

O emprego de meios coercitivos em operações de paz: as intervenções na antiga Iugoslávia

*The use of force in peace operations:
the international interventions in former Yugoslavia*

Leonardo Dias de Paula*

Resumo

O empreendimento de intervenções “humanitárias” a partir da década de 1990 revela-se como uma alternativa para a manutenção da paz e segurança internacional frente aos novos desafios impostos com o fim da Guerra Fria. O presente artigo objetiva estudar o emprego de meios coercitivos em operações de paz. Para tanto, realiza uma visita à cronologia da intervenção conduzida em território iugoslavo, atentando para as progressivas ampliações das funções desempenhadas pela missão de paz. Depreende, pois, a necessidade de reconsiderar o emprego das modalidades de intervenção para resolução de questões de segurança internacional, em especial o recurso a meios coercitivos pelas tropas internacionais.

Palavras-Chave: Segurança Internacional; Operações de Paz; Uso da força; Iugoslávia.

Abstract

The implementation of “humanitarian” interventions since the 1990’s reveals itself as an alternative for maintaining peace against new challenges in international security agenda. The current essay studies the use of coercive means in peacekeeping operations. In order to achieve its objectives, it visits the chronology of the interventions taken in Yugoslav territory. As a conclusion, the current text brings the necessity of reconsiderating the use of interventionist actions to resolve international security questions.

Keywords: International Security; Peace Operations; Use of force; Yugoslavia.

* Graduando na faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Contato: depauladiasleo@gmail.com

Introdução

O fim das tensões características da Guerra Fria implica a maior atividade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, elevando o número de operações de paz conduzidas sob a autoridade da instituição. Conseqüentemente, apontam-se obstáculos à atuação da comunidade internacional em questões da agenda de segurança, que prejudicam o desempenho das funções estipuladas pelos mandatos das missões de paz. Assim, observa-se a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de intervenção a fim de garantir o sucesso das missões no desempenho dos mandatos expedidos pelo Conselho de Segurança.

Os princípios tradicionais de engajamento são então confrontados, de maneira a revitalizar a abordagem das Nações Unidas frente às crises internacionais. Ainda assim, indica-se a necessidade de reconsiderar o emprego das modalidades de intervenção para resolução de questões de segurança internacional, analisando o insucesso de mandatos anteriores. O resultado das intervenções durante a década de 1990 é pontuado por um amplo espectro de críticas que confrontam a atuação da comunidade internacional.

Ao referir-se à desintegração da Iugoslávia durante a década de 1990 convém atentar às características proeminentes do confronto, que revelam dificuldades às ações da comunidade internacional. Marcado pela temática étnica e nacionalista, o conflito armado em território iugoslavo, assim como outros conflitos intraestatais de sua década, é caracterizado por intensos níveis de violência contra a população civil.

Práticas de limpeza étnica são executadas por distintas partes beligerantes, implicando a elevação do fluxo de refugiados e deslocados internos. Com efeito, o conflito armado na antiga Iugoslávia é atestado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados como “a maior catástrofe humana desde a Segunda Guerra Mundial”. (FERON, 1999, p. 96)

Os mandatos de intervenção expedidos pelo Conselho de Segurança para o conflito que conduziu à desintegração da República Socialista Federativa da Iugoslávia intentam solucionar as beligerâncias que afetaram gravemente a população civil. Contudo, ao considerar sua implementação, observam-se falhas substanciais que obstaculizaram o sucesso das missões designadas. Assim, revela-se premente analisar a atuação da comunidade internacional junto às Nações Uni-

das, contribuindo para a avaliação sobre o cumprimento das disposições contidas nos mandatos das intervenções empreendidas. Entre os principais problemas que comprometem a atuação da comunidade internacional na resolução de questões da agenda de segurança, destacam-se: (i) a disparidade entre oferta e demanda de recursos humanos e materiais; (ii) o elevado custo para a manutenção de uma missão de paz, acarretando em um fardo econômico excessivo à organização; (iii) a dificuldade em gerenciar a execução dos mandatos, resultando em sua ineficiência; (iv) a falta de coordenação entre o contingente engajado e outras instituições envolvidas no conflito, à exemplo de organizações não-governamentais que executam tarefas humanitárias. (BIGATÃO, 2014, p. 30-32)

O presente artigo pretende estudar as práticas intervencionistas empregadas durante o conflito iugoslavo na década de 1990, atentando para os desdobramentos que tornaram a operação progressivamente mais complexa. Faz-se necessário, portanto, analisar as diferentes atividades desempenhadas pelas forças designadas no decorrer da missão. Para tanto, opta-se por metodologia historiográfica, visitando a cronologia das intervenções através de documentos oficiais e bibliografia especializada.

A problemática do uso da força para garantir o sucesso do mandato carece de estudo mais aprofundado. Destaca-se que, frente à complexidade das situações abordadas, as intervenções da década de 1990 são caracterizadas pela reconsideração do princípio de restrição do uso da força à legítima defesa. O uso de meios coercitivos destina-se a assegurar o cumprimento dos mandatos e a população local. Como exemplo do uso de meios coercitivos é possível indicar o apoio fornecido pelas tropas internacionais à distribuição de ajuda humanitária entre outras atividades prescritas nos mandatos das operações de paz. Argumenta-se que o uso da força pelas operações de paz não é suficiente para estancar as tensões do conflito iugoslavo. Com efeito, além das dificuldades criadas pelo uso da força, é preciso desenvolver atividades que contribuam para a consolidação da paz. O presente texto, no entanto, limitar-se-á à análise do recurso a meios coercitivos pelas forças internacionais no contexto do conflito que leva à desintegração da República Socialista Federativa da Iugoslávia.

A primeira seção do texto visita a cronologia das ações conduzidas sob a autoridade das Nações Unidas em território iugoslavo, destacando os desdobramentos que ampliaram substantivamente

as atividades e o alcance das operações de paz instaladas. Centralizada entre os anos de 1992 e 1995, a análise volta-se ao desempenho das funções atribuídas à Força de Proteção das Nações Unidas.

Em sequência observa-se a associação entre as missões conduzidas pelas Nações Unidas e o suporte bélico oferecido pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Há de se atentar aos resultados negativos do suporte aéreo oferecido pela aliança militar ocidental, reiterando questionamentos em relação ao emprego de recursos coercitivos em operações de paz.

Na terceira seção apresentam-se iniciativas adotadas para a reconfiguração dos princípios que orientam a condução das intervenções internacionais. Convém apontar que uma grande extensão das iniciativas de reformulação dos princípios de engajamento visa legitimar o emprego de recursos coercitivos para assegurar o cumprimento dos mandatos de operações de paz. Alternativas que buscam limitar o engajamento das tropas são recebidas com cautela pela comunidade internacional.

Conclui-se que o emprego de recursos coercitivos foi insuficiente para solucionar o conflito iugoslavo e consolidar a paz na região. A intervenção das tropas internacionais apresenta carências significativas, que implicam a perpetuação das tensões na região balcânica.

Apesar da necessidade de revisão dos dispositivos normativos que abrigam a implementação de operações de paz, esforços para alterações no emprego de mecanismos para a solução de crises na agenda de segurança internacional são incipientes, evitando uma abordagem severa a questões controversas, como a autorização ao uso da força para o cumprimento dos mandatos redigidos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Não obstante, análises complementares se fazem necessárias. Avaliar os elementos da estratégia militar implementados pelas tropas em operações de paz seria uma relevante contribuição para obter mais ampla compreensão sobre o recurso a meios coercitivos em intervenções internacionais.

A força de proteção das nações unidas

Estabelecida em 1992 pelas resoluções 743 e 749 do Conselho de Segurança, a Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) é inicialmente formulada como uma ferramenta para promover negociações de paz entre as partes beligerantes do conflito iugoslavo. Seu desenvolvimento, no entanto, é caracterizado por

expansões consecutivas das atividades previstas inicialmente, incluindo a possibilidade do uso de meios coercitivos para o cumprimento do mandato. Na Bósnia-Herzegovina, as prerrogativas para uso da força incluíam a defesa de “Áreas Seguras”, o fechamento do espaço aéreo, e o suporte ao cumprimento das disposições do mandato. (BOUTROS-GHALI, 1995, p. 18) Convém, então, atentar à expansão progressiva das funções desenvolvidas pela intervenção internacional, que indicam a complexidade da operação implementada na antiga Iugoslávia.

O conflito iniciado no ano anterior com a declaração de independência eslovena seria marcado por elevada violência contra a população civil, desencadeando uma postura gradualmente mais austera dos organismos internacionais em relação às partes belicosas. A partir da resolução 713, de 1991, o Conselho de Segurança expressa sua atenção ao caso, incentivando uma resolução pacífica do conflito no espaço de diálogo introduzido no âmbito da Comunidade Europeia. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991) Simultaneamente é imposto um embargo de armamentos e equipamentos militares à República Socialista Federativa da Iugoslávia, buscando enfraquecer as partes em conflito sob o abrigo das prescrições do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991) Aponta-se que o embargo estabelecido pelas Nações Unidas perpetua o equilíbrio de poder entre as partes beligerantes, largamente favorável às forças de origem sérvia. Favorecendo a manutenção do *status quo* do conflito, mantém-se os níveis de violência contra as minorias locais.

A presença impactante da comunidade internacional foi interpretada pelo governo da República Socialista Federativa da Iugoslávia como um mecanismo necessário para evitar a dissolução do Estado. Convém recordar que a instalação de uma missão de paz requer o consentimento expresso de todas as partes, portanto foram necessárias negociações com os demais atores para que o plano de intervenção fosse aplicado.

O mandato inicial da UNPROFOR previa a criação e manutenção de áreas desmilitarizadas no território croata, objetivando a proteção da população civil, o retorno de refugiados e a manutenção do funcionamento das instituições locais. Assim, pretende-se estabelecer uma relação de confiança entre as partes opositoras, possibilitando a negociação de um acordo permanente para o fim das beligerân-

cias. (AGUILAR, 2003, p. 96-97) Contudo, a expansão do conflito e de suas implicações revelam ser necessário expandir o escopo de atuação da operação. Estendem-se suas atividades ao território de outras repúblicas iugoslavas, a fim de garantir a segurança da região.

Entre as novas atribuições da missão das Nações Unidas indicam-se o suporte à distribuição de auxílio humanitário e a manutenção do funcionamento do aeroporto de Sarajevo. A resolução 770, reafirmando as novas atribuições da UNRPOFOR permite o uso de meios coercitivos para garantir segurança às atividades de distribuição de ajuda humanitária, utilizando a ambígua, e controversa, expressão “*all measures necessary*”. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a) A expressão, abrigada sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, possibilita uma reinterpretação sobre as ferramentas necessárias para o cumprimento do mandato das missões de paz na antiga Iugoslávia.

Em deliberação subsequente, o Conselho de Segurança autoriza uma nova ampliação da operação, em tentativa de ampliar as capacidades da missão no uso de meios coercitivos para o sucesso de suas atribuições. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992b) Assim como a resolução anterior, a redação da resolução 776 do Conselho de Segurança das Nações Unidas amplia a capacidade militar da UNPROFOR, autorizando o uso da força pelas forças internacionais. (AGUILAR, 2003, p. 121)

Com efeito, o uso da força em operações de paz revela-se como uma questão controversa durante a década de 1990, e deve ser analisado com maior profundidade. Problemas como a falta de preparo para atuar em terreno, a relutância dos Estados em ceder suas tropas para engajar em conflitos e a tentativa de operar sob os princípios tradicionais de manutenção de paz impossibilitaram a definição de uma orientação estratégica quanto ao uso de meios coercitivos. (BIGATÃO, 2014, p. 33-34)

A perpetuação dos níveis de violência na região propaga questionamentos quanto à capacidade da intervenção internacional em estabelecer e consolidar a paz. Com efeito, as tropas estrangeiras, ao empregarem meios coercitivos, são percebidas como uma nova parte do conflito, desencadeando atos de violência. Como agravante, a prática de limpeza étnica, traço pronunciado do conflito na Iugoslávia, não cessa mesmo com a possibilidade do uso da força pelas tropas interventoras. Ao analisar as práticas de limpeza étnica é preciso recordar que essas não são exclusividade das forças

militares e paramilitares sérvias. Em verdade, há registro de práticas similares por todas as partes conflituosas. (SILVA, 2008, p. 81)

A extremada violência do conflito iugoslavo gera novas dificuldades às tropas designadas para a operação de paz. Em busca de uma situação mais segura, as populações locais embarcam em um intenso fluxo de deslocados internos e refugiados. (SOARES, 1999, p. 69) Com efeito, o grande número de refugiados e deslocados internos é outra característica proeminente do conflito iugoslavo. A atuação da comunidade internacional deve atentar à distribuição de auxílio humanitário à população deslocada, assim como garantir o respeito a seus direitos e liberdades fundamentais. (NOGUEIRA, 2012, p. 205-206)

O Massacre de Srebrenica em 1995 pode ser considerado como acontecimento exemplar da incapacidade das tropas internacionais em deter a violência do conflito. Cerca de oito mil homens e meninos com idade superior a 12 anos foram mortos após a tomada da cidade transformada em “Área Segura” pelas forças sérvias. (DICA-PRIO, 2009, p. 79) É possível inferir que a sucessiva expansão das atividades atribuídas à missão de paz não foi dimensionada às suas capacidades efetivas, resultando no insucesso de seus objetivos. A disparidade entre as capacidades e as funções a serem executadas pelas tropas internacionais apresentam a deficiências que comprometem a construção de uma situação pacífica na região balcânica.

O fim do conflito armado no território iugoslavo é sinalizado oficialmente pela ratificação dos Acordos de Dayton em 21 de novembro de 1995. Convém destacar que, apesar do fim das belicosidades, as tensões na região permanecem, antecipando o retorno ao conflito armado. (AGUILAR; MATHIAS, 2012, p. 451)

O término do mandato da UNPROFOR coincide com seu desmembramento em três novas missões sob o signo das Nações Unidas: (i) Operação das Nações Unidas para Restauração da Confiança, conhecida pelo acrônimo UNCRO e baseada na capital croata, Zagreb, possui um mandato de extensas atividades para a consolidação de uma situação pacífica na região; (ii) Força de Desdobramento Preventivo, com quartel-general localizado em Skopje, capital da Macedônia, com o objetivo de monitorar eventos com potencialidade para elevar as tensões da região; (iii) na Bósnia-Herzegovina a operação mantém-se sob a alcunha de Força de Proteção das Nações Unidas, no entanto, seu mandato é reduzido territorialmente.

A presença internacional é mantida, com o objetivo de evitar o retorno dos atores da região às beligerâncias, no entanto, é insuficiente para conter as tensões que levam à eclosão do conflito no Kosovo. A instabilidade originada pelo conflito iugoslavo atinge países vizinhos, perpetuando a ameaça à segurança do continente europeu. Reitera-se que o uso da força pelas tropas interventoras não foi suficiente para conter a violência e as tensões do conflito que conduziu à dissolução da República Socialista Federativa da Iugoslávia.

O suporte da organização do tratado do atlântico norte

A atuação de uma organização de defesa regional em conjunto com as forças designadas pelas Nações Unidas é outro traço proeminente da intervenção no conflito iugoslavo. Constituída originalmente como o elemento militar da distensão da Guerra Fria, a OTAN expande os princípios de seu engajamento a partir da década de 1990, atuando frente às novas ameaças à segurança do continente europeu. (ALENCAR; PEREIRA, 2004, p. 90-91) Com a queda da União Soviética, e a publicação de seu novo conceito estratégico, a OTAN volta sua atuação a ameaças distintas como a eclosão de conflitos étnicos, violações ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, instabilidades políticas e econômicas, o terrorismo e a proliferação de armas químicas e nucleares.

Convém recordar que a participação de organismos regionais na solução de questões da agenda de segurança internacional é regulamentada pelo Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas. A participação das organizações regionais deve submeter-se aos princípios consagrados das Nações Unidas. Incentiva-se a solução pacífica das contendas internacionais, reservando ao Conselho de Segurança a capacidade exclusiva de deliberar sobre o uso da força pelas organizações regionais. Ao autorizar o apoio das forças da OTAN, torna-se necessário incrementar a coordenação entre a organização regional de segurança e as Nações Unidas, frente às abordagens díspares das instituições às questões de manutenção da paz. (BOU-TROS-GHALI, 1995, p. 18)

A contribuição através do poderio militar aéreo de Estados membros e organizações regionais é autorizada pela resolução 836 de 1993 do Conselho de Segurança. Objetiva-se oferecer suporte às tropas da UNPROFOR designadas para a proteção das Áreas Seguras na República da Bósnia-Herzegovina. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NA-

ÇÕES UNIDAS, 1993) A mesma resolução autoriza o uso da força para repelir ataques às Áreas Seguras ou incursões armadas que comprometam o deslocamento de tropas e comboios humanitários.

Ao observar com atenção as operações aéreas conduzidas pela organização ocidental revelam-se episódios com resultados negativos. Assim, suscitam-se novos questionamentos quanto à intervenção internacional. Entre os episódios negativos da campanha das forças da OTAN é possível apontar: o grande número de civis feridos ou mortos e a destruição de elementos fundamentais da infraestrutura local. Silva apresenta a atuação das forças internacionais como um mecanismo para a imposição de uma realidade voltada aos princípios tradicionalmente difundidos entre as democracias ocidentais:

Bombardearam sistematicamente a Iugoslávia, provocando aproximadamente dois mil mortos e dez mil feridos só na guerra de Kosovo, além de ter devastado impiedosamente toda a infraestrutura econômica do país, condenando à miséria e à fome a maioria da população civil. Esta é a expressão da lógica capitalista contemporânea contra os povos do planeta, em defesa da economia de mercado e do regime 'democrático' que lhe dá legitimação política. (SILVA, 2008, p. 97)

Reitera-se, portanto, a incapacidade do sistema de segurança coletiva vigente em solucionar os novos desafios impostos à comunidade internacional durante a década de 1990. Os resultados negativos das intervenções internacionais, a manutenção das tensões, e o retorno ao conflito evidenciam a necessidade de repensar continuamente os princípios que possibilitam o emprego de intervenções para a solução de ameaças à segurança internacional. (SAINT-PIERRE, 2010, p. 40-41)

As tropas da OTAN retornariam ao palco do à região iugoslava ao fim da década de 1990, atuando durante o conflito protagonizado pela região autônoma do Kosovo. Destaca-se que sua atuação é iniciada apesar da não autorização pelo Conselho de Segurança aos ataques aéreos. (ALENCAR; PEREIRA, 2004, p. 93) A resolução 1244 do Conselho de Segurança estabelece uma missão multidimensional sob o abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999, p. 6) A presença das forças militares internacionais receberia suporte "substancial" das tropas mobilizadas pela OTAN. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999, p. 6)

Repensar as operações de paz: um desafio imprescindível

A reelaboração do sistema de segurança coletiva é influenciada pelo declínio da União Soviética. O descongelamento do Conselho de Segurança implica maior atuação das Nações Unidas nas questões de segurança internacional, em um contexto marcado pelo aumento de conflitos intraestatais. As operações de paz tornam-se mecanismo fundamental para questões de segurança internacional ocorre durante a década de 1990. (BIGATÃO, 2014, p. 38) Simultaneamente, desenvolve-se uma nova interpretação sobre antigos problemas que passam a ser visualizados como “novas ameaças”. (SAINT-PIERRE, 2011, p. 410) Assim, as operações de paz tornam-se multidimensionais, abordando questões que anteriormente não eram situadas sob a agenda de segurança internacional.

Apesar do discurso favorável à limitação das operações de paz aos princípios de imparcialidade, consentimento das partes e restrição do uso da força, as operações da paz conduzidas pela comunidade internacional acumulam funções progressivamente mais complexas, que, em análise, ampliam sua complexidade e reduzem a possibilidade de resultados positivos. (ROCHA, 2010, p. 124) Somam-se atividades de assistência humanitária e promoção do desenvolvimento socioeconômico às funções de estabelecer ou manter a paz local. (ROCHA, 2010, p. 125)

Ao observar os resultados das intervenções implementadas durante a década de 1990 em diferentes localidades, desvela-se a necessidade de reconsiderar os princípios e mecanismos empregados para a solução das crises humanitárias. Objetivando melhorar o desempenho das missões na construção de uma situação estável e de paz duradoura, ampliam-se as funções a serem desempenhadas pelos componentes das operações de paz. Assim, tencionam-se os princípios tradicionais para a atuação das Nações Unidas em questões de segurança internacional.

Reitera-se que maior amplitude das iniciativas de reforma dos princípios tradicionais das operações de paz é demandada no objetivo de legitimar as intervenções internacionais, assim como o emprego de meios coercitivos para o cumprimento dos mandatos. O uso da força por operações de paz causou confusão em sua implementação, prejudicando o cumprimento dos mandatos. (BIGATÃO, 2014, p. 33) Destacam-se problemas como: (i) a falta de preparo

para atuar em terreno, (ii) a reticência dos Estados-membros em ceder suas tropas para engajar em conflitos de maior intensidade; (iii) a indefinição de uma orientação estratégica em relação ao recurso a meios coercitivos pelas tropas internacionais.

É preciso destacar que esforços para a prevenção de conflitos, assim como iniciativas de consolidação da paz também devem ser considerados na abordagem às crises na agenda de segurança internacional. No entanto, a pouca experiência das Nações Unidas em coordenar ações de construção da paz e o agravante da insuficiente disponibilidade de recursos, somados ao grande número de operações aprovadas, revelou-se como uma dificuldade para o sucesso das missões de paz. (MATIJASCIC, 2014, p. 44-45)

A tentativa de consolidar princípios abrangentes para tornar as operações de paz mais eficientes no cumprimento de seu mandato remete às primeiras crises humanitárias da década de 1990. A resolução 182 de 1991, da Assembleia Geral das Nações Unidas, prescreve três princípios para a atuação humanitária da comunidade internacional: (i) humanidade; (ii) neutralidade; e, (iii) imparcialidade. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991) Reitera-se a condição soberana dos Estados ao exigir o consentimento desses para a prática de ações humanitárias mesmo em situações críticas. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991) Com efeito, a tensão entre o tradicional princípio de soberania estatal e a prática de intervenção para proteger populações civis é recorrente nos debates sobre a agenda de segurança internacional.

Três documentos publicados pelas Nações Unidas buscam sumarizar as dificuldades enfrentadas pela instituição na solução de crises na agenda de segurança internacional sob o novo contexto internacional: (i) *Uma agenda para a Paz*, redigido em 1992 pelo então Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali; (ii) *Suplemento de Uma agenda para a Paz*, também redigido por Boutros-Ghali em 1995; e, (iii) o *Relatório Brahimi*, resultado de investigações sobre a atuação das Nações Unidas durante a década, publicado pela instituição no ano de 2000. Posteriormente, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal redige um marco normativo que busca legitimar a ação da comunidade internacional através de mecanismos de intervenção. É possível depreender que as discussões sobre a “Responsabilidade de Proteger” emergem das críticas às intervenções empreendidas durante a década de 1990.

Em *Uma agenda para Paz*, ao considerar as novas questões da agenda de segurança internacional, Boutros-Ghali busca conciliar os princípios tradicionais de soberania e independência estatal à necessidade de promover os direitos e liberdades fundamentais de todos os indivíduos. (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 4-5) Apresentam-se quatro alternativas de atuação das Nações Unidas frente às crises internacionais: (i) a diplomacia preventiva; (ii) imposição da paz; (iii) manutenção da paz; e, (iv) construção da paz após o conflito. As quatro modalidades de intervenção poderiam ser progressivamente implantadas de acordo com a condição do território atendido. A neutralidade e imparcialidade da missão permanecem como princípios que organizam o engajamento das tropas, buscando amenizar a violência inerente aos conflitos.

A definição de operações de manutenção da paz adotada em *Uma agenda para a Paz* compreende a presença das Nações Unidas em terreno com o consentimento das partes em conflito. (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 5) O uso da força limita-se à deliberação do Conselho de Segurança sob abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, transcendendo as prerrogativas das operações de manutenção da paz. (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 12) Ainda assim, Boutros-Ghali indica a necessidade da disponibilidade de tropas preparadas para empregar meios coercitivos quando as opções pacíficas de resolução das contendas forem esgotadas. (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 12)

Três anos após a primeira Reunião de Chefes de Estado ou Governo do Conselho de Segurança, o relatório do Secretário-geral das Nações Unidas, *Suplemento de Uma agenda para a Paz*, considera as dificuldades enfrentadas pela instituição na resolução das crises na agenda de segurança internacional sob o contexto do pós-Guerra Fria. A eclosão de conflitos intraestatais caracterizados por elevados índices de violência e crueldade gera uma demanda por novas alternativas para a manutenção da paz internacional. Boutros-Ghali destaca a necessidade de respeito aos princípios tradicionais das operações de manutenção da paz para o sucesso das missões das Nações Unidas: (i) o consentimento das partes para a realização da operação; (ii) a imparcialidade da missão; e, (iii) a restrição do uso da força a situações de legítima defesa. (BOUTROS-GHALI, 1995, p. 9)

Ao considerar o uso da força para proteger operações humanitárias e a proteção de civis em “Áreas Seguras” durante o conflito na Bósnia-Herzegovina, Boutros-Ghali admite que a ampliação dos

mandatos das operações de paz apresentou a contradição entre a necessidade do uso da força para o cumprimento das novas funções e as resoluções anteriores que não autorizavam o emprego de meios coercitivos. (BOUTROS-GHALI, 1995, p. 9) Ademais, as capacidades militares das operações já desdobradas não correspondiam às necessidades dos novos mandatos. (BOUTROS-GHALI, 1995, p. 9) A viabilidade das ações de manutenção da paz é comprometida quando suas ações são aproximadas à modalidade de imposição da paz, uma vez que essas apresentam configurações díspares nas necessidades de concertação política e de requisitos militares.

Apresenta-se, pois, a necessidade de adequar as resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas às capacidades disponíveis às tropas internacionais desdobradas para as regiões em conflito. Faz-se necessária, sobretudo, a adequação dos mandatos à realidade do conflito, a fim de melhor dimensionar as ações da comunidade internacional às necessidades das regiões sob intervenção. Reitera-se o argumento de que o emprego de recursos coercitivos não é suficiente para a consolidação da paz, uma vez que se faz necessário construir condições para a perpetuação de uma conjuntura pacífica. Nesse sentido, esforços de construção da paz após o conflito revelam-se como necessidade na atuação da comunidade internacional.

Ao avaliar o desempenho das missões desenvolvidas durante a década de 1990, o *Relatório Brahimi* formula um conjunto de recomendações para elevar a capacidade das operações de paz no desempenho de suas funções. Ao considerar as operações de manutenção da paz, indica que os recursos de engajamento disponíveis devem ser suficientemente robustos para a proteção das tropas, dos demais componentes da missão e da população atendida, assegurando o cumprimento do mandato expedido pelo Conselho de Segurança. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, p. 9)

O estabelecimento de operações de paz robustas tenciona, além do princípio de restrição do uso da força, a interpretação tradicional da imparcialidade das missões em terreno. O documento indica que a imparcialidade da missão deve ser interpretada como a adesão aos princípios constitutivos das Nações Unidas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, p. 9) Assim, objetiva-se evitar a inação das tropas, como apresentou-se na operação que atuou em Ruanda.

Com efeito, o emprego de operações de paz progressivamente mais robustas apresenta uma problemática proeminente. Tra-

dicionalmente as atividades de manutenção da paz são abrigadas sob o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, que não prescreve o emprego de meios coercitivos. A ampliação das prerrogativas das missões possibilita sua adoção sob os artigos do Capítulo VII, que permite o uso da força para garantir a paz.

Observa-se, então, entre as disposições do *Relatório Brahimi* a possibilidade de reinterpretar os princípios tradicionais das operações de paz. Ao comparar o conteúdo dos três documentos é possível apontar uma modificação substancial nas prescrições para o desenvolvimento de intervenções internacionais. Do respeito incontestado à tríade de princípios das operações de paz, desenvolvem-se interpretações que ampliam a complexidade das missões aprovadas pelo Conselho de Segurança.

A formulação do princípio de “Responsabilidade de Proteger” pela Convenção Internacional sobre Soberania e Intervenção Estatal associa a soberania de um Estado às responsabilidades desse com sua população. Quando não desempenhadas pelo Estado tais deveres podem ser transferidos à comunidade internacional, possibilitando sua atuação em um território em crise. (BIERRENBACH, 2011, p. 127) A responsabilidade na defesa e promoção dos direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos pode ser compreendida em três dimensões distintas: (i) a responsabilidade em prevenir; (ii) a responsabilidade de reagir; (iii) a responsabilidade de reconstruir. (SOARES, 2013, p. 39)

A adoção formal das disposições da “Responsabilidade de Proteger” ocorre à ocasião da Cúpula Mundial de 2005. O parágrafo 139 do documento oficial da Cúpula Mundial possibilita o emprego de meios coercitivos para a solução de crises na responsabilidade dos Estados em proteger sua população. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005, p. 30) Ainda que se apresente a necessidade de implementar esforços para a prevenção de genocídios, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, as disposições adotadas pelas Nações Unidas não limitam o caráter excessivamente militar das operações de paz. Nesse sentido, operações voltadas à prevenção desses crimes, assim como esforços para a consolidação da paz, transparecem como alternativa mais eficiente para a consolidação de uma situação estável.

Ao formular uma análise crítica dos novos princípios que regem a implementação das intervenções internacionais, é possível inferir que esses são empregados como mecanismo para legitimar a intervenção da comunidade internacional nos assuntos internos

dos Estados. Nesse sentido, a atividade “humanitária” é criticada por constituir uma ferramenta para a imposição de uma construção social centrada nas potências mais influentes na política internacional. (BARNETT; WEISS, 2008, p. 7) Indagações quanto à natureza das intervenções e suas relações com a política internacional, com a distribuição de poder, e seus princípios éticos emergem e devem ser investigadas.

Convém apontar que as reformas no âmbito das Nações Unidas, e especialmente em seu Conselho de Segurança, avançam morosamente, e possuem resultados aquém de suas expectativas, em razão da resistência das principais potências. Nesse sentido, as tentativas de reforma dos princípios para implementação de operações de paz voltam-se majoritariamente aos interesses dos Estados interventores, apresentando resultados controversos.

Participação intensificada de atores periféricos na deliberação das questões da agenda de segurança internacional é necessária para alterar a configuração atual das intervenções. A inclusão de novas identidades e interesses pode contribuir para a modificação do atual paradigma de segurança coletiva, centrado nas potências que ocupam assentos permanentes no Conselho de Segurança.

Considerações finais

Ao analisar o desdobramento da intervenção conduzida pela comunidade internacional na antiga Iugoslávia, emergem indagações quanto à capacidade do modelo de segurança coletiva vigente em lidar com as crises na agenda de segurança internacional. Dessa maneira, insucessos na década de 1990 em outros territórios apontam controvérsias na atuação da comunidade internacional frente às ameaças à segurança internacional e reiteram a necessidade de reformular os mecanismos empregados para a solução de crises internacionais.

O emprego de medidas coercitivas não foi suficiente para conter os níveis de violência no território iugoslavo. Com efeito, as partes em conflito identificaram nas forças das operações conduzidas pelas Nações Unidas um novo integrante das beligerâncias, contribuindo para manutenção da violência na região. Ataques às tropas das operações de paz são identificáveis, atingindo também parte da população civil amparada pelas forças estrangeiras.

A progressiva ampliação das prerrogativas para o uso da força pelas operações de paz confronta simultaneamente dois princípios tradi-

cionais na orientação das intervenções: (i) da imparcialidade, uma vez que as tropas estrangeiras são identificadas como novo ator do conflito pelas partes beligerantes; (ii) da restrição do uso da força à situações de legítima defesa, frente à permissão do uso de recursos coercitivos para desempenhar funções diversas contidas nos mandatos expedidos pelo Conselho de Segurança.

Ademais, a ampliação das funções desempenhadas pelas tropas alocadas para a operação de paz na antiga Iugoslávia não considera os limites de suas capacidades. Os resultados, frente às dificuldades encontradas no terreno, estão aquém das expectativas contidas nos mandatos expedidos pelas potências que deliberam sobre as questões da agenda de segurança internacional. Nesse sentido, a formulação de mandatos realistas, que considerem eventuais dificuldades em terreno, é recomendada, objetivando preparar as missões de paz aos obstáculos presentes na situação atendida.

O engajamento da OTAN, objetivando oferecer suporte às tropas da UNPROFOR, também revela problemas substanciais na condução das operações de paz da comunidade internacional. A presença de tropas de Estados membros da OTAN é marcada por falhas nas missões aéreas que acarretaram em mortes civis e a destruição da infraestrutura local.

Reiteradamente, faz-se necessário reconsiderar a condução das operações de paz objetivando melhor capacitá-las para garantir uma condição segura para a população civil. Investir em mecanismos para a prevenção de conflitos e para a reconstrução dos territórios afetados pelas beligerâncias evidencia-se como uma prática a ser priorizada pela comunidade internacional. Evitar o retorno às hostilidades revela-se como um desafio ao atual sistema de segurança coletiva, a exemplo do conflito no Kosovo que emerge das tensões não resolvidas na antiga Iugoslávia. Convém apontar que os esforços de prevenção apresentam custos políticos e financeiros reduzidos quando comparados ao envio de missões de paz robustas aos territórios em crise. As atividades de consolidação da paz após o conflito devem reconhecer as particularidades da população atendida, construindo instituições capazes de garantir uma situação de paz duradoura. O desenvolvimento da economia local também é recomendado, uma vez que o dinamismo da economia contribui para evitar o retorno à violência. (COLLIER, 2009, p. 89)

Ao sugerir a reforma dos mecanismos empregados atualmente para a solução das crises de segurança internacional, a limitação do emprego de recursos militares deve ser considerada na consolidação da paz. (COLLIER, 2009, p. 10) Maior participação de atores periféricos nas questões de segurança internacional pode contribuir para construção de uma situação pacífica mais estável. Contudo, a resistência das gran-

des potências a alterações tempestivas no sistema de segurança coletiva vigente pode ser observada. Propostas de alterações nos princípios para a condução das operações de paz são sucessivamente repelidas quando confrontam os interesses das potências que deliberam sobre a agenda de segurança internacional.

Em suma, ao estudar os desdobramentos da intervenção empreendida em razão do conflito iugoslavo, evidenciam-se problemas substanciais na condução de operações de paz. De maneira similar, práticas intervencionistas em outros territórios durante a década de 1990 indicam as dificuldades da comunidade internacional em solucionar ameaças à segurança internacional. O recurso ao uso de medidas coercitivas desvendou embaraços às potências interventoras, revelando problemas posteriores na condução das missões e mostrando-se insuficiente para a consolidação de uma situação pacífica.

Referências bibliográficas

AGUILAR, S. L. C. **A guerra da Iugoslávia**: uma década de crises nos Balcãs. São Paulo: Usina do Livro, 2003.

AGUILAR, S. L. C.; MATHIAS, M. L. T. C. Identidades e diferenças: o caso da guerra civil na antiga Iugoslávia. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. v. 4. n. 8. Dezembro de 2012. p. 438-454.

ALENCAR, D. M.; PEREIRA, R. D. A criação da OTAN e sua permanência no período pós-guerra fria. **Fronteira**. v. 3. n. 5. Belo Horizonte, junho de 2004. pp. 83-103.

ASSEMBLEIA Geral das Nações Unidas. **Resolution 46/182**: Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations. A/RES/46/182. 10 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/182>. Acessado em 28 de maio de 2016.

_____. **Resolution 60/1**: 2005 World Summit Outcome. A/RES/60/1. 24 de outubro de 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acessado em 30 de maio de 2015.

BARNETT, M.; WEISS, T. G. **Humanitarianism in question**: politics, power, ethics. Ithaca: Cornell University Press, 2008.

BIERRENBACH, A. M. **O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

BIGATÃO, J. P. **Operações de paz da ONU**: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. IN: MATIJASCIC, V. B. (Org.) **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas**: reflexões e debates. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.

BOUTROS-GHALI, B. **An agenda for Peace**: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. A/47/277 – S/24111. 1992. Disponível em: <http://www.unrol.org/files/a_47_277.pdf>. Acessado em: 07 de abril de 2015.

_____. **Supplement to An agenda for Peace:** position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. A/50/60 – S/1995/1. 1995. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/50/60>. Acessado em: 18 de setembro de 2016.

COLLIER, P. **War, guns and votes:** democracy in dangerous places. Nova Iorque: Harper Collins e-books, 2009.

CONSELHO de Segurança das Nações Unidas. **Resolution 713.** S/RES/713/1991. 25 de setembro de 1991. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/713%281991%29> Acessado em: 20 de maio de 2016.

_____. **Resolution 770.** S/RES/770/1992. 13 de agosto de 1992 Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/770%281992%29>. Acessado em 21 de maio de 2016.

_____. **Resolution 776.** S/RES/776/1992. 14 de setembro de 1992. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/776%281992%29>. Acessado em: 21 de maio de 2016.

_____. **Resolution 863.** S/RES/863/1993. 13 de setembro de 1993 Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/836%281993%29>. Acessado em: 21 de maio de 2016.

_____. **Resolution 1244.** S/RES/1244/1999. 10 de junho de 1999 Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244(1999))>. Acessado em: 18 de setembro de 2016.

DICAPRIO, L. The betrayal of Srebrenica: the ten-year commemoration. **The Public Historian.** V. 31, N. 3. 2009. pp. 73-95.

FERON, B. **Iugoslávia:** a guerra do final do milênio. Tradução de Moacyr Gomes Junior. Porto Alegre: L&PM, 1999.

MATIJCIC, V. B. **Peacebuilding e as Nações Unidas** IN: MATIJCIC, V. B. (Org.) **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas:** reflexões e debates. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.

NOGUEIRA, M. B. **Proteção aos deslocados internos e o direito à assistência humanitária:** caminhos convergentes. IN: JUBILUT, L.L.; APOLINÁRIO, S.M.O.S. (Org.) **Assistência e proteção humanitárias internacionais:** aspectos teóricos e práticos. São Paulo: Quarter Latin, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations.** A/55/305. 21 de agosto de 2000. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305>. Acessado em: 14 de março de 2016.

ROCHA, A. J. R. **O futuro das operações paz das Nações Unidas.** IN: JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (Orgs.) **Segurança internacional:** perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: FGV, 2010

SAINT-PIERRE, H. L. “Defesa” ou “Segurança? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional.** Agosto de 2011. p. 407-433.

_____. **Grandes tendências da segurança internacional contemporânea.** IN: JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (Orgs.) **Segurança internacional: perspectivas brasileiras.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

SILVA, M. N. **Da balcanização à balcanização:** o fim da Iugoslávia. Porto Alegre: Zouk, 2008.

SOARES, J. **Iugoslávia:** guerra civil e desintegração. Porto Alegre: Novo Século, 1999.

SOARES, T. E. **Da responsabilidade de proteger à responsabilidade ao proteger:** o Brasil como propositor normativo no cenário de segurança internacional. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2013.

Recebido em: 01/07/2016

Aceito em: 22/09/2016