

2

O preventor internacional e o discurso de prevenção

“Contemporary preventive diplomacy relates to and implies a role for other protagonists, from the statesman to the businessman, from the journalist to the international organization, and from the banker to the NGO. World public opinion is itself concerned, and should be even more concerned – given what is at stake in the achievement of peace”.

(Mohammed Bedjaoui 2000:47).

Como mencionado no capítulo anterior, as chances de sucesso aumentam quando “vários instrumentos são empregados para lidar com várias dimensões do conflito e (...) com vários níveis da cronologia do conflito” (ICISS 2001b:37)¹. Assim, as chances de sucesso parecem ser maiores com o envolvimento de diferentes atores, “já que um único ator não possui todos os mecanismos necessários para um esforço preventivo específico” (Lund 1996:169)². Esta tese segue a linha de Miall *et alli* (2005:109), entre outros, para quem, apesar de reconhecer explicitamente que a prevenção de conflitos é tarefa e responsabilidade primária dos governos, deve-se admitir a incorporação de discursos de outros atores, internacionais e domésticos, nas áreas com violência em potencial. A tese concentra-se na participação de atores *internacionais* na consolidação e implementação do conceito, o que será analisado a seguir.

O sujeito da prevenção (preventor)

Os termos *track-I diplomacy* e *track-II diplomacy* são criados em 1981-1982 por William D. Davidson e Joseph Montville, em artigo publicado na

¹ Tradução livre de: “Success is also improved when several different tools are employed to address different dimensions of a conflict and when they are chosen to match different levels in the chronology of a conflict (...)”. (ICISS 2001b:37).

² Tradução livre de: “Given that no single actor is likely to possess all the tools required for a specific preventive effort (...)” (Michael S. Lund 1996:169).

Foreign Affairs, intitulado *Foreign Policy According to Freud*. Não há tradução para o português – em livros ou artigos nesta língua, a expressão é utilizada em inglês. Segundo tais autores, e para os que se utilizam das expressões, a *track-I diplomacy* envolve os canais diplomáticos oficiais dos Estados enquanto a *track-II diplomacy* faz referência a métodos não-tradicionais, isto é, às ações de organizações não-governamentais, de indivíduos, de instituições privadas, etc.

Em 1993, Louise Diamond e Arthur McDonald criam a expressão *multi-track diplomacy* – ou *diplomacia multissetorial*³ –, e elaboram uma lista com nove *tracks* que fazem parte de maneira integrada de uma ampla conduta diplomática. A *diplomacia multissetorial* englobaria a *track-I* e a *track-II diplomacies* de maneira simultânea, sendo realizada no setor governamental e em setores além do governamental. De acordo com tais autores, os setores são os seguintes: (1) atores governamentais; (2) profissionais da área de resolução de conflitos; (3) pessoas relacionadas a negócios; (4) cidadãos comuns; (5) pesquisa, treinamento e educação; (6) ativistas; (7) religiosos; (8) financiamento e filantropia; (9) opinião pública e meios de comunicação. A ONG *European Platform for Conflict Prevention* adiciona outros três setores a essa lista, quais sejam: artes, esportes e mulheres, setores igualmente relevantes por exprimirem novas formas de diálogo entre grupos cujos interesses são conflitantes e que podem adotar a violência como manifestação de suas diferenças.

Paralela à questão da *diplomacia multissetorial* está a *diplomacia preventiva*. Desde sua concepção oficial, em 1960, até a revitalização do conceito nos anos 1990, a *diplomacia preventiva* tinha por foco ações pontuais e de curto prazo, e envolvia medidas preventivas exclusivas de *track-I diplomacy*:

“(…) apesar do uso original do termo “diplomacia preventiva”, a *prevenção de conflitos não pode se restringir a certos meios de intervenção ou a atores específicos, como os diplomatas*. Em princípio, ela pode envolver métodos e mecanismos de qualquer setor governamental ou não-governamental, seja ele rotulado como prevenção ou não (...). É claro que nenhum desses meios é eficaz de maneira automática, pela mera intenção e aplicação, pois isso vai depender de como eles são aplicados e dos resultados obtidos” (Lund 2004:139 – grifou-se)⁴.

³ Antes de empregar o termo em português, pedi permissão para o *Institute of Multi-Track Diplomacy*, fundado pelos criadores da expressão “multi-track diplomacy”. Expliquei-lhes, em um e-mail, o problema da tradução da palavra “tracks” e sugeri, como alternativa para a versão em português, o emprego do termo “setor”. A expressão em português seria, portanto, “diplomacia multissetorial”. A sugestão foi aceita pelo então Diretor Executivo Stan Siver, em maio/2004.

⁴ Tradução livre de: “Thus, despite the earlier use of the term ‘preventive diplomacy’, conflict prevention cannot be restricted to any particular means of intervention or implementing

Esse conceito tem sido ampliado por alguns autores para incluir *também* a prevenção estrutural e para abranger iniciativas de diversos atores, em uma abordagem multissetorial, já que limitar a ação no nível da *track-I*, segundo Galtung, não é criativo tampouco não-violento (Galtung 1999, Scherrer 2002, Ackermann 2000, Leatherman *et al.* 1999 e Väyrynen 1995).

Para lidar com *atores* de prevenção, esta tese emprega o nome *preventores*, já utilizado para indicar os *fatores* que evitam a violência (Hugh Miall *et alli* 2005:96) e também para indicar as *atividades* de prevenção (Aggestam 2003:14). Na tese, tal terminologia será empregada para designar os *atores* – domésticos e internacionais – envolvidos no processo de prevenção e seus níveis de atuação (Lund 1996b:44). Neste sentido, quando se fala em “abordagem multissetorial”, pretende-se englobar não apenas setores ou níveis de atuação, mas também os diferentes *atores* de prevenção, isto é, os *preventores*.

As principais questões debatidas pelos autores no que se refere à abordagem multissetorial dizem respeito à (i) vontade política; (ii) ao processo de institucionalização do conceito; e (iii) à resposta coerente em *timing* adequado (Lund 2004:123). Os três aspectos estão interligados e têm íntima relação com as estratégias e mecanismos já explorados.

A vontade política condiciona qualquer ação na esfera internacional e não apenas a que se refere à prevenção, mas é inegável a complexidade da mobilização de atores relevantes para que atuem de maneira efetiva *antes* da ocorrência de um evento que pode não se realizar. Nesse sentido, o contexto multilateral pode oferecer a vantagem de convencer ou “cooptar” diferentes *preventores* a incorporar no discurso e na prática algumas questões relativas à prevenção (Lund 2004:137), mas é preciso haver estrutura e informação adequadas sobre como a atividade multilateral se desenvolve em diferentes setores, sob pena de a ação ser ineficiente mesmo que exista vontade de adotar a diplomacia multissetorial (Miall *et alli* 2005:172).

actors, such as diplomats. In principle, it could involve the methods and means of any governmental or nongovernmental policy sector, whether labeled prevention or not (...). Of course, whether any such means are in fact conflict preventive (ie, effective) is not automatic from their mere intent and application, but depends on how they are applied and the results they actually obtain” (Lund 2004:139).

Para lidar com a questão da estrutura “adequada”, alguns autores sugerem uma abordagem voltada para a internalização do conceito na estrutura do preventor, através de diferentes mecanismos de institucionalização. Tal movimento começa a ser debatido na academia em 1998-1999, ou seja, trata-se de uma discussão recente no meio intelectual embora já venha sendo implementada em organizações européias desde o início dos anos 1990, sendo o principal exemplo desse processo o da OSCE (Lund 2004:123).

Por fim, no que se refere à resposta do preventor, ela precisa ser coerente com a realidade institucional e também com a situação de potencial violência para que aumente as chances de eficácia da medida de prevenção. A resposta está integralmente condicionada às etapas de um sistema de avisos prévios: a resposta apropriada depende da quantidade e qualidade da informação recebida a tempo de elaborar uma correta análise da situação *in loco*. Além disso, a resposta também está condicionada à efetiva transformação da análise da situação em uma recomendação política implementável. Segue-se, daí, à fase da implementação da política sugerida que, para aumentar as chances da eficácia, precisa ser empregada no momento propício do ciclo do conflito. Ou seja, a interpretação negligente ou o atraso no repasse da informação pode condenar todo o processo, deixando evidente que se trata de uma complexa dinâmica de procedimentos dentro de um espaço curto de tempo e para lidar com uma teia multidimensional das causas potenciais da violência, o que exige da resposta uma “precisão cirúrgica” quase impossível na prática. Assim, no contexto atual, “a capacidade para a resposta é descentralizada e multilateral, e tende a assim permanecer” (ICISS 2001b:43/37).

Há diversas vantagens na abordagem multissetorial. Desde os anos 1990, a questão da inter-relação/interdependência entre as causas e entre as soluções passa a dominar a agenda de gestão e resolução de conflitos, o que tem reflexos no pensamento relacionado à prevenção. A prevenção de conflitos é considerada, por natureza, uma atividade multilateral, com diversas estruturas e organizações desempenhando papéis diferentes ao mesmo tempo (ICISS 2001b:41). Tais abordagens multidimensionais e multissetoriais conseguem integrar de maneira diferente e não-excludente as estratégias de *track-I* e de *track-II* e fortalecem a combinação de atividades e mecanismos pré-selecionados provenientes de diferentes atores (Cordula Reimann 2001:6).

Apesar das vantagens, não acontece sem discussão a inclusão de diferentes atores em um esforço de prevenção. Os debates são variados nos governos dos hemisférios norte e sul, o que reflete as perspectivas e as desconfianças de cada Estado em relação a questões sobre intervenção com finalidades de prevenção. Entre alguns governos do sul predomina a ambígua visão de que, por um lado, os Estados ocidentais não investiriam recursos nem soldados para salvar vidas em países subdesenvolvidos e, por outro lado, haveria a suspeição de que a justificativa da prevenção pudesse acobertar interesses ocultos na prática da intervenção (Cousens 2004:105, Aggestam 2003:19). Este último tem sido o argumento de governos como os da Índia, Paquistão, Argélia e Egito para não conferir legitimidade à interferência externa fundamentada no princípio da prevenção (Stewart 2003:13).

Há problemas inerentes à ação coletiva, o que torna difícil a coordenação. São vários os objetivos e os interesses dos diferentes atores – governos, OIGs, ONGs, instituições financeiras internacionais, mídia, entre outros – já que respeitam os interesses de suas próprias *constituencies*. Enquanto as OIGs e os governos estão limitados a questões relacionadas ao interesse nacional de quem representam, as ONGs geralmente se atêm aos interesses de seus fundadores, de seus diretores, de seus principais financiadores, devido à elaboração dos objetivos e pela definição da agenda e das políticas a serem adotadas. Como consequência, a interação é complexa e a coordenação tende a ser fraca na prática, embora seja altamente desejável por evitar o duplo trabalho e a superposição de mandatos. Com isso, a política de prevenção tem sido frequentemente reativa e sem coordenação com outras políticas, o que leva ao desperdício de recursos e a eventuais ações contraproducentes (Stewart 2003:17). Um “casamento por conveniência” sugere uma divisão de trabalho em que cada ator segue o seu mandato e se envolve na atividade que sabe desempenhar. Nessa linha, pode-se afirmar que as OIGs tendem a se limitar às regras da soberania e não-intervenção e restringem seu trabalho aos níveis mais altos da política, como os dos poderes executivo e legislativo, o que as deixa distante geralmente das atividades de campo e faz com que tenham maior hesitação em criticar os governos. Dentre as ONGs que se envolvem com a violência em potencial, a maioria não se preocupa com a violação da soberania, trabalha em campo com questões voltadas à promoção do bem estar e do desenvolvimento e, com isso, podem sugerir soluções

nos níveis mais baixos da sociedade. A dificuldade do acesso aos níveis da alta política permite que as ONGs tenham geralmente maior abertura para criticar o governo.

Segundo Albrecht Schnabel, a divisão de trabalho informal que tem ocorrido entre OIGs e ONGs na área de prevenção tende a seguir a mesma linha que divide as estratégias de prevenção estrutural e operacional: atores governamentais e intergovernamentais atuam na prevenção operacional, no curto prazo e através de mecanismos essencialmente diplomáticos, enquanto atores não-governamentais, como ONGs, universidades, igrejas e outros, tendem a se envolver em atividades de longo prazo, voltadas para a criação e estabilização de uma situação de paz positiva (Schnabel 2004:121). Owen Philip Lefkon, no entanto, acredita que as agências políticas já se encontram diante de medidas de prevenção estrutural e que as agências de desenvolvimento também desempenham atividades políticas. Segundo ele, é preciso assumir essa realidade e, enquanto os atores intergovernamentais continuarem despreparados para o envolvimento mais efetivo tanto no nível sub-estatal como em questões estruturais e de desenvolvimento, a prevenção de conflitos continuará sendo um objetivo praticamente inatingível (Lefkon 2003:737).

Vê-se, portanto, que a questão da coordenação entre atores tão diferentes como OIGs e ONGs é complexa e exige pesquisas e debates mais aprofundados sobre as maneiras pelas quais elas podem ser realizadas e sobre as possíveis divisões de trabalho (Lund 1996b:169). Vale destacar que já ocorre a interação e coordenação *ad hoc* entre diferentes OIGs com fins de prevenção, entre OIGs e certas ONGs, e também entre órgãos de uma única OIG para a mesma finalidade (Aggestam 2003:18). A União Européia, por exemplo, desde 2001, tem nova abordagem para cooperar com as Nações Unidas em relação a prevenção de conflitos e a gestão de crises, o que sugere a troca de informação sobre situações de potencial violência e a cooperação nas missões de investigação (Helen Barnes 2002:2), ambas as atividades em fase de implementação. Outras OIGs, como a OSCE, também deixam evidente a necessidade de interagir com diferentes atores, sobretudo com a União Européia, ONU e OTAN. No caso da Macedônia, por exemplo, a missão da OSCE para Skopje teria contado com a colaboração da missão de paz da ONU na Bósnia, Croácia e Kosovo (UNPROFOR), do Alto Comissário da ONU para Refugiados (ACNUR), do Banco Mundial e do Fundo

Monetário Internacional. Foi também essencial para a eficácia da missão da OSCE em Skopje a coordenação entre os órgãos da própria OSCE, mais especificamente com o Presidente-em-Exercício, o Secretário-Geral, o Centro de Prevenção de Conflitos, o Alto Comissário sobre Minorias Nacionais e o Escritório sobre Instituições Democráticas e Direitos Humanos (Norman Anderson 1999:52).

Para lidar com o problema da coordenação de esforços intra e inter-institucionais e para superar a fragmentação temática, parte da literatura tem debatido a questão de *priorizar o conceito de prevenção* na agenda, através de uma “lente” de prevenção que irá direcionar e permear a discussão e a elaboração de políticas em variados setores de maneira a torná-los sensíveis aos impactos, positivos ou negativos, que podem ter em situações de potencial violência (Luc van de Goor e Suzanne Verstegen 2003:287). Este conceito tem sido chamado de *mainstreaming conflict prevention* desde 1998-1999, quando é empregado por parte da literatura de prevenção. Luc van de Goor e Martina Huber, os primeiros defensores do conceito, definem-no como o estabelecimento de uma “cultura de prevenção” que irá influenciar e condicionar mecanismos e procedimentos na linha de um grande objetivo político, o da prevenção de conflitos. Nesse sentido, continuam os autores, a questão priorizada é incorporada de maneira sistemática em áreas essenciais da organização e se torna parte integral da mesma (Luc van de Goor e Martina Huber 2002).

A idéia de priorizar o conceito de prevenção e os elementos que lhe são característicos começa a ser defendida também por representantes de organizações internacionais, também de outros potenciais preventores. A criação de sistemas de avisos prévios e a implementação de respostas preventivas têm sido priorizadas nas atividades regulares de organizações como a ONU e a Comissão Européia, devido ao reconhecimento de que a prevenção vai além de um único setor para envolver também, além da diplomacia, questões ligadas a desenvolvimento, democracia, direitos humanos, assuntos militares, meio-ambiente, comércio internacional e finanças (Lund 2004:121). Uma das consequências subjetivas de se priorizar um conceito como o de prevenção de conflitos é a de criar uma cultura propícia à segurança humana no contexto das instituições e também fora delas (Schnabel 2004:120).

Já que o conceito de prevenção foi criado e, sobretudo, evoluiu fora do meio estritamente acadêmico, as iniciativas e os debates de alguns preventores internacionais em potencial são mencionados nas próximas páginas, em uma amostra do que tem sido produzido sobre o conceito nos últimos 15 anos.

2.1 Organização das Nações Unidas (ONU)

É difícil saber a data inicial dos discursos e de outros esforços favoráveis à prevenção dentro da ONU. O Secretariado é o primeiro órgão da organização a expressar preocupação com a diplomacia preventiva em um documento formal, em meados de 1960. Foram três os secretários-gerais da organização que se envolveram com a consolidação do conceito, cada um nos limites de seu tempo: Dag Hammarskjöld (1953-1961), Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) e Kofi Annan (1997-2006). A retórica sobre prevenção também alcançou a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança, além de alguns programas e agências, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento⁵, Departamento para Assuntos de Desarmamento⁶, UNESCO⁷, Banco Mundial, e outros.

O termo “diplomacia preventiva” é utilizado pela primeira vez no contexto da ONU em 1960, no discurso anual para a Assembléia Geral do então secretário-geral Dag Hammarskjöld⁸. A definição de Hammarskjöld contém os seguintes elementos: o *objeto* da prevenção é composto por guerras menores que poderiam ser transformadas em *proxy wars*; o *sujeito* da prevenção é a ONU, através de seus secretários-gerais, seus representantes e do Conselho de Segurança; e o *instrumental* da prevenção estaria previsto sobretudo no Capítulo VI da Carta, junto com o envio de missões de paz à luz do Capítulo VII (Lund 1996b:33).

A expressão cunhada por Hammarskjöld, apesar da relevância histórica e normativa, recebeu pouca atenção durante a Guerra Fria. O interesse em prevenção é renovado dentro da ONU e de outras esferas políticas internacionais no início da década de 1990, especialmente depois da divulgação da *Agenda para*

⁵ Disponível em: <<http://www.undp.org/bcpr/>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

⁶ Disponível em: <<http://disarmament.un.org/>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

⁷ Disponível em: <<http://www.unesco.org/cpp/uk/projects/bestpract.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

⁸ Dag Hammarskjöld, **Relatório Anual do Secretário-Geral sobre o Trabalho da Organização** (16.06.1959-15.06.1960).

a Paz, elaborada por Boutros Boutros-Ghali, em junho de 1992, a pedido do Conselho de Segurança⁹. O documento de Boutros-Ghali elenca quatro estratégias diplomáticas de lidar com os conflitos contemporâneos - a diplomacia preventiva, o *peacekeeping*, o *peacemaking* e o *peacebuilding* – em que o primeiro é “a forma mais desejável e eficiente de diplomacia” (§23). O objeto da diplomacia preventiva, segundo essa definição, são as disputas antes de assumirem uma face violenta (§21) (Lund 1996b:34). O *sujeito* do conceito revisitado repete a lógica de Hammarskjöld, mantendo as principais iniciativas no nível das organizações internacionais – não apenas enumera a ONU, seus órgãos, agências, programas e fundos, mas também inclui explicitamente a possibilidade de cooperação de organizações regionais (§23). No que se refere ao *instrumental* de prevenção, este permanece no nível da diplomacia tradicional, envolvendo: (i) medidas para criar a confiança entre as partes (§24); (ii) avisos prévios elaborados a partir da coleta de informação em fontes formais e informais (§§25-27); e (iii) pode envolver também o envio de tropas preventivas e, em alguns casos, a criação e manutenção de zonas desmilitarizadas (§§28-33). No mesmo contexto foram elaborados pelo Secretário-Geral outros dois relatórios que envolvem situações direta e indiretamente relacionadas à prevenção de conflitos contemporâneos: a Agenda para o Desenvolvimento (1994) e a Agenda para a Democratização (1996)¹⁰.

Kofi Annan, por sua vez, contribuiu para o debate da prevenção com quatro relatórios. Em 1998, dois relatórios refletem a nova e mais ampla abordagem sobre prevenção: (1) *As Causas dos Conflitos e a Promoção da Paz Duradoura e do Desenvolvimento Sustentável na África* (abril/1998) e (2) Relatório Anual do Secretário-Geral sobre o trabalho da ONU (agosto/1998)¹¹. Boa parte de seu trabalho, em ambos os casos, reflete as preocupações do órgão com a prevenção. O apelo é por maior ênfase na ação preventiva, que é prejudicada no âmbito da ONU devido à mentalidade dominante que provê

⁹ Boutros Boutros-Ghali, **An Agenda for Peace** - preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Relatório do Secretário-Geral a partir da declaração adotada pelo encontro de cúpula do Conselho de Segurança de 31.01.1992 (A/47/277 - S/24111, de 17.06.1992).

¹⁰ Agenda para o Desenvolvimento (A/48/935): <<http://www.un.org/Docs/SG/agdev.html>>; Agenda para a Democratização (A/51/761): <<http://www.nigd.org/towards-a-global-civil-society/NRD/an-agenda-for-democratization.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

¹¹ Ambos os documentos estão disponíveis em: <<http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/sgreport/report.htm>> e <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/251/09/img/N9825109.pdf?OpenElement>> (UN Doc A/53/1, sobretudo §§25-55). Acesso em: 10 fev. 2007.

grandes quantidades de recursos para *curar* conflitos armados, e não para *evitá-los* (§25). Segundo Kofi Annan, os instrumentos ligados à ação envolvem a diplomacia preventiva, o envio preventivo de operações de paz e esforços relacionados ao desarmamento.

Em 1999, mais um relatório anual de Kofi Annan dirigido à Assembléia Geral dá destaque a relevância da prevenção de guerras e de desastres¹² e, em 2001, um novo documento dedica-se integralmente ao tema, intitulado *Prevenção de Conflito Armado (Prevention of Armed Conflict)*¹³. Tal publicação é mais uma vez divulgada no discurso anual do secretário-geral sobre o trabalho da organização perante a Assembléia Geral e sua relevância está na sugestão da criação de novos mecanismos no âmbito não apenas de governos, organizações regionais e da própria ONU, mas também da sociedade civil organizada, para dar conta da ação preventiva em diferentes estágios do conflito. Ainda enquanto secretário-geral, e no que diz respeito à prevenção, Annan contribui para a criação do cargo de Consultor Especial sobre a Prevenção de Genocídio, vinculado ao Secretariado (2004)¹⁴, e também fomenta a realização do primeiro congresso que inclui a sociedade civil nos debates sobre prevenção da ONU (2005)¹⁵.

No que se refere ao Conselho de Segurança, Cousens atenta para o fato de os incentivos para a ação serem baixos na ausência de violência e, além disso, não parece ser eficaz envolver o Conselho e consequentemente a opinião pública em crises de que se pretenda tratar de maneira discreta (Cousens 2004:106). De qualquer forma, não se pode deixar de conferir destaque à prática do Conselho de Segurança, no imediato pós-Guerra Fria, de ampliar a interpretação de “ameaça à paz e à segurança internacionais” para incluir também conflitos domésticos, como o da Somália (S/RES/733, 23.01.92 e S/RES/751, 24.04.92) e para lidar com medidas repressoras de minorias ou de civis (S/RES/688 §1, 15.04.91 e S/RES/1296 §5, 19.04.2000). Duas resoluções mais recentes inserem direta e indiretamente a prevenção de conflitos na agenda do Conselho: a Resolução 1325

¹² Prevenção de Guerras e Desastres: <<http://www.un.org/Docs/SG/Report99/toc.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

¹³ Prevenção de Conflito Armado: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/576/01/pdf/N0057601.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

¹⁴ Consultor Especial: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sgsm9245.doc.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

(2000), sobre mulheres, paz e segurança e, sobretudo, a Resolução 1366 (2001)¹⁶, sobre o papel do próprio Conselho na prevenção de conflitos armados. Na resolução, o Conselho sustenta que a responsabilidade primária sobre prevenção é dos governos, reiterando que a ONU só age após o consentimento e o apoio dos mesmos e, no entanto, a resolução também sugere que atores internacionais – aí incluída a sociedade civil – têm condições de contribuir para os esforços nacionais em direção à prevenção de conflitos armados.

A Assembléia-Geral, por sua vez, começa a tratar de prevenção de conflitos armados em 1999, com a *Declaração* e o *Programa de Ação* sobre uma Cultura de Paz¹⁷. Em 2003, a Resolução 57/337 sobre a Prevenção de Conflitos Armados é adotada pelo órgão¹⁸. Apesar de não ter valor jurídico, no sentido da não-obrigatoriedade aos signatários, a resolução tem legitimidade e valor político-moral por envolver o órgão mais democrático da organização, e as idéias nela promovidas fortalecem o discurso iniciado pelo Secretário-Geral.

Para finalizar o sistema ONU, vale dar destaque a duas outras iniciativas em que está presente a prevenção de conflitos: o conceito aparece na abordagem da ONU para o novo milênio (tanto na *Declaração para o Milênio* como no *Relatório para o Milênio*) e também no *Relatório Brahimi* sobre as operações de paz da ONU (21.08.2000)¹⁹. Enquanto no *Relatório para o Milênio* o Secretário-Geral afirma que “cada passo em direção à redução da pobreza e ao crescimento econômico amplo (...) é um passo em direção à prevenção de conflitos”²⁰, no *Relatório Brahimi* é reconhecida a necessidade de se desenvolver uma estratégia clara na estrutura permanente da ONU de maneira a possibilitar a criação de mecanismos preventivos de longo e curto prazos para lidar com o *peacebuilding* em missões de paz complexas.

¹⁵ A conferência intitulada “Global Conference on the Role of Civil Society in the Prevention of Armed Conflict” foi realizada na sede da ONU em Nova Iorque (19-21/07/2005).

¹⁶ S/RES/1366 (2001). Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/524/48/PDF/N0152448.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

¹⁷ A/RES/53/243 (06.10.99).

¹⁸ Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r57.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

¹⁹ O *Brahimi Report*, resultado do *Panel on UN Peace Operations*, está disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations>. Acesso em: 10 fev. 2007.

²⁰ Tradução livre de: “every step taken towards reducing poverty and achieving broad-based economic growth (...) is a step towards conflict prevention”, disponível em: <www.un.org/millennium/sg/report>. Acesso em: 10 fev. 2007.

Apesar dos avanços, o sistema ONU parece despreparado para efetuar a mudança em direção a uma cultura de prevenção enquanto permanecer limitado ao nível *estatal*. As principais dificuldades envolvem: (i) a estagnação do conceito de prevenção na ONU aos canais tradicionais da diplomacia, salvo raras exceções; (ii) a falta de ação efetiva sempre que não houver consentimento por parte do governo envolvido; e (iii) a fragmentação temática das agências da ONU e a dificuldade que terão de elaborar procedimentos coerentes e uníssonos em prol da prevenção (Lefkon 2003:673-674).

2.2

Organizações regionais européias

A região européia tem sido a principal responsável por promover o discurso de prevenção e por incorporar mecanismos preventivos no aparato institucional de alguns de seus arranjos. Das organizações européias mais proeminentes, destacam-se a Conferência/Organização para Segurança e Cooperação na Europa (CSCE/OSCE), a Comunidade/União Européia (CE/UE), o Conselho da Europa (CoE) e a União da Europa Ocidental (*Western European Union*), das quais as duas primeiras receberão mais atenção e serão analisadas por último, devido à relevância de ambas para os casos do Kosovo e da Macedônia durante os anos 1990.

Mais adiante, também serão mencionados os principais documentos sobre prevenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e de outros atores internacionais relevantes.

2.2.1.

Conselho da Europa (CoE)

Embora todos os 27 membros da União Européia estejam entre os 46 membros do Conselho da Europa, ambas as organizações são distintas e não fazem parte da mesma estrutura. O principal papel do Conselho da Europa, desde a sua fundação (1949), tem sido o de reforçar e promover valores liberais entre seus Estados membros, como a democracia, os direitos humanos e o Estado de

Direito²¹. Tal organização demonstra esforços para convencer seus Estados-membros a respeitar os direitos de minorias, que é seu principal objetivo institucional, o que pode ser interpretado como medida preventiva quando se considera que a maioria dos conflitos contemporâneos, sobretudo no território europeu, envolve questões de violação dos direitos fundamentais desses grupos.

O documento mais relevante no sentido da consolidação do direito das minorias foi a elaboração, em 01.02.1995, da *Convenção para a Proteção das Minorias Nacionais (Framework Convention for the Protection of National Minorities)*²². É um documento obrigatório aos signatários e tem relevância histórica por ser o primeiro do gênero a lidar com direitos de grupos minoritários, sobretudo sobre direitos lingüísticos.

2.2.2. União da Europa Ocidental (UEO)

Desde 1992, com a Declaração de Petersburgo (19.06.1992)²³, a União da Europa Ocidental (UEO) tem contribuído para a construção do conceito de prevenção e se insere, enquanto organização, no aparato mais amplo de prevenção de conflitos e de gestão de crises da região européia. Tal declaração sugere formas de cooperação da UEO nessas duas áreas com a CSCE/OSCE e também com as Nações Unidas (Jan Wouters e Frederik Naert 2004:37). Outro ano relevante para a prevenção de crises no âmbito da UEO é 1995, quando o Conselho Extraordinário de Ministros, após reunião em Madri, adota o documento “Segurança Européia: um conceito comum aos 27 países da UEO” (14.11.95)²⁴.

²¹ Disponível em: <http://www.coe.int/t/pt/com/about_coe/default.asp>. Acesso em: 10 fev. 2007.

²² Disponível em: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/157.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

²³ Disponível em: <<http://www.bits.de/NRANEU/docs/petersberg92.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

²⁴ Os membros da União da Europa Ocidental são separados por quatro diferentes *status*. De acordo com o original Tratado de Bruxelas (1954), são Estados-membros: Alemanha, Bélgica, Espanha (1990), França, Grécia (1995), Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal (1990) e Reino Unido. O Tratado de Roma (1992) conferiu status de Membros Associados para República Tcheca, Hungria, Islândia, Noruega, Polônia (1999) e Turquia, e status de Observadores para: Áustria (1995), Dinamarca, Finlândia (1995), Irlanda e Suécia (1995). O tratado de Kirchberg (1994) conferiu *status* de Parceiros Associados para Bulgária, Estônia, Eslovênia (1996), Lituânia, Letônia, Eslováquia e Romênia. Desde 01.01.2002, as partes concordam que não haverá atualização ou revisão do status dos Estados que não são membros integrais (<http://www.weu.int>).

Depois de uma reestruturação na década de 1980 e início dos anos 1990, a organização foi sendo aos poucos incorporada pela União Européia, sendo um dos aspectos comuns o compartilhamento do secretário-geral. Desde 18.10.1999, Javier Solana é secretário-geral do Conselho da União Européia e Alto Representante para a PESC/UE e, desde 25.11.1999, é também secretário-geral da UEO, onde desempenha funções residuais, isto é, aquilo que não for relacionado à gestão e prevenção de crises, já que essa função foi incorporada à União Européia²⁵. Assim, porque a organização está em processo de transformação e provável estagnação institucional, a questão de prevenção de conflitos não está mais na agenda, tendo sido incorporada pela UE.

2.2.3.

Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)

A Conferência/Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE/OSCE) é pioneira tanto na discussão de um conceito de prevenção como, principalmente, na implementação de tal conceito (Jan Eliasson 1996:227, Marc Cogen 2004:215). Desde o início da década de 1990, quando a conferência começava o processo de se institucionalizar e se transformar em uma organização (o que só é concluído em janeiro/1995), havia discussões sobre direitos de minorias, em linha semelhante à de outras organizações regionais como o Conselho da Europa. Em 29.06.1990, o Encontro de Copenhague sobre a dimensão humana da CSCE adota um documento primordial, contendo regras básicas sobre direitos das minorias, com o qual os Estados-membros se comprometeram²⁶. Na mesma linha, em 1995, é promulgada pelo Conselho da Europa a *Convenção para a Proteção das Minorias Nacionais*, como versão legal e obrigatória do documento de Copenhague que, exatamente por isso, deixou de ser ratificada por vários Estados da CSCE/OSCE. Ainda assim, ressalta-se a sua legitimidade enquanto fonte de consolidação de várias discussões sobre direitos das minorias, que é assunto caro à prevenção de conflitos contemporâneos na Europa.

²⁵ Disponível em: <http://www.weu.int/WEU_today.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2007.

²⁶ Disponível em: <http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/13992_en.pdf.html>. Acesso em: 10 fev. 2007.

A possibilidade de a CSCE/OSCE se envolver em conflitos internos e de criar exceções à regra da não-intervenção – estabelecida pelo documento fundador da CSCE (Ato Final de Helsinki, 01.08.1975)²⁷ – também era tema de debates durante o processo de institucionalização da organização. Em um encontro de especialistas em minorias nacionais realizado em Genebra, em 01.07.1991, concluiu-se que as questões ligadas a minorias nacionais, em território europeu, seriam matéria de preocupação internacional, não sendo exclusivas do Estado em questão²⁸. A aceitação desse preceito pelos Estados-membros deixa patente que, a partir de então, a OSCE poderia lidar com questões de minorias *dentro* de países europeus. Como as principais demandas dos conflitos do pós-Guerra Fria envolvem a proteção e promoção de direitos de minorias nacionais dentro de um Estado específico, o passo seguinte foi a criação, em 1992, de dois mecanismos integralmente voltados à prevenção de conflitos: o Alto Comissário sobre Minorias Nacionais e o Centro de Prevenção de Conflitos. Ambos serão analisados no Capítulo 3, referente à implementação do conceito.

Desde o início da institucionalização da organização, resta evidente que o objetivo da mesma em questões de segurança é atuar em todas as fases do conflito. A forma de ação na maioria de suas atividades, sobretudo nas de prevenção, segue a regra da discrição, fazendo com que o sucesso do trabalho, em grande medida, seja mantido longe dos olhos do grande público (Walter A. Kemp 1999:40):

“Muitas das atividades da OSCE são elaboradas para evitar conflitos ou crises ou, por outras palavras, pretendem evitar ‘notícias’. Se a prevenção funciona, ela impede eventos dramáticos e ‘midiáticos’ de acontecerem” (Kemp 1999:39)²⁹

Assim, a relevância da *discrição* para os Estados da OSCE aparece claramente na estrutura e na finalidade do Alto Comissário sobre Minorias Nacionais (ACMN), cujo mandato é o de ser “o principal instrumento de

²⁷ Disponível em: <http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4044_en.pdf.html>. Acesso em: 10 fev. 2007.

²⁸ Disponível em: <http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/14125_en.pdf.html>. Acesso em: 10 fev. 2007.

²⁹ Tradução livre de: “Many of the OSCE’s activities are designed to avoid creating conflicts or crises; or in other words ‘news’. If prevention works, it stops dramatic or ‘newsworthy’ events from happening” (Walter Kemp 1999:39).

prevenção de conflitos da OSCE”, atuando no “estágio mais cedo possível”³⁰. Além da *discrição*, a OSCE oferece outra contribuição à discussão de prevenção através da utilização de uma *abordagem cooperativa de segurança*, que também aparece no mandato do ACMN: para maximizar a eficácia da medida de prevenção, o ACMN tenta fomentar a *confiança* no governo com o qual a instituição pretende atuar – o que é facilitado graças à *discrição* enquanto principal forma de ação e à necessidade do consentimento do governo (Eliasson 2000:227).

2.2.4. Comunidade Européia (CE) / União Européia (UE)

Certos autores procuram demonstrar que as ações da Comunidade/União Européia em relação à prevenção de conflitos podem ser enquadradas em um contexto mais amplo de esforços internacionais quanto à consolidação do conceito (Wouters e Naert 2004:34). No entanto, a União Européia parece chegar um pouco atrasada em relação a outras organizações também européias na retórica de prevenção e, principalmente, na formulação de mecanismos de implementação.

Na época da formação das comunidades européias, com o Tratado de Paris (1951) e os Tratados de Roma (1957-1958), o principal foco da integração regional mantinha-se na dimensão econômica da política externa dos Estados-membros, embora não deixasse de versar sobre a gestão de crises e prevenção de certos conflitos, ainda que de maneira indireta. Somente a partir dos anos 1970 esse objetivo fortemente econômico é ampliado, com o programa de *Cooperação Política Européia* (*European Political Cooperation - EPC*), criado por decisão dos Ministros de Relações Exteriores em 27.10.1970 e que, alguns anos mais tarde, daria base ao Ato Único Europeu (1986)³¹.

Os fundamentos da política externa da Comunidade Européia começam a ser modificados substancialmente com o Tratado de Maastricht (1992), ou Tratado da União Européia (TUE), e o Tratado de Amsterdã (1997). Em Maastricht, a *Cooperação Política Européia* é incluída no contexto institucional da União enquanto seu segundo pilar e o programa é reestruturado e renomeado para

³⁰ Disponível em: <http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/21998_en.pdf.html>. Acesso em: 10 fev. 2007.

Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Enquanto a EPC versava sobre os aspectos políticos e econômicos da segurança, a PESC engloba todas as áreas de política externa e segurança (art. 11(1) TUE) (Wouters e Naert 2004:35).

A prevenção de conflitos está inserida na PESC desde sua origem institucional, em 1992, o mesmo ano que têm início os debates sobre prevenção em outras organizações européias, como a CSCE/OSCE. Em relatório endereçado ao Conselho Europeu de Lisboa, vê-se que a prevenção de conflitos está explicitamente incluída na lista dos *objetivos específicos* da PESC:

“(...) a PESC deve contribuir para garantir que a ação externa da União seja menos reativa aos eventos do mundo, e mais pró-ativa na (...) criação de um contexto internacional mais favorável. Isso permitirá que a União Européia aumente sua capacidade de lidar com os problemas em suas origens de modo a antecipar a eclosão de crises”³² (grifou-se).

A agenda da organização passa a incorporar o conceito de prevenção com as discussões nos Conselhos Europeus de Colônia (jun./1999), Helsinki (dez./1999), Santa Maria de Feira (dez./2000), Nice (dez./2000) e Göteborg (jun./2001), e também em menor escala em Laeken (dez.2001) e em Bruxelas (dez.2003)³³, cujas conclusões sugeriam que a União Européia desenvolvesse mecanismos de prevenção de conflitos e gestão de crises através da adaptação da estrutura civil e militar já existente, o que começa a ser feito sobretudo no Conselho da União Européia e na Comissão Européia.

Na primeira metade dos anos 1990, uma das principais preocupações referia-se à relação entre a ajuda para o desenvolvimento e a utilização de um conceito inclusivo (*comprehensive*) de segurança, tal como também considerado pela OCDE, a ONU, o G8 e o Banco Mundial (Wouters e Naert 2004:57). Mesmo

³¹ Sobre política externa, ver o art. 30, parte III.

³² Tradução livre de: “(...) the CFSP should contribute to ensuring that the Union’s external action is less reactive to events in the outside worlds, and more active in (...) the creation of a more favourable international environment. This will enable the European Union to have an improved capacity to tackle problems at their roots in order to anticipate the outbreak of crises” (Relatório ao Conselho Europeu de Lisboa. Doc. 92/257, disponível em: <www.iue.it/EFPB/Welcome.html>). Acesso em: 10 fev. 2007.

³³ Colônia: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_en.htm>;

Helsinki: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en.htm>;

Santa Maria de Feira: <http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm>;

Nice: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_en.htm>;

Göteborg: <http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/goteborg_concl_en.pdf>;

Laeken: <http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae_en.pdf>;

Bruxelas: <http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru033_en.pdf>. Acessos em: 10 fev. 2007.

antes do Tratado de Maastricht, a Comunidade Européia adotava políticas no campo do desenvolvimento e o TUE teria apenas formalizado tal prática³⁴. A partir do final da década, o conceito de prevenção parece se inserir com mais afinco na agenda do Conselho Europeu, sobretudo após os esforços das presidências da Suécia e da Bélgica em 2001, quando vários documentos são assinados no nível da alta política³⁵. A complexidade e a tradição burocrática da UE levaram à construção da tabela abaixo, na tentativa de sistematizar as principais iniciativas para a consolidação do conceito de prevenção³⁶:

Ano	Órgão/Documento	Evolução conceitual e comentários
1995/ jun.	Parlamento Europeu	Proposta de criar um centro de análises de informações relevantes à ação preventiva. Proposta não implementada.
1997	Conselho da União Européia. Doc. 8631/97, Press 329, Part III A1	<i>Resolução sobre a Coerência</i> entre a cooperação para o desenvolvimento da UE e outras políticas. O Conselho da UE recomenda a adoção de medidas para aprimorar o papel das políticas de desenvolvimento para fins de prevenção.
1998/ nov.	Conselho Europeu – Conclusões §4 (30.11.98)	A promoção do desenvolvimento social, sozinha, não evita o conflito violento.
1999/ jan.	Conselho da União Européia. Res. de 21.05.99, §5	Relação entre prevenção/gestão de conflitos e armas leves, na qual se pede que armas leves sejam levadas em consideração quando da elaboração de políticas de desenvolvimento
2000/ jun.	Conselho Europeu – Santa Maria de Feira Conclusões, Anexo I, Parte IV, §3º	Pedido ao Secretário-Geral e à Comissão de submeter ao Conselho Europeu de Nice que sejam desenvolvidas recomendações sobre como melhorar a coerência e a eficácia da UE na prevenção de conflitos. Reconhecimento de que capacidades/recursos militares podem servir à prevenção.
2000/ dez.	Conselho Europeu - Nice. Conclusões, Anexo VI, Parte II	Os Estados-membros reconhecem que a União Européia deve desenvolver uma abordagem coerente com gestão de crises e prevenção de conflitos.
2001/ abril	Comissão Européia - COM 2001, 211, final (11.04.2001).	<i>Comunicado sobre Prevenção de Conflito</i> ³⁷ . Ressalta o papel de mecanismos da UE de curto e longo prazos para lidar com crises, com o objetivo de estimular uma perspectiva mais coordenada entre eles e de aumentar a eficácia da UE ³⁸ . Os programas de desenvolvimento são vistos pela Comissão como os principais instrumentos de ação preventiva de longo prazo.
2001/ jun.	Conselho de Assuntos Gerais (11/06/2001)	Criação de modalidades de cooperação ONU-União Européia, com objetivo de intensificar a interação na área da prevenção
2001/ jun.	Conselho Europeu - Göteborg. Conclusões. (15-16/06/2001)	Decisão de fortalecer a cooperação com parceiros externos, sobretudo com a ONU, a OSCE e ONGs. Criação do <i>Programa da União Européia para a Prevenção de Conflitos Violentos</i> , com designação de responsabilidade compartilhada entre a organização e seus Estados-membros.

³⁴ Ver o atual Título XX, arts. 177-181, que versam sobre desenvolvimento sustentável, redução da pobreza, entre outras políticas ligadas à prevenção de conflitos.

³⁵ Presidências: Suécia <<http://eu2001.se/main/>> e Bélgica <<http://www.eu2001.be/Main>>.

³⁶ Tabela elaborada a partir das seguintes fontes: Wouters e Naert 2004:58-59, Cogen 2004:216-217 e *European Commission*, “Conflict Prevention and Civilian Crisis Management” <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/index.htm>. Acesso em: 10 fev. 2007.

³⁷ Disponível em: <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/cp.htm>. Acesso em: 10 fev. 2007.

³⁸ Mecanismos da União Européia designados pela *Communication on Conflict Prevention* para lidar com crises e que devem ser adaptados à prevenção de conflitos: (i) *Country/Regional Strategy Papers*; (ii) *Check-list for root-causes of conflicts*; (iii) *Rapid Reaction Mechanism*.

2001/ dez.	Conselho Europeu – Laeken. Conclusões §54. (14-15/12/2001).	O Conselho reconhece seus próprios esforços para aprimorar os instrumentos de cooperação com países afetados por conflitos
2003/ dez.	Conselho Europeu – Bruxelas (12/12/2003).	Ampliação do conceito de segurança com a <i>Estratégia de Segurança Européia (European Security Strategy)</i>

Como se percebe, a questão do *desenvolvimento* tem sido o foco das discussões sobre prevenção no âmbito do Conselho Europeu, principal responsável pela elaboração da agenda política da União. A Comissão Européia também participa do debate sobre a evolução e promoção do conceito e sua relação com o desenvolvimento, o que foi substancialmente alterado a partir do ano de 2001. Como é destacado por Simon Duke, até o fim de 2002 o *site* da Comissão sobre desenvolvimento continha uma lista de definições que diferenciava “prevenção de conflito” de “peacebuilding”, em que o primeiro se referia a ações de *curto* prazo para reduzir tensões e/ou para evitar a eclosão ou recorrência de conflitos violentos, e o segundo envolvia ações de médio e longo prazos para lidar com as causas profundas de um conflito violento de maneira direcionada³⁹. A despeito disso, tanto a Comissão como o Conselho sugeriram ou adotaram medidas de longo prazo quando utilizam o termo *prevenção de conflitos* entre 2001 e 2002, o que simboliza a rápida evolução do conceito na organização e deixa claro que nem sempre há consenso quanto à utilização do termo ou do conceito (Wouters e Naert 2004:63).

A estrutura da UE apresenta problemas pois parece não ser coerente com o conceito de prevenção promovido pela própria organização, apesar das iniciativas institucionais desde 1997⁴⁰. Nesse sentido, Wouters e Naert demonstram a incoerência entre o objetivo de prevenção da PESC e certas políticas domésticas da União a partir do exemplo dos subsídios agrícolas para fazendeiros europeus, responsáveis por gerar efeitos negativos em alguns países em desenvolvimento (Wouters e Naert 2004:59).

³⁹ A página está disponível no arquivo da UE e pode ser acessada através do link: <<http://web.archive.org/web/20021220072907/http://europa.eu.int/comm/development/prevention/definition.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2007. Créditos a Simon Duke, **The EU and Crisis Management. Development and Prospects**, Maastricht, EIPA 2002:xiv-xv, *apud* Wouters 2004:63, n220.

⁴⁰ Sobre a coerência das políticas da União Européia para o desenvolvimento, ver: <<http://www.eucoherence.org/renderer.do/clearState/true/menuId/232785/returnPage/234008/>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

2.3

Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

A Organização do Tratado do Atlântico Norte emprega o termo *crise* de forma abrangente e essencialmente politizada, o que leva à falta de consenso entre os Estados-membros em relação à implementação do conceito. A definição oficial de *crise*, desenvolvida por um sub-comitê da organização que trabalha com pesquisa de campo, engloba todas as possibilidades de ação previstas pela Carta da OTAN, como se pode concluir do trecho que se segue: “uma situação nacional ou internacional onde há ameaça a valores, interesses e objetivos prioritários”⁴¹. Diferente de crise, o termo *conflito* é empregado para designar *conflito armado* e as políticas da OTAN em relação a essa situação envolvem a prevenção e a resolução da violência, com medidas que vão desde a escalada e “desescalada”, até a construção de uma nova ordem estável (John Kriendles 2004:417).

É possível sugerir que a OTAN, desde a origem, está envolvida com a gestão e contenção de crises e com a prevenção de conflitos, o que seria decorrente da interpretação do art. 4º da Carta. Segundo esse artigo, “As Partes consultar-se-ão sempre que, na opinião de qualquer delas, estiver ameaçada a integridade territorial, a independência política ou a segurança de uma das Partes”⁴². Tal previsão legal implica na necessidade de manter abertos os canais diplomáticos em tempos de crise, de modo a evitar a escalada da violência através da diplomacia preventiva. A consulta no início era restrita às partes mas, após a criação do programa *Partnership for Peace*, não-membros também participam das discussões⁴³. Em 1997, quando do início da crise doméstica na Albânia, por exemplo, o Estado já fazia parte do programa PfP e, em resposta às demandas do governo albanês, os aliados mobilizaram recursos para prover assistência à

⁴¹ *Ad Hoc Working Group*, no Painel VII do *Defence Research Group* (AC/43), em atividade de 1953-1958.

⁴² Artigo 4º da Carta da OTAN, disponível em: <<http://www.nato.int/docu/other/po/treaty-po.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

⁴³ O programa é lançado pela OTAN em 1994 com objetivo explícito de aumentar o nível de confiança e troca de informação, e o objetivo implícito de exercer maior influência política e militar sobre os Estados da parceria. Dos Estados dos Balcãs, são essas as datas de admissão ao programa: Albânia (23.02.1994), Bósnia-Herzegovina (14.12.2006), Bulgária (14.02.1994), Croácia (25.05.2000), Eslovênia (30.03.1994), Macedônia (15.11.1995), Montenegro (14.12.2006) e Sérvia (14.12.2006). Disponível em: <<http://www.nato.int/pfp/sig-cntr.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

reconstrução de instituições internas voltadas para a gestão de crises (Kriendler 2004:418, n15).

Há dois momentos na história da OTAN da década de 1990 que merecem destaque, criados nas Cimeiras de Roma (1991) e de Washington (1999). Em Roma, em 08.11.1991, os Estados-Membros decidem pela criação do *Novo Conceito Estratégico*, de maneira a moldar o papel da organização no pós-Guerra Fria e a adaptar seu instrumental militar e essencialmente interestatal às diferentes ameaças do período (Diego A. Ruiz Palmer 2006). Kriendler sustenta que, nesse novo contexto político e estratégico europeu, o sucesso das políticas de preservar a paz e evitar a guerra dependeria da eficácia da diplomacia preventiva e da gestão das crises que afetariam a segurança dos Estados-membros (Kriendler 2004:416).

O *Novo Conceito Estratégico* recebe diferente roupagem na Cimeira de Washington, em 24.04.1999, à época da comemoração dos 50 anos da OTAN e durante os bombardeios nos territórios sérvio e kosovar. A ampliação do conceito é relevante para este trabalho por transformar a prevenção de conflitos e a gestão de crises em uma das principais e *fundamentais* tarefas de segurança da OTAN⁴⁴. A forma de lidar com crises sofreu modificações tanto após o 11/setembro, para incluir questões relacionadas a terrorismo e armas de destruição em massa (Kriendler 2004:419), como por conta do forçado processo de adaptação institucional após as intervenções da organização na Bósnia e no Kosovo durante os anos 1990 (Francis A. Gabor 2004).

2.4 Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Desde 1995, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem contribuído para o debate sobre o conceito de prevenção através de sua relação com a assistência para o desenvolvimento em situações de potencial violência (OCDE *Policy Brief*, out.2002⁴⁵). Foram elaborados diversos documentos relacionados ao conceito de prevenção, dos quais os mais relevantes são um guia de 1997 e um documento de 2001, cada vez mais mencionados por

⁴⁴ Press Release NAC-S (99) 65, 24.04.1999, § 10.

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/10/9/1963244.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

autores da área e também por representantes de organizações interessadas na consolidação ou implementação do conceito. A maioria dos documentos sobre prevenção, inclusive o de 2001, foi publicada por um órgão específico da OCDE, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (*Development Assistance Committee - DAC*).

Em 1995, o DAC cria uma força-tarefa para sofisticar o pensamento dominante na organização e elaborar documentos sobre prevenção de conflitos, com a explícita preocupação de relacionar o conceito à ajuda para o desenvolvimento (Wouters e Naert 2004:57). Em 1997, um ano-chave não apenas para a OCDE mas também para a União Européia, um encontro do mais alto nível do DAC adota, juntamente com governos doadores, um manual de princípios intitulado *DAC Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century*, que se tornou uma das mais claras declarações oficiais sobre o aspecto político do auxílio ao desenvolvimento.

Em 2001, novamente um ano-chave para a OCDE e para a União Européia, outra reunião do DAC em seu mais alto nível elabora e publica o *DAC Guidelines on Helping Prevent Violent Conflicts*⁴⁶, que contém os princípios fundamentais do documento de 1997 e inclui argumentos suplementares ao mesmo. Juntos em um único “guia”, ambos os documentos “exploram formas pelas quais os governos doadores podem honrar seu compromisso em ajudar a evitar o conflito e a promover a paz” (OCDE 2001)⁴⁷. A idéia por trás desta política é a de promover o *mainstreaming conflict prevention* no âmbito da OCDE. Sugere-se, por outras palavras, a criação de uma “lente” através da qual os governos doadores enxerguem e elaborem suas políticas de modo que sejam coerentes com o desenvolvimento, independente de serem medidas relacionadas a comércio, investimento ou política externa, minimizando assim o potencial de efeitos colaterais negativos (OCDE 2001:18).

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

⁴⁷ Tradução livre de: “Together they explore ways for donor governments to honour their commitment to help prevent conflict and promote peace”.

2.5

Instituições financeiras internacionais (IFIs)

O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) são agências da ONU e as principais instituições financeiras internacionais (IFIs) do sistema de Bretton Woods, tendo sido originalmente concebidas pela Conferência Financeira e Monetária das Nações Unidas (01-22.07.1944). Suas estruturas foram substancialmente alteradas ao longo das mais de seis décadas de existência, para refletir as mudanças econômicas e financeiras do sistema internacional, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980. É sabido que acordos de paz precisam de estabilidade e perspectivas de desenvolvimento econômico para que sejam mantidos, e essa foi a regra da abordagem do BM e do FMI quanto à reconstrução econômica, o que contribuiu, a seu modo, para evitar a recorrência da violência durante o pós-Segunda Guerra (CCPDC 1997:145).

Nos anos 1990, alguns críticos começam a pressionar o Banco e o FMI a incorporarem em suas atividades de empréstimo alguma sensibilidade em relação à prevenção de conflitos, já que ambos poderiam criar uma estratégia efetiva de prevenção levando-se em consideração a já existente reputação e influência para pressionar governos através das condicionalidades que, a depender de como são implementadas, podem gerar efeitos negativos (ICISS 2001b:38).

As respostas das IFIs foram diferentes. O FMI tem sido menos incisivo em seu envolvimento com a reconstrução pós-conflito, com intervenções de curto prazo e objetivos de curto alcance, geralmente limitados a estabilizar a balança de pagamentos. Ainda assim, em 1995, o FMI elaborou um mecanismo de financiamento para situações pós-conflito, segundo o qual é provida assistência técnica para diversas áreas governamentais (Neclâ Tschirgi 2004).

O Banco Mundial, por sua vez, optou por fortalecer o conceito de reconstrução pós-conflito na segunda metade da década de 1990, deixando de se limitar a empréstimos para reconstrução da infra-estrutura física para incluir também, em uma perspectiva mais ampla, esforços que envolvem a desmobilização e reintegração de ex-combatentes. O passo seguinte dentro do Banco ocorre entre 1995 e 1997, com a nova ampliação do conceito, para ir além da reconstrução e incorporar também elementos de prevenção (Wouters e Naert 2004:57). Como já mencionado, em maio de 1997 o DAC da OCDE publica,

junto com os principais doadores internacionais, um documento que cria um novo vínculo entre a assistência para o desenvolvimento e a prevenção de conflitos. No mês seguinte, o Banco publica seu *Relatório sobre o Desenvolvimento do Mundo* (*World Development Report*)⁴⁸ que, pela primeira vez, lida de maneira ampliada com questões de governabilidade e com o papel do Estado no desenvolvimento.

A partir de então, a alteração conceitual, com elementos de reconstrução e de prevenção, começa a ser institucionalizada (John Stremlau e Francisco Sagasti 1998). Tal evolução está evidente na criação, em abril/1997, da *Unidade Pós-Conflito* (*Post-Conflict Unit*), que é renomeada em setembro/2001 para *Unidade de Reconstrução e Prevenção de Conflitos* (*Conflict Prevention and Reconstruction Unit*) e que mantém o papel de elaborar análises de conflitos e de prover assistência a outros departamentos do Banco na formulação e implementação de programas para países vulneráveis⁴⁹.

Em janeiro de 2001, é lançada uma política operacional, intitulada “Conflito e Cooperação para o Desenvolvimento”⁵⁰, que reafirma no âmbito geral do Banco a adoção de uma abordagem pró-ativa em relação a países vulneráveis ou afetados por conflitos, exigindo uma resposta mais rápida e flexível, que esteja atenta para minimizar as causas potenciais e que seja sensível ao contexto de conflito (Ian Bannon 2004:469). Na mesma época, Paul Collier, um renomado pesquisador sobre desenvolvimento que integrava e ainda integra um grupo de pesquisa no Banco, insere causas de natureza econômica no debate sobre conflitos:

“Para uma instituição cheia de economistas, havia no Banco pouco interesse na análise ou explicação econômica dos conflitos. Os economistas do Banco tendiam a pensar o conflito como um choque externo (...) – algo ruim e infeliz que acontecia de tempos em tempos e que ou ‘não é nosso problema’ ou ‘não há muito o que nós possamos fazer sobre o assunto’” (Bannon 2004:469)⁵¹.

Apesar da natureza essencialmente econômica das atividades, a fundação do Banco e sua dinâmica interna seguem linhas políticas (Lefkon 2003:693). O

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/extpb/annrep97/>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

⁴⁹ Disponível em: <<http://www.worldbank.org/conflict>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

⁵⁰ Operational Policy/Bank Procedures 2.30 (OP/BP 2.30), intitulada *Development Cooperation and Conflict*.

⁵¹ Tradução livre de: “For an institution packed with economists, there had been surprisingly scant economic analysis or explanation of conflict in the Bank. Bank economists were inclined to think of conflict as an exogenous shock (...) – something bad and unfortunate that happened from time to time and which was either ‘not our problem’ or ‘there was nothing much we could do about it’” (Ian Bannon 2004:469).

Banco atua sobretudo no nível governamental e só intervém após o consentimento do Estado, fazendo com que os órgãos da instituição tenham acesso a informações qualificadas sobre o país para o qual será concedido o empréstimo, inclusive sobre condições sociais e culturais subjacentes, que podem ser utilizadas tanto para avaliar as condições dos empréstimos como para compor um eventual sistema de avisos prévios. Por essa razão, paralelo aos esforços de consolidar o discurso preventivo, o Banco passou a integrar algumas redes que permitam a troca de informações relevantes e a coordenação de sua política com a de outros atores, a exemplo da *UN Framework for Coordination Mechanism*, da *Interagency Standing Committee* da ONU e da *Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Network* (Lefkon 2003:696). Este movimento em direção à coordenação de algumas políticas contribui para aumentar a distância entre o Banco e o FMI em relação à forma como respondem aos desafios contemporâneos, sobretudo relacionados ao impacto que suas atividades podem ter em situações de violência em potencial.

2.6

Grupo dos Sete (G7)/Grupo dos Oito (G8)

Com o fim da Guerra Fria e as rápidas tendências em direção à globalização política e econômica, o conceito de prevenção de conflitos é aos poucos inserido na agenda do G7/G8. Pode-se identificar a evolução da incorporação da prevenção no discurso do grupo ao longo da década de 1990, a partir da análise da pauta de suas reuniões anuais.

Em 1993, na reunião de Tóquio, tem início a incorporação pelo então G7 da demanda normativa favorável à prevenção quando, inspirados pela *Agenda para a Paz* de Boutros-Ghali (1992), os líderes do G7 fazem a primeira referência expressa à prevenção de conflitos e à relevância da ONU para a promoção e institucionalização de tal conceito (John J. Kirton e Radoslava N. Stefanova 2004:4). A reunião de 1994 em Nápoles reafirma tal papel da ONU.

Na reunião de Halifax, em 1995, os líderes do G7 creditam para si parte da responsabilidade de lidar com a prevenção de conflitos, devido à dificuldade de um único ator internacional dispor de todos os mecanismos necessários para atuar nas causas multidimensionais dos conflitos contemporâneos. A partir desse ano, a

evolução do conceito no arranjo do G7/G8 é cada vez mais rápida e, em 1996, na reunião de Lion, além de ratificarem o papel central da ONU na questão preventiva, os líderes do G7 inserem a prevenção como elemento necessário para lidar com as conseqüências e os processos da globalização (Kirton e Stefanova 2004:4). As reuniões de 1997, em Denver, e de 1998, em Birmingham, têm ênfase na questão da África. Apesar de reafirmarem a liderança da ONU nas questões de prevenção, os membros do G8 concordam com a necessidade de incluir novos atores na dinâmica preventiva. Nessa linha de raciocínio, debatem e aprovam o recém-publicado manual do DAC/OCDE (1997) (Kirton e Stefanova 2004:4).

As duas reuniões seguintes, Colônia 1999 e Okinawa 2000, são consideradas um divisor de águas na discussão de prevenção dentro do G7/G8. A reunião de Colônia marca o início de um trabalho mais amplo em relação à prevenção, a partir da inclusão de visões de longo prazo em relação à construção de instituições democráticas. Naquele ano em Berlim, a primeira reunião temática dos Ministros de Relações Exteriores do G8 trata justamente do assunto da prevenção de conflitos (John J. Kirton, Ella Kokotsis e Gina Stephens 2004:59). Em Okinawa, os líderes do G8 debatem não apenas a prevenção de conflitos como também a segurança humana e elaboram seu primeiro documento sobre prevenção em 13.07.2000. A reunião dos Ministros de Relações Exteriores de julho daquele ano conclui pela adoção de um plano maior, o *G8 Miyazaki Initiatives for Conflict Prevention*⁵² (Wouters e Naert 2004:57).

As reuniões seguintes seguem a mesma linha e expandem, por vezes, o discurso de prevenção – inclusive a de Kananaskis (Canadá), em 2002 que, mesmo com os eventos do 11/setembro no centro da agenda, o assunto da diplomacia preventiva teria sido também debatido por conta tanto da presidência canadense no G8 como da escalada das tensões entre Índia e Paquistão. A principal preocupação dos autores que analisam tais tendências dentro do G8 é a extensão do papel do arranjo na promoção do conceito. Por ora, o único papel desempenhado pelo G8 tem sido na consolidação de uma estrutura conceitual propícia ao desenvolvimento de algumas questões relacionadas à prevenção (Roberto Toscano 2004:99). Apesar dessa evolução, a promoção do conceito

⁵² Kyushu-Okinawa 2000. “G8 Miyazaki Initiatives For Conflict Prevention”. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2000/documents/initiative.html>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

restringe-se ao nível discursivo, sendo *ad hoc* as poucas decisões fundamentadas na prevenção, deixando evidente a inexistência de uma *estrutura* de prevenção no G8 (Kirtton e Stefanova 2004:15).

2.7 Setor empresarial

Não é de hoje que o setor empresarial é criticado por sua ausência e, sobretudo, falta de sensibilidade em relação a questões como direitos humanos, resolução e prevenção de conflitos armados (CCPDC 1997:123). As grandes empresas multinacionais estão sob pressão cada vez maior de consumidores finais e, em alguns casos, de acionistas, para incluir a ética na agenda corporativa. Nesse sentido, Andreas Wenger e Daniel Möckli sustentam que o setor empresarial pode, sim, oferecer maior contribuição à área da prevenção. Reconhecer a existência de um papel, porém, não é suficiente para mobilizar empresas, o que leva a outros dois argumentos dos mesmos autores: (i) novas oportunidades de mercado não surgem em lugares violentos e, caso a empresa esteja no local da instabilidade, despenderá ainda mais recursos para manter o seu negócio em funcionamento; e (ii) há uma tendência entre empresas de grande porte a se preocuparem com sua reputação e, neste sentido, a conseqüente adoção de políticas voltadas para áreas sociais e ambientais pode ser direcionada para a prevenção (Andreas Wenger e Daniel Möckli 2003:99-100).

Em meados da década de 1970, algumas empresas começam a elaborar códigos de ética ou de conduta, geralmente frisando o respeito aos direitos humanos e ao meio-ambiente, de acordo com o qual passaram a desenvolver suas operações. O primeiro exemplo que se tem notícia sobre a adoção de princípios que conduziam a atuação corporativa em áreas de potencial violência é o *Sullivan Principles*, elaborado por empresas norte-americanas em 1977 em resposta à crescente oposição ao regime de apartheid na África do Sul. Os *Princípios* incentivavam as empresas participantes a, por exemplo, pagar os mesmos salários para os empregados sul-africanos que tivessem o mesmo cargo, independente da raça, e a aumentar o número de negros e não-brancos nos cargos de supervisão. Até 1985, 180 empresas norte-americanas respeitavam e participavam do projeto, o que representava cerca de 75% do investimento dos Estados Unidos na África

do Sul (CCPDC 1997:126). Atualmente, algumas empresas multinacionais, como a *Ford Motor Company*, *The Body Shop* e *Ben & Jerry's*, publicam relatórios anuais com balanços relacionados às preocupações e atividades voltadas para a preservação do meio-ambiente e a proteção de direitos humanos (CCPDC 1997:125).

2.8

Organizações não-governamentais (ONGs)

Durante a Guerra Fria havia poucas atividades em que as organizações não-governamentais (ONGs) se envolviam, sobretudo relacionadas à segurança internacional (Edwin Barker 2001:268). O avanço da tecnologia da informação e dos sistemas de comunicação e o fim da estrutura bipolar criaram um momento mais permissivo à atuação desses atores não-estatais e, atualmente, beira o consenso o argumento de que a diplomacia tradicional pode e deve ser promovida em paralelo a esforços da *track-II diplomacy*. Além dos Estados, “hoje [o setor privado] também possui elementos independentes de poder e influência sobre processos altamente relevantes para a segurança internacional” (Alyson J. K. Bailes 2005:9), fazendo com que cada vez mais ONGs sejam atraídas pela gestão e resolução de conflitos, como o *Institute for Multi-Track Diplomacy*, a *International Alert*, o *Carter Center's International Negotiation Network*, o *Project on Ethnic Relations* e o *Conflict Management Group* (David Carment e Albrecht Schnabel 2001).

A partir do início da década de 1990, algumas ONGs começaram a se dedicar exclusivamente à prevenção de conflitos, através de suas diferentes formas de ação, a exemplo da *International Crisis Group*, da *Forum on Early Warning and Early Response* (FEWER), *European Centre for Conflict Prevention* (ECCP)⁵³, entre outras (Lund 2004:121). Há também ONGs que se envolvem com temas relevantes à prevenção e, por esse não ser o principal foco de sua agenda, desenvolveram uma abordagem mais ampla de suas atividades de modo a incorporar certa sensibilidade a questões preventivas, como a *Search for Common Ground*, Anistia Internacional, *Human Rights Watch*, *Carter Center*, etc.

Para facilitar o debate, o relatório da *Carnegie Commission* elenca três grandes categorias em que podem ser enquadradas as ONGs que contribuem, com seus trabalhos, para a prevenção de conflitos: (i) grupos de direitos humanos e outras formas de ativismo; (ii) organizações que promovem o desenvolvimento e a ajuda humanitária; e (iii) o pequeno número, mas cada vez mais significativo, de instituições não-governamentais que se envolvem em diferentes momentos da negociação formal de processos de paz⁵⁴ (CCPDC 1997:111/113, Aggestam 2003:16). Assim, trata-se de um grupo heterogêneo e privado, que se mantém envolvido direta ou indiretamente com a promoção de objetivos públicos. “Sua força se encontra no compromisso dos membros, na equipe competente, nos valores transnacionais e na autoridade moral substancial” (Cousens 2004:374)⁵⁵.

Hoje são tantas as ONGs que se envolvem direta ou indiretamente com prevenção que algumas listas têm sido produzidas com o intuito de sistematizar um mínimo de informação relativa ao trabalho de cada ONG, com dados sobre a forma de atuação, o interesse temático principal e o foco geográfico⁵⁶. Essa sistematização se fez necessária na tentativa de auxiliar a literatura a cobrir a lacuna que existe quanto à maior exploração e conseqüente análise do papel efetivo que esses atores podem desempenhar em situações de violência em potencial (Barker 2001). Os autores tendem a conferir maior destaque, em suas publicações, ao envolvimento das ONGs na coleta e análise de avisos prévios e na possibilidade de coordenação de esforços com atores estatais.

No que se refere à coleta de avisos prévios, enquanto a maioria das ONGs de direitos humanos e de desenvolvimento tem acesso a informações relevantes *antes* da escalada da tensão, as ONGs de ajuda humanitária têm flexibilidade e acesso para lidar com as necessidades das vítimas e, assim, contribuem para evitar a deterioração da situação (CCPDC 1997:113). Outras ONGs, por estarem mais voltadas à pesquisa e ao ativismo do que ao trabalho de campo, desenvolvem

⁵³ ICG: <<http://www.crisisgroup.org/>>; FEWER: <<http://www.fewer-international.org/index.html>>; ECCP: <<http://www.conflict-prevention.net/>>. Acessos em: 10 fev. 2007.

⁵⁴ Na prática, no entanto, não se pode afirmar que as ONGs de fato detêm capacidade e experiência para desempenhar o papel de mediadores (ICISS 2001b:39).

⁵⁵ Tradução livre de: “Their strength lies in their committed members, capable staff, transnational values, and substantial moral authority” (Cousens 2004:374).

⁵⁶ Ver, por exemplo, o “International Guide to NGO Activities in Conflict Prevention and Resolution” (Carter Center, 1996) e o “Prevention and Management of Violent Conflicts – A Directory” (European Platform for Conflict Prevention and Transformation, 1998).

densos relatórios sobre questões locais e regionais, aí incluídas análises aprofundadas sobre relações sociais, aspectos culturais e elementos das dimensões política e econômica de determinada situação de violência em potencial (CCPDC 1997:113). Vale ressaltar que, apesar de as ONGs parecerem mais imparciais do que as OIGs na coleta, análise e disseminação das informações (Barker 2001:271), elas não são “neutras” embora tendam a apresentar um julgamento, que consideram ético, sobre padrões universais (Aggestam 2003:16).

A preocupação com a coordenação leva à criação de redes multissetoriais para a troca de informações *entre OIGs* – como as parcerias da OSCE com a ONU –, e entre países – como as parcerias sobre segurança humana entre Canadá e Noruega –, mas também entre representantes da sociedade civil, cujo mais proeminente exemplo é o da *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict*⁵⁷. Sobre a interação entre ONGs e OIGs, destaca-se a que acontece no âmbito do sistema ONU, devido ao caráter universal dessa estrutura. Oficialmente, as ONGs têm *status* reconhecido na estrutura do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), de acordo com o art. 71 da Carta, e também no Departamento de Informação Pública do Secretariado. Nenhum texto, segundo Cousens, encoraja tal relação formal com o Conselho de Segurança porque os fundadores da ONU acreditavam que as ONGs só poderiam trabalhar com temas relacionados a educação, saúde e trabalho, e não com o conceito tradicional de segurança internacional (Cousens 2004:373).

Em 1968 o ECOSOC define ONGs como qualquer organização que não tenha sido estabelecida por acordo *intergovernamental*, o que dificulta a inclusão, na ONU, de ONGs nacionais e regionais que trabalham com desenvolvimento. Com o fim da Guerra Fria e a ampliação do que se entende por segurança, aliado às forças da globalização e às pressões das ONGs em participar do sistema internacional, a interação ONU-ONGs começa a ser revista (Cousens 2004:373). Assim, em 1996, a nova definição do ECOSOC para as ONGs engloba qualquer organização que não tenha sido estabelecida por entidade *governamental*, ampliando a gama de atores acobertados, mas ainda a refletir a perspectiva dominante na ONU de homogeneização dos atores não-estatais.

⁵⁷ Disponível em: <<http://www.gppac.net/>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

As ONGs afiliadas ao ECOSOC tendem a ser as maiores em tamanho e em recursos disponíveis, e se mantêm vinculadas desde que respeitem certas condições existentes. No Conselho de Segurança, há cada vez mais abertura para a participação das ONGs, embora a frustração persista quanto à impossibilidade de se opor ao poder de veto dos membros permanentes. Com o passar do tempo e com a experiência adquirida sobre o funcionamento do Conselho, as ONGs “estão mais atentas às possibilidades e às limitações da *real politik*” (Cousens 2004:373).

Recentemente, a interação das ONGs de prevenção com a ONU passou por um momento-chave. O já mencionado relatório do Secretário-Geral da ONU Kofi Annan intitulado *Prevenção de Conflito Armado* (2001) sugeriu que as ONGs com interesse em prevenção organizassem uma conferência internacional com ONGs locais, nacionais e internacionais sobre o seu papel na prevenção de conflitos e sobre a futura interação com a ONU nessa área⁵⁸. A resposta a essa demanda ocorreu na *Conferência Global sobre o Papel da Sociedade Civil na Prevenção do Conflito Armado* (*Global Conference on the Role of Civil Society in the Prevention of Armed Conflict*), realizada na sede da ONU em Nova Iorque, de 19 a 21 de julho de 2005. É cedo para julgar os frutos da iniciativa mas pode-se sugerir que esse momento tem potencial relevância na história da interação de representantes institucionalizados da sociedade civil no contexto da ONU.

Conclusão

A partir de uma abordagem multissetorial, este capítulo buscou evidenciar as maneiras pelas quais o debate de prevenção tem se desenvolvido no âmbito de diferentes atores internacionais. Apesar de não ser o foco desta tese, percebe-se que o avanço da discussão reflete a preocupação e o conhecimento do discurso de membros e/ou órgãos relevantes. A existência do discurso de prevenção, em si, enriquece a produção do conhecimento sobre o assunto, embora haja dificuldades no diálogo e, conseqüentemente, na cooperação entre preventores internacionais e suas atividades.

⁵⁸ Ver a Recomendação 27 do Relatório (A/RES/55/281, S/2001/574): <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/576/01/pdf/N0057601.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

O próximo capítulo visa a demonstrar de que maneira, a partir do discurso predominante, o desenho institucional de alguns dos preventores citados foi readaptado para a *implementação* do conceito de prevenção, gerando um vínculo entre os Capítulos 2 e 3 e evidenciando a relação entre *conceitos e mecanismos*, em que o primeiro influencia o segundo sempre que há interesse. Tal interesse, aliás, é o aspecto que prevalece no momento de se constituir uma organização, ou de se alterar sua estrutura ou mesmo de limitar a autonomia do Estado para viabilizar a criação de instrumentos que visem à implementação de um conceito como o de prevenção. Nesse sentido, é relevante traçar a evolução do conceito de prevenção nos espaços de discussão desses preventores; no entanto, parece ser fundamental a compreensão dos tipos de mecanismos que alguns desses preventores passaram a incorporar em sua estrutura organizacional para fazer com que o discurso não se perca em sua abstração, o que será analisado no Capítulo 3.