to Peace?”, in C. A. Crocker, F. O. Hampson e P. Aall (eds.), *Turbulent Peace – The Challenges of Managing International Conflict*. Washington, US Institute of Peace Press, pp. 753-764.

BALL, Nicole. (2001), “The Challenge of Rebuilding War-Torn Societies”, in C. A. Crocker, F. O. Hampson e P. Aall (eds.), *Turbulent Peace – The Challenges*

of Managing International Conflict. Washington, US Institute of Peace Press, pp. 719-736.

BELLAMY, Alex J. (2002), "Pragmatic Solidarism and the Dilemmas of Humanitarian Intervention". *Millenium – Journal of International Studies*, vol. 31, nº 3, pp. 473-498.

BENHABIB, Seyla. (2002), "Citizens, Residents, and Aliens in a Challenging World: Political Membership in the Global Era", in U. Hedetoft e M. Hjort (eds.), *The Postnational Self – Belonging and Identity*. Minneapolis, Minnesota University Press, pp. 85-119.

CAMPBELL, David. (1998a), *National Deconstruction – Violence, Identity and Justice in Bosnia*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

_____. (1998b), "Why Fight: Humanitarianism, Principles, and Post-structuralism". *Millenium – Journal of International Studies*, vol. 27, nº 3, pp. 497-521.

COUSENS, Elizabeth M. e CARTER, Charles K. (2001), *Toward Peace in Bosnia – Implementing the Dayton Accords*. Boulder, Lynne Rienner.

HABERMAS, Jürgen. (1979), *Communication and the Evolution of Society*. Boston, Beacon Press.

_____. (1999), *The Inclusion of the Other – Studies in Political Theory* (edição de C. Cronin e P. de Greiff). Cambridge, Cambridge University Press.

HAWK, Kathleen Hill. (2002), *Constructing the Stable State: Goals for Intervention and Peacebuilding*. Westport, Greenwood Publishing Group.

HOLSTI, Kalevi J. (1996), *The State, War, and the State of War*. Cambridge, Cambridge University Press.

KALDOR, Mary. (1999), *New and Old Wars – Organized Violence in a Global Era*. Stanford, Stanford University Press.

LICKLIDER, Roy. (2001), "Obstacles to Peace Settlements", in C. A. Crocker, F. O. Hampson e P. Aall (eds.), *Turbulent Peace – The Challenges of Managing International Conflict*. Washington, US Institute of Peace Press, pp. 697-717.

LINKLATER, Andrew. (1982), *Men and Citizens in the Theory of International Relations*. New York, St. Martin's Press.

Construção de Estados: Por que Não Funciona e como Fazê-la Funcionar?

_____. (1996), “The Achievements of Critical Theory”, in S. Smith, K. Booth e M. Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism & Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press.

MIALL, Hugh, RAMSBOTHAM, Oliver e WOODHOUSE, Tom. (1999), *Contemporary Conflict Resolution*. Malden, Blackwell.

PARIS, Roland. (2001), “Wilson’s Ghost – The Faulty Assumptions of Post-conflict Peacebuilding”, in C. A. Crocker, F. O. Hampson e P. Aall (eds.), *Turbulent Peace – The Challenges of Managing International Conflict*. Washington, US Institute of Peace Press, pp. 765-784.

_____. (2002), “International Peacebuilding and the ‘Mission Civilisatrice’”. *Review of International Studies*, vol. 28, nº 4, pp. 637-656.

STEDMAN, Stephen John. (2002), “Introduction”, in S. J. Stedman, D. Rothchild e E. M. Cousens (eds.), *Ending Civil Wars – The Implementation of Peace Agreements*. Boulder, Lynne Rienner, pp. 1-40.

WALKER, Rob B. J. (1993), *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.

Resumo

Construção de Estados: Por que Não Funciona e como Fazê-la Funcionar?

O autor procura entender por que processos de paz não são eficazes em estabelecer uma paz estável e duradoura depois que conflitos intra-estatais são encerrados. Ele argumenta que a insistência na construção de Estados em regiões marcadas por conflitos intra-estatais pode explicar a falha de grande parte dos processos de paz. Afirma, então, que o “elo que falta” nas explicações apresentadas por boa parte da literatura sobre resolução de conflitos é a questão da construção de identidades. Em seguida, explora como alguns autores lidam com o tema da identidade para defender uma postura influenciada pelos escritos de Habermas sobre comunicação, política e Estado. Na conclusão, avalia o processo de *peacebuilding* na Bósnia, e afirma que, longe do fracasso que muitos atribuem a esse processo, a intervenção naquele país conseguiu suspender as hostilidades e iniciar um processo político len-

Nizar Messari

to que pode levar a uma nova configuração política, diferente do Estado-nação, entre as partes. Finalmente, o autor afirma que o referido processo pode fornecer elementos fundamentais para a transição política agora em curso no Iraque, após a invasão americana em 2003.

Palavras-chave: Processos de Paz – Teoria de Relações Internacionais – Construção do Estado – Bósnia – Iraque

Abstract

State Building: Why it Does Not Work, and How Can We Make it Work?

The author tries to explain why intra-state conflicts are less likely to be successfully concluded by peaceful settlements than inter-state conflicts. The author affirms that his main hypothesis is that those peace processes fail because they insist on building states as the only possible political space. The author argues that the missing link in the existing literature on conflict resolution is the social construction of identities involved in such conflicts. He discusses how different authors deal with identity construction before he settles for a position defended by Habermas, which relies on new ideas on communication, politics and the state. The author concludes his argument by evaluating the Dayton agreement in Bosnia. According to the author, the Dayton agreement cannot be evaluated as a failure since they managed to cease the hostilities and to begin the construction of a new political process that does not necessarily coincide with the state. The author presents the Bosnian evolution as a model to what might happen in Iraq after the US invasion in 2003.

Key words: Peace Building Processes – International Relations Theory – State Building – Bosnia – Iraq