

4

O Caso da UNPROFOR

4.1

A Proposta do Estudo do Caso da UNPROFOR

Demonstrar como a operação das Nações Unidas para a ex-Iugoslávia expressa esse quadro de transformações normativas consiste no objetivo principal deste trabalho. Para tanto, é necessário buscar indicadores confiáveis de que essas mudanças ocorreram. Isso será feito através de uma estratégia metodológica baseada no seguinte tripé: análise da forma como a UNPROFOR foi estruturada em sua atuação em campo, tanto logística como militarmente; análise das principais resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas referentes à UNPROFOR¹; e análise dos custos da operação para as Nações Unidas e seus Estados membros.

O propósito de analisar a maneira como a UNPROFOR lidou com a guerra civil na zona do conflito, consiste em demonstrar como a autorização da força, sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, pode ter sido usada para auxiliar a operação de auxílio humanitário que se criou em ajuda aos civis que habitavam a região da ex-Iugoslávia. A análise das principais resoluções do Conselho de Segurança relativas a esse conflito será feita com o objetivo de identificar nos textos dessas resoluções indicadores de que o Conselho considerou as sérias violações aos direitos humanos ocorridas na ex-Iugoslávia, em especial na região da Bósnia-Herzegovina, como enquadráveis na terminologia do art. 39. Por último, a análise dos custos dessa operação será realizada com o objetivo de constatar se as transformações normativas a respeito da intervenção humanitária são capazes de levar os atores da política internacional a assumirem custos materiais que não expressam necessariamente seus interesses individuais.

¹ As Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas relativas à UNPROFOR foram acessadas no *site* www.nato.int.

Como as atrocidades cometidas nos Bálcãs guardam uma forte relação com questões de natureza étnica, inicialmente será traçado um panorama histórico sobre o perfil político da ex-Iugoslávia. A maneira como os diferentes grupos étnicos se relacionavam entre si, dentro da antiga federação iugoslava, exerceu uma influência bastante significativa sobre elementos importantes do conflito, como, por exemplo, a prática de “limpeza étnica”, o grande número de refugiados que foram forçados a se retirar da região, bem como a dificuldade de se chegar a uma composição territorial que solucionasse a crise ocorrida na Península Balcânica. Depois, o processo de desintegração territorial será abordado para facilitar a compreensão do ambiente que a UNPROFOR encontrou ao se estabelecer em campo. Por fim, a operação em si mesma será analisada com o objetivo de identificar indicadores confiáveis das mudanças normativas discutidas nos capítulos anteriores.

4.2

Antecedentes Históricos

De acordo com o famoso aforismo de Charles Tilly “os Estados criam as Guerras, mas as Guerras também criam Estados” (Tilly, 1996). Evidentemente, esta máxima proferida por um dos maiores expoentes da sociologia histórica não seria menos verdadeira com relação aos dois grandes conflitos da primeira metade do século passado e suas repercussões sobre o desenho do Estado Iugoslavo. O final das duas grandes guerras mundiais, juntamente com o desfecho da Guerra Fria, seriam responsáveis, segundo Holsti, pelo desencadeamento de três grandes ondas de criação de novos Estados que foram sendo progressivamente incorporados à sociedade internacional (Holsti, 2004). A ex-Iugoslávia foi profundamente abalada pelo término desses três grandes conflitos, especialmente com relação ao primeiro, que foi responsável direto por sua criação e pelo terceiro, responsável por sua desintegração.

O final da Primeira Guerra Mundial teve como consequência a dissolução dos antigos impérios Turco, Austro-Húngaro e Russo, estabelecendo novas fronteiras políticas que modificaram profundamente o mapa da Europa do “período entre

guerras”, estimulando os conflitos étnicos entre os povos e Estados que os sucederam (Huntington, 1997: 333). O novo Estado iugoslavo surgiu como consequência do vácuo de poder que se criou com o ocaso desses impérios multinacionais (Magnoli, 2004: 216). Deste modo, eliminada a dominação estrangeira que por tanto tempo se impôs à Península Balcânica, estavam abertas as portas para a emancipação política dos povos eslavos do sul, conforme o princípio da “auto-determinação dos povos”, preconizado por Woodrow Wilson. Restava somente definir se ela se daria em contornos pan-nacionalistas ou não. A experiência da liderança sérvia nas batalhas da Primeira Guerra Mundial faria com que o novo Estado fosse erigido em moldes mais semelhantes a uma “Grande Sérvia”, de modo que esse grupo étnico era visto como um novo poder imperial pelos demais povos eslavos da região (Magnoli, 2004: 216), o que fez com que o pan-nacionalismo perdesse sua força.

Em 1º de dezembro de 1918, período do término da “Grande Guerra”, declarou-se o Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos que foi prontamente reconhecido pelas potências vencedoras da Guerra, em Versalhes, no dia 28 de julho de 1919. Apenas a Itália veria com ressalvas o novo mapa dos Bálcãs, receosa de que o novo vizinho, agora fortalecido, disputasse com ela o controle do Mar Adriático (Udovicki e Ridgeway, 1997: 49).

Na verdade, o receio da Itália não era infundado. O novo Estado não consistia em uma reunião equânime dos povos eslavos do sul. De fato, o que ocorreu foi que a Sérvia, principal etnia da região, que se encontrava em um virtual expansionismo em função da derrota dos turcos e dos habsburgos nas batalhas da grande guerra, praticamente agregou os povos eslavos vizinhos. Como prova disso, Belgrado² se tornou a capital do novo reino, que foi erigido como uma nação de “três tribos”: Sérvia, Croácia e Eslovênia, conforme estabelecia sua nova constituição. (Udovicki e Ridgeway, 1997: 49).

Aos montenegrinos, macedônios, islâmicos e albaneses kosovares não se concedeu o *status* de tribos da nova nação Iugoslava. Aos primeiros, porque votaram um *referendum* em que aceitaram sua incorporação à Sérvia. Aos segundos porque

² Na ocasião Belgrado era a capital da Sérvia.

havam sido integrados aos sérvios no período das duas guerras balcânicas. Aos terceiros, embora reconhecidos como um grupo religioso distinto, também eram considerados parte da Sérvia, somente tendo preservado o direito de organização partidária, o que é bem pouco comparado com o *status* concedido às demais tribos da nação iugoslava. Já os albaneses de Kosovo foram simplesmente ignorados pelo novo regime (Udovicki e Ridgeway, 1997: 50). Os elementos étnicos e políticos que levariam à guerra civil da década de 90 já se encontravam presentes desde a formação do Estado Iugoslavo.

Observou-se que a nova Constituição responsável pela unificação do país também contribuiu para agravar as desigualdades entre as regiões autônomas que o compunham. Seu sistema de votação era o de maioria simples, e não qualificada. Isso fazia com que os sérvios, grupo majoritário na região, sempre tivessem vantagem sobre os croatas e eslovenos no Parlamento Iugoslavo. A mesma Constituição ainda previa uma federação altamente centralizada, o que intensificava os atritos regionais, até mesmo porque as diferenças entre as “tribos” não eram apenas de ordem étnica, mas também econômica. Ironicamente, a Croácia e a Eslovênia, que eram as tribos mais prósperas economicamente, encontravam-se “subrepresentadas” no parlamento, o que gerou grandes insatisfações por parte desses povos (Udovicki e Ridgeway, 1997: 49-50).

A nação das “três tribos” consistiu em um país dividido desde o começo. O principal fator de coesão desse novo Estado ainda era a existência de um novo inimigo em comum, que se tornava cada vez mais nítido na medida em que as “políticas de apaziguamento”, promovidas pelas potências vencedoras da Primeira Guerra, faziam com que a Alemanha se tornasse uma ameaça cada vez mais forte às nações vizinhas.

Para agravar a situação, a distribuição das capacidades entre as “tribos” da “nação” iugoslava se tornaria mais desigual no começo de 1929. Alguns meses após o assassinato de parlamentares do Reino por nacionalistas croatas, ocorrido em 28 de junho de 1928, o rei Aleksandar se aproveitou para dar um golpe de Estado que concentraria mais ainda os poderes nas mãos dos sérvios. Após esse golpe de Estado,

o Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos assumia uma política doméstica ainda mais centralizadora, passando a se chamar oficialmente de Reino da Iugoslávia (Udovicki e Ridgeway, 1997: 57). Apesar de um governo autocrático não ser uma exceção na Europa do “entre guerras”, com sua política de centralização e favorecimento explícito dos sérvios, Aleksandar viria a ser assassinado por radicais macedônios e croatas em 1934, o que mudaria mais uma vez o rumo da “nação”, intensificando as divergências entre os diferentes grupos que compunham esse país.

O assassinato do rei Aleksandar fez com que os efeitos da crise de 1929 coincidisse com a ausência de uma autoridade política central, o que estimulou ainda mais os movimentos nacionalistas croatas e forçou os novos governantes a fazerem modificações na configuração da Federação Iugoslava, o que veio a ocorrer em agosto de 1939. A principal mudança se daria com relação à própria Croácia que passava a adquirir uma autonomia política ainda maior (Udovicki e Ridgeway, 1997: 56).

A nova configuração deixou todos insatisfeitos, uma vez que os croatas se queixavam de não terem recebido a autonomia desejada, enquanto que os sérvios reclamavam de terem que ceder parte de seu poder político para os croatas. Esse tipo de disputa pela concentração de poder seria um dos fatores determinantes no processo de desintegração da ex-Iugoslávia ocorrido no final da Guerra Fria e podemos perceber que a questão da distribuição de capacidades entre os membros deste Estado sempre foi um elemento de tensão que estimulava a dissolução do país.

Apesar dos ânimos se acirrarem dentro da própria federação iugoslava, com o advento da Segunda Guerra Mundial, o debate em torno da questão da autonomia político-administrativa entre as regiões acabaria por se tornar vão. Em 6 de abril de 1941, a Alemanha de Hitler invadiu a Iugoslávia, bombardeando Belgrado, e ocupando o resto do país. Os nacionalistas croatas *oustachis* uniram-se aos invasores nazistas criando uma Croácia ligada ao “Eixo” (Magnoli, 2004: 216). A resistência iugoslava se dividiria em dois grupos: os ligados ao líder croata de orientação comunista, Jozip Broz Tito, e, de outro, os antigos monarquistas sérvios, defensores da reconstituição da antiga Iugoslávia baseada no ideal da Grande Sérvia (Magnoli,

2004: 216). Dominados novamente por forças estrangeiras, aos povos eslavos do sul não restaria outra alternativa senão se unirem contra a submissão de um novo invasor estrangeiro.

A nova Iugoslávia do pós-Segunda Guerra seria erguida sob essa lógica. O carismático líder da resistência ao nazismo, Josip Broz Tito, se valeria dos aspectos cosmopolitas da ideologia socialista para superar as rivalidades nacionalistas existentes no seio da Iugoslávia. O sucesso dos comunistas partidários de Tito se deve em grande parte ao apoio da ex-URSS que também sofrera uma invasão³ por parte das “Potências do Eixo”, fazendo com que esse país se solidarizasse com os Partidos Comunistas de outras nações na mesma condição (Udovicki e Ridgeway, 1997: 57-8).

Ademais, o comunismo, dentre as outras alternativas mencionadas, pareceu ser a opção mais plausível para se obter uma reunificação mais igualitária da Iugoslávia. O fato de os comunistas possuírem uma lealdade de classe, que transcende as identidades nacionalistas, fazia com que eles apresentassem um plano de uma federação iugoslava menos desigual, pois seu projeto federativo não almejava a dominação de uma etnia por outra – tal como o projeto concorrente da “Grande Sérvia”. Esse aspecto é que verdadeiramente tornava o comunismo atrativo para os eslavos do sul, mais do que propriamente a ideologia em si mesma. Todos esses fatores, somados à figura carismática de Tito, fizeram com que a Iugoslávia do pós-Segunda Guerra fosse a expressão mais próxima do *yugoslavismo*, conforme preconizado desde o século XIX.

Em novembro de 1943, antes mesmo do final da Segunda Guerra, realizou-se uma convenção na cidade de Jajce, na Bósnia, para selar o desenho da nova Iugoslávia. Nessa convenção se estabeleceu que à Bósnia-Herzegovina seria concedido o mesmo *status* que a Sérvia, a Croácia e a Eslovênia receberam, o mesmo se dando com relação a Macedônia e a Montenegro. Duas províncias autônomas ligadas à Sérvia, Kosovo – de maioria albanesa - e Vojvodina – composta por sérvios e húngaros-, fariam parte da federação sem, contudo, possuir o *status* de República. O

³ Essa invasão foi decorrente da ruptura, por parte dos nazistas, do Pacto de não-agressão assinado anteriormente entre Hitler e Stalin.

novo Estado se chamaria República Federal Socialista da Iugoslávia e passaria a exercer um papel bastante inovador com o desenrolar da Guerra Fria, sob a liderança de Tito e de sua doutrina do não-alinhamento (Mingst e Karns, 2000: 97).

Apesar de abraçar o socialismo como regime político-econômico, a ex-República Federal Socialista da Iugoslávia não permaneceu alinhada ao bloco soviético ao longo da Guerra Fria. Divergências entre Tito e Stalin levaram ao rompimento, em 1948, das relações amistosas entre a ex-Iugoslávia e a então URSS. Isso fez com que Tito assumisse uma estratégia geopolítica independente durante o período da bipolaridade. Como dito, essa estratégia ficaria conhecida como movimento dos “países não alinhados”, ou seja, aqueles que não se posicionaram nem a favor do bloco capitalista ocidental, nem do bloco socialista oriental, ao longo da Guerra Fria. A idéia de um “Terceiro Mundo” que se destacava dos dois “mundos” polarizados pela Guerra Fria, começava a surgir.

O não alinhamento promovido por Tito funcionava também como um importante fator de identidade pan-iugoslava. No entanto, as divergências internas quanto à autonomia das repúblicas e províncias na federação iugoslava continuavam. Em 1974, uma outra constituição concedeu uma nova dose de autonomia às seis repúblicas iugoslavas, bem como às Províncias de Kosovo e Vojvodina. Segundo Elizabeth Cousens, esta constituição promoveu uma transferência do “centro de gravidade político” da federação iugoslava para as Repúblicas e Províncias (Stedman; Stephan; e Cousens, 2002: 534).

Apesar de não obterem o *status* de república dentro da federação, as províncias passaram a gozar de uma autonomia quase que equivalente. Essa mudança fez com que se acirrassem as divergências entre os diferentes grupos étnicos da ex-Iugoslávia, principalmente por parte da Sérvia à qual estavam ligadas as províncias que adquiriram autonomia administrativa. A questão do Kosovo, que possuía uma maioria de albaneses muçulmanos que coexistia com os sérvios, faria com que esses acusassem os kosovares de genocídio, acirrando ainda mais as rivalidades étnicas na ex-república Iugoslava (Brown, 1997: 149).

Na esteira desses fatos que reavivaram os particularismos étnicos na ex-Iugoslávia estariam dois acontecimentos que poriam fim a dois dos elementos mais significativos para a coesão nacional na ex-República Socialista: a morte de Tito e o ocaso do bloco socialista oriental. Em maio de 1980 o líder da resistência nazista responsável pela unificação da ex-Iugoslávia no pós-Segunda Guerra veio a falecer. A morte de Tito criou um certo vácuo de poder, na medida em que o país não mais possuía a figura de um líder carismático que representasse a encarnação do Estado. Sua liderança havia de certa forma abafado o debate sobre uma reforma ainda mais profunda no que tange a autonomia das ex-repúblicas iugoslavas. Esse fato se somou à crise econômica do final dos anos 70, resultante dos choques nos preços do barril de petróleo, agravando ainda mais a estabilidade política na Iugoslávia (Brown, 1997).

O aumento da instabilidade da antiga federação Iugoslava e o progressivo crescimento nas demandas por maior autonomia nas repúblicas e províncias levaram à intensificação do radicalismo sérvio. Em meados da década de 80, o radical de esquerda, Slobodan Milosevic, assume a liderança na república sérvia e inicia uma política favorável à centralização da Iugoslávia baseada na repressão aos grupos minoritários (Brown, 1997:148-9).

As desigualdades entre as repúblicas da decadente federação iugoslava passariam a vir à tona. Os sérvios permaneciam insatisfeitos com o grau de autonomia obtido por Kosovo e Vojvodina, lutando, portanto, pelo domínio dessas províncias e a unidade da Iugoslávia. Ademais, as regiões economicamente mais prósperas, Eslovênia e Croácia, sentiam-se prejudicadas pelo regime federativo que as forçava a distribuir suas riquezas com os demais membros da federação. Essas duas repúblicas que eram mais ligadas ao mundo ocidental e possuíam correntes liberais bastante influentes começaram a lutar contra o regime de partido único imposto a todos os membros da federação.

Os governos dessas duas repúblicas iniciaram propostas formais para transformar a antiga Iugoslávia em uma confederação⁴, o que contrariava frontalmente as

⁴ Diferentemente da federação, onde os estados federados possuem autonomia política e administrativa, mas não soberania internacional, nas confederações os Estados confederados

ambições centralizadoras de Slobodan Milosevic. Por outro lado, as pressões pelo reconhecimento de eleições multipartidárias nas repúblicas iugoslavas acabaram levando os sérvios a aceitá-las, em meados de 1990 (Brown, 1997: 155). As intenções de Milosevic em promover a recentralização da federação iugoslava se encontravam cada vez mais ameaçadas. Em 1991 ele começa a dar sinais de que poderia ceder. Em junho desse ano, Milosevic finalmente aceitou a proposta dos eslovenos e croatas de criar uma confederação iugoslava (Brown 1997: 160), em um claro sinal de que os próprios sérvios reconheciam que a antiga unidade da federação iugoslava não poderia ser mais mantida.

No entanto, o ocaso dos regimes socialistas no leste europeu, acompanhado pelo fim do unipartidarismos em vários Estados que se encontravam sob a esfera de influência da ex-URSS, seria mais um estímulo para que a Eslovênia e a Croácia, que possuem uma forte ligação histórica com as democracias cristãs ocidentais, declarassem sua independência, em junho de 1991. Imediatamente à declaração de independência da Eslovênia, a Croácia também se declarava independente de Belgrado, dando início ao processo de fragmentação da República Federal Socialista da Iugoslávia, inaugurando uma guerra civil que levaria a um massacre nunca visto na Europa, desde do término da Segunda Guerra Mundial.

4.3

A Operação de Segurança das Nações Unidas na Antiga Iugoslávia.

4.3.1

A Eclosão da Guerra Civil na ex-Iugoslávia e suas Características.

O processo de dissolução da antiga Iugoslávia pode ser dividido em três etapas principais: a declaração de independência da Eslovênia em junho de 1991, a

encontram-se submetidos a uma mesma dieta. Nessa dieta, porém, os Estados preservam sua liberdade para se desligarem do pacto confederativo a qualquer momento (MALUF, 1995).

simultânea declaração de independência da Croácia e a posterior tentativa de emancipação da Bósnia-Herzegovina, no início de 1992. Podemos afirmar que a Eslovênia inaugurou o processo de desintegração da ex-Iugoslávia, uma vez que sua atitude serviu de modelo e estímulo para as demais repúblicas rebeldes da antiga Iugoslávia buscarem sua libertação de Belgrado.

A Eslovênia, que no momento de sua emancipação política possuía 90% de eslovenos (Stedman; Stephan; e Cousens, 2002: 535), superou rapidamente a resistência dos sérvios, em função de sua relativa homogeneidade étnica e facilidade de obtenção de reconhecimento diplomático por parte das potências ocidentais. O mesmo não ocorreu, no entanto, com a Croácia, que apesar de possuir uma maioria de 78% de croatas étnicos, estava longe de ser tão homogênea quanto a Eslovênia, o que fez com que a resistência dos sérvios fosse consideravelmente maior nesse caso (Stedman; Stephan; e Cousens, 2002: 535).

A desintegração territorial da ex-Iugoslávia resultou na criação de cinco novos Estados independentes – República Federal da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro), Eslovênia, Croácia, Bósnia-Herzegovina e Macedônia. O desencadeamento desse processo de dissolução política se tornou fonte de uma intensa instabilidade territorial na península balcânica que se encontrou acompanhada de graves violações aos direitos humanos, o que incluía “campos de concentração”, estupros e torturas como parte integrante do conflito (Diehl, 1994: 191). Apesar das dificuldades em se obter consenso político, a ONU reagiu criando sua maior operação de auxílio humanitário até então já promovida por essa organização.

O problema central resultante da dissolução da antiga Iugoslávia consistiu no fato de que a coexistência de indivíduos de diferentes origens étnicas nesses novos Estados tornou-se politicamente problemática, na medida em que os grupos minoritários que se encontravam nas repúblicas rebeldes não aceitaram se tornar parte desses novos países independentes. A declaração de independência da Eslovênia foi a menos turbulenta, em razão de sua população ser composta por uma maioria esmagadora de austríacos. Os problemas realmente começaram a surgir somente com

a tentativa de emancipação política da Croácia que, como dito, possuía um contingente maior de sérvios em sua região.

O reconhecimento precoce da independência política da Eslovênia, principalmente pela recém unificada Alemanha e pelo Vaticano, levaria a uma legitimação precipitada do processo de desintegração política do antigo Estado Iugoslavo (Huntington, 1997). Esse processo veio dificultar seriamente uma possível composição que viesse a evitar a desagregação territorial da ex-República Socialista, e se intensificou ainda mais, em janeiro de 1992, com o reconhecimento diplomático não somente da Eslovênia, mas também da Croácia, por parte da então Comunidade Européia. Uma vez que essas duas Repúblicas haviam se desligado da federação iugoslava, a Bósnia passava a encontrar-se na difícil posição de ser um pequeno apêndice do que sobrava de uma Iugoslávia predominantemente sérvia que exerceria uma dominação política ainda mais opressiva perante as repúblicas remanescentes (Stedman; Stephan; e Cousens, 2002: 535).

Embora a emancipação da Croácia tenha sido bem mais problemática que a da Eslovênia, em virtude da resistência dos sérvios-croatas apoiados por Belgrado, nada se comparou aos problemas étnicos ocorridos na Bósnia-Herzegovina, a mais heterogênea das repúblicas iugoslavas. No início de 1992, quando se realizou um *referendum* que viria a aprovar sua independência, a Bósnia-Herzegovina possuía uma população de 44% de muçulmanos, 31% de sérvios, 17 % de croatas e 8% dos chamados “outros iugoslavos” (Stedman; Stephan; e Cousens, 2002: 535). Nesse panorama de intensa heterogeneidade étnica, essa república rebelde passaria a lutar contra as pretensões dos sérvios bósnios - apoiados pelo exército iugoslavo – e também dos croatas bósnios de tomarem parte de seu antigo território, impedindo a Bósnia de preservar as tradicionais fronteiras que possuía dentro da federação iugoslava.

A península balcânica se tornava, então, palco de uma guerra civil que tinha como principal objetivo a promoção de uma verdadeira “limpeza étnica” na região. As minorias sérvias dentro da Bósnia-Hezergovina e da Croácia, apoiadas pelos sérvios da República Federal da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro), começaram a

promover esse processo com a finalidade de garantir o controle territorial sobre certas regiões estratégicas, de predominância sérvia. Toda essa violência gerou uma enorme comoção internacional. O número de assassinatos, estupros, torturas se multiplicava a cada dia, gerando um contingente de milhões de refugiados e totalizando mais de duzentas mil mortes até o final desse conflito (Mingst e Karns, 2000: 97).

A primeira vez que o Conselho de Segurança das Nações Unidas se envolveu com a crise na ex-Iugoslávia se deu em setembro de 1991, através de um embargo de armas ao que ainda era a República Federal Socialista da Iugoslávia, imposto pela resolução 713 de 1991 (Patriota, 1998: 82). Apesar desse embargo ter sido amplamente criticado por alguns membros das Nações Unidas, pelo fato de que ele enfraquecia as repúblicas rebeldes em relação à Iugoslávia, que já detinha o controle do Exército Nacional Iugoslavo e suas armas, essa medida sinalizou para o fato de que o Conselho de Segurança não considerava irrelevantes as atrocidades que estavam sendo cometidas nos Bálcãs. Essa resolução, que acionou o Capítulo VII com a finalidade de estabelecer um embargo geral a toda ex-Iugoslávia, já manifestava uma preocupação com relação ao respeito aos direitos humanos na região. Segundo a própria resolução:

“The Security Council, ... *Deeply concerned* by the fighting in Yugoslavia, which is causing a heavy loss of human life and material damage, and by the consequences for the countries of the region, in particular in the border areas of neighbouring countries,.... *Concerned* that the continuation of this situation constitutes a threat to international peace and security,... *Decide*, under Chapter VII of the Charter of the United Nations, that all States shall, for the purposes of establishing peace and stability in Yugoslavia, immediately implement a general and complete embargo on all deliveries of weapons and military equipment to Yugoslavia until the Council decides otherwise following consultation between the Secretary-General and the Government of Yugoslavia;” (S/Res/ 713, 1991).

Ainda em 1991, o Secretário-Geral designou ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR) a missão de gerenciar o auxílio humanitário da ONU à região, o que mais uma vez evidenciava a preocupação das Nações Unidas quanto ao respeito aos direitos humanos nos Bálcãs. Organismos

internacionais europeus, como a então Comunidade Européia e a OTAN, também foram convidados pelas Nações Unidas para participarem das negociações de paz, conforme as diretrizes do capítulo VIII da Carta da ONU, que trata da cooperação das Nações Unidas com organismos regionais na resolução de conflitos internacionais.

Em 25 de setembro desse mesmo ano, o Conselho de Segurança designou o ex-Secretário de Estado norte-americano, Cyrus Vance, como enviado pessoal do Secretário-Geral da ONU para assistir a organização nos processos de negociações diplomáticas relativos aos conflitos na região (Mingst e Karns, 2000: 98). Desde o início, o objetivo de Vance, a quem se juntou posteriormente Lord Owen, ex-Secretário para Negócios Estrangeiros da Grã-Bretanha, era arranjar uma nova composição territorial para os Bálcãs que satisfizesse os sérvios, os bósnios e os croatas quanto ao desenho das fronteiras dos novos Estados que viriam a surgir na região.

A frustração de Vance quanto às negociações diplomáticas iniciais levou-o a sugerir ao Conselho de Segurança da ONU a criação de uma Operação de Paz que seria composta por 14000 soldados armados somente para autodefesa (Baher e Gordenker, 1994: 85). A aceitação dessa proposta por parte do Conselho levou as Nações Unidas a criarem uma operação de paz que ficaria conhecida como UNPROFOR. Essa operação atuaria inicialmente segundo as diretrizes de uma típica operação de paz - capítulo VI da Carta da ONU - o que já era controvertido, pois o Conselho de Segurança reafirmava sua atuação sob a égide do capítulo VII na resolução que deu início a essa operação. De todo modo, a operação da ONU é criada para colocar em prática o plano diplomático idealizado por Cyrus Vance (MacInnis, 2003: 148) que possuía como meta principal a definição das novas fronteiras que surgiam com as sucessivas declarações de independências das repúblicas rebeldes da ex-Iugoslávia.

Segundo John A. MacInnis, o conflito em que a UNPROFOR esteve envolvida do início de 1992 até o final de 1995 pode ser subdividido em quatro cenários principais: o conflito sérvio-croata, ocorrido na Croácia, em função da resistência das minorias sérvias quanto à declaração de independência da Croácia; a

guerra dos sérvios contra os muçulmanos e croatas na Bósnia, após a iniciação de seu processo de emancipação política; o conflito entre croatas e muçulmanos no centro da Bósnia; e a Guerra muçulmana ocorrida em Bihac. Foi esse cenário caótico de Guerra Civil que a ONU acabou de fato tendo que enfrentar após a desintegração da ex-Iugoslávia (Mcinnis, 2003 :149).

4.3.2

A Criação da UNPROFOR e seu Período Inicial na Croácia

Apesar de ter sido inicialmente criada como uma Operação de Paz convencional, ao enfrentar o agravamento dos conflitos armados em campo e se deparar com graves violações aos direitos humanos, a UNPROFOR foi progressivamente adquirindo funções mais complexas, para lidar com a gravidade do conflito. Além disso, a ONU não conseguiu preservar sua imparcialidade, tornado-se parte do conflito que tentava resolver, recebendo inclusive autorização do Conselho de Segurança para utilizar a força contra os grupos paramilitares que desrespeitavam não apenas os acordos de cessar-fogo, mas também as UNPAs (*United Nations Protected Areas*) e, sobretudo, os direitos humanos na região.

A UNPROFOR foi criada pela resolução 743⁵ de 21 de fevereiro de 1992 e perdurou até a assinatura dos acordos de Dayton de novembro de 1995, quando essa operação da ONU foi substituída por uma operação da OTAN, denominada de IFOR (*Implementation Force*)⁶. Pode-se dizer que essa operação herdou quase todos os traços distintivos de uma chamada “operação complexa”⁷ do pós-Guerra Fria: a combinação de atividades civis e militares, o envolvimento em conflitos de caráter doméstico e um mandato sob a égide do capítulo VII da carta das Nações Unidas. Por essa razão, Karen Mingst e Margaret Karns consideram a UNPROFOR como um

⁵ Ver S/Res743 (1992).

⁶ www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_b.htm.

⁷ Essa expressão é utilizada por Karen Mingst e Margaret Karns para designar o caráter multifuncional adquirido pelas operações de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria (Mingst e Karns, 2000).

verdadeiro “microcosmo” de todos os problemas enfrentados pela ONU após a queda do Muro de Berlim e o descongelamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Mingst e Karns, 2000: 97).

Segundo James Mayall, nesse período inicial da década de 90, quando as demandas para o envolvimento das Nações Unidas em conflitos mundiais se multiplicaram intensamente, as decisões do Conselho de Segurança passaram a apresentar dois problemas de extrema gravidade: o primeiro foi o significativo aumento na quantidade das resoluções emitidas pelo Conselho anualmente e o segundo foi uma queda na qualidade dessas resoluções. Com relação ao problema de ordem quantitativa, Mayall constata que, entre os anos de 1947 e 1988, a média anual das resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança era de 8,5, ao passo que entre os anos de 1988 e 1994 essa média saltou para 49,3 resoluções anuais (Mayall, 1995: 233). Naturalmente, como afirma o próprio Mayall, nenhuma organização encontrase preparada para suportar tamanho aumento na demanda por suas atividades e a UNPROFOR evidentemente sofreu as consequências de todo esse “estresse institucional” (Mayall, 1995: 231).

De fato, a UNPROFOR guardou semelhanças significativas com relação a outras operações da ONU ocorridas no mesmo período, como a da Somália e a do “Kurdistão”, por exemplo. Apesar de inicialmente não possuir um mandato explícito sob a égide do art. 42 do capítulo VII da Carta, como em algumas das regiões citadas, ao longo de sua atuação em campo, essa operação recebeu do Conselho de Segurança autorização para se valer do uso da força (art. 42) para proteger grupos de indivíduos vitimados pela “limpeza étnica” promovida na região e retaliar seus agressores, especialmente no que diz respeito à região da Bósnia-Herzegovina.

Na medida em que a guerra civil se agravava e se alastrava por toda a península balcânica, seguindo o rastro das declarações de independência das antigas repúblicas da federação iugoslava, a UNPROFOR estendia seu mandato e seu escopo de atuação. Em seu período inicial, quando o Conselho de Segurança autorizou a alocação efetiva da operação na zona do conflito⁸, a UNPROFOR, apesar de

⁸ Ver S/Res/ 749 (1992) e o *site* www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission?unprof_b.htm.

responsável por toda a região da ex-Iugoslávia, atuou somente para atenuar o conflito separatista ocorrido na Croácia – até então o mais grave - e seu mandato seguia ainda os princípios de uma típica operação de paz. Isto significava que essa operação possuía autorização para utilizar a força somente para auto-defesa e que era preciso respeitar o consentimento das partes envolvidas no conflito. Seus propósitos iniciais eram de caráter eminentemente diplomático. O mandato da UNPROFOR consistia em “criar as condições de paz e segurança necessárias para a negociação de um total apaziguamento da crise iugoslava” (MacInnis, 2003: 148).

Os objetivos principais dessa operação nesse período eram: supervisionar a retirada do exército nacional iugoslavo da Croácia, garantir a segurança de indivíduos que corriam o risco de se tornarem vítimas de ataques armados e auxiliar o retorno daqueles que haviam sido expulsos de seus territórios pelos sérvios (MacInnis, 2003: 148). Como ressaltado, embora não houvesse menção expressa ao capítulo VII na resolução 743/92 que estabeleceu a Operação de Paz da ONU na região, nela o Conselho de Segurança retificava o conteúdo da resolução 713/91, que estabeleceu um embargo de artefatos militares a toda ex-Yugoslávia sob a égide do capítulo VII (art. 41) da Carta da ONU. Contudo, a resolução 713/91 estabeleceu apenas um embargo de armas à região da ex-Iugoslávia, com base no art. 41 da Carta, não autorizando, ainda, que a força fosse utilizada para lidar com o conflito na região.

A atuação em campo da UNPROFOR na Croácia para realizar os propósitos acima elencados se deu através da criação das chamadas “Áreas de Proteção das Nações Unidas” (UNPAs - *United Nations Protected Areas*). Foram três as UNPAs criadas dentro da Croácia: Eslavônia Oriental, Eslavônia Ocidental e Krajina. Para facilitar os trabalhos da UNPROFOR, elas foram divididas em 4 secções: Leste, Oeste, Norte e Sul. A UNPA estabelecida em Krajina, que possuía uma maior concentração de sérvios croatas, foi a que apresentou um maior número de conflitos armados. Krajina havia se auto-proclamado uma república sérvia (Brown, 1997: 161) e se tornou uma das principais fontes da resistência de Belgrado ao separatismo croata. Contudo, de um modo geral, a Croácia não experimentou o mesmo nível de violência ocorrido na Bósnia-Herzegovina, onde muçulmanos, croatas e sérvios disputaram violentamente frações territoriais desta antiga república iugoslava .

A UNPROFOR foi autorizada a controlar o acesso às UNPAs da Croácia, com o objetivo já mencionado de proteger os indivíduos que habitavam as UNPAs desta região. A operação também auxiliou o retorno dos refugiados que haviam abandonado seus lares originais. Como as Nações Unidas foram relativamente bem-sucedidas quanto à retirada do exército nacional iugoslavo (de orientação sérvia) da Croácia, não ocorreram crises humanitárias de maiores proporções nessa etapa da operação, o que fez com que a ONU não fosse pressionada a promover uma intervenção coercitiva baseada nos princípios do capítulo VII de sua Carta constitutiva.

4.3.3

O Agravamento da Crise e a Atuação da UNPROFOR na Bósnia Herzegovina

O conflito se tornaria mais problemático, entretanto, na Bósnia-Herzegovina, cuja heterogeneidade étnica de sua população faria com que as resistências políticas às suas pretensões separatistas exigissem da UNPROFOR uma atuação bem mais incisiva do que aquela ocorrida na Croácia. De fato, foi somente na região da Bósnia-Herzegovina que as Nações Unidas foram levadas a testar seus limites militar, logístico e, sobretudo, político. A gravidade e a complexidade desse conflito forçou a ONU a utilizar a força contra grupos paramilitares que buscavam promover todo tipo de violência para garantir seu controle territorial sobre determinadas áreas estratégicas.

Segundo John A. MacInnis, o conflito que eclodiu na Bósnia-Herzegovina e a atuação da UNPROFOR nessa região podem ser divididos em quatro fases principais que acompanham aproximadamente os quatro anos em que a Operação das Nações Unidas atuou na região (1992-95): a primeira fase, que compreende o período aproximado entre abril/maio de 1992 e maio de 1993; a segunda fase, de maio de 1993 até os atentados de fevereiro de 1994; a terceira fase, que compreende o período de fevereiro de 1994 até as ofensivas militares da primavera de 1995; e a quarta fase que começa nesse último ponto, terminando com a assinatura dos acordos de Dayton

em novembro desse mesmo ano, os quais puseram um fim ao conflito da Bósnia-Herzegovina (MacInnis, 2003: 149).

4.3.3.1

A Primeira Fase da UNPROFOR na Bósnia-Herzegovina : Abril/Maio de 1992 a Maio de 1993

A primeira fase do conflito na Bósnia-Herzegovina consiste na etapa em que os sérvios-bósnios se rebelaram contra o separatismo da Bósnia e irromperam uma ofensiva armada contra os muçulmanos dessa região. Os grupos paramilitares sérvios, apoiados pelo exército nacional da Iugoslávia, que se retiraram da região da Croácia, sob a supervisão da UNPROFOR, se juntaram aos seus companheiros da Bósnia, promovendo uma “limpeza étnica” que visava a obtenção do controle político de certos territórios estratégicos na ex-república iugoslava (MacInnis, 2003: 149).

Nesse contexto de incertezas políticas, foi realizado um plebiscito que, apesar de boicotado pela população sérvia, confirmou a aspiração dos bósnios em se tornarem independentes de Belgrado. Com a declaração de independência em 3 de março de 1992, os sérvios, que compunham aproximadamente 31% da população, insatisfeitos com a emancipação política da Bósnia, declararam a formação da República de *Srpska*, presidida por Rodovan Karadzic, líder da resistência sérvio-bósnia (Rodriguez, 2000: 153), almejando obter o controle de aproximadamente dois terços do território bósnio (Talentino, 1994: 34). A República de *Srpska* seria o principal centro da resistência sérvia, na Bósnia, assim como Krajina, na Croácia. A Bósnia foi reconhecida como um Estado independente pela então Comunidade Européia, em 6 de abril de 1992 (Stedman; Stephan; e Cousens, 2002: 535), em uma clara demonstração dos Estados europeus de que as pretensões recentralizadoras de Belgrado não seriam mais aceitas pela comunidade diplomática, o que veio provocar uma reação ainda maior por parte dos sérvios.

Com o panorama de conflitos armados que se seguiu à declaração de independência da Bósnia, a UNPROFOR foi obrigada a dirigir suas atenções também

para essa região. Apesar de haver recebido em seu mandato original autorização para atuar somente na Croácia, foi estabelecido que, depois de concluído o processo de desmilitarização e retirada do exército nacional iugoslavo desta República, um grupo de militares da força de paz da ONU também seria enviado para as áreas mais conturbadas da Bósnia-Herzegovina.

Porém, em maio de 1992, a intensificação do movimento separatista bósnio e os subseqüentes conflitos armados que se seguiram foram acompanhados pelo fracasso nas negociações diplomáticas para a obtenção de um cessar-fogo na guerra civil da Bósnia. Conseqüentemente, as tensões se agravaram ainda mais, fazendo com que os militares da UNPROFOR que haviam sido redirecionados para a Bósnia fossem relocados para as UNPAs da Croácia⁹. O principal acontecimento que envolveu a morte de civis, nesse período, se deu em 27 de maio desse ano, quando a região de *Vasa Miskin*, Sarajevo, foi bombardeada, matando 20 pessoas e ferindo mais de 100. Os sérvios negaram a responsabilidade por esses ataques (Rusek e Ingraio, 2004: 837).

Em razão do aumento nos níveis de violência na região de Sarajevo, no dia 30 de maio de 1992, o Conselho de Segurança, através da resolução 757, estendeu oficialmente a atuação da UNPROFOR para a Bósnia-Herzegovina. Através dessa medida, o Conselho impôs amplas sanções ao que restou da ex-Iugoslávia. Agindo sob as diretrizes do capítulo VII, foi exigido que as partes criassem as condições necessárias para garantir a chegada de auxílio humanitário a Sarajevo e demais localidades da Bósnia. Ficou estabelecida também uma UNPA em Sarajevo, incluindo seu aeroporto, por se tratar de um local estratégico no que diz respeito ao provimento de ajuda humanitária.¹⁰ A partir desse ponto, a UNPROFOR passou a lidar diretamente com o conturbado conflito na Bósnia-Herzegovina e a ter de enfrentar a violência que se alastrou por toda a região.

Quando o Conselho de Segurança passou a dedicar mais atenção à região da Bósnia-Herzegovina, criando uma zona de proteção em Sarajevo sob a égide do capítulo VII, suas preocupações eram de natureza essencialmente humanitárias, uma

⁹ www.un.org/Dpkos/dpko/dpko/co_mission/unprof_b.htm.

¹⁰ www.un.org/Dpkos/dpko/dpko/co_mission/unprof_b.htm.

vez que o aeroporto desta cidade possuía uma importância central na operação de ajuda humanitária que havia sido montada para ajudar as vítimas do conflito em toda a região da ex-Iugoslávia. A resolução 757 estabelecia que:

“The Security Council, *Deploring*...that its call for the immediate cessation of forcible expulsion and attempts to change the ethnic composition of the population has not been heed, and reaffirming in this context the need for the effective protection of human rights and fundamental freedoms, including those of ethnics minorities, *Dismaying* that conditions have not yet been established for the effective and unhindered delivery of humanitarian assistance, including safe and secure access to and from Sarajevo and others airports of Bosnia and Herzegovina, *Demands* that all parties and others concerned create immediately the necessary conditions for unimpeded delivery of humanitarian supplies to Sarajevo and others destinations in Bosnia and Herzegovina, including the establishment of a security zone encompassing Sarajevo and its airport...,” (S/Res/ 757, 1992).

Embora nessa resolução o Conselho de Segurança tenha manifestado expressamente que sua atuação se dava sob a égide do Capítulo VII da Carta, o texto da resolução não deixou claro se esta atuação se dava apenas de acordo com as diretrizes do art. 41(sanções econômicas e diplomáticas) ou se ela poderia incluir sanções militares (art. 42). Como o Conselho exigiu que todas as partes interessadas criassem imediatamente as condições necessárias para uma livre e desimpedida entrega de ajuda humanitária à Bósnia-Herzegovina, podemos inferir que tais condições incluiriam também a utilização da força militar. Pela atuação da UNPROFOR em Sarajevo após a aprovação da resolução 757 do Conselho de Segurança, podemos seguramente afirmar que a segunda interpretação foi a que prevaleceu entre os membros e funcionários das Nações Unidas. Aparentemente, essa confusão, que também percebemos em outras resoluções do Conselho, é uma consequência do déficit qualitativo nas resoluções do Conselho de Segurança no pós-Guerra Fria, destacado por James Mayall.

Inicialmente, as medidas implementadas pela resolução 757 foram bem sucedidas quanto à estabilização da região de Sarajevo, supervisionando a retirada de armamentos pesados de seu aeroporto e de suas redondezas. Contudo, apesar do aeroporto ter sido reaberto, o que garantiu momentaneamente o provimento de auxílio

humanitário à Bósnia, a cidade de Sarajevo, que possui um interesse estratégico especial por se tratar do centro político da região, continuava sob intensa pressão das forças paramilitares sérvias¹¹.

Como o acirramento do conflito prejudicou seriamente o funcionamento da operação humanitária que havia sido montada pelas Nações Unidas, o Conselho de Segurança decidiu tomar medidas mais enérgicas para lidar com o agravamento da crise na região. Em 13 de agosto de 1992, foi aprovada a resolução 770, sob a égide do capítulo VII, que veio intensificar a repressão das Nações Unidas aos grupos que visavam obstruir os fluxos de ajuda humanitária destinados a abastecer a Bósnia-Herzegovina. Segundo a Resolução 770:

“The Security Council,...Recognizing that the situation in Bosnia and Herzegovina constitutes a threat to international peace and security and that the provision of humanitarian assistance in Bosnia and Herzegovina is an important element in the Council’s effort to restore the peace and security in the area,...Deeply disturbed by the situation that now prevails in Sarajevo, which has severely complicated UNPROFOR’s efforts to fulfil its mandate to ensure the security and functioning of Sarajevo airport and the delivery of humanitarian assistance in Sarajevo and other parts of Bosnia and Herzegovina..., Dismayed by the continuation of conditions that impede the delivery of humanitarian supplies to destinations within Bosnia and Herzegovina and the consequent suffering of the people of that country, Deeply concerned by reports of abuses against civilians imprisoned in camps, prisons and detention centres, Determined to establish as soon as possible the necessary conditions for the delivery of the humanitarian assistance wherever needed in Bosnia and Herzegovina.. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, Calls Upon States to take nationally or through regional agencies or arrangements all measures necessary (o grifo é meu) to facilitate in coordination with the United Nations the delivery by relevant United Nations humanitarian organizations and others of humanitarian assistance to Sarajevo and wherever needed in other parts of Bosnia and Herzegovina; Demands that unimpeded and continuous access to all camps, prison and detention centres be granted immediately to the International Committee of the Red Cross and other relevant humanitarian organizations and that all detainees therein receive humane treatment, including adequate food, shelter and medical care;” (S/Res/770, 1992).

¹¹ www.un.org/Dpkos/dpko/dpko/co_mission/unprof_b.htm.

Através dessa Resolução, foi requerido aos Estados membros da ONU a tomada de toda e qualquer medida para auxiliar a entrega de ajuda humanitária à região (Mingst e Karns, 2000: 98). O emprego da expressão “all necessary measures” no trecho da resolução que se referia às medidas que seriam tomadas sob o Capítulo VII da carta das Nações Unidas não deixa dúvidas que o emprego da força segundo art. 42 foi autorizado pelo Conselho de Segurança para auxiliar uma operação de ajuda humanitária.

A Resolução 770 consiste em um verdadeiro “divisor de águas” na atuação da ONU na ex-Iugoslávia e um marco para própria Organização. Nela encontra-se a autorização formal para a utilização da força no provimento de ajuda humanitária, o que demonstra - como toda a UNPROFOR de um modo mais amplo - a relação que se estabeleceu entre uma “ameaça à paz”, “quebra da paz” ou “ato de agressão” (art. 39) e os direitos humanos erigidos pela ONU ao longo de sua história. Através dessa resolução, e de outras que posteriormente também autorizaram a utilização da força sob a égide do Capítulo VII (art. 42), torna-se clara a ligação admitida pela UNPROFOR entre direitos humanos e segurança internacional (Rodrigues, 2000: 163). Como prova disto, apenas duas semanas após a adoção da Resolução 770, a OTAN disponibilizou seu aparato militar para escoltar a operação de auxílio humanitário que se criou na região (Rodrigues, 2000: 157). A UNHCR e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha também participaram dessa operação, recebendo proteção da UNPROFOR com autorização para utilizar a força, caso necessário.

A transposição da linha divisória que separa uma atuação pacífica das Nações Unidas, contida no capítulo VI, e uma atuação coercitiva baseada no uso da força, prevista no capítulo VII, foi claramente realizada pela UNPROFOR em sua atuação na Península Balcânica. O ato de transpor os limites do capítulo VI, recorrendo às medidas do capítulo VII, ficaria conhecido na literatura da área como “cruzar a linha da Mogadíscio”, em referência à necessidade das Nações Unidas em admitir o uso da força em sua operação de auxílio humanitário na capital somaliana.

Apesar da chamada “linha da Mogadíscio” ter sido explicitamente ultrapassada pela UNPROFOR, os ataques aéreos dos sérvios/iugoslavos persistiram, o que levou

o Conselho de Segurança a criar uma “zona de exclusão aérea”¹² em toda a Bósnia-Herzegovina. Em 10 de novembro de 1992, o Conselho, através da resolução 786¹³, decidiu banir os vôos militares no espaço aéreo da Bósnia, excetuando aqueles realizados pela UNPROFOR ou em auxílio a essa operação. Essa zona de exclusão aérea somente seria efetivamente implementada em abril de 1993, através de uma operação militar da OTAN denominada *Operation Deny Flight* (Talentino, 1994: 35).

Como a resolução do conflito não apresentava grandes progressos, apesar do endurecimento das Nações Unidas no campo militar, algumas propostas de solução diplomática da crise na Bósnia começaram a surgir. Em janeiro de 1993 foi proposto o plano Vance-Owen, que visava fazer da Bósnia-Herzegovina um Estado de três nações - muçulmanos, croatas e sérvios, mais Sarajevo (Talentino, 1999: 35). Esse plano propunha que apenas 43% do território da Bósnia fosse concedido aos sérvios, uma parcela consideravelmente menor do que os 2/3 obtidos pela conquista militar. Os sérvios, então, não aderiram à proposta. Descrentes quanto à possibilidade de alcançarem seus objetivos políticos através da via diplomática, o início do ano de 1993 assistiu à intensificação dos ataques aos bósnios, que passaram a se tornar vítimas de ofensivas militares constantes.

Em razão da gravidade dos níveis de violência na região, numa importante articulação entre direito humanitário e segurança internacional, o Conselho de Segurança determinou a criação de um Tribunal Internacional, em caráter *ad hoc*, responsável pelo julgamento dos crimes de guerra cometidos na região da ex-Iugoslávia, através da resolução 808 de 1993. De acordo com essa resolução, o Conselho considerou que a violação às atrocidades que estavam ocorrendo nos Bálcãs constituíam uma ameaça à paz internacional. Segundo o texto da própria resolução:

“The Security Council ...Reaffirming its resolution 713 (1991) of 25 september 1991 and all subsequent relevant resolutions,....Expressing once again its grave alarm at continuing reports of widespread violations of international humanitarian law occurring within the territory of the former Yugoslavia, including reports of mass killings and the continuance of the

¹² Do inglês “no fly zone”.

¹³ Ver S/Res/ 786 (1992).

practice of “ethnic cleansing”, determinig that this situation constitutes a threat to international peace and security,Decides that an international tribunal shall be established for the prosecution of persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia since 1991...” (S/Res/808 de 1993).

Essa resolução é um importante indicativo de que o Conselho considerava as atrocidades cometidas até então como uma ameaça à paz e à segurança internacional e que esse órgão estaria disposto a enfrentá-las coercitivamente, se necessário. Essa disposição do Conselho de Segurança de recorrer ao Capítulo VII para responder às violações ao direito humanitário estaria expressa também na atuação da UNPROFOR em campo.

Nesse mesmo ano, a operação recebeu autorização do Conselho de Segurança, através da resolução 816/93¹⁴, para se valer de todos os meios necessários para garantir o respeito à “no-fly-zone” que havia sido estabelecida no espaço aéreo da Bósnia-Herzegovina, recebendo apoio da OTAN para executar seus objetivos. A resolução 816/93 atribuiu um papel central a OTAN como uma espécie de órgão executivo das Nações Unidas que possuía a função primordial de dar efetividade às medidas coercitivas aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU (Shannon, 2005: 56).

4.3.3.2

A Segunda Fase da UNPROFOR na Bósnia-Herzegovina: Maio de 1993 a Fevereiro de 1994

A segunda fase, que compreende o período de maio de 1993 até fevereiro de 1994, assistiu ao ocaso da frágil aliança bósnio-croata e a uma subsequente ofensiva dos croatas contra os muçulmanos, enquanto que os sérvios consolidavam seus assentamentos e promoviam uma ocupação cada vez maior do território bósnio. Os muçulmanos se encontravam cada vez mais acucados, passando agora a ter que lutar em duas frentes de batalha, uma contra os sérvios e a outra contra os croatas

¹⁴ Ver S/Res/ 816 (1993).

(Talentino, 1999: 36). Isso fez com que a ONU, através da UNPROFOR, fosse obrigada a tomar medidas que visassem a proteger a integridade física e territorial dos muçulmanos, então o grupo étnico mais desfavorecido pela Guerra Civil que estava em andamento.

Já em abril, a cidade de Srebreniza é atacada, o que fez com que o Conselho a transformasse em uma UNPA, sob a égide do Capítulo VII, através da Resolução 819 de 16 de abril de 1993¹⁵. Como as cidades de maioria muçulmana continuavam sob permanentes ataques, as Nações Unidas decidiram estabelecer um regime de “Zonas de Segurança”, com a criação de novas UNPAs, análogo àquele implementado pela UNPROFOR na região da Croácia, só que agora com autorização expressa para a utilização da força (art. 42).

Em maio de 1993, agindo também sob a égide do Capítulo VII, através da resolução 824, o Conselho de Segurança decide ampliar o sistema de Zonas de Segurança para as cidades de Tuzla, Zepa, Gorazde e Bihac, o que incluía também Sarajevo (Oswald, 2001: 1019), que já havia sido submetida a um regime especial de segurança logo no início da atuação da UNPROFOR na Bósnia. As características das Resoluções que criaram essas novas UNPAs na Bósnia-Herzegovina representam muito bem o já mencionado “déficit qualitativo” nas resoluções do Conselho de Segurança no Pós-Guerra Fria. Segundo Mayall, o Conselho estabeleceu essas “áreas de proteção” sem sequer definir o seu significado e nem mesmo votou e aprovou as demandas por recursos adicionais que tornassem essas áreas seguras a longo prazo (Mayall, 1995: 233).

Com todos esses problemas, as localidades de maioria muçulmana continuavam sob intensa pressão. Em Junho de 1993, a resolução 836 confere à UNPROFOR a incumbência de impedir ataques contra as seis áreas de segurança na Bósnia, com autorização para utilizar a força, se necessário. Segundo o texto da própria resolução seu objetivo era de:

“deter attacks against the safe areas, to monitor the cease-fires, to promote the withdrawl of military and paramilitary units other than those of the Government of Bosnia and Herzegovina and to occupy some key points

¹⁵ Ver S/Res/ 819 (1993).

on the ground, in addition to participating in the delivery of humanitarian relief to the population.”¹⁶

A mesma resolução autorizou a UNPROFOR a se valer da força, se necessário, para realizar essas tarefas. De acordo com o texto da própria resolução:

“in carrying out...[its] mandate....acting in self-defense, to take the necessary measures, including the use of force (o grifo é meu), in reply to bombardments, against the safe areas by any of the parties or to armed incursions into them or in the event of any deliberate obstruction in or around those areas to the freedom of movement of the Force or of protected humanitarian convoys.”¹⁷

O Conselho de Segurança traçava novamente uma indubitável relação entre segurança internacional e direitos humanos, em uma clara tentativa de impedir que os constantes ataques às suas áreas de segurança continuassem a sacrificar as vidas de milhares civis, em sua maioria muçulmanos. O uso da força foi claramente utilizado para promover a proteção de grupos de indivíduos – nas UNPAs – em uma nítida interpretação pós-westfaliana do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas.

No entanto, apesar da UNPROFOR possuir autorização expressa do Conselho para se valer do uso da força, faltava aos membros das Nações Unidas a vontade política necessária para implementar todas essas medidas com eficiência, o que demonstra também a tensão política estabelecida entre os novos constrangimentos normativos favoráveis a uma intervenção humanitária e os custos materiais – econômicos e políticos – envolvidos neste tipo de operação. Ironicamente, essa falta de vontade política para fazer valer os objetivos estabelecidos nas resoluções do Conselho fez com que as chamadas “Zonas Seguras” das Nações Unidas se tornassem um dos lugares mais perigosos da Bósnia (Weiss, 2000: 89).

Em junho e julho de 1993, a cidade de Sarajevo, uma das zonas de proteção das Nações Unidas, sofreu dois graves ataques, assumidamente promovidos pelos sérvios. Ambos os ataques ocorreram no distrito de *Dobrinja*. O primeiro desses dois

¹⁶ S/Res/ 836 (1993). In Bruce M. Oswald.

¹⁷ S/Res/836 (1993). In Bruce M. Oswald.

bombardeios foi dirigido a uma “partida de football”, matando 10 pessoas e ferindo mais de 100, dentre jogadores e aqueles que assistiam ao evento. Somente um mês após esse trágico evento, uma explosão matou mais de 10 pessoa e feriu outras 15, em uma explícita violação ao regime de “zonas de segurança” implementado pelas Nações Unidas (Rusek e Ingraio, 2004: 830-1).

O ano seguinte não seria diferente. 1994 começaria com o agravamento dos ataques armados dirigidos a essa mesma “zona de segurança” das Nações Unidas, a cidade de Sarajevo. No dia 22 de janeiro de 1994, três explosões mataram seis crianças e feriram aproximadamente outras quatro. Menos de um mês após esse trágico bombardeio reconhecidamente de origem sérvia, um dos mais graves ataques à Sarajevo seria responsável por incitar uma reação mais enérgica por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da OTAN, inaugurando uma nova etapa no conflito civil da Bósnia-Herzegovina.

4.3.3.3

A Terceira Fase da UNPROFOR na Bósnia-Herzegovina: Fevereiro de 1994 a Maio de 1995

A terceira fase do conflito na Bósnia começa com um violento ataque a uma região comercial em Sarajevo, em 5 de fevereiro de 1994, que matou 68 pessoas e deixou 197 feridos (Talentino, 1994: 36). No dia anterior, um ataque a civis que aguardavam auxílio humanitário nessa mesma cidade levou à morte oito pessoas e deixou mais de vinte feridas. A gravidade de tais ofensivas dirigidas a uma das UNPAs ensejou as Nações Unidas a tomarem medidas mais radicais para retaliar os agressores e impedir que eventos semelhantes se repetissem (MacInnis, 2003: 150). A OTAN se valeria efetivamente da força militar, pela primeira vez, abatendo aviões militares sérvios que violaram a zona de exclusão aérea na região (Shannon, 1995: 57).

O ano de 1994 também começou com uma importante vantagem para os bósnios. A obtenção de um cessar-fogo com os croatas em fevereiro deste ano, fez

com que os muçulmanos não mais precisassem lutar em duas frentes de batalha, o que levou a balança do conflito a se alterar em favor dos bósnios. Com a obtenção do cessar-fogo de fevereiro, foi possível estabelecer uma solução para as disputas territoriais entre os muçulmanos e os croatas bósnios, levando à criação de uma federação bósnio-croata, através dos acordos de Washington (Talentino, 1999: 37). Os sérvios também haviam sido convidados a participar dessa federação, mas recusaram a proposta, pois ela não atendia às suas ambições territoriais. A junção dos bósnios e croatas e o isolamento dos sérvios favoreceram os primeiros, permitindo inclusive que eles recuperassem importantes porções territoriais conquistadas pelos sérvios através da força (Talentino, 1999: 37). Entretanto, essa mudança encorajaria os bósnios e os croatas a lutarem pela reconquista de novas regiões, o que acabaria por intensificar o conflito.

As Nações Unidas decidiram então implementar medidas ainda mais enérgicas para por um fim a esse cenário de violência. Zonas de exclusão militar foram criadas e a ONU requereu à OTAN que nenhum artefato militar permanecesse na região, em um prazo de 10 dias (Talentino, 1999: 36). A OTAN deu então um ultimato aos sérvios, os quais, apesar de concordarem em retirar seus armamentos da região, simplesmente transferiram seus ataques para outros alvos bósnios, bombardeando Gorazde, em abril, e Tuzla, em maio. Ambos os ataques levaram à morte indiscriminada vários civis que habitavam essas localidades.

Em Gorazde, um intenso bombardeio entre os dias 15 e 20 de abril matou um total de 68 pessoas em três episódios separados. No primeiro deles, 28 civis foram mortos em um ataque a um posto de ajuda humanitária e outros 10 morreram em uma estação de provimento de água para as vítimas da guerra. O terceiro desses episódios envolveu um bombardeio ao hospital da cidade que levou mais vinte pessoas à morte (Rusek e Ingrao, 2004: 834). Após os ataques a Gorazde, o secretário-geral da ONU requereu à OTAN a realização de ataques aéreos em retaliação às mortes causadas pelos sérvios a uma das UNPAs da ONU, apesar da resistência dos russos a qualquer forma de punição às investidas dos sérvios.

O aumento nas dificuldades em se chegar a um consenso quanto à utilização do uso da força através do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em razão das freqüentes oposições russas, fez com que as principais potências ocidentais buscassem um mecanismo automático de medidas coercitivas através da OTAN (Shannon, 1995: 57). O objetivo era obter uma solução no campo militar que permitisse uma imediata retaliação às agressões sérvias que fossem dirigidas a alvos que não fossem simplesmente as zonas de segurança das Nações Unidas, como já havia sido aprovado pelo Conselho de Segurança anteriormente (Shannon, 1995: 57).

Já no campo político propriamente dito, em razão da persistência dos ataques sérvios, surgia novamente a necessidade de se tentar chegar à resolução do conflito através da via diplomática, uma vez que a via militar, por si só, não era suficiente para impedir os ataques dos sérvios. Em abril, os sucessivos fracassos das investidas diplomáticas da então Comunidade Européia e das Nações Unidas levaram à sua substituição por um grupo de países composto por Reino Unido, Alemanha, Rússia, França e Estados Unidos, conhecido como “*Contact Group*” (Talentino, 1999: 37). Ao mesmo tempo, a OTAN manteve sua ofensiva no campo militar, na medida em que persistiam os ataques às UNPAs, o que levou os sérvios a se voltarem contra os funcionários das Nações Unidas (Talentino, 1999: 37), abalando ainda mais a já frágil imparcialidade da organização nesse conflito.

Em julho de 1994, o *Contact Group* apresentou um novo plano de configuração territorial para a região. Segundo essa proposta, 51% do território pertenceria a uma federação bósnio-croata, enquanto os 49 % restantes ficariam sob a responsabilidade dos sérvios. Os sérvios recusaram também esse plano, aparentemente por não terem interesse em perder, pela via diplomática, o que eles conquistaram pela via militar (Talentino, 1999: 37).

Um ciclo vicioso passou a se estabelecer na região. Na medida em que os sérvios recusavam as propostas de solução diplomática para o conflito, novos ataques eram promovidos por eles contra as UNPAs, o que levava a OTAN a retaliar novamente os sérvios, fazendo com que esses atacassem os funcionários da UNPROFOR. O mais significativo dos ataques a uma UNPA nesse período, depois

de Sarajevo, em fevereiro, e Gorazde, em abril, se deu no mês de novembro, em Bihac.

Nessa ocasião, as forças sérvias entraram em conflito armado com os bósnios muçulmanos nos arredores de Bihac, aprisionando e isolando os militares das Nações Unidas, obstruindo o trânsito, impedindo o fornecimento de combustível à região e ameaçando retaliar qualquer medida repressiva por parte da ONU e da OTAN. Isso levou as Nações Unidas a recuarem diante da progressiva utilização da força militar para lidar com o conflito, abrindo espaço para que os sérvios avançassem ainda mais sobre as UNPAs, sem qualquer preocupação quanto às baixas ocorridas em cada uma dessas ofensivas militares.

4.3.3.4

A Quarta e Última Fase da UNPROFOR na Bósnia Herzegovina: Maio de 1995 até a Assinatura dos Acordos de Dayton em Novembro de 1995

A quarta e última fase do conflito tem início na primavera de 1995 e vem a se concluir somente com a assinatura dos Acordos de Dayton, que puseram fim ao próprio conflito na Bósnia-Herzegovina. Embora a estratégia dos sérvios tenha sido basicamente a mesma, com as UNPAs sendo o foco principal de seus ataques, esse período se caracterizou por um significativo aumento no nível de violência desses ataques.

Na primeira metade de 1995, violentas batalhas começaram a eclodir ao redor de Tuzla, em março, e Sarajevo, em maio, onde os sérvios fecharam aeroportos e bloquearam o transporte de suprimentos para ajuda humanitária. A OTAN retaliou essas investidas através de ataques aéreos, levando os agressores a se valerem de uma tática tradicional: seqüestrar e aprisionar funcionários civis e militares das Nações Unidas (Talentino, 1999: 39). Já na Croácia, seu exército conseguiu retomar os territórios ocupados pelos sérvios na Eslavônia Ocidental (Cousens, 2002: 537), o que também serviu para aumentar a pressão sobre os sérvios dessa região.

Em maio de 1995, a UNPA de Tuzla foi bombardeada no mais grave massacre resultante de bombardeios às áreas de proteção das Nações Unidas. Nesse episódio, 71 pessoas morreram e 150 ficaram feridas. Não restava dúvida de que esse violento ataque a mais uma das zonas de proteção das Nações Unidas havia sido promovido pelas forças sérvias, o que evidenciava a total falta de capacidade da ONU em promover a segurança de suas zonas de proteção.

Nesse contexto, o episódio mais grave de todo o conjunto de ofensivas inter-étnicas foi o massacre dos muçulmanos na cidade de Srebreniza, em julho desse ano. A invasão dessa UNPA pelos sérvios levou à morte mais de 7000 muçulmanos do sexo masculino, inclusive crianças¹⁸. Esse trágico acontecimento, que chocou a opinião pública, foi decisivo quanto aos rumos do conflito entre sérvios, bósnios e muçulmanos na Bósnia-Herzegovina. Sua gravidade faria com que a ONU e a OTAN tomassem medidas ainda mais drásticas para tentar obter uma solução para o conflito, o que contribuiria para levar à celebração dos Acordos de Dayton, em novembro de 1995¹⁹.

A UNPROFOR foi reestruturada e dividida em três operações diferentes: uma para a Bósnia, outra para a Croácia e uma terceira para a Macedônia. Foi criada também uma Força de Reação Rápida com um contingente aproximado de 10.000 pessoas alocadas na Bósnia, tendo o objetivo de oferecer condições para reagir a esse tipo de tragédia de forma mais eficiente (Talentino, 1999: 39).

Em agosto de 1995, os sérvios vieram novamente a atacar Sarajevo, tendo como resultado a morte de 37 pessoas. Em retaliação a esses atentados, a OTAN, com o respaldo da ONU, decidiu promover uma série de ataques aéreos, com duração aproximada de duas semanas, com o objetivo deliberado de bombardear alvos sérvios (Talentino, 1999:). Ao mesmo tempo, os sérvios eram atacados pelo exército croata que desfechou uma ofensiva para retomar a auto proclamada “República Sérvia de Krajina” (Cousens, 2002: 537). Em ambas as frentes, a balança de poder do conflito começava a pesar desfavoravelmente aos sérvios.

¹⁸ Washington Post, 27 de outubro de 1995, volume 115, número 52, p. 2.

¹⁹ www.nato.int.

A atuação coercitiva da ONU através da OTAN, combinada com a pressão diplomática proveniente da comunidade internacional, o esgotamento dos sérvios em razão das sanções econômicas e diplomáticas e as perdas territoriais na Croácia levou Belgrado a concordar com uma negociação política. Em novembro de 1995 foram assinados os chamados “Acordos de Dayton”, pondo fim a mais de 40 meses de lutas na Bósnia-Herzegovina. Como resultado desses acordos, 51% do território das regiões em disputa ficaram sob o controle da Federação da Bósnia-Herzegovina, que consistia em uma aliança entre muçulmanos e croatas (Talentino, 1999: 39). Os 49% restantes ficaram com os sérvios bósnios. Já na Croácia, o conflito chegou ao fim com a assinatura do acordo de Erdut, também celebrado em novembro de 1995, sendo que a UNCRO (United Nations Confidence Restoration Operation), criada pela resolução 981²⁰ de 31 de março de 1995, substituiu a UNPROFOR nessa região.

4.4

O Papel das Agências Humanitárias na ex-Iugoslávia

Como visto, a UNPROFOR possuía o objetivo essencialmente humanitário de proteger os grupos étnicos minoritários da violência propagada principalmente pelos sérvios bósnios e croatas apoiados pela República Federal da Iugoslávia, herdeira do exército nacional da Iugoslávia. Essa operação consistiu em uma das mais caras e complexas Operações de Paz da ONU. Entre 25 de setembro de 1991 e 9 de novembro de 1995, início e fim da operação, o Conselho de Segurança aprovou 100 resoluções relativas à crise política na ex-Iugoslávia, sendo que boa parte delas fazia menção expressa ao Capítulo VII, sem considerar aquelas que, embora não o fizessem, retificavam, no entanto, resoluções anteriores que o faziam (Shannon, 2005: 57).

Embora diferentes entre si, a maioria dessas resoluções possuía um aspecto em comum: a quase que constante referência ao auxílio humanitário (Cutts, 1999). Muitas delas inclusive exortavam organizações internacionais de caráter humanitário

²⁰ Ver S/Res/ 981 (1995).

a coletar dados sobre a violação do direito internacional humanitário (Cutts, 1999: 2), sendo que outras autorizavam a utilização da força com base no Capítulo VII para garantir o cumprimento desses direitos. O Capítulo VII foi utilizado não apenas para autorizar o uso da força, mas também para criar embargos contra as autoridades sérvias. Tudo isso para viabilizar o provimento de ajuda humanitária ou retaliar a violência propagada pelos sérvios que pretendiam promover uma “limpeza étnica” na região, em uma clara interpretação pós-westfaliana da utilização da força pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A ONU se valeu do Capítulo VII para proteger grupos de indivíduos vitimados por massacres étnicos, o que diverge inteiramente do sistema interestatal de Segurança Coletiva implementado por sua carta constitutiva. Os esforços da UNPROFOR e das Agências Humanitárias que atuaram em parceria com esta operação e a utilização da força para viabilizar o auxílio humanitário na região consistem em um indicador de uma mudança cognitiva no que se refere às circunstâncias em que a ONU admite a utilização da força nas relações internacionais. O eixo dessa transformação se refere ao que se considera uma “ameaça à segurança internacional”, “quebra da paz” ou “ato de agressão”, segundo a terminologia utilizada pelo art. 39 da carta das Nações Unidas.

Ademais, agências humanitárias das Nações Unidas e ONGs internacionais como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, participaram diretamente da operação de auxílio humanitário na ex-Iugoslávia. Em 1991, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, uma agência humanitária do sistema ONU, foi designado para liderar a atuação humanitária da ONU para a ex-Iugoslávia, em parceria com a UNPROFOR. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha se estabeleceu na região também em 1991, logo após a declaração unilateral de independência da Croácia que faria com que eclodisse a guerra civil nessa região (Young, 2001: 783). Ambas as organizações realizaram suas missões humanitárias até o final do conflito na península balcânica, a despeito dos riscos que seus funcionários corriam ao atuarem em uma região em constante estado de guerra.

Ao final do conflito, em 1995, havia mais de 250 organizações internacionais humanitárias atuando sob o chamado “guarda-chuva” do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Cutts, 1999: 6). A principal organização humanitária a trabalhar fora do escopo do UNHCR foi o Comitê Internacional da Cruz Vermelha que também atuou no conflito da Bósnia para fins humanitários, mantendo sempre sua tradicional autonomia institucional como uma organização internacional independente (Cutts, 1999).

O UNHCR agiu de forma relativamente inovadora na ex-Iugoslávia, uma vez que essa organização encontrava-se em atuação na própria arena de conflito, ao invés da tradicional negociação com os países fornecedores de asilo político. Isto permitiu, no entanto, que o UNHCR fornecesse importantes relatórios sobre a situação em campo, tarefa que também foi exercida pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Ambas as organizações produziram documentos importantes sobre as violações de direitos humanos ocorridas na região (Young, 2001). A UNPROFOR também realizou importantes investigações sobre as violações aos direitos humanos na região, produzindo relatórios que serviram de subsídio para as decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Basicamente, o UNHCR acabou por exercer duas funções na operação das Nações Unidas na ex-Iugoslávia: a de facilitador do processo de ajuda humanitária e a de regulador das atividades de auxílio (Cutts, 1999: 7). Como facilitador, o UNHCR exercia a função de negociar a ajuda humanitária com os líderes dos grupos rivais, sob a proteção e apoio da UNPROFOR. Ao facilitar a chegada de auxílio humanitário, o UNHCR esperava impedir que os níveis de insegurança e insatisfação aumentassem, de modo que o contingente de refugiados diminuísse. Entretanto, como a UNPROFOR não era capaz de prover segurança total à região, o UNHCR paradoxalmente acabou por exercer também a função de auxiliar a fuga de algumas vítimas da guerra, o que lhe rendeu a acusação de contribuir para a “limpeza étnica” promovida na região (Young, 2001).

Como regulador, o UNHCR exerceu funções administrativas como o registro e coordenação das organizações humanitárias que atuavam na região e a

intermediação entre esses atores e os grupos rivais. Um exemplo dessas atividades era o sistema de identidades baseado em cartões e o registro de placas de veículos desenvolvido pelo UNHCR (Cutts, 1999: 7). O objetivo dessa função era organizar o provimento de ajuda humanitária, tendo em vista que a quantidade de organizações internacionais atuando na região, a grande maioria de caráter não-governamental, ultrapassava a casa das duas centenas.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha atuou de forma mais pontual, buscando fornecer ajuda a feridos e prisioneiros, ao invés de focar somente na questão dos refugiados, além de atuar com um maior grau de fidelidade às normas humanitárias tradicionais como, por exemplo, a neutralidade (Young, 2001). Porém, essa organização participou também das negociações políticas que visavam a celebrar acordos com os líderes de grupos rivais para viabilizar o auxílio humanitário à região. No entanto, a independência institucional do Comitê, combinada com uma diferença de objetivos entre essa organização e o UNHCR, prejudicou, em certa medida, o sucesso das negociações dessas organizações com as diversas facções políticas (Young, 2001).

O provimento de recursos às pessoas atingidas pelo conflito na ex-Iugoslávia foi não apenas uma das principais funções exercidas pelo UNHCR, mas também um dos pontos mais sensíveis dessa operação. Uma operação de entrega de recursos às vítimas do conflito via aérea foi montada pelas Nações Unidas, além dos tradicionais comboios via terrestre. Por isso, os aeroportos eram pontos estratégicos e uma das realizações mais importantes da UNPROFOR foi submetê-los a regimes especiais de proteção com o intuito de assegurar a chegada de ajuda humanitária, com autorização para utilizar a força se necessário.

No entanto, ainda que a UNPROFOR fosse bastante atuante quanto ao apoio logístico e militar dado ao UNHCR, ela não podia resolver os dilemas enfrentados pelo Alto Comissariado no exercício de suas atribuições. A questão da distribuição igualitária dos recursos fornecidos foi especialmente problemática. Inicialmente o UNHCR pretendia distribuir os recursos de acordo com as necessidades, ao invés das proporções populacionais. Porém, os grupos étnicos rivais dos quais a UNHCR

dependia para ter permissão para transitar em determinadas áreas da região utilizavam esse poder como instrumento de barganha para obter uma maior parcela desses recursos. A fórmula encontrada pelo UNHCR foi a ponderação entre as necessidades mais emergenciais e a proporção populacional. Isso, no entanto, serviu de motivo para os sérvios acusarem o UNHCR de discriminação quanto à distribuição destes recursos (Cutts, 1999: 15).

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha não enfrentou o mesmo problema, ao menos nas mesmas proporções. Como os objetivos dessa organização eram mais focados em auxílios à integridade de indivíduos, não direcionados especificamente às questões de etnia ou desalojamento, a acusação de que seu auxílio beneficiava determinados grupos étnicos em detrimento de outros não recaiu com tanta frequência sobre essa organização. É importante ressaltar que o programa do Comitê para a ex-Iugoslávia foi um dos maiores já realizados por essa instituição. Ao final do conflito, o Comitê havia visitado mais de 54.000 detentos em 520 lugares diferentes, distribuído 100.000 toneladas métricas de alimentos e investido mais de 47.000.000 de francos suíços com assistência médica (Young, p. 784; 2001).

O UNHCR também exibiu números impressionantes. A operação na ex-Iugoslávia foi - até então - a maior já realizada por essa organização, tendo lhe custado mais de 1 bilhão de dólares, entre 1991 e 1995. O UNHCR coordenou uma imensa operação na qual mais de 950.000 toneladas das mais diversas formas de auxílio humanitário foram distribuídas (Young, 2001: 784).

A UNPROFOR recebeu autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas para utilizar a força, caso necessário, para dar viabilidade às tarefas assumidas por essas agências humanitárias. Nesse contexto, é razoável afirmar, como Karen Mingst e Margaret Karns, que a força de paz da ONU para ex-Iugoslávia representou uma espécie de “microcosmo” dos novos desafios das Nações Unidas após o fim da Guerra Fria. Considerando que a ONU possui o objetivo primordial de garantir a paz, através de um sistema de segurança multilateral, a nítida articulação que se estabeleceu entre direitos humanos e segurança internacional na operação de paz das Nações Unidas para a ex-Iugoslávia - em especial, na Bósnia - representa uma nova

percepção do que os Estados consideram como ameaça à paz ou ato de agressão, o que passou a incluir até mesmo conflitos de natureza doméstica.

4.5

Os Custos da UNPROFOR para as Nações Unidas

A operação da ONU para a ex-Iugoslávia foi a mais cara “operação de paz” já realizada, até então, e, também, uma das mais perigosas e complexas (Weiss, Forsythe e Coate, 2001: 87). Como ressaltado, a UNPROFOR herdou praticamente todas as características de uma operação do pós-Guerra Fria, combinando elementos civis e militares, bem como a interação com agências especializadas do sistema ONU e organizações não-governamentais de abrangência internacional, o que contribuiu de forma considerável para o aumento de seus gastos.

Em virtude desse fato, os dados sobre os custos dessa operação são difíceis de serem determinados, pois em muitas ocasiões esses custos foram compartilhados com outros organismos internacionais, como a OTAN, por exemplo, ou até mesmo com outros Estados que se envolveram mais diretamente no conflito. Ademais, nem todos os gastos da UNPROFOR foram destinados a operações militares que visavam a utilização da força para o auxílio humanitário. Boa parte destes gastos envolveram também aspectos de uma típica operação de paz, como a interposição e o monitoramento.

Por isso, ao avaliarmos os custos da atuação da UNPROFOR na península balcânica, devemos ter em mente toda a complexidade da operação. Os custos políticos da UNPROFOR, que envolvem as pressões sofridas pela ONU e seus Estados membros durante o processo de tomada de decisões, também serão considerados nessa seção. As pressões para se “fazer algo²¹”, bem como seus efeitos colaterais, podem fornecer indicadores importantes sobre o peso das normas humanitárias na atuação da UNPROFOR.

²¹ Do inglês “to do something”. É uma expressão amplamente utilizada pelos autores da área e se refere às pressões que os diversos atores da política internacional sofrem para tomar medidas coercitivas que venham a impedir a ocorrência de catástrofes humanitárias.

4.5.1

Os custos materiais da UNPROFOR

Em relação aos gastos da UNPROFOR na ex-Iugoslávia, como essa operação veio a se valer propriamente do uso da força somente após o seu envolvimento com a Bósnia-Herzegovina, esses custos serão considerados somente a partir do momento em que a ONU se alocou nessa região. O mesmo se dará em relação aos custos políticos, pois no período em que a UNPROFOR se estabeleceu na Croácia para exercer as atividades de uma típica operação de paz, não houve praticamente nenhum questionamento a respeito da legitimidade de sua criação. Os problemas mais graves somente vieram a ocorrer com o agravamento da guerra civil na antiga Iugoslávia, em razão da tentativa de emancipação da Bósnia-Herzegovina, e das pressões para se utilizar a força para proteger os civis vitimados pelo conflito militar que se alastrou por essa região.

No ano de 1992, quando a UNPROFOR inaugurou seus trabalhos em campo, essa operação contava com uma tropa de 9.700 homens, mas esse número foi sendo aumentado progressivamente, na medida em que o conflito se agravava, chegando a atingir o patamar de 40.000 homens, no início de 1994. Não apenas o tamanho da operação aumentou conforme o acirramento do conflito, mas também os custos envolvidos em sua manutenção (Talentino, 1994: 41).

No primeiro ano de atuação da UNPROFOR, em 1992, o qual consideramos apenas a partir do mês de junho, os gastos da UNPROFOR representaram apenas 2,58% do custo total da operação²². Já no ano de 1994, período em que essa operação se tornou mais cara para as Nações Unidas, estima-se que essa proporção tenha subido para 39,19% do total da operação²³. A estimativa dos gastos totais da operação gira em torno de 4,8 bilhões de dólares (Talentino, 1998: 41). A tabela 1.1 demonstra

²² 125 milhões de dólares = 2,58% de 4,849 bilhões de dólares (o total da operação).

²³ 1 bilhão e 900 milhões de dólares = 39,19 % de 4,849 bilhões de dólares.

os gastos da UNPROFOR em milhões de dólares por cada um dos quatro anos que a operação esteve em atuação na península balcânica.

Tabela 1.1 Custos da UNPROFOR, no período em que atuou na Bósnia-Herzegovina, em milhões de dólares por ano.

Ano	Custo (Mi US\$)
1992	125
1993	1,124
1994	1,900
1995	1,700
Total	4,849

Embora esses valores pareçam extremamente altos, em termos absolutos, é preciso considerar que, em proporção com os orçamentos militares anuais de algumas potências ocidentais, esses valores podem ser considerados relativamente pequenos. Thomas Weiss destaca que o orçamento anual do Departamento de Defesa dos EUA é virtuosamente muito maior do que os gastos anuais das Nações Unidas com a UNPROFOR e que a contribuição dos EUA para essa operação praticamente não afetou seus gastos militares (Weiss, Forsythe e Coate, 2000: 71).

Levando em conta que os gastos da operação foram compartilhados com outros países, somos forçados a reconhecer que, em termos relativos, os custos da ONU com sua operação de segurança na ex-Iugoslávia podem ser considerados baixos. Porém, em comparação com o orçamento anual da ONU, os custos materiais da UNPROFOR podem ser considerados bastante relevantes.

Para a Organização das Nações Unidas, o dinheiro gasto com a UNPROFOR representou uma grande fatia de seus recursos anuais sendo mais um importante

indicador do “estresse institucional” experimentado pela ONU no pós-Guerra Fria. O fenômeno do aumento nos gastos das Nações Unidas com suas operações de paz na década de 90 ficaria conhecido como “*financial bung jump*”, em referência ao repentino crescimento nos gastos dessas operações em função do aumento na complexidade de suas atividades em campo (*Ibidem*).

Mesmo considerando o repentino aumento nos gastos da ONU com sua operação de Paz na região da ex-Iugoslávia, entendemos que os custos materiais desta operação não foram tão expressivos a ponto de servir como um indicador das mudanças normativas em questão. Os custos políticos do engajamento em uma operação de intervenção humanitária também não parecem fornecer elementos mais sólidos para confirmar a hipótese deste trabalho. É para esse tipo de custos que nos voltamos nessa etapa do trabalho.

4.5.2

Os Custos Políticos do Conflito

Ao mesmo tempo em que a ONU e seus Estados-membros passaram a sofrer pressões políticas para “fazer algo”, o envolvimento desses atores em operações de intervenção humanitária também gera pressões políticas no sentido contrário. Ou seja, ao se envolverem em operações militares de baixo interesse estratégico para suas “nações”, os Estados membros da ONU sofrem pressões internas a respeito da necessidade e legitimidade de tais operações.

O contexto político em que a UNPROFOR julgou necessária a utilização da força nos Bálcãs era particularmente difícil. O final da Guerra Fria foi seguido de uma intensa euforia liberal, potencializada pelo novo consenso que se criou no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em razão da cooperação que se estabeleceu na operação do Golfo Pérsico. O colapso do Estado somaliano levou as grandes potências, em particular os EUA, a buscarem uma intervenção militar que facilitasse o auxílio humanitário aos civis dessa região.

No entanto, a morte de soldados norte-americanos envolvidos nessa operação abalou de forma significativa o otimismo alimentado pelas potências ocidentais no início da década de 90. Os custos políticos que envolvem a perda de soldados envolvidos em operações de baixo interesse estratégico são demasiadamente altos. Esse episódio redefiniu a política externa do governo Clinton para as Nações Unidas e teve reflexos sobre todas as operações do pós-Guerra Fria.

A chamada “síndrome da Somália” atingiria em cheio o ânimo das principais potências que apoiavam a atuação da UNPROFOR. Apesar da antiga Iugoslávia se encontrar geograficamente muito próxima das principais potências européias, havia uma grande relutância quanto à implementação de uma intervenção humanitária na região. Esse quadro somente viria a se transformar com a intensificação dos massacres contra civis que seriam promovidos na região da ex-Iugoslávia, principalmente na Bósnia-Herzegovina.

Os funcionários da UNPROFOR freqüentemente se queixavam do fato de que as Nações Unidas não forneciam os meios necessários para se viabilizar as decisões provenientes do Conselho de Segurança. Segundo o antigo comandante da UNPROFOR, general Briquemont, *“there is a fantastic gap between the resolutions of the security Council, the will to execute those resolutions and the means available to commanders in the field”* (Weiss, Forsythe e Coate, 2001: 89). Essa afirmação revela a tensão entre as normas favoráveis à intervenção humanitária e os custos materiais e políticos desse tipo de intervenção. Ao mesmo tempo em que os Estados membros da ONU eram impelidos a “fazer algo”, a grande maioria não se encontrava disposta a arcar com os custos políticos das medidas necessárias para impedir os massacres entre os grupos étnicos da região.

A opção da OTAN por retaliações às forças de resistência sérvias por ataques aéreos se revelou sintomática. Como os custos políticos que envolvem a perda de soldados em intervenções humanitárias são bastante altos, a utilização da força através bombardeios aéreos revela uma preocupação das principais potências em evitar esses custos, que seriam elevados demais para os objetivos que se pretendia realizar.

Os custos materiais e tampouco os custos políticos da UNPROFOR revelam uma disposição dos Estados membros das Nações Unidas em “fazer algo” a qualquer preço. Entendemos que os Estados-membros da ONU transformaram suas percepções a respeito do uso da força, admitindo a possibilidade da tomada de medidas que visam a reprimir a ocorrência de catástrofes humanitárias, em razão das transformações normativas discutidas ao longo do segundo capítulo deste trabalho. Porém, isso não significa que esses mesmos Estados estejam dispostos a arcar com os custos políticos envolvidos nessas operações. Por outro lado, os custos materiais não revelam um indicador confiável de que as mudanças normativas quanto à prática da intervenção humanitária levaram os Estados-membros das Nações Unidas a arcarem com todos os custos que envolvem esse tipo de operação.

Segundo Paul Diehl, a tomada de medidas coercitivas sempre depende também da vontade das principais potências em aceitar seus custos, que envolvem vários fatores, inclusive de ordem doméstica (Shannon, 2005: 49). Mesmo considerando que o conceito de “ameaça à paz” tenha sido expandido para englobar violações aos direitos humanos, Vaughn P. Shannon considera que um dos principais fatores que fazem com que a resposta a essas violações seja problemática é o fato de que os custos de se “fazer algo” possuem um peso enorme no processo de tomada de decisões das Nações Unidas (Shannon, 2005: 49).

Desse modo, apesar da rápida e significativa expansão do regime de direitos humanos da ONU e todas as transformações normativas experimentadas pelas Nações Unidas nessas últimas cinco décadas, é preciso considerar que os custos políticos e materiais de uma operação de intervenção humanitária ainda parecem exercer uma grande influência na decisão de se promover uma intervenção militar de natureza humanitária. Os custos políticos e materiais da UNPROFOR expressam todo esse conjunto de limitações.