

30 Anos do Acordo de Dayton: Análise das Evoluções Políticas da Bósnia e Herzegovina e a Paralisia Política e Étnica

30 Years of the Dayton Agreement: Analysis of the Political Evolutions of Bosnia and Herzegovina and the Political and Ethnic Paralysis

30 años del Acuerdo de Dayton: análisis de las evoluciones políticas de Bosnia y Herzegovina y la parálisis política y étnica

Matheus Peeters Rocha¹

Recebido em: 09 de janeiro de 2026

Aprovado em: 01 de maio de 2026

RESUMO

Após os trinta anos do Acordo de Dayton, abre-se o espaço para debater e questionar se tal acordo tem garantido o funcionamento pleno de um Estado bósnia nos Balcãs. Tal artigo tem como finalidade estudar como a Bósnia e Herzegovina tem funcionado como um Estado soberano, aos limites impostos pelo acordo e os Poderes de Bonn, que ao analisar as tensões étnicas e políticas do país, evidenciam as entraves que continuam a perdurar na sociedade bósnia trinta anos depois do fim do conflito armado. O principal levantamento que pode ser apontado é de que o tratado firmado tem sido incapaz de trazer resultados satisfatórios, mantendo o país em uma paralisia institucional.

Palavras-chave: Bósnia e Herzegovina; Acordos de Dayton; União Europeia; Sérvia; República Srpska.

ABSTRACT

After the thirty years of the Dayton Agreement, the space is open to debate and question whether such an agreement has guaranteed the full functioning of a Bosnian state in the Balkans. This article aims to study how Bosnia and Herzegovina has functioned as a sovereign state, within the limits imposed by the agreement and the Bonn Powers, which, when analyzing the country's ethnic and political tensions, highlight the obstacles that continue to persist in Bosnian society thirty years after the end of the armed conflict. The main finding that can be pointed out is that the treaty signed has been inca-

1. Aluno de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
E-mail para contato: matheuspeeters777@gmail.com.

pable of bringing satisfactory results, keeping the country in institutional paralysis.

Keywords: Bosnia and Herzegovina; Dayton Accords; European Union; Serbia; República Srpska.

RESUMEN

Después de treinta años del Acuerdo de Dayton, el espacio se abre al debate y a la pregunta de si dicho acuerdo ha garantizado el pleno funcionamiento de un Estado bosnio en los Balcanes. Este artículo tiene como objetivo estudiar cómo Bosnia y Herzegovina ha funcionado como Estado soberano, dentro de los

límites impuestos por el acuerdo y las Potencias de Bonn, que, al analizar las tensiones étnicas y políticas del país, ponen de relieve los obstáculos que siguen persistiendo en la sociedad bosnia treinta años después del fin del conflicto armado. El principal hallazgo que se puede señalar es que el tratado firmado ha sido incapaz de traer resultados satisfactorios, manteniendo al país en parálisis institucional.

Palabras clave: Bosnia y Herzegovina; Acuerdos de Dayton; Unión Europea; Serbia. República Srpska.

1 INTRODUÇÃO

Após a fragmentação da antiga República Federativa da Iugoslávia, em 1992, seis repúblicas soberanas emergiram, tomando o lugar e o espaço da extinta federação. Em meio a esta dissolução violenta, se nota o peculiar caso da Bósnia e Herzegovina, uma nação única em composição e modelo de governo. Historicamente, o país se encontra como um espaço geográfico de transição e composição étnica extremamente mista, sendo composta majoritariamente por bósnios, croatas e sérvios. Sua complexa composição demográfica levou a uma conflagração violenta entre estes grupos após a dissolução da Iugoslávia, e para assegurar a paz, os países ocidentais protocolaram o Acordo de Dayton, uma solução única para um conflito tão complexo. Fazendo 30 anos da aprovação deste acordo, abre-se o espaço acadêmico para analisar e concluir se tal acordo foi capaz de assegurar um estado bósnio funcional e inclusivo para todas as comunidades que agregam a sua constituição.

Tendo se passado três décadas desde que o Acordo de Dayton foi firmado, se torna pertinente a necessidade de examinar em que medida esse arranjo foi capaz de sustentar a existência de um Estado multiétnico. Desde a criação da Bósnia e Herzegovina, e suas repúblicas constituintes — a Federação da Bósnia e Herzegovina e a República Srpska — inúmeros desafios tem se revelado, ameaçando a estabilidade política da nação, sendo evidenciados por tensões recorrentes e disputas institucionais pela permanência de clivagens étnicas, herdadas do conflito que se desencadeou entre 1992 e 1995.

Desta forma, é necessário averiguar a situação atual de uma Bósnia pós-Dayton, e responder de modo a seguinte questão: se tal

acordo está sendo capaz de assegurar os elementos democráticos deste Estado. Como citado previamente, tensões étnicas prevalentes entre os grupos bósnios, croatas e sérvios seguem mantendo o legado das Guerras da Iugoslávia vivo, atrasando processos conciliatórios entre tais comunidades integrantes da Bósnia e Herzegovina. Tal pesquisa investiga a hipótese de que, frente aos acontecimentos recentes dentro das unidades autônomas da Bósnia e Herzegovina, como tensões étnicas e ameaças de secessão, o Acordo de Dayton segue sendo um aspecto a ser trabalhado na sociedade bósnia, tendo uma performance negativa. Tal hipótese permite a análise social e política da Bósnia e Herzegovina com uma lente crítica aos movimentos democráticos tentados pelo governo pós-Dayton.

Com tal medida esclarecida, o objetivo principal desta pesquisa é analisar os progressos democráticos da Bósnia e Herzegovina para averiguar a eficácia do Acordo de Dayton, para esclarecer uma eventual conclusão sobre a aplicabilidade desta medida. De objetivos específicos, citam-se os seguintes: (I) compreender as tensões étnicas antes e depois da formação da Bósnia e Herzegovina pós-Dayton; (II) estudar o funcionamento do Alto Representante da Bósnia e Herzegovina (OHR) e suas dificuldades de assegurar um Estado funcional; e, (III) estudar as ameaças secessionistas que perduram na República Srpska.

De base bibliográfica deste artigo, foram utilizadas fontes secundárias, como artigos acadêmicos e livros que abordam os Acordos de Dayton, a constituição atual da Bósnia e Herzegovina e as dificuldades políticas e sociais que o país apresenta. De modo, a pesquisa será organizada a partir do método qualitativo, optando por se basear na pesquisa de Arend Lijphart que aborda democracias plurais. Destarte, para atingir os objetivos, o artigo é organizado por meio da presente introdução e mais três sessões que abordam a institucionalização das etnias locais, o papel do Alto Representante (OHR) e as ameaças de secessão e disfunções atuais. Por fim, se inclui uma conclusão que busca organizar os pontos discutidos.

2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS ETNIAS LOCAIS

Antes do conflito que se desencadeou em 1992, a Bósnia e Herzegovina já apresentava uma população diversa e profundamente dividida. O censo de 1991 revela que os muçulmanos bósnios representavam 43,5% da população, os sérvios 31,2% e os croatas

17,4% (Bieber, 2006). Após o conflito, divisões internas apenas se reforçaram, com a composição da Federação da Bósnia e Herzegovina concentrando cerca de 73% de bosníacos, 16,5% de croatas e 7,6% de sérvios, enquanto a República Srpska agrupava uma maioria sérvia, com 80,9% sérvios, 9,5% de bosníacos e 4,8% de croatas (Bieber, 2006). No contexto da Guerra da Bósnia, o Acordo de Dayton serviu para pôr um fim ao conflito. Tal conflito viu crimes e massacres de uma natureza que não se via em solo europeu desde a Segunda Guerra Mundial. Tal acordo transformou a Bósnia e Herzegovina em uma nação dividida entre duas entidades autônomas, A Federação da Bósnia e Herzegovina e a República Srpska (Bose, 2002).

Inicialmente, é oportuno compreender a constituição da Bósnia e Herzegovina para se ter em mente os avanços e retrocessos desde a articulação do Acordo de Dayton. Ao se estudar tal acordo em si, percebe-se que Dayton serviu para a criação de uma assembleia constituinte emanada de um anexo técnico na emenda deste tratado internacional, sem participação popular (Chandler, 2000). Tal acordo, ao ser analisada por meios institucionais, evidencia a ausência de autonomia e legitimidade para o governo bósnio, tendo sua constituição e formação redigida por interesses externos, a fim de encerrar os bombardeios da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e as sanções econômicas. Vemos então um Estado que não surge a partir de uma união social voluntária, mas sim por decreto estrangeiro (Knaus, Martin, 2003).

O Acordo de Dayton, formalmente conhecido como “*General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*” foi o acordo responsável em pôr um fim à Guerra da Bósnia, servindo também para a construção de uma arquitetura institucional descentralizada baseada nas divisões étnicas das duas entidades que formam a nação, estando sob supervisão intensa da comunidade internacional. Como citado, tal acordo atua não apenas como um tratado de paz, mas também como um mecanismo para a preservação da integridade do Estado bosniaco, tendo uma intervenção extensa nas áreas institucionais e sociais do país (Chandler, 2000). Portanto, o Acordo de Dayton serviu para consolidar um arranjo compartilhado entre os grupos constitutivos, com mecanismos de representação étnica e veto, produzindo um sistema político complexo e dependente da presença internacional

A estrutura social e política de Dayton pode ser interpretada como uma “democracia consociativa”. Tal estrutura tem como

fundamento uma partilha de poder desenhada para sociedades profundamente divididas, onde uma maioria simples poderia ser perigosa ou inaceitável para as diferentes minorias. Em sua obra, Arend Lijphart fala sobre democracias consociativas, que podem ser interpretadas por quatro características, sendo elas

[...] o governo por uma grande coligação de líderes políticos de todos os países significativos segmentos da sociedade plural. [...] Os outros três básicos elementos da democracia consociacional são (1) o veto mútuo ou regra da “maioria concorrente”, que serve como uma protecção adicional dos interesses vitais das minorias, (2) a proporcionalidade como principal padrão de representação política, nomeações para a função pública e atribuição de fundos públicos, e (3) um elevado grau de autonomia para cada segmento administrar seus próprios assuntos internos (Lijphart, 1977, p. 25, tradução nossa).

Tais pilares citados estão presentes na Bósnia e Herzegovina, porém de uma maneira extremamente rígida e controlada. Exemplos de democracias consociativas, como a Bélgica e a Suíça evoluíram organicamente ao longo dos séculos, com negociações internas e consensos mútuos pelos grupos que compõem tais países (Keil, 2013). Enquanto isto, na Bósnia e Herzegovina, nota-se uma imposição artificial deste modelo democrático, refletindo o equilíbrio militar de 1995.

Frente a divisão entre república autônomas já citadas, surgiu uma estrutura institucional fraca, que apenas opera com o consenso total das partes. O texto constitucional cita o conceito dos “Povos Constituintes”, que diferente das democracias liberais, onde a unidade básica da política é o cidadão e o indivíduo, na Bósnia, tal unidade é o grupo etno-nacional (Mujkić, 2007). Na constituição nacional, apenas três grupos são reconhecidos como pertencentes, bósnios, croatas e sérvios. Minorias étnicas que não se enquadram nestes grupos são categorizadas legalmente como “outros” (Bieber, 2006).

Desta forma, a lógica institucional adotada pelo país acaba por refletir a noção de um pertencimento étnico, como observa Florian Bieber em sua obra (2006). Em prática, tal sistema acaba por se infiltrar nos cargos públicos, que acaba por restringir minorias étnicas a concorrer a cargos públicos. Exemplo prático é o modelo presidencial do país, sendo um triunvirato formado por três presidentes, cada um membro de um dos principais grupos étnicos

do país. Assim, um ucraniano ou cigano bósnio, ou um sérvio que more dentro da Federação da Bósnia e Herzegovina estarão constitucionalmente barrados de concorrer a cargos políticos (Mujanović, 2018).

O Acordo de Dayton, embora tendo posto um fim ao conflito, serviu para elaborar uma estrutura externa para a formação da constituição do país, tendo sido ratificada e elaborada por agentes estrangeiros, sem qualquer participação democrática. O tratado de paz, que junto anexava a nova constituição, criou uma estrutura de consociação corporativa entre as duas entidades principais, alimentando um poder estatal fraco e ambigualmente definido entre ditas entidades constituintes. Apesar de garantir o fim da violência entre as comunidades que formam o território bósnio, esta nova constituição institucionalizou as divisões territoriais e étnicas, transformando-as em princípios políticos (Sebastián-Aparicio, 2014)

Se torna aparente um espaço que restringe a moderação política, criando uma esfera institucional com efeitos nocivos para a democracia do Estado. Sumantra Bose analisa como o cenário pós-guerra eliminou o incentivo a uma democracia moderada. Ao invés de políticos basearem suas campanhas políticas em propostas e a captura de eleitores medianos, políticos apelam por votos de seus grupos étnicos, com o voto de um grupo para outro sendo improvável. Portanto, políticos dentro da Bósnia e Herzegovina buscam defender projetos que captem votos de seu grupo, ao invés de oferecer projetos e propostas que beneficiem toda a população (Bose, 2002).

Raramente surgem campanhas eleitorais que discutam a economia ou a infraestrutura, com a maioria das campanhas sendo para assegurar os interesses de cada grupo dentro do país. Jasmin Mujanovic descreve as elites políticas como “empresários da etnicidade”, que utilizam de uma retórica nacionalista para mascarar esquemas de corrupção e patronagem (Mujanovic, 2018). Dentro do parlamento bósnio, existe o mecanismo do “Interesse Vital Nacional”, mecanismo esse que permite o veto de quaisquer propostas feitas, sob a jurisdição de barrar quaisquer projetos que possam ser nocivos ou inviáveis para algum grupo étnico dentro da Bósnia (Bieber 2006). Em tese, tal mecanismo serviria para proteger a cultura e os interesses vitais para a coexistência harmoniosa dentro da Bósnia, porém na prática, este poder de veto acaba por proteger os interesses econômicos e políticos das oligarquias partidárias (Mujanovic, 2018).

Em 2009, foi provada a incompatibilidade da constituição de Dayton com os valores democráticos ocidentais, com o caso de Sejdić e Finci contra a Bósnia e Herzegovina, no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH). Sejdić, um monitor da missão da OSCE romani, e Finci, um diplomata judeu, processaram o Estado bósnio, argumentando que sua constituição violava a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, alegando que havia uma discriminação geral. O TEDH decidiu por maioria ampla que as restrições impostas para a candidatura de altos cargos do governo eram discriminatórias. O Tribunal reconheceu que, embora fosse uma medida temporária em 1995 para conter o conflito, a manutenção destas restrições era injustificável. Portanto, o veredito afirma que a Bósnia deve atualizar as suas estruturas políticas (Santos e Santos; Gryscek; Júnior, 2018).

Tal atualização serviu como condição para a adesão da Bósnia e Herzegovina à União Europeia (UE). Contudo, a Constituição segue inalterada, com tentativas de reformas falhando repetidamente, barradas por partidos nacionalistas (Sebastián-Aparicio, 2014). Os líderes croatas, por exemplo, alegam que tais reformas viriam a marginalizar a pequena população croata, frente a população bósnia numerosa, enquanto os sérvios são contra qualquer fortalecimento do nível central do Estado (Keil, 2013).

Sob uma análise filosófica-política, do autor Asim Mujkić, argumenta-se que a Bósnia e Herzegovina opera um modelo de uma “Etnópolis”, com o corpo político sendo completamente envolvido na etnia, com Mujkić afirmando que

é este tipo de sociedade, ou conceito de cidadania, que defino como uma etnópolis: uma comunidade caracterizada por dar precedência política à etnia sobre o indivíduo, que na prática consiste num processo de autolegislação democrática, uma comunidade caracterizada por dar precedência política ao direito do grupo étnico à autodeterminação sobre o direito do cidadão à autodefinição, onde a filiação do cidadão à comunidade política é predeterminada por sua filiação a uma comunidade étnica (Mujkić, 2007, p. 119, tradução nossa).

Houve uma completa extinção dos direitos iguais e universais, a favor de uma herança cultural. No lugar de uma meritocracia, há uma “etnocracia”, com o mercado de trabalho e o setor público favorecendo integrantes de grupos étnicos diferentes (Mujkić, 2007).

Embora as tensões étnicas estejam consideravelmente menos inflamadas do que trinta anos atrás, com a ausência de checkpoints

militares entre as entidades, ainda assim existe uma fronteira invisível, perceptível pelos detalhes sociais, como o alfabeto cirílico ao invés do latino, as diferentes bandeiras que são hasteadas e o currículo escolar. Desta forma, a Bósnia vive um cenário onde, embora vivendo no mesmo país, indivíduos diferentes viverão em ambientes completamente distintos, e muitas vezes antagônicos.

3 O PAPEL DO ALTO REPRESENTANTE (OHR)

Ao analisarmos a paralisia interna provocada pelas políticas da Bósnia e Herzegovina, abre-se o espaço para discutir as questões internacionais que envolvem a gestão do Estado bosniaco, que similarmente, também encontram certa paralisia. Tal país se apresenta de maneira peculiar, podendo questionar as noções básicas da constituição de um Estado soberano. Pode-se dizer que a Bósnia opera por meio de uma soberania dual, com uma natureza deveras conflituosa (Caplan, 2005). O país apresenta parlamento, presidência, tribunais e outros órgãos governamentais, porém, as decisões finais sobre seu regime legal e político são reservadas fora de sua fronteira, nas mãos do Alto Representante da Bósnia e Herzegovina (OHR) (Knaus; Martin, 2003).

No anexo 10 do Acordo de Dayton, é prevista a figura do OHR, servindo apenas como um mediador diplomático, encarregado de facilitar a implementação civil dos processos de paz, sem possuir poderes diretos (Holbrook, 1998). Brevemente após a guerra, a comunidade internacional buscava a realização de eleições, sob uma crença otimista de que a legitimidade democrática seria capaz de gerar candidatos moderados e alinhados a um modelo conciliatório. Essa crença viria a ser rapidamente derrotada, quando as eleições firmaram no poder os mesmos partidos nacionalistas que movimentaram o conflito em 1992-1995 (Chandler, 2000). Visto estas obstruções causadas pelos partidos nacionalistas, que se recusavam a implementar leis básicas para o funcionamento do Estado, o Conselho de Implementação da Paz (CIP) — o órgão responsável por supervisionar os processos de paz — reuniu-se na Alemanha, buscando reformar o papel do OHR (Knaus; Martin, 2003).

Desta reunião surgiram os chamados “Poderes de Bonn”, que deram poderes imensos ao OHR, que agora tinha o poder de impor leis por decreto e demitir quaisquer funcionários públicos considerados obstrutivos à implementação do Acordo de Dayton, sem

direito a recurso judicial. O papel do OHR se transforma, de uma mera assistência aos processos democráticos para a gestão de uma democracia tutelada. Sob o governo de Lorde Paddy Ashdown, de 2002 a 2006, a Bósnia viveu um período similar a uma autocracia liberal, com o OHR utilizando dos Poderes de Bonn para demitir dezenas de oficiais, impor reformas judiciais e unificar as forças armadas e serviços de inteligência (Knaus; Martin, 2003).

Embora seja visto como um dos momentos mais produtivos para o funcionamento do Estado bósnio, é inegável o esvaziamento da democracia incipiente. Gerald Knaus e Felix Martin em seu artigo *“Travails of the European Raj”* (2003), formam um paralelo entre o regime da Bósnia e Herzegovina e o regime colonial do Raj Britânico. Argumenta-se que a Bósnia reproduzia as dinâmicas de poder imperiais do século XIX, sob o discurso de direitos humanos e integração europeia vistas no século XXI. O OHR detinha o poder absoluto do poder, enquanto os políticos locais assumiam o papel de administradores provinciais, com sua legitimidade derivando da aprovação do vice-rei, neste caso, do Alto Representante (Knaus; Martin, 2003).

Em termos práticos, a Federação da Bósnia e Herzegovina opera como uma entidade frágil, criada sobre uma estrutura descentralizada e sustentada por acordos de partilha de poder que são incapazes de produzir qualquer confiança entre os grupos constituintes. Mesmo depois do que foi firmado em Dayton, setores políticos croatas continuam a exibir símbolos e agendas ligadas à extinta entidade política de Hercegovina-Bosna, enquanto os sérvios se encontram sub-representados na Federação — uma vez que, antes da guerra, a participação de sérvios nos territórios da Federação era pouco inferior a 18%, mas em 1997, caiu para 2% (Bieber, 2006). Ao mesmo tempo, o retorno de refugiados dentro da Federação foi severamente dificultado por diversos fatores, como a discriminação, insegurança, ocupações irregulares de imóveis abandonados e desigualdade nos serviços públicos, dificultando a reintegração e tornando o processo mais lento do que o previsto (Bieber, 2006).

É possível debater, com base na obra de David Chandler *“Faking Democracy after Dayton”*, que a intervenção internacional na Bósnia produziu um ambiente de tutela política prolongada, onde a presença do OHR reduz os incentivos para que atores locais construam compromissos políticos duradouros. Visto que as instabilidades internas são resolvidas por agentes externos, elites nacio-

nais passaram a explorar o bloqueio institucional como estratégia, dando ênfase em pautas identitárias e transferindo a responsabilidade de pautas impopulares para a OHR (Chandler, 2000). Assim que tal imposição ocorre, é possível argumentar o imperialismo ocidental, no caso dos sérvios, ou reclamar que a intervenção não foi o bastante, no caso dos bósnios. Assim, políticos radicais não precisam arcar com o ônus político de ter feito uma concessão impopular (Knaus; Martin, 2003).

A estratégia desenvolvida pelo Ocidente se baseava na premissa de que os poderes do OHR seriam substituídos pelos mecanismos de gestão da União Europeia, com a promessa de um mercado comum, fundos estruturais e livre circulação. Tais promessas de integração serviriam como um incentivo para que o governo bósnio realizasse as reformas necessárias voluntariamente (Sebastián-Aparicia, 2014). Porém, tal transição acabou falhando, a expansão da União Europeia em 2004, somado com a crise financeira de 2008 enfraqueceu a credibilidade das promessas europeias (Sebastián-Aparicia, 2014). Ao mesmo tempo, as elites sérvias da República Srpska começaram a desafiar abertamente o poder da OHR, com o presidente sérvio, Milorad Dodik, chamando-a de uma instituição ilegal, recusando a aceitar os vereditos impostas pela mesma (Mujanović, 2018). Partindo para 2010, a Bósnia enfrentou uma estagnação volátil, com o OHR ainda existindo legalmente, mas politicamente castrado, incapaz de impor sua vontade, porém ainda servindo como um pretexto conveniente para a inação local (Bieber, 2019).

Assim, monta-se um cenário confuso e conflitivo entre Bruxelas e Sarajevo. a UE exige que a Bósnia se torne um Estado funcional, com entidades governamentais efetivas, sem entraves burocráticos como um pré-requisito para a adesão ao bloco. Da mesma forma, a organização continua a ser a fiadora final de um arranjo constitucional, que acaba por tornar esta funcionalidade impossível. É requisitado que a Bósnia passe por inúmeros desafios democráticos, enquanto ao mesmo tempo, Dayton e o Ocidente ofereceram as principais entraves que impedem que o país consiga sair do lugar. Criticar a paralisia institucional e étnica do país, sem ter em mente o papel do bloco europeu e ocidental para condicionar tal posição apenas alimenta o eurocentrismo da região, sendo um exercício de cinismo político.

Partindo para 2021-2022, surge um novo ponto de inflexão, marcando o retorno inusitado do intervencionismo do OHR, com

o então Alto Representante, Valentin Inzko impondo uma emenda ao Código Penal proibindo a negação do genocídio e a glorificação dos crimes de guerra, que enfureceu a comunidade sérvia da Bósnia e Herzegovina. Seu sucessor, Christian Schmidt reativou os Poderes de Bonn de maneira extremamente agressiva, anulando leis separatistas da República Srpska e intervindo na maquinaria eleitoral da Federação, impondo mudanças na lei eleitoral durante a contagem dos votos de 2022 (Mujanović, 2023).

Schmidt serve como o ponto de partida para o debate da legitimidade democrática da Bósnia nos tempos mais recentes. Seus defensores argumentam que o uso dos poderes executivos é a única ferramenta que pode fazer o país progredir e proteger a integridade do Acordo de Dayton contra movimentos separatistas (Caplan, 2005). Seus críticos argumentam que tais intervenções consolidam as divisões étnicas, e demonstram a hipótese de que a Bósnia continua, de certa forma, a operar como uma colônia incapaz de auto-governo (Knaus; Martin, 2003). Nota-se o fato de que, para fazer com que a Bósnia seja capaz de estar pronta para sua adesão à UE, o OHR teve de utilizar métodos autocráticos e antiéticos para impor os valores democráticos europeus (Kmezić, 2016; Chandler, 2000).

A estrutura institucional da Bósnia e Herzegovina é descentralizada e burocrática devido ao Acordo de Dayton. Dita estrutura acaba por criar um aparato estatal demasiadamente ineficiente. Com 14 governos diferentes — sendo o Estado Central, duas Entidades autônomas, o Distrito de Brčko e dez Cantões na Federação — cada um com seu próprio parlamento, ministério e agência (Keil, 2013). A existência deste complicado ambiente administrativo, para governar uma população relativamente pequena, gera certa intriga. A responsabilidade administrativa e política passa por tantos canais que o cidadão comum se torna incapaz de identificar e questionar quais setores são responsáveis pela ausência e inação dos mecanismos governamentais.

Outro fator que pode ser citado em referência à dificuldade de governar o país é a maneira em que o pós-guerra transformou a representação política em um mecanismo rígido de equilíbrio entre grupos. Reformas feitas em 2002 na constituição ampliaram a exigência de representação proporcional dos povos constituintes nas instituições da República Srpska, reforçando a lógica de partilha de cargos nos níveis estatais e subnacionais. Mesmo assim, dados revelam que a composição formal não eliminou a desigualdade po-

lítica nem a desconfiança entre os segmentos nacionais, fazendo com que o Estado continue dependente de arranjos complicados e suscetíveis a vetos étnicos (Bieber, 2006)

O setor público é o principal financiador e empregador do país, com o acesso a empregos estáveis e benefícios sociais sendo mediado pela filiação étnica. Tal medida acaba por criar uma base social subordinada ao pertencimento, ir contra os interesses de seu grupo acaba por pôr em risco o seu sustento. Através de empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e fundos de pré-adesão da UE, a comunidade internacional acaba por subsidiar esse modelo econômico disfuncional. Essa injeção financeira evita o colapso social, mas ao mesmo tempo permite que as elites locais possam adiar indefinidamente as reformas estruturais necessárias para criar uma economia de mercado funcional (Chandler, 2000).

4 AMEAÇAS DE SECESSÃO

Como foi mencionado ativamente no decorrer deste artigo, a Bósnia e Herzegovina é composta por três grupos étnicos distintos, e ao analisar a terceira década pós-Dayton, percebe-se uma regressão ativa das relações entre os grupos, e uma insurreição constitucional (Bieber, 2019). O epicentro desta conflagração política se dá na República Srpska, sob o comando de Dodik, que elevou seu discurso separatista, incorporando atos concretos e deflagrações diretas para uma secessão jurídica e institucional (Mujanović, 2018).

O que impulsionou este confronto entre as partes autônomas foi a disputa sobre a “Propriedade Estatal” (*State Property*). Tal questão levanta o questionamento acerca dos rios, florestas, terras agrícolas e quarteis, se pertencia ao Estado Central de Sarajevo ou às unidades autônomas (Sebastián-Aparicio, 2014). Como resultado, o Tribunal Constitucional da Bósnia declarou que o Estado Central é o único titular da propriedade pública, com as entidades autônomas exercendo apenas o uso funcional. O governo sérvio alegou que tal afirmação equivaleria a reconhecer a supremacia de Sarajevo, levando a um esvaziamento da autonomia da República Srpska (Sebastián-Aparicio, 2014).

Como resposta, a Assembleia Nacional da República Srpska (NSRS) lançou uma ofensiva legislativa contra a ordem imposta por Dayton, em 2023 e 2025. Houveram a aprovação de leis que transferiram unilateralmente a propriedade estatal para a Repúbli-

ca Srpska, além de também proibir a publicação e o cumprimento das decisões do OHR no território da República Srpska. Desta forma, a república sérvia criou uma dupla legalidade, onde em metade do território bósnio, as leis federais e as sentenças da corte suprema eram nulas e não-aplicantes (Mujanović, 2018).

Tal separatismo vem com um pretexto nacionalista e de união. Inúmeros elementos secessionistas dentro da República Srpska clamam por uma unificação com a Sérvia, vizinha da Bósnia (Bieber, 2019). Tal crise surge também com uma escalada militar, com a militarização das forças policiais da República Srpska e exercícios táticos sendo realizados nas fronteiras das entidades autônomas. Tais eventos indicam uma disputa política com um braço coercitivo (Buljubašić, 2022).

Embora o foco midiático seja respaldado sobre o separatismo sérvio, a questão croata também perdura de maneira relevante, se mostrando como uma ameaça similar à estabilidade da Bósnia e Herzegovina. A questão croata surge da representatividade na Presidência Tripartite, devido a constituição da federação, tal grupo pode ser eleito por votos bósnios, sem necessariamente haver o apoio da maioria eleitoral (Kapidžić; Komar, 2021). Como resposta, o candidato nacionalista Dragan Čović formou uma aliança com Dodik, unindo as duas causas nacionalistas contra a suposta “centralização de Sarajevo” (Sarajevo Times, 2018).

Tal aliança acabou por paralisar a Federação por anos, impedindo a formação de um governo estável e bloqueando o funcionamento do Tribunal Constitucional da Entidade. Os nacionalistas croatas defendem a criação de uma representação legítima, um distrito eleitoral segregado do distrito bósnio, sendo visto por críticos como o almejo por uma terceira entidade dentro do país (Keil, 2013). O OHR buscou intervir em 2022, buscando apaziguar as demandas nacionalistas, porém tal interferência acabou por aprofundar a desconfiança dos bósnios em relação à comunidade internacional, criando um cenário onde uma concessão para um grupo seria vista como uma afronta pelo outro (Mujanović, 2023).

A crise bósnia acaba por transbordar das fronteiras internas, tornando parte de um esquema maior dentro da comunidade internacional. Desde o início da Guerra da Ucrânia, em 2022, a Rússia tem intensificado sua participação nos Balcãs. Para Moscou, desestabilizar a Bósnia é uma estratégia de baixo custo, mas que garante um alto retorno assimétrico. As relações entre o Kremlin e

a República Srpska evidenciam os interesses russos, ao incentivar o separatismo sérvio, a Rússia é capaz de conter os avanços da OTAN dentro dos balcãs, além de fazer com que a autonomia sérvia consiga demonstrar para o mundo que a mesma possui um apoiador externo (Mujanović, 2018).

Torna-se evidente a redução da Bósnia e Herzegovina dentro das preocupações dos atores que exercem poder sobre o país, sendo reduzida a um mero peão no tabuleiro geopolítico que a transcende. De duas maneiras podemos ver a soberania do Estado bósnio sendo violada, internamente por meio das elites que rejeitam qualquer progresso e normalização, e externamente, por potências que instrumentalizam a sua fratura por seus próprios interesses. Resta então, para a população, o fato de que seu destino será decidido por fatores externos, fora de Sarajevo. Tal destino é negociado em gabinetes estrangeiros, que veem a estabilidade ou o caos dentro da Bósnia não como uma questão humanitária, mas sim como um fator geopolítico a se considerar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estudar o Acordo de Dayton, trinta anos após a sua ratificação, e analisar os progressos e retrocessos que transcorreram ao longo destas décadas, torna-se evidente o fato de que tal acordo se sustenta em uma estrutura exaurida. Embora o tratado tenha conseguido parar os conflitos étnicos na região, ele não foi capaz de garantir o necessário, a construção de uma nação. Atualmente, a Bósnia se encontra incapaz de reformar o seu sistema, devido ao mecanismo de veto que protege elites etnocráticas, e não pode ser reformado por fora, devido à falta de consenso da comunidade internacional.

Desta forma, é possível inferir que o Acordo de Dayton não foi capaz de assegurar a construção de um Estado verdadeiramente multiétnico nos Balcãs. Tal Acordo foi capaz de apenas assegurar ganhos securitários imediatos, sendo incapaz de construir uma dimensão política estruturante. Em consonância com a hipótese levantada, percebe-se que a performance do Acordo de Dayton revela-se negativa no quesito de uma consolidação democrática, operando hoje como o principal obstáculo para sua funcionalidade.

O Acordo de Dayton foi incapaz, portanto, de mitigar as divisões étnicas que existiam após o final do conflito em 1995, apenas institucionalizando elas. Ao substituir uma cidadania individual e

igualitária pela categorização dos “Povos Constituintes”, surge uma segregação administrativa reforçada por Dayton. É pertinente citar também como a tutela internacional do OHR inviabiliza o amadurecimento do Estado, mantendo a Bósnia a mercê de poderes externos, que criou uma classe política local, baseada em instituições frágeis e com interesses próprios. Por fim, é evidente os interesses não apenas da República Srpska, como também de elementos nacionalistas croatas de buscar secessão e possivelmente unificação com seus vizinhos, representando uma legítima regressão democrática.

Em conclusão, Dayton foi capaz de assegurar a interrupção da guerra e a preservação de um equilíbrio mínimo, porém foi incapaz de consolidar uma paz definitiva e satisfatória. A Bósnia e Herzegovina permanece em uma posição de soberania formal, mas com limitações internas e tutela externa, mantendo o país em uma situação precária e instável. Desta forma, quaisquer avanços em sua situação dependem de reformas capazes de superar a sua estrutura institucional, que vem a manter essa paz incompleta.

Em última análise, o legado de Dayton é marcado por sua eficácia em estancar a violência, mas também por sua inaptidão em edificar uma paz sustentável. A Bósnia e Herzegovina subsiste sob uma soberania fragmentada, limitada por engessamentos institucionais internos e pela perene tutela internacional. Dessa forma, a transição de um cenário de instabilidade crônica para a consolidação democrática requer, impreterivelmente, a superação do arranjo imposto, o qual transformou o fim da guerra na perpetuação de uma paz inconclusa.

REFERÊNCIAS

BIEBER, Florian. **Post-war Bosnia**: Ethnicity, inequality and public sector governance. 1. ed. Basingstoke, Inglaterra: Palgrave Macmillan, 2006.

BIEBER, Florian. **The rise of authoritarianism in the western Balkans**. 2020. Cham, Suíça: Springer Nature, 2019.

BOSE, Sumantra. **Bosnia after Dayton**: Nationalist partition and international intervention. Nova Iorque, NY, EUA: Oxford University Press, 2002.

BULJUBAŠIĆ, Mirza. **Violent Right-Wing Extremism in the Western Balkans**: an overview of country-specific challenges for P/CVE. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2022. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-08/ran_vrwe_in_western_balkans_overview_072022_en.pdf. Acesso em: 9 jan. 2026.

CAPLAN, Richard. **Europe and the recognition of new states in Yugoslavia**. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 2005.

CHANDLER, David. **Bosnia: Faking democracy after Dayton**. 2. ed. Londres, Inglaterra: Pluto Press, 2000.

KAPIDŽIĆ, Damir; KOMAR, Olivera. Segmental volatility in ethnically divided societies: (re)assessing party system stability in Southeast Europe. **Nationalities Papers**, v. 50, n. 3, p. 535–553, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/nps.2021.9>. Acesso em 9 jan. 2026

KEIL, Soeren. **Multinational federalism in Bosnia and Herzegovina**. Londres, Inglaterra: Ashgate Publishing, 2013.

KMEZIĆ, Marko. **EU rule of law promotion: Judiciary reform in the western Balkans**. Londres, England: Routledge, 2016.

KNAUS, Gerald; MARTIN, Felix. Lessons from Bosnia and Herzegovina: Travails of the European Raj. **Journal of Democracy**, v. 14, n. 3, p. 60–74, jul. 2003.

LIJPHART, Arend. **Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration**. Yale University: Gopson Papers, 1977.

MUJANOVIĆ, Jasmin. Addressing the EU's credibility gap in the Western Balkans. **ifa – Institut für Auslandsbeziehungen**, 2023. Disponível em: <https://www.ifa.de/en/blog/article/addressing-the-eus-credibility-gap-in-the-western-balkans/>. Acesso em: 9 jan. 2026

MUJANOVIĆ, Jasmin. **Hunger and fury: The crisis of democracy in the Balkans**. Cary, NC, USA: Oxford University Press, 2018.

MUJKIĆ, Asim. **We, The Citizens of Ethnopolis**. Sarajevo, Bósnia: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, 2007.

SANTOS E SANTOS, Gabriela.; GRYSCHKE, Pedro Henrique; JÚNIOR, Mauro. Bósnia e Herzegovina – casos Sejdić & Finci. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 113, p. 623–643, 2018. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/156673>. Acesso em: 9 jan. 2026.

SARAJEVO TIMES. **Analysis of political relations between Dragan covic and Milorad Dodik**. 2018. Disponível em: <https://sarajevotimes.com/analysis-of-political-relations-between-dragan-covic-and-milorad-dodik/>. Acesso em: 9 jan. 2026.

SEBASTIÁN-APARICIO, Sofia. **Post-war statebuilding and constitutional reform: Beyond Dayton in Bosnia**. 1. ed. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan, 2014.