

# OPERAÇÕES DE PAZ NO FIO DA NAVALHA: ONU, DISSOLUÇÃO DA EX-IUGOSLÁVIA E LIMITES DO MULTILATERALISMO

*Na ex-Iugoslávia, as operações de paz da ONU confrontaram identidades radicalizadas e Estados colapsados, sem paz a ser mantida; neste artigo, o coronel Coutinho desvenda esse fracasso estrutural, destaca a participação brasileira e questiona a preparação da ONU para os desafios da segurança global atual.*

**Marco Antonio de Freitas Coutinho\***



*Imagem meramente ilustrativa, gerada por inteligência artificial.*

As operações de paz da ONU debutaram no pós-Guerra Fria em um conflito para o qual não havia paz a ser mantida. Na ex-Iugoslávia, identidades radicalizadas, Estados colapsados e potências divididas colocaram a ideia de “manutenção da paz” no fio da navalha. Neste artigo analisamos como se deu esse fracasso estrutural, destacamos a participação brasileira e mostramos como os Balcãs expuseram os limites do multilateralismo, levantando a questão de fundo: estará a ONU preparada para a nova arquitetura de segurança global nos dias de hoje?

## 1. INTRODUÇÃO

A dissolução da Iugoslávia representou um dos maiores desafios enfrentados pelas Nações Unidas no período pós-Guerra Fria. Nos três artigos anteriores desta série sobre as origens da dissolução da ex-Iugoslávia, analisamos como a fragmentação da federação resultou da combinação entre tensões históricas de longa duração, disputas identitárias reificadas e estruturas institucionais

fragilizadas. No primeiro artigo, demonstramos que a formação e evolução da Iugoslávia foram marcadas por rivalidades étnicas e imperiais que corroeram a coesão do Estado. No segundo, examinamos como identidades nacionais foram socialmente construídas e instrumentalizadas por elites políticas, transformando diferenças culturais em fronteiras políticas rígidas. No terceiro, analisamos como essas identidades e narrativas foram mobilizadas na escalada da violência, produzindo guerras simultâneas e sobrepostas.

No plano internacional, o ambiente pós-1989 era de redefinição estratégica. O fim da bipolaridade alterou profundamente o papel das instituições multilaterais e das alianças militares. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) buscava novos propósitos além da contenção soviética. Os Estados Unidos hesitavam entre o engajamento e o retraimento. A Europa encontrava-se dividida sobre como responder à fragmentação iugoslava. A Rússia, por sua vez, via o caso como um precedente perigoso para seus próprios desafios internos. Esse contexto produziu um cenário em que nenhuma missão de paz tradicional poderia funcionar, pois não havia paz a ser mantida. Os atores locais não buscavam compromisso, mas vitória. As potências ocidentais divergiam sobre o uso da força. A Organização das Nações Unidas (ONU), dependente da vontade política dos Estados-membros, encontrava-se limitada em sua capacidade de ação.

E foi justamente nesse ambiente adverso que a ONU passou a atuar nos Bálcãs. Entre abril de 1992 e outubro de 1993, o Conselho de Segurança aprovou 47 resoluções relacionadas à crise iugoslava, mas nenhuma delas foi capaz de sustar decisivamente a espiral de violência que se aprofundava no terreno, conforme observa Alastair Finlan em sua análise sobre o período (FINLAN, 2004).

A ONU procurou atuar de forma claramente reativa, frequentemente com mandatos ambiciosos, mas com meios insuficientes, tentando conter incêndios produzidos por décadas de tensões estruturais e identitárias.

Neste quarto e último artigo da série examinamos a atuação das Nações Unidas diante da dissolução da Iugoslávia, analisando a evolução das missões de paz, o jogo político no Conselho de Segurança, os fatores que explicam os fracassos e os poucos sucessos, e a participação brasileira no processo. A questão central que orienta esta análise é a seguinte: a ONU fracassou em impor e manter a paz na ex-Iugoslávia e, ao fazê-lo, contribuiu para a própria dissolução da federação?

O artigo está organizado em cinco partes. A primeira apresenta as principais missões das Nações Unidas desdobradas na ex-Iugoslávia, destacando seus mandatos, limitações e evolução ao longo do conflito. A segunda examina o papel do Conselho de Segurança e as divergências entre seus membros permanentes, com ênfase no impacto das disputas políticas sobre a eficácia das operações de paz. A terceira analisa o desempenho das missões, identificando as causas estruturais dos fracassos, como no caso de Srebrenica, e os fatores que explicam os poucos sucessos, como a UNPREDEP e a UNTAES. A quarta seção aborda a participação brasileira, descrevendo o emprego de observadores militares e policiais, os riscos enfrentados no terreno e o legado dessa experiência para a política externa do Brasil. Por fim, a conclusão retoma a problematização central e avalia se a atuação da ONU contribuiu, direta ou indiretamente, para a dissolução da federação iugoslava, à luz das lições institucionais e doutrinárias deixadas pelo conflito.

## 2. MISSÕES DA ONU E SEUS MANDATOS

A atuação das Nações Unidas na dissolução da Iugoslávia ocorreu por meio de um conjunto de missões sucessivas, cujos mandatos foram sendo ampliados e modificados conforme o agravamento do conflito. A análise dessas operações revela tanto a dificuldade estrutural da ONU em lidar com guerras identitárias quanto a influência direta das disputas políticas no Conselho de Segurança. Cada missão refletiu, em maior ou menor grau, os fatores já discutidos nos artigos anteriores desta série, especialmente a radicalização das identidades, a fragmentação institucional da federação e a ausência de consenso entre as grandes potências.



**Figura 1:** Distribuição geográfica das missões de paz da ONU na ex-Iugoslávia (1992-1999). O mapa ilustra a fragmentação territorial da federação e as diferentes áreas de atuação de cada operação: UNPROFOR na Croácia e Bósnia-Herzegovina, UNCRO na Croácia, UNPREDEP na Macedônia, UNTAES na Eslovênia Oriental e UNMIK no Kosovo. Destaque para as Áreas Protegidas da ONU (UNPAs) na região da Krajina e o local do massacre de Srebrenica (julho de 1995) (Blog Velho General, com base em dados das Nações Unidas e literatura especializada. Elaborado com apoio de inteligência artificial).

### 2.1. UNPROFOR (1992–1995)

A criação da Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR), em março de 1992, ocorreu em um ambiente de colapso acelerado da Iugoslávia. Como observa Fontoura, a desintegração da federação foi marcada por níveis de violência não vistos na Europa desde a Segunda Guerra Mundial, desencadeada pelas declarações de independência da Croácia e da Eslovênia em 1991 (FONTOURA, 2011).

Na Croácia, onde viviam cerca de 600 mil sérvios, diferenças históricas e culturais aprofundavam as tensões. Fontoura lembra que os croatas católicos utilizavam o alfabeto latino, enquanto os sérvios ortodoxos empregavam o cirílico, o que simbolizava identidades políticas e religiosas divergentes.



Antes mesmo do desdobramento pleno da UNPROFOR, a ONU enviou 50 agentes de ligação para monitorar o cessar-fogo, três deles militares brasileiros deslocados da UNAVEM II em Angola. O objetivo era manter o acordo até que a força de proteção pudesse ser transferida para a região (FONTOURA, 2011). Esse contingente inicial já revelava a fragilidade da presença internacional diante da escalada da violência.

O mandato da UNPROFOR era amplo e ambicioso. Ainda segundo Fontoura, a missão deveria criar um ambiente que permitisse às partes superar suas diferenças por meio do diálogo, além de prestar ajuda humanitária à população necessitada. Para isso, era necessário desmilitarizar e monitorar áreas de maioria sérvia na Croácia, conhecidas como Áreas Protegidas da ONU (UNPAs). No entanto, conforme registra Ezeli Azarkan, a missão não conseguiu cumprir plenamente essa tarefa, pois *“a UNPROFOR falhou em garantir que as UNPAs fossem desmilitarizadas ou que todos os residentes das UNPAs fossem protegidos de ataques armados”* (AZARKAN, 1994).

Com a expansão da guerra, o Conselho de Segurança ampliou o mandato da UNPROFOR para a Bósnia e Herzegovina. A missão passou a garantir a entrega de ajuda humanitária, monitorar zonas de exclusão aérea e proteger as chamadas áreas seguras. A Resolução 836 autorizou a força a tomar as medidas necessárias, incluindo o uso da força, em resposta a bombardeios contra essas áreas (AZARKAN, 1994). Na prática, porém, a missão carecia de meios militares adequados para cumprir essa determinação, o que contribuiu para tragédias como Srebrenica.

A deterioração do conflito expôs ainda mais as limitações da missão. Fontoura destaca que a ONU não conseguiu impedir a eclosão da guerra civil na Croácia, pois a população sérvia rejeitava os acordos sobre áreas protegidas e buscava consolidar a autoproclamada República Sérvia da Krajina (FONTOURA, 2011). A UNPROFOR operava em um ambiente onde os atores locais buscavam vitória militar, não compromisso político.

A partir de 1994, o Brasil assumiu papel de destaque dentro da missão com a nomeação do general Newton Bonumá como chefe dos observadores militares. Sob seu comando havia cerca de 600 observadores enviados por 34 países, e Bonumá reportava diretamente a Kofi Annan, então chefe da missão (FONTOURA, 2011). Esse período coincidiu com o agravamento da violência e com a captura de observadores da ONU por forças sérvias, que buscavam impedir ataques aéreos da OTAN. Entre os reféns estavam os brasileiros Harley Alves e João Batista Leonel Filho, alguns dos quais foram usados como escudos humanos para evitar bombardeios (FONTOURA, 2011).

A UNPROFOR fracassou porque tratou o conflito como uma disputa territorial, quando, conforme demonstrado nos artigos anteriores desta série, tratava-se de uma guerra movida por identidades reificadas, narrativas de vitimização e projetos nacionalistas incompatíveis entre si. A neutralidade operacional da ONU colidiu com a lógica de limpeza étnica, que não reconhecia zonas neutras nem compromissos negociados. A missão tornou-se símbolo da incapacidade da ONU de impor a paz em um ambiente onde as estruturas estatais haviam colapsado e onde as potências hesitavam em assumir riscos.

## 2.2. UNCRO (1995)

A Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia (UNCRO) substituiu a UNPROFOR em 1995. Seu mandato era mais restrito e concentrava-se no monitoramento de fronteiras e na facilitação de ajuda humanitária. No entanto, a missão foi implementada em um

momento em que a Croácia já havia consolidado sua posição militar e política, especialmente após as operações Tempestade e Relâmpago.

A própria denominação da missão já revelava um viés de fracasso estrutural. Ao adotar o nome “United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia”, a ONU assumia implicitamente que sua tarefa seria restaurar uma confiança que, na prática, jamais existira entre as partes. A expressão restauração da confiança pressupõe um ambiente prévio de cooperação, o que não correspondia à realidade croata em 1995. Além disso, o nome refletia a desconexão entre o mandato aprovado em Nova Iorque e a situação concreta no terreno, pois a Croácia já havia decidido militarmente o destino dos enclaves sérvios, deixando à ONU apenas a administração de fatos consumados.

A UNCRO chegou tarde demais para influenciar o curso dos acontecimentos. A Croácia encontrava-se fortalecida e legitimada internacionalmente, enquanto as forças sérvias locais estavam em retração. A missão refletiu a perda de relevância da ONU no teatro croata, onde os fatos consumados no terreno superaram qualquer capacidade de mediação.

### 2.3. UNPREDEP (1995–1999)

A United Nations Preventive Deployment Force, ou em português “Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas” (UNPREDEP), desdobrada na Macedônia, constitui um dos raros exemplos de sucesso da diplomacia preventiva da ONU. Seu mandato era monitorar a fronteira e relatar qualquer desenvolvimento que pudesse ameaçar a estabilidade da então Antiga República Iugoslava da Macedônia. Segundo documento oficial do Ministério da Defesa brasileiro, “o mandato da UNPREDEP permaneceu essencialmente o mesmo: monitorar e relatar quaisquer desenvolvimentos nas áreas fronteiriças que pudessem minar a confiança e a estabilidade na Antiga República Iugoslava da Macedônia e ameaçar seu território” (BRASIL, 2024).

A missão funcionou porque atuou antes que identidades e narrativas fossem mobilizadas. Conforme discutido no segundo artigo desta série, a reificação identitária é um processo político e social. Na Macedônia, esse processo ainda não havia se consolidado, o que permitiu que a ONU operasse em um ambiente relativamente estável. A UNPREDEP demonstrou que a prevenção é possível quando há tempo político e quando o conflito ainda não se transformou em disputa existencial.

### 2.4. UNTAES (1996–1998)

A Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslavônia Oriental (UNTAES) foi criada para supervisionar a reintegração pacífica da região à Croácia após o fim das hostilidades. A missão assumiu funções administrativas, policiais e de reconstrução institucional, atuando como autoridade civil temporária.

A UNTAES é amplamente considerada um caso de sucesso. Seu êxito decorreu de três fatores principais. Primeiro, havia consenso internacional sobre a necessidade de estabilizar a região. Segundo, a Croácia já estava consolidada como Estado e disposta a aceitar a reintegração negociada. Terceiro, não havia disputa identitária ativa comparável à da Bósnia, o que reduziu a resistência local. A missão demonstrou que a ONU pode administrar transições complexas quando

existe um ambiente político favorável e quando os atores locais aceitam a autoridade internacional.

## 2.5. UNMIK (1999–)

A Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) foi estabelecida após a intervenção da OTAN em 1999. Seu mandato incluía funções executivas, legislativas e judiciais, configurando uma das operações mais abrangentes já conduzidas pela ONU.

Kosovo representava o caso mais simbólico da disputa entre mito, identidade e soberania, conforme discutido no segundo artigo desta série. A ausência de um Estado funcional e a profunda polarização entre sérvios e albaneses exigiram que a ONU assumisse responsabilidades governamentais diretas. A UNMIK operou em um ambiente onde identidades em conflito moldavam todas as dimensões da vida política, o que dificultou a construção de instituições estáveis e legitimadas por ambos os grupos.



Figura 2: Evolução cronológica das missões de paz da ONU na ex-Iugoslávia (1992-1999), destacando mandatos, eventos críticos e participação brasileira (Blog Velho General com base em Fontoura (2011), Azarkan (1994) e Finlan (2004). Elaborado com apoio de inteligência artificial).

## 3. O CONSELHO DE SEGURANÇA E OS MEMBROS PERMANENTES

O envolvimento das Nações Unidas na ex-Iugoslávia foi profundamente condicionado pela dinâmica política entre os membros permanentes do Conselho de Segurança. As decisões tomadas em Nova Iorque refletiram não apenas interpretações jurídicas das normas internacionais, mas sobretudo os interesses estratégicos das grandes potências em um momento de transição sistêmica. Como discutido nos artigos anteriores desta série, o fim da Guerra Fria abriu um período de

redefinição de papéis, no qual Estados Unidos, Europa e Rússia buscavam reposicionar suas agendas de segurança e influência. Essa disputa moldou diretamente a eficácia das operações de paz.

### 3.1 Estados Unidos

Os Estados Unidos adotaram inicialmente uma postura hesitante diante da fragmentação iugoslava. A relutância em se envolver refletia o trauma do Vietnã e a experiência recente da Somália. Essa hesitação permitiu que a Europa assumisse a liderança inicial das negociações e das operações de paz. Com o agravamento da violência, especialmente na Bósnia, Washington passou a defender uma postura mais assertiva, apoiando o uso da força aérea e pressionando pela intervenção da OTAN. Essa mudança culminou na liderança norte-americana nas negociações que resultaram no Acordo de Dayton, em 1995.

### 3.2 França e Reino Unido

França e Reino Unido foram os principais contribuintes de tropas para a UNPROFOR, o que influenciou diretamente suas posições no Conselho de Segurança. Ambos resistiam a autorizar ataques aéreos mais robustos contra as posições sérvias, pois seus soldados no terreno poderiam ser retaliados ou tomados como reféns. Essa preocupação se materializou em diversos episódios, nos quais militares europeus foram capturados e utilizados como escudos humanos. A divisão europeia também se manifestou no reconhecimento precoce da Croácia e da Eslovênia, dificultando a formulação de uma estratégia coerente.

### 3.3 Rússia

A Rússia adotou postura firme em defesa da soberania e da integridade territorial da Iugoslávia. Moscou temia que a intervenção internacional estabelecesse precedentes perigosos para seus próprios conflitos internos, especialmente na Chechênia. Além disso, a Rússia interpretava a crescente influência da OTAN nos Bálcãs como uma ameaça à sua esfera tradicional de influência. Essa posição levou Moscou a bloquear ou suavizar resoluções que autorizassem o uso mais amplo da força, limitando a capacidade da ONU de agir de forma decisiva.

### 3.4 Resoluções-chave e seus efeitos

A atuação do Conselho de Segurança foi marcada por uma série de resoluções que, embora numerosas, mostraram-se insuficientes para deter a escalada da violência. A Resolução 713, que impôs um embargo de armas a toda a ex-Iugoslávia, teve efeito desproporcional sobre o governo bósnio, que possuía menos recursos militares que as forças sérvias. A Resolução 836 autorizou o uso da força para proteger as áreas seguras, mas sem fornecer os meios necessários para sua implementação.

A desconexão entre decisões políticas e realidade operacional foi evidente. Finlan observa que, enquanto o Conselho de Segurança aprovava resoluções ambiciosas, os soldados no terreno enfrentavam situações extremas, testemunhando massacres e limpeza étnica sem capacidade de intervenção. Segundo ele, *“às vezes, as pessoas seriam mortas na frente das tropas da ONU, que*

*ficariam impotentes enquanto a brutalidade e o massacre aumentavam”* (FINLAN, 2004). Essa impotência operacional refletia diretamente a paralisia decisória das grandes potências.

### 3.5 Conexão com os artigos anteriores

A análise do Conselho de Segurança confirma os argumentos desenvolvidos ao longo desta série. A ONU tentou aplicar normas universais de manutenção da paz em um contexto em que as identidades estavam radicalizadas, as estruturas estatais haviam colapsado e as grandes potências estavam profundamente divididas. O resultado foi uma atuação fragmentada, reativa e incapaz de impor ou manter a paz. O Conselho de Segurança tornou-se um espaço onde a disputa entre potências produziu mandatos ambiciosos, porém inviáveis, contribuindo para o fracasso das operações no terreno.

## 4. DESEMPENHO, RESULTADOS E CAUSAS DOS INSUCESSOS

A atuação das Nações Unidas na ex-Iugoslávia produziu resultados profundamente desiguais. Enquanto algumas missões alcançaram êxito limitado em contextos específicos, outras fracassaram de maneira dramática, revelando limitações estruturais da organização e a inadequação de seus instrumentos tradicionais diante de conflitos identitários e assimétricos. O caso mais emblemático desse fracasso foi a queda de Srebrenica, em julho de 1995, considerada uma mancha na história das operações de paz da ONU, ao lado do massacre em Ruanda.

### 4.1 Srebrenica: o símbolo do fracasso

A queda da área segura de Srebrenica expôs de forma contundente a incapacidade da ONU de proteger civis em um ambiente de guerra existencial. Conforme documentado pela Human Rights Watch, *“funcionários de manutenção da paz das Nações Unidas não estavam dispostos a atender aos pedidos de apoio de suas próprias forças estacionadas no enclave, permitindo assim que as forças sérvias bósnias o dominassem facilmente”* (HUMAN RIGHTS WATCH, 1995). A ausência de resposta efetiva permitiu que mais de sete mil bósnios muçulmanos fossem executados, configurando o maior massacre em solo europeu desde a Segunda Guerra Mundial.

A tragédia foi agravada pela adoção da chamada opção leve. Segundo Ezeli Azarkan, *“o nível da força tinha sido previsto, mas a opção leve de 7.600 soldados foi adotada”* (AZARKAN, 1994). Essa decisão refletiu a crença equivocada de que a simples presença simbólica de capacetes azuis seria suficiente para dissuadir ataques, ignorando que o conflito na Bósnia não era territorial, mas existencial, movido por identidades radicalizadas e narrativas de revanche.

A neutralidade operacional da ONU também contribuiu para o desastre. Cooper Scherr observa que o relatório interno de 1999 admitiu uma *“filosofia de neutralidade e não violência totalmente inadequada ao conflito na Bósnia”* (SCHERR, 2019). Em um cenário de limpeza étnica sistemática, a insistência na imparcialidade impediu a ONU de identificar perpetradores e vítimas, paralisando sua capacidade de ação.



## 4.2 A experiência dos soldados da ONU

O fracasso da UNPROFOR não se manifestou apenas em termos estratégicos, mas também no cotidiano dos soldados enviados ao terreno. Finlan descreve de forma contundente a realidade enfrentada pelos capacetes azuis. Segundo ele, *“a vida dos soldados que trabalham para a UNPROFOR não foi de modo algum fácil”*. Esses militares lidavam diariamente com *“milhares de refugiados que foram etnicamente limpos de todos os lados”*, testemunhando aldeias incendiadas, massacres e a destruição completa da normalidade (FINLAN, 2004).

Finlan relata que, somente na Bósnia, milhões de pessoas foram deslocadas, e os campos de refugiados improvisados rapidamente se tornavam locais superlotados, insalubres e repletos de pessoas famintas e desesperadas. Os soldados da ONU também enfrentavam as consequências diretas da violência. Em suas palavras, *“corpos de homens, mulheres e crianças seriam encontrados mortos a tiros, esfaqueados com facas ou, em alguns casos, queimados vivos”*. Em certas ocasiões, *“as pessoas seriam mortas na frente das tropas da ONU, que ficariam impotentes enquanto a brutalidade e o massacre aumentavam”* (FINLAN, 2004).

Além do trauma psicológico, os riscos físicos eram constantes. Entre 1992 e 1995, 167 soldados da ONU foram mortos, vítimas de franco-atiradores, morteiros, artilharia ou ataques deliberados contra bases da organização. Finlan observa que muitos militares europeus ficaram profundamente abalados ao testemunhar atrocidades cometidas por pessoas que, fisicamente, se pareciam com eles, o que tornava a experiência ainda mais perturbadora. Para o autor, ninguém que viu de perto os horrores da guerra étnica na ex Iugoslávia retornou ileso dessa experiência.

A análise de Finlan reforça o argumento central desta seção. A ONU foi enviada para uma missão impossível. Os soldados no terreno demonstraram bravura pessoal, mas operavam em um ambiente onde não havia paz a ser mantida, onde as identidades estavam radicalizadas e onde as potências hesitavam em assumir riscos. Como conclui Finlan, apesar dos milhares de comboios humanitários escoltados pela ONU terem salvado vidas, *“sem uma ação política e militar decisiva”*, a missão estava fadada ao fracasso (FINLAN, 2004).

## 4.3 Causas estruturais do fracasso

O fracasso da ONU na ex-Iugoslávia decorreu de causas estruturais que atravessaram todas as missões no território. Em primeiro lugar, os mandatos eram ambiciosos, mas os meios eram insuficientes. O Conselho de Segurança aprovava resoluções que autorizavam o uso da força, mas não fornecia tropas, equipamentos ou regras de engajamento compatíveis com a realidade do conflito. Em segundo lugar, a divisão entre as grandes potências impedia a adoção de estratégias coerentes. Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia divergiam sobre o uso da força, sobre o reconhecimento de novos Estados e sobre a legitimidade das intervenções.

Em terceiro lugar, a ONU insistiu em uma neutralidade moral inadequada para conflitos assimétricos. Como demonstrado nos artigos anteriores, a guerra na Bósnia era movida por identidades reificadas e narrativas de vitimização, o que tornava impossível tratar os lados como equivalentes. Por fim, faltou uma estratégia global. A ONU reagia a eventos isolados, mas não possuía um plano abrangente para deter a espiral de violência.

Esses fatores refletem a desordem normativa do pós Guerra Fria, analisada no segundo artigo desta

série. A ONU tentou aplicar normas universais de manutenção da paz em um ambiente onde as estruturas estatais haviam colapsado e onde as potências estavam profundamente divididas.

## 4.4 Sucessos pontuais: UNTAES e UNPREDEP

Apesar dos fracassos, algumas missões obtiveram resultados positivos. A UNPREDEP, na Macedônia, foi um caso exemplar de diplomacia preventiva. Atuou antes que identidades e narrativas fossem mobilizadas, evitando que o conflito se expandisse para o sul. Já a UNTAES, na Eslavônia Oriental, conseguiu reintegrar pacificamente a região à Croácia, graças ao consenso internacional, à consolidação do Estado croata e à ausência de disputa identitária ativa.

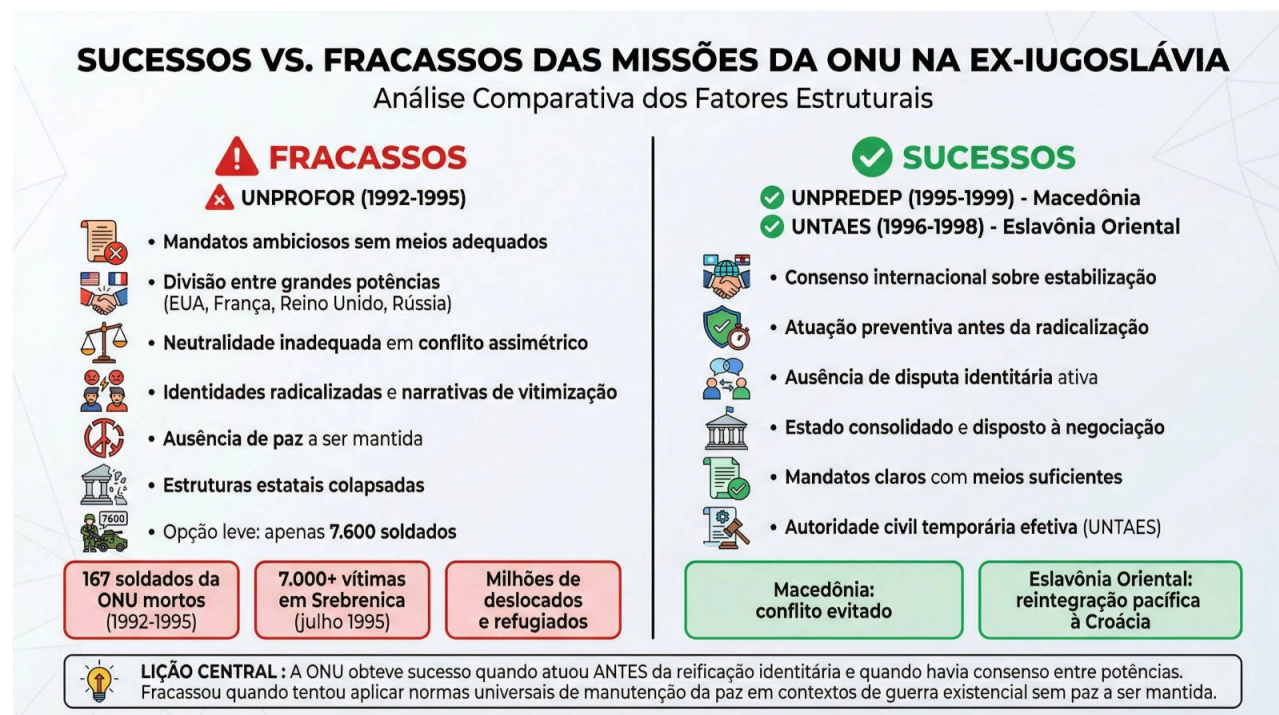


Figura 3: Análise comparativa dos fatores estruturais que determinaram sucessos e fracassos das missões de paz da ONU na ex-Iugoslávia. Enquanto UNPROFOR fracassou devido a mandatos ambiciosos sem meios adequados, divisão entre potências, neutralidade inadequada e ausência de paz a ser mantida, as missões UNPREDEP e UNTAES obtiveram sucesso ao atuarem preventivamente, com consenso internacional e em contextos onde identidades ainda não estavam radicalizadas. Os dados quantitativos evidenciam o custo humano dos fracassos: 167 soldados da ONU mortos (1992-1995), mais de 7.000 vítimas em Srebrenica e milhões de deslocados (Blog Velho General com base em Finlan (2004), Azarkan (1994), Human Rights Watch (1995) e Scherr (2019). Elaborado com apoio de inteligência artificial).

## 5. PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA

A participação brasileira nas operações de paz da ONU na ex-Iugoslávia foi relativamente modesta em números, mas significativa em termos políticos, diplomáticos e doutrinários. O Brasil atuou principalmente por meio de observadores militares e policiais, refletindo sua postura tradicional de apoio ao multilateralismo e à solução pacífica de controvérsias, conforme discutido no segundo artigo desta série.

Desde o início da crise, o Brasil buscou atender às demandas das Nações Unidas. Fontoura observa que o país “*envidou todos os esforços para satisfazer as exigências da ONU na participação na*

UNPROFOR”, mesmo diante das dificuldades logísticas e do ambiente instável dos Bálcãs (FONTOURA, 2011).

As condições no terreno eram particularmente adversas. O teatro de operações apresentava *“longos invernos com temperaturas até menos 20 graus Celsius, bem como instabilidade política”*, o que levou o governo brasileiro a enviar apenas pessoal não combatente, sobretudo observadores militares e policiais (FONTOURA, 2011).

Entre 1992 e 1995, o Brasil integrou a UNPROFOR com um contingente composto por 35 observadores militares e 10 observadores policiais, número que posteriormente aumentaria. Fontoura registra que, no total, *“de 1992 a 1995, o Brasil enviou 90 observadores militares e oficiais do Estado-Maior, além de 23 observadores policiais”* (FONTOURA, 2011).

Esse esforço foi complementado pela nomeação do general Newton Bonumá, em dezembro de 1994, para o posto de chefe dos observadores militares da UNPROFOR. Sob seu comando havia cerca de 600 observadores de 34 países, e Bonumá reportava diretamente a Kofi Annan, então chefe da missão (FONTOURA, 2011).

A nomeação representou um marco importante para a diplomacia brasileira, que passou a ocupar posição de destaque dentro da operação.

A vulnerabilidade dos observadores brasileiros ficou evidente durante a crise dos reféns em 1995. Forças sérvias capturaram militares da ONU para impedir ataques aéreos da OTAN. Fontoura relata que *“entre o pessoal capturado estavam os capitães Harley Alves e João Batista Leonel Filho do Exército Brasileiro”*, alguns dos quais foram *“usados como escudos humanos”* para evitar novos bombardeios (FONTOURA, 2011).

A imprensa brasileira também registrou o episódio. A *Folha de São Paulo* noticiou que *“um capitão do Exército brasileiro foi tomado como refém [...] quase todos os reféns estão sendo usados como escudos humanos”* (FOLHA DE S.PAULO, 1995).

O próprio Harley Alves, anos depois, afirmou que *“a imparcialidade da ONU na mediação do conflito foi comprometida pelo jogo político das potências; os acordos fracassaram, a guerra voltou e com ela as vítimas civis, principalmente”* (FAN, 2013). Seu testemunho reforça a análise desenvolvida ao longo deste artigo sobre a desconexão entre os mandatos da ONU e a realidade do conflito no terreno.

Além da UNPROFOR, o Brasil participou de outras missões na região, como UNCRO, UNTAES, UNMOP e UNMIK. Embora essas participações tenham sido menores, contribuíram para a formação de uma expertise que seria fundamental para o protagonismo brasileiro em operações multidimensionais posteriores, especialmente no Haiti. Hamann observa que *“as missões da ONU em regiões ou territórios prioritários para a política externa contaram com o desdobramento de números significativos de tropas”*, o que demonstra a coerência entre a atuação brasileira nos Bálcãs e sua trajetória posterior (HAMANN, 2016).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS – O PAPEL DA ONU

A análise da atuação das Nações Unidas na dissolução da Iugoslávia revela uma organização que enfrentou um ambiente estruturalmente adverso. As missões de paz foram desdobradas em um

contexto no qual identidades estavam radicalizadas, narrativas de vitimização haviam sido mobilizadas politicamente e as estruturas estatais encontravam-se profundamente corroídas. Como demonstrado nos três primeiros artigos desta série, o colapso da federação não foi um evento repentino, mas o resultado de séculos de disputas entre impérios, processos de reificação identitária e falhas institucionais acumuladas. A ONU entrou nesse cenário tentando apagar incêndios produzidos por dinâmicas históricas que ultrapassavam sua capacidade operacional.

As missões desdobradas nos Bálcãs foram predominantemente reativas. A organização respondeu a crises sucessivas, mas raramente conseguiu antecipá-las. A única exceção foi a UNPREDEP, que atuou preventivamente na Macedônia antes que identidades e narrativas fossem mobilizadas. Nos demais casos, a ONU chegou tarde demais ou com meios insuficientes. A UNPROFOR tornou-se o símbolo dessa limitação. Mandatos ambiciosos foram aprovados sem a provisão de recursos adequados, e a insistência na neutralidade em um ambiente de limpeza étnica paralisou a capacidade de ação da organização.

Apesar das falhas, a ONU foi o único ator internacional presente quando as grandes potências hesitavam. Em diversos momentos, especialmente entre 1992 e 1994, a organização atuou como o único canal diplomático possível, mesmo sem condições de impor ou manter a paz. Essa presença, ainda que limitada, evitou que a violência se expandisse ainda mais em algumas regiões e permitiu a criação de corredores humanitários essenciais para a sobrevivência de milhares de civis.

Os fracassos, contudo, deixaram marcas profundas. Como observa Ricardo Fan, “*o fracasso na Bósnia mudou a história da ONU, que aperfeiçoou sua doutrina [...] a partir desses eventos, a ONU criou e passou a praticar até hoje o conceito de Operações Robustas*” (FAN, 2013).

A experiência nos Bálcãs contribuiu diretamente para a formulação de mandatos mais claros, regras de engajamento mais firmes e a consolidação da doutrina da Responsabilidade de Proteger, que buscou superar a neutralidade absoluta e reconhecer que, em certos contextos, a proteção de civis exige o uso legítimo da força.

A evolução doutrinária para as operações de paz no período pós Iugoslávia demonstra que a ONU buscou aprender com seus erros. Os trágicos eventos na Bósnia e em Ruanda forçaram a organização a abandonar posturas puramente reativas e a reconhecer os limites de suas operações tradicionais. A partir dessas experiências, consolidou-se a noção de que a manutenção da paz não pode ser dissociada da proteção de civis e de que a imparcialidade não pode significar indiferença diante de crimes de guerra.

Nesse processo de aprendizado institucional, a participação brasileira teve papel relevante. O Brasil integrou missões como UNPROFOR, UNCRO, UNTAES, UNMOP e UNMIK, enviou observadores militares e policiais, assumiu posições de comando com o general Newton Bonumá e enfrentou riscos diretos, como demonstrado pelo sequestro dos capitães Harley Alves e João Batista Leonel Filho. A atuação brasileira reforçou seu compromisso histórico com o multilateralismo e contribuiu para a formação de capacidades que seriam decisivas em operações posteriores, como no Haiti. A experiência acumulada nos Bálcãs ajudou a moldar a compreensão brasileira sobre mandatos robustos, proteção de civis e liderança em ambientes complexos.

Ao mesmo tempo, os limites institucionais da ONU ficaram evidentes. A organização atuou em um ambiente onde as potências estavam divididas, onde normas universais eram aplicadas a um contexto de identidades radicalizadas e onde estruturas estatais já haviam colapsado. A ONU não



tinha condições de impedir a dissolução da Iugoslávia, mas também não contribuiu diretamente para ela. Seu papel foi o de administrar crises, mitigar danos e, quando possível, facilitar transições pacíficas, como no caso da UNTAES.

No conjunto, este quarto artigo da série que busca compreender as causas da dissolução da ex-Iugoslávia responde à problematização apresentada na introdução, que questionava se a ONU fracassou em impor e manter a paz na ex Iugoslávia e, ao fazê-lo, teria contribuído para a própria dissolução da federação. A análise demonstrou que a organização não falhou por incompetência, mas porque foi chamada a atuar em um ambiente onde seus instrumentos tradicionais eram estruturalmente inadequados.

Não havia paz a ser mantida, as identidades estavam radicalizadas, as narrativas de vitimização moldavam a ação política e as grandes potências permaneciam divididas. Nesse contexto, a ONU não acelerou a dissolução da Iugoslávia, mas tampouco conseguiu detê-la. Seu papel foi o de administrar crises, mitigar danos e, quando possível, facilitar transições pacíficas.

A ex-Iugoslávia tornou-se um laboratório da nova ordem internacional, revelando tanto o potencial quanto os limites do multilateralismo diante de conflitos identitários e assimétricos. Ao fechar este ciclo analítico, fica claro que a ONU só poderá ser eficaz quando seus mandatos, meios e expectativas estiverem alinhados com a natureza do conflito que enfrenta.

E uma pergunta surge com base nesse entendimento: a ONU está hoje preparada para o fim da ordem unipolar e o início de uma nova arquitetura de segurança global?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ANDRADE**, Israel de Oliveira; **HAMANN**, Eduarda Passarelli; **SOARES**, Matheus Augusto. *A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades*. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2442).

**AZARKAN**, Ezeli. *United Nations Peacekeeping Operations in Croatia, Somalia and Bosnia*. DergiPark, [s. l.], 1994.

**BRASIL**. Ministério da Defesa. *Quadro de Participação Brasileira em Operações de Paz e de Desminagem Humanitária*. Brasília: Ministério da Defesa, [s. d.]. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy\\_of\\_missoes-de-paz](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz).

**FAN**, Ricardo. *Coronel Harley: sequestrado na Bósnia por militares sérvios*. DefesaNet, 27 ago. 2013. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/terrestre/coronel-harley-sequestrado-na-bosnia-por-militares-servios>.

**FINLAN**, Alastair. *The Collapse of Yugoslavia 1991–1999*. Oxford: Osprey Publishing, 2004.

**FOLHA DE S.PAULO**. *Sérvios tomam brasileiro como refém*. São Paulo, 27 maio 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/27/mundo/21.html>.

**FONTOURA**, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *Brazil: 60 Years of Peacekeeping Operations*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2011.

**HAMANN**, Eduarda Passarelli. *A Força de uma Trajetória: O Brasil e as Operações da ONU (1947-2015)*. Army University Press, jul./set. 2016. Disponível em:

<https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Artigos-em-Destaque/2019/A-Forca-de-uma-Trajectoria>.

**HUMAN RIGHTS WATCH.** *The Fall of Srebrenica and the Failure of UN Peacekeeping*. New York, v. 7, n. 13, out. 1995.

**SCHERR**, Cooper. *Why the United Nations Cannot Stop Genocide*. Historical Perspectives: Santa Clara University Undergraduate Journal of History, Series II, v. 23, art. 14, 2019.

**ŠIMONOVIĆ**, Ivan; **NIMAC**, Ivan. *UNTAES: a Case Study*. Croatian International Relations Review, Zagreb, v. 5, p. 5-32, jan./mar. 1999.

---

*\***Marco Antonio de Freitas Coutinho** é coronel da reserva do Exército Brasileiro, bacharel em Ciências Militares pela AMAN, mestre em Operações Militares pela EsAO e em Ciências Militares pela ECEME. Coutinho é pós-graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e Mestre em Ciência Política Internacional pela Fundação Universitária Iberoamericana (Espanha). É coautor do livro “Guerra Russo-Ucraniana: O Conflito que Redesenhou a Geopolítica Mundial”. Pode ser contatado pelo e-mail: [marccoutinho@hotmail.com](mailto:marccoutinho@hotmail.com). Acompanhe seu trabalho também pelo Substack: <https://substack.com/@marccoutinho>.*

---