

### 3

## O preventor internacional e a *implementação* do conceito de prevenção

“Between the idea  
And the reality  
Between the motion  
And the act  
Falls the Shadow”  
(T.S. Eliot, *The Hollow Men*)

O processo de construção do conceito de prevenção durante a década de 1990 influenciou a gradual adaptação da estrutura de determinadas organizações internacionais. Algumas das organizações envolvidas na produção do conceito em algum momento, e em maior ou menor escala, criam órgãos e/ou fundos, desenvolvem mecanismos e alteram objetivos e prioridades de modo a implementar o conceito de prevenção dominante entre seus membros. Por um lado, há organizações como a ONU que, a despeito da liderança na construção retórica da prevenção, aprova mudanças pouco substantivas em sua estrutura quando da implementação do conceito. Isso ocorre em grande medida por causa da força da soberania no desenho institucional da ONU, sobretudo em órgãos essencialmente políticos como o Conselho de Segurança. Por outro lado, há casos como o da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, que se reinventa na primeira metade da década de 1990 através da institucionalização do que antes era uma conferência. A Europa do imediato pós-Guerra Fria era carente de uma organização com os papéis e as funções que viriam a ser desempenhados pela OSCE, e seus membros, naquele momento, concordaram que a prevenção de conflitos deveria constar entre os principais objetivos da nova organização. Os fundamentos da OSCE, então, foram criados ao mesmo tempo em que se construía a base estrutural do conceito de prevenção de conflitos. Tal simultaneidade é o elemento que permite que a OSCE se destaque enquanto

incorporadora, em sua estrutura, de princípios, regras e instrumentos que viabilizam a implementação do conceito de prevenção.

Outras organizações intergovernamentais, como a OTAN e a União Européia, ambas relevantes para os casos estudados, não apresentaram alterações significativas em suas políticas de prevenção antes dos bombardeios ao Kosovo em 1999 ou da violência territorializada na Macedônia em 2001. Ou seja, à época em que foram obrigadas a lidar com os dois casos estudados, nenhuma das duas tinha sensibilidade discursiva à prevenção e, menos ainda, um aparato institucional e alocação de recursos voltados para a adoção de políticas preventivas. Nesse sentido, a participação de ambas as organizações nos esforços de prevenção é limitada, embora não seja de todo nula.

Este capítulo pretende fazer um mapeamento do desenho institucional de atores relevantes durante a década de 1990 no que se refere aos instrumentos de prevenção a eles disponíveis, de modo a verificar em que medida a definição de prevenção, a criação de regras e a implementação de mecanismos condicionam a atuação de tais atores nos casos do Kosovo e da Macedônia.

### **3.1 Organização das Nações Unidas (ONU)**

#### **a) Adaptação da estrutura em relação ao discurso de prevenção**

Alguns autores sustentam que a Organização das Nações Unidas já dispõe de princípios, normas e outros elementos institucionais que permitem a atuação preventiva da organização, encontrados no mandato, na legitimidade e nas atribuições de determinados órgãos e agências (Jan Eliasson 1996:215; Fen Osler Hampson 2002). Tais autores sustentam que a Carta da ONU contém normas de prevenção (i) no preâmbulo, que menciona o desejo de preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra; (ii) no artigo 1º, §1º, sobre os propósitos da organização, que prega a adoção de medidas efetivas para evitar ameaças à paz; (iii) nos artigos 33 a 35, que versam sobre métodos pacíficos de solução de controvérsias; (iv) no capítulo VII, com ações adotadas depois que a ameaça se concretiza e antes da escalada da violência; e (v) no art. 99, que confere ao Secretário-Geral o poder discricionário de levar ao Conselho de Segurança

informações sobre situações que julgue ameaçar a ordem internacional (Marc Cogen 2004:214, Eliasson 1996:221, Lefkon 2003:673, CCPDC 1997:p.xiv).

Na prática, porém, dois limites institucionais fazem com que os conflitos contemporâneos, na maioria intraestatais, não recebam atenção ou não justifiquem a mobilização da ONU em favor de sua prevenção, contenção ou resolução. Em primeiro lugar, a Carta da ONU proíbe a intervenção da organização em assuntos domésticos dos Estados-membros, a menos que o Conselho de Segurança assim o decida com base nas prerrogativas do capítulo VII (art. 2º, §7º). O segundo limite está na estrutura de poder do Conselho de Segurança, organizada sob o sistema de veto dos membros permanentes, o que dificulta a aprovação de ações que tenham real impacto em conflitos intraestatais (Lund 1996:174-175, Connie Peck 1998:330).

Tais limites à atuação da ONU são uma consequência direta da força do princípio da soberania entre as primordiais regras de funcionamento da organização. Uma vez que a maioria dos conflitos contemporâneos tem natureza intraestatal, a ONU encontra-se limitada para agir em seus trâmites regulares, a despeito da existência das normas supracitadas que fundamentariam a prevenção (Eliasson 1996:215-216, Hampson 2002:139-141). Aos membros mais relevantes da ONU interessa a manutenção do poder dentro e fora da organização e, assim, buscam não modificar o *status quo* de modo a não afetar sua própria autonomia. Enquanto a soberania se mantiver como princípio basilar da organização, não há que se falar em envolvimento mais ativo da ONU em conflitos de natureza intraestatal (Lefkon 2003:707). Em vista disso, a atuação da ONU não tem sido eficaz em evitar conflitos contemporâneos, a despeito das relevantes mudanças na retórica e na estrutura de seus órgãos políticos.

Durante os anos 1990, há um salto qualitativo na retórica da ONU em relação à prevenção de conflitos violentos, o que não significa que a mudança na estrutura organizacional tenha evoluído na mesma velocidade. Pode-se verificar que a construção do discurso favorável à prevenção *somente* tem implicações concretas após a publicação do relatório *Prevention of Armed Conflict* (2001), do então Secretário-Geral Kofi Annan. Trata-se de um passo relevante depois de uma década de retórica sobre como lidar com os conflitos intraestatais e guerras civis do pós-Guerra Fria (Cousens 2004:101), o que fortalece uma dupla reorientação dentro da estrutura macro da ONU: aceita-se que a maioria dos conflitos é de

natureza intraestatal, e não interestatal; e admite-se que a resposta mais apropriada a tais crises não envolve apenas a resolução ou administração das crises, mas também a tentativa de prevenção da violência (Lefkon 2003:672).

Na iminência da crise, as medidas de prevenção operacional que existem no sistema ONU incluem (i) avisos prévios e resposta rápida; (ii) a diplomacia preventiva; (iii) esforços de desarmamento; (iv) sanções econômicas; e (v) a ameaça ou uso da força através de operações de paz ou da intervenção militar (Lefkon 2003:676, Eliasson 1996:217). Tais medidas, no entanto, não são suficientes para lidar com o arcabouço político do conflito e, por isso, busca-se fortalecer no sistema ONU alguns mecanismos, já existentes, voltados à promoção da prevenção estrutural, de modo a lidar com as causas profundas da relação, o que está em coerência com a conclusão do relatório final da CCPDC (1997).

A mudança de enfoque obriga a ONU a incorporar determinados conceitos entre os seus objetivos políticos, como a promoção do desenvolvimento e a segurança humana (Lefkon 2003:671). A principal consequência desse movimento é a criação de uma nova relação dentro, e entre, atores políticos e atores de desenvolvimento da ONU. Segundo Lefkon, órgãos essencialmente políticos, como o Conselho de Segurança e o Secretariado, têm se envolvido com atividades relacionadas à prevenção estrutural, antes vistas como apolíticas. Em contrapartida, agências apolíticas, especializadas em questões de desenvolvimento, passam a inserir um componente político no exercício de suas funções assistencialistas, com a preocupação de aumentar a sensibilidade de suas ações em direção à prevenção da violência (Lefkon 2003:672).

O Conselho de Segurança, enquanto principal responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais, detém instrumentos que podem ser redirecionados à prevenção de conflitos, o que estaria alinhado com a mudança de orientação dos objetivos políticos da ONU (Cousens 2004:101, Juergen Dedring 1998:62). Os mais relevantes instrumentos enumerados por Cousens são de natureza política e têm relação mais evidente com a prevenção operacional. São chamados pela autora de: (i) mecanismos diplomáticos e não-coercitivos; (ii) mecanismos semi-coercitivos; e (iii) mecanismos coercitivos. O principal mecanismo diplomático é a autorização de missões de investigação por enviados especiais ou por membros do próprio Conselho de Segurança, cujo objetivo é o de apurar informações em quantidade e qualidade sobre determinados fatos e

aumentar a visibilidade da situação *in loco* no debate internacional (Cousens 2004:109). Mecanismos semi-coercitivos envolvem o envio de tropas ou de observadores a zonas de violência em potencial e impedir a iminente escalada da violência (Cousens 2004:110). Por fim, mecanismos coercitivos incluem embargo de armas e esforços em direção ao desarmamento, entre outras sanções (Cousens 2004:111). O objetivo é o de frear a violência em situações críticas.

Cousens menciona ainda os mecanismos normativos ou simbólicos, cuja sutileza permite sua maior aplicabilidade em casos de prevenção estrutural e, a despeito de serem tradicionalmente políticos, são também sensíveis ao conceito de desenvolvimento. Entre os mecanismos normativos estão (i) a escolha de determinada crise, e não de outra, para ser central ao debate e para se manter por algum tempo sob o holofote de debates internacionais; (ii) a mobilização de recursos relevantes - não apenas militares mas também diplomáticos e voltados para o desenvolvimento; e (iii) a utilização de determinadas expressões em deliberações, resoluções, *press releases* e *presidential statements* para simbolizar a legitimidade do comportamento das partes envolvidas (Cousens 2004:108). Há limites à utilização dos mecanismos normativos, a depender da gravidade e da complexidade da situação, quando ações mais concretas se fariam necessárias para a manutenção da credibilidade do Conselho (Cousens 2004:108). Ainda assim, esta é uma forma legítima de fazer com que órgãos políticos contribuam para a prevenção estrutural de conflitos violentos, movimento a ser coordenado com a dinâmica política local e com maiores esforços por parte de outros atores internacionais para aumentar a eficácia da ação (Lefkon 2003:676).

## **b) Interação dentro do sistema ONU, e da ONU com outros atores**

A ONU foi desenhada em meados do século passado para ser um fórum de consulta, debates e negociações entre seus membros, necessariamente Estados soberanos e, apesar de não ter a pretensão de ser um governo mundial, a ONU é uma relevante fonte de criação de códigos de conduta universais em vários campos do conhecimento (Cogen 2004:218). Assim, são difíceis a negociação e a implementação de determinadas políticas por causa da complexidade dos temas e também da força da soberania na estrutura organizacional. Aliás, justamente por causa do papel da soberania dentro ONU, sobretudo nos aspectos relevantes ao

estudo da segurança internacional contemporânea, só agora começam a ter lugar nos debates alguns representantes da sociedade civil organizada.

A interação entre diferentes órgãos e agências da ONU já existe para determinadas circunstâncias, mas sem força política. As agências e os programas, muitas vezes com missões em locais de violência em potencial, têm acesso a informações em quantidade e qualidade que são sub-aproveitadas na estrutura da ONU. A tentativa de modificação veio com o *Relatório Brahimi*, em 2000, que propunha a criação de um centro de coleta e análise de informações vinculado ao Secretário-Geral. Sem esse recurso, segundo o relatório, o Secretariado continuaria uma instituição reativa, com dificuldades em antecipar a escalada de crises. Há a previsão no relatório de que o Comitê Executivo sobre Paz e Segurança (*Executive Committee on Peace and Security – ECPS*) deve realizar uma pequena reforma dentro do secretariado com a implantação do projeto *ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat (EISAS)*. O objetivo de tal projeto seria a criação e manutenção de bases de dados integradas (por meio da distribuição da informação coletada entre outras instituições do sistema ONU), além da produção de análises políticas e estratégias de longo prazo.

Ainda de acordo com o relatório, tal projeto consolidaria e sistematizaria as atividades de redes de informação já existentes dentro da ONU, como o *UN Framework for Coordination Mechanism* (Lefkon 2003:711). O exemplo do *Framework* é relevante para demonstrar a dificuldade que tal discurso tem para ser efetivamente implementado na prática. Criado em 1995, o *Framework* é considerado a primeira tentativa interna ao sistema ONU com objetivos de coordenar a distribuição de informação e de análises em situações de potencial conflito violento. Sob a coordenação do Departamento de Assuntos Políticos do Secretariado, do Departamento de Operações de Paz e do Departamento de Assuntos Humanitários, o *Framework* evoluiu no decorrer dos anos e se transformou em um espaço para discussão e elaboração de políticas no setor humanitário (Lefkon 2003:712, Relatório OHCHR E/CN.4/1998/51). A rede de instituições da ONU cujas atividades estão interligadas via *Framework* compreende: o Escritório da ONU para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Escritório do Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos (OHCHR), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Alto Comissário da ONU

para Refugiados (ACNUR), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a Organização Mundial de Saúde (OMS) e o Banco Mundial.

Uma vez por semana há uma reunião de consulta entre os responsáveis pelo projeto nos três departamentos que coordenam o *Framework*, com o objetivo de debater situações emergenciais atuais ou em potencial. Apesar do aumento do fluxo de informações fidedignas sobre assuntos humanitários, oriundas dos debates e das atividades que decorreram a partir daí, o *Framework* não se aprofunda nas discussões e não tem força política dentro da ONU. O projeto foi desenhado para facilitar a análise e o planejamento em conjunto, a partir da coleta também conjunta de indicadores que servem como avisos prévios para situações com violência em potencial, mas falta infra-estrutura nas agências envolvidas e falta vontade política dos membros da ONU em conferir maior relevância aos resultados produzidos no âmbito do *Framework* (Relatório OHCHR E/CN.4/1998/51).

Diversos órgãos envolvidos no *Framework* têm mandato explicitamente apolítico, como o PNUD, ou têm natureza política limitada, como o OHCHR, o que facilita o ingresso e a permanência de tais instituições nos territórios dos Estados em questão, além de permitir que executem suas tarefas sem muitas restrições. A inclusão de um elemento político no mandato dessas agências dificultaria o trâmite das mesmas no Estado em questão, porque lhes conferiria maior sensibilidade para aferir em que medida suas ações podem servir como catalisador de uma futura situação de violência. Antes disso, porém, diante da possibilidade de serem investigados por agências internacionais de mandato apolítico, alguns Estados-membros não permitiram a aprovação do objetivo do EISAS de incorporar o *Framework* e conferir às instituições participantes tal mandato mais politizado (Lefkon 2003:713). Lefkon acrescenta também que houve oposição de alguns membros a despeito das garantias de Boutros-Boutros Ghali, secretário-geral à época, de que o novo mecanismo não seria uma fonte de inteligência do Secretariado (Lefkon 2003:714).

A saída encontrada foi a de reformular a proposta do EISAS (A/55/977, 01.06.2001, p.50-52). O novo mecanismo é modesto, prevê metade do tamanho original, não absorverá parte das funções de monitoramento do Departamento de Informações da ONU e será desvinculado da *Peace-Building Unit*. Ainda em

termos institucionais, a nova proposta prevê que o mecanismo seja um órgão autônomo, explicitamente alocado fora do Secretariado. Por um lado, o mecanismo perde a possibilidade de desenvolver um componente político mas, por outro, o Secretariado, ao incorporar parte das atividades dessas agências dentro de seu mandato político, poderia ter dificuldades em se manter eficaz (Lefkon 2003:676). A mudança mais relevante da nova proposta diz respeito ao mandato, que passa a focar apenas situações de *pós*-conflito, ou seja, exclui a coleta e análise de indicadores anteriores à escalada da violência, tal como sugerido na proposta original, além de perder a função de inteligência, o que a deixa com um desenho ainda menos funcional (Lefkon 2003:714).

### **c) Limites institucionais em relação a atividades de prevenção de conflitos**

A ONU passa atualmente por uma crise política, financeira e de falta de credibilidade não apenas pela ausência de mecanismos para lidar com problemas contemporâneos, mas também devido à falta de vontade política em alterar a estrutura da organização, o que pode prejudicar o fortalecimento da instituição em relação aos objetivos de prevenção de conflitos (Eliasson 1996:215). Por trás da crise encontra-se o respeito ao princípio da soberania que, se continuar com a força que tem, inviabilizará a sobrevivência da organização e dificultará a implementação eficaz da retórica de prevenção.

O limite definido pela soberania dá-se em diferentes situações. A ONU é condenada à inação, na maior parte das vezes, quando o governo de um Estado-membro não autoriza o seu envolvimento (Lefkon 2003:674). Outra limitação é a restrição do conceito de prevenção de conflitos que predomina na ONU: a “diplomacia preventiva” da organização, no discurso e na prática, restringe-se às atividades realizadas nos canais tradicionais de diplomacia (Lefkon 2003:674). Para lidar com isso, Eliasson sugere que o elemento da soberania não seja um impedimento, mas um elemento a ser considerado no momento de escolher os métodos preventivos, já que as chances de sucesso são maiores não apenas quando há o consenso da organização que irá implementar as medidas, mas também quando há consentimento e cooperação das partes envolvidas (Eliasson 1996:222).

A ação do Conselho de Segurança, principal órgão político da ONU, encontra limites também decorrentes da força do princípio da soberania na estrutura do órgão. A agenda preventiva que atualmente predomina no Conselho destaca a capacidade individual do Estado-membro – e não da organização em si – em lidar com a prevenção, o que faz com que os Estados não demonstrem entusiasmo com estratégias de prevenção mais incisivas em outros Estados, com receio de criar precedentes que lhes sejam prejudiciais no futuro. Tal raciocínio demonstra que a ONU enquanto organização está distante de um compromisso mais categórico com a prevenção de conflitos (Cousens 2004:112). A falta de capacidade operacional do Conselho, e a da própria ONU, também é reforçada pela autonomia da vontade política de atores soberanos. Isso significa que o Conselho não tem capacidade operacional para lidar com prevenção porque não é do interesse dos Estados-membros lhe conceder tal função. Um exemplo disso é a ausência de um mecanismo de envio rápido de tropas, como ocorre na União Européia e na OTAN (Cousens 2004:112-113). Assim, tais deficiências diminuem as chances de o Conselho se envolver diretamente e de maneira efetiva em uma situação de iminente violência.

Como visto nos Capítulos 1 e 2, o discurso favorável à prevenção é bem aceito no sistema ONU. Ainda assim, as tentativas de alteração da estrutura organizacional acontecem de forma restrita e problemática, e se mantêm no nível estatal, o que indica que o sistema ONU não está preparado para efetuar essa mudança em direção a uma *cultura de prevenção* (Lefkon 2003:673). Sem a reforma substancial da infra-estrutura da ONU, as discrepâncias atuais continuarão a dificultar a criação de mecanismos que permitam a implementação de políticas preventivas.

A conclusão a que se chega é a de que a soberania dos Estados-membros é um empecilho para a adoção de políticas preventivas mais eficazes dentro da ONU mas, ainda assim, ela não pode ser excluídas do debate. Há três linhas de discussão a esse respeito: a primeira sustenta que o ator soberano tem responsabilidades tanto em relação a seus cidadãos como em relação aos outros Estados da sociedade internacional; a segunda afirma que a soberania pode ser contornada com instrumentos já existentes na estrutura da ONU; e a terceira sugere que a ONU incorpore atores não-estatais no debate (Cousens 2002, Eliasson 1996, Cogen 2004, Lefkon 2003).

Apesar de a soberania ser um limitador à ação, ou talvez por causa disso, Cousins defende uma soberania com responsabilidades<sup>1</sup>, alinhando-se com o relatório *Responsibility to Protect* (2002), da ICISS - *International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Segundo tal argumento, o Estado tem responsabilidade em lidar com a violência iminente dentro de seu território e, caso não deseje ou não consiga fazê-lo, abre-se a membros da sociedade de Estados o *direito* de intervir (Cousens 2004:101, ICISS 2002:17).

Eliasson e Cogen, por sua vez, acreditam que a dificuldade de haver uma reforma substancial na ONU faz com que o maior desafio seja o de usar os mecanismos *já existentes* para a promoção da idéia de prevenção. Isso produziria indicadores fidedignos e facilitaria a obtenção do comprometimento político dos Estados no apoio às iniciativas diplomáticas relacionadas à prevenção e ao envio mais rápido de tropas de operação de paz, quando necessário (Cogen 2004:217, Eliasson 1996:228 e seguintes).

Por fim, uma terceira opinião é defendida por Lefkon, que sugere que se vá além da soberania, não para excluí-la nem para alterar suas normas de regência, mas para incorporar outros atores no debate e na ação relativa à prevenção (Lefkon 2003:672). No nível da soberania, os já existentes instrumentos da diplomacia tradicional podem ser redirecionados para a prevenção e, no nível fora do Estado, a diplomacia oficial começaria a dialogar de maneira mais efetiva com representantes da sociedade civil organizada, com líderes comunitários, com a mídia, entre outros (Lefkon 2003:675). A incorporação de atores não-estatais na teoria e na prática de prevenção confere maior legitimidade à resposta porque

---

<sup>1</sup> A expressão “sovereignty as responsibility”, traduzida para o português como “soberania responsável”, começa a se firmar no âmbito acadêmico com Francis M. Deng, em *Protecting the Dispossessed* (1993) e *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (1996). Em 1993, o conceito englobava apenas a responsabilidade do ator soberano que estava *fora* do conflito, ou seja, abria-se a possibilidade de intervenção para solucionar um problema humanitário em casos extremos e urgentes. Os acontecimentos em Ruanda, na Somália e no Kosovo reabrem o debate sobre intervenção com finalidades humanitárias e a definição de *soberania responsável* de 1993 trazia indagações a respeito de suas limitações. Com a *Declaração do Milênio* (2000), Kofi Annan parece desafiar a “comunidade internacional” a pensar em respostas e, naquele ano, o Canadá apresenta à ONU a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). Os membros da Comissão tiveram a função de buscar respostas morais, operacionais e políticas durante um período de 12 meses de pesquisas, consultas e debates, ao fim do qual foi publicado o relatório *The Responsibility to Protect*. A definição do ICISS é mais ampla que a de Deng, de 1993: a responsabilidade é ampliada para alcançar também o Estado em cujo território ocorre a tensão (e não apenas o Estado fora da situação), ou seja, a possibilidade de intervenção faz parte do exercício de uma *soberania responsável* por parte do Estado-objeto e do Estado-sujeito da intervenção.

aumenta as chances de lidar não apenas com as causas profundas dos conflitos violentos atuais, frequentemente não alcançáveis por atores estatais, mas também com a multiplicidade de causas e a simultaneidade de eventos.

Enquanto as sugestões não são absorvidas no âmbito da ONU, ou enquanto ocorrem em ritmo vagaroso, algumas organizações regionais fortalecem sua infra-estrutura e desempenham novas funções também em relação à prevenção, integrando o contexto contemporâneo que tende à regionalização de tarefas políticas, econômicas, sociais e de segurança. Parte do interesse em reforçar a prevenção no âmbito regional está na incapacidade do órgão universal em lidar politicamente com a maioria dos conflitos em potencial, por serem de natureza intraestatal (Eliasson 1996:227). Uma organização *universal* nem sempre tem meios de executar decisões e de implementar códigos de conduta, o que tende a ser menos complexo no âmbito de uma organização *regional* (Cogen 2004:218).

O avanço das organizações regionais no discurso e no fortalecimento de uma infra-estrutura permissiva da prevenção ocorre não apenas pela ausência da ONU, mas também por mérito e mandato próprios. Há fatores políticos, culturais, históricos, econômicos e geográficos que deixam *algumas* organizações regionais em posição de vantagem em relação à ONU, especialmente com o novo regionalismo do pós-Guerra Fria. Nesse contexto, após a retirada da película das superpotências, as regiões passam a ter autonomia e prioridade na resolução de certos problemas. Com o processo de integração, são criadas regras para administrar a interação que, institucionalizadas, passam a compor o corpo normativo de uma organização.

Nem todas as organizações regionais têm estrutura ou capacidade operacional robusta, e um número menor ainda tem se envolvido com a prevenção. Assim, este trabalho tem por foco analisar a atuação de organizações específicas, em contextos igualmente específicos, relevantes para a compreensão do estudo de caso, como é o caso de organizações de segurança européias, analisadas em detalhe nos próximos tópicos. A seguir, ressalta-se de maneira concisa a preocupação na área da prevenção de organizações não-européias, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e Organização da Unidade Africana (atual União Africana).

A Organização dos Estados Americanos (OEA), até 1985, continha em sua estrutura regras essencialmente voltadas para a proteção do princípio da soberania e da não-intervenção, o que reflete, por um lado, a preocupação de Estados menores com a presença e eventual interferência dos Estados Unidos em seus afazeres domésticos e, por outro lado, a obsessão norte-americana em diminuir as chances de o comunismo florescer na região. A partir de 1985, no entanto, alterações na Carta e na estrutura modificaram tal regra para não apenas permitir, mas obrigar, a organização a se envolver em assuntos domésticos de seus membros sempre que houvesse ameaça de golpe de Estado em governos eleitos de maneira democrática. Outras alterações substanciais são realizadas com o Compromisso de Santiago, de 1991, e o Protocolo de Washington, de 1992, também relacionadas à ingerência em assuntos domésticos com o objetivo de garantir o compromisso com a democracia (Peck 1998:141).

No que se refere à diplomacia preventiva, não há mecanismos específicos de prevenção, embora seja de fundamental interesse para a OEA (Yadira Soto 2004:228). A estrutura da organização provê espaços de discussão e negociação no âmbito da Assembléia Geral (AG) e do Conselho Permanente (CP), que são usados para a diplomacia preventiva (Peck 1998:142-143). A AG é composta por representantes de governos de nível ministerial e, por ser o principal órgão da OEA, tem competência para lidar com qualquer matéria relativa às relações amistosas dos Estados-membros, o que inclui questões de segurança. Devido ao fato de as sessões da AG ocorrerem apenas uma vez ao ano, as discussões sobre segurança também acontecem no fórum do CP, com reuniões a cada duas semanas, além dos encontros extraordinários. Para crises que exigem uma resposta rápida, o CP pode convocar uma reunião com os ministros de relações exteriores. Nesse sentido, a principal função desses espaços é a socialização do problema e a possibilidade de resolvê-lo sem o recurso à violência armada (Peck 1998:143).

Apesar do avanço dos últimos 20 anos no que se refere à possibilidade de lidar com assuntos que violariam a concepção original da soberania moderna, a organização permanece essencialmente governamental e valoriza o princípio da soberania. Sua estrutura, baseada em encontros entre os representantes de cada governo, é facilitadora do diálogo e da resolução pacífica de crises (Soto

2004:225), o que é necessário, embora não seja suficiente, para a prevenção de conflitos no médio e longo prazos.

Na Ásia, destaca-se o papel preventivo da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) que, além do Fórum do Pacífico Sul, é a única organização asiática a lidar com segurança. Atualmente com nove membros e limitada a uma sub-região do continente asiático, a ASEAN não representa a complexidade e a diversidade cultural, política, histórica e econômica da região, mas contribui à sua maneira com a promoção de um espaço flexível e informal para debates e negociações e, portanto, para a diplomacia preventiva.

Na estrutura da organização, a capacidade e os recursos para a prevenção estão no nível diplomático. Não há órgão supranacional e o secretariado não tem objetivos de se envolver com ações preventivas (Peck 1998:176). A soberania é um princípio absoluto desde o início da atuação política da organização, na década de 1970, e o Tratado de Amizade e Cooperação, de 1976, um dos pilares da ASEAN, contém diversas cláusulas que reforçam o princípio da não interferência em assuntos domésticos, o que fez com que a ASEAN não se envolvesse nas crises do Timor Leste e das Filipinas da década de 1970 (Peck 1998:177). Portanto, a capacidade da organização para prevenção limita-se às relações diplomáticas dos membros da ASEAN entre si e destes com outros países asiáticos, o que não é suficiente para a construção de um ambiente propício à prevenção de conflitos.

O continente africano, por sua vez, é o mais atingido, em intensidade e em quantidade, pela violência armada em contextos sub-estatais, fruto de questões de identidade, corrupção, falta de governabilidade e má distribuição de recursos (Njeri Karuru 2004:263). O processo de descolonização tardia e as decorrentes lutas por auto-determinação contribuíram para que a Organização da Unidade Africana (OUA), fundada em 1963, tivesse como princípio fundamental a proteção da soberania, a independência de seus Estados-membros e proteção da integridade territorial tal como herdada do colonialismo. O desenho institucional essencialmente intergovernamental fez com que a OUA tivesse pouca eficácia no controle das instabilidades políticas domésticas iniciadas nos anos 1960, como em Uganda (1966), Líbia (1969) e Nigéria (1966-1970), limitando sua atuação ao controle de conflitos *interestatais*. As negociações entre os membros eram feitas no âmbito da Assembléia de chefes de Estado e de governo ou na reunião de

ministros. As decisões tomadas, porém, não eram necessariamente implementadas devido ao forte respeito ao princípio da soberania.

Em 1990, em reunião da Assembléia de chefes de Estado e de governo, os membros debatem a transformação da situação política e sócio-econômica da África e, na declaração assinada ao fim do encontro, afirmam o compromisso da OAU com a antecipação de situações que possam se transformar em conflitos armados. Não houve definição mais precisa do que isso significaria em termos de tomada de decisão, e mecanismos de avisos prévios não chegaram a ser desenvolvidos pois a realidade de guerras intraestatais era contrária à lógica da prevalência da autonomia dentro da organização (Karuru 2004:270). A declaração de 1990, no entanto, é considerada um divisor de águas no tratamento das problemáticas questões de governabilidade de países africanos. Em 1992, o Secretário-Geral da OAU submete à apreciação do Conselho de Ministros e da Assembléia de chefes de Estado e de governo sua proposta para a alteração do desenho institucional de modo a incluir algumas demandas voltadas à prevenção e resolução de conflitos violentos, o que recebeu o apoio da Assembléia no mesmo ano<sup>2</sup> (Peck 1998:163). É no Cairo, na reunião de 1993, que a Assembléia formaliza a proposta do secretário-geral e cria no âmbito da OUA o “Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos” (AHG/DECL.3 - XXIX)<sup>3</sup>. Na mesma reunião, foram eleitos os representantes das cinco sub-regiões para constituir o chamado Órgão Central, criado com objetivos de direção e coordenação das políticas gerais do mecanismo. O Órgão cria um relevante espaço permanente de discussão sobre prevenção, gestão e resolução de conflitos, com reuniões anuais no nível dos chefes de Estado e de governo, reuniões semestrais no nível ministerial e mensais entre os embaixadores. O problema que persiste desde a implementação do mecanismo é a manutenção das respostas às crises no âmbito da diplomacia tradicional, isto é, de representantes de governos, o que dificulta o acesso a informações relevantes à antecipação e à prevenção das múltiplas e complexas causas dos conflitos contemporâneos.

---

<sup>2</sup> Ver: <[http://www.iss.co.za/af/regorg/unity\\_to\\_union/pdfs/ecowas/ConflictMecha.pdf](http://www.iss.co.za/af/regorg/unity_to_union/pdfs/ecowas/ConflictMecha.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2007.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/hog/3HoGAssembly1993.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2007.

Em julho de 2001, a OUA cede espaço à União Africana (UA), por causa do baixo nível de eficácia da organização, a mudança da realidade africana, o fim do *apartheid* e do colonialismo na região, o aumento de indicadores de desenvolvimento sócio-econômico em alguns países e um maior respeito a princípios relativos à democracia e à proteção dos direitos humanos. O princípio da soberania é relativizado na nova organização e há previsão de mecanismos para lidar com assuntos domésticos e com grandes violações de direitos humanos, como genocídio e crimes de guerra. A UA, ainda em construção, manteve os espaços de discussão e negociação entre chefes de Estado e governo e também entre ministros, e a eles acrescenta um parlamento e um tribunal de justiça. Tais espaços de discussão têm de se adaptar aos princípios da nova organização e ainda não se sabe em que medida serão efetivamente utilizados como foro para consulta e negociações que venham a evitar o início ou a escalada da violência.

A Europa é o continente que mais participa da criação do discurso e da implementação de mecanismos voltados para a prevenção de conflitos. Mesmo assim, nem todas as organizações dessa região têm capacidade institucional para lidar com prevenção, embora todas as que lidam com segurança contam com o mínimo de institucionalização que permite oferecer aos membros um espaço físico com regras que facilitam a consulta, o debate e a negociação de determinadas questões. O universo de organizações européias é maior do que o analisado neste capítulo e o foco se manterá naquelas que contribuíram de alguma maneira para o caso específico do sul dos Bálcãs na década de 1990. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) é o destaque entre as instituições européias que desenvolveram e/ou aperfeiçoaram sua infraestrutura durante a década de 1990 para permitir a adoção de políticas de prevenção. Em seguida estão o Conselho da Europa e a União Européia e a OTAN, que não é uma organização exclusivamente européia, mas que também adotou medidas preventivas na década de 1990 voltadas para crises européias.

### 3.2 Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)<sup>4</sup>

A OSCE é uma organização essencialmente intergovernamental tal como as Nações Unidas; porém, diferente da ONU, e por decisão dos Estados-membros da CSCE/OSCE, os conflitos contemporâneos passaram a constar no mandato desta organização em 1990 como uma das principais fontes de preocupação e, desde então, mudanças institucionais são realizadas para concretizar o discurso. Esta foi a organização que mais rápido se adaptou ao novo contexto de segurança do pós-Guerra Fria, com uma expansão em seu mandato que passou a englobar as quatro fases do conflito armado (avisos prévios, gestão, prevenção e resolução/reconstrução) e a incorporar uma abordagem mais ampla e cooperativa de segurança, a partir de três dimensões necessárias para garantir a paz e a estabilidade: (i) a político-militar; (ii) a humana; e (iii) a econômica e ambiental (Monika Wohlfeld 2004:167).

Em 1973, pela primeira vez desde o início da Guerra Fria, especialistas dos dois blocos, representantes de 35 países, reúnem-se em um mesmo processo de negociação multilateral que, dois anos depois, daria origem à Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa a partir da assinatura, pelos chefes de Estado, do Ato Final de Helsínki (1975). Durante a bipolaridade, a CSCE serviu como fórum de discussão de diversas questões envolvendo, sobretudo, a cooperação científica e cultural, direitos humanos, desarmamento de armas convencionais e resolução pacífica de conflitos entre os membros<sup>5</sup>. Com o fim da Guerra Fria e o fortalecimento da estrutura organizacional especialmente a partir de 1990, a mudança de nome em 01/01/1995, de “conferência” para “organização”, é consequência natural do processo de extensão do mandato. Em 14/12/1995, é lançada a primeira tarefa da OSCE enquanto organização: o anexo

---

<sup>4</sup> São 56 membros, da Europa, Ásia Central e América do Norte: Albânia, Alemanha, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Bielorrússia, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Canadá, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América Estônia, ex-República Iugoslava da Macedônia (ingresso em 12/10/1995), Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldávia, Mônaco, Montenegro, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, Quirguistão, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Rússia, San Marino, Sérvia (ingresso em 10/11/ 2000), Suécia, Suíça, Tajiquistão, Turquia, Turcomenistão, Ucrânia, Usbequistão e Vaticano (*site* oficial da OSCE – [www.osce.org](http://www.osce.org)).

<sup>5</sup> CSCE/OSCE 2007: **A Timeline**. Disponível em: <<http://www.osce.org/item/17164.html>>. Acesso em: 13 fev. 2007.

1B dos Acordos de Dayton, que põem um fim formal à violência armada na Bósnia, confere à OSCE a tarefa de elaborar e implementar mecanismos que viabilizem parte do processo de reconstrução e reabilitação da Bósnia<sup>6</sup>.

A construção do conceito de prevenção de conflitos dentro da organização tem início com as discussões de março, abril e novembro de 1990, que representam o marco-inicial da dinâmica de institucionalização da CSCE (Cogen 2004:215, Eliasson 1996:227). O processo se consolida no ano seguinte, com a demanda dos membros por envolver a organização em conflitos internos: em um encontro em Genebra, de julho de 1991, concluem os membros que as questões relacionadas a minorias, por estarem no cerne de muitos conflitos contemporâneos, são matéria de preocupação internacional, não sendo exclusivas do Estado (Max van der Stoep 2002:15). Durante a primeira metade da década de 1990, após aceitarem que a CSCE/OSCE lidaria com questões de minorias *dentro* dos Estados, os membros permitiram na Cúpula de Paris, em novembro de 1990, e na Cúpula de Helsinki, em julho de 1992, a criação de três órgãos responsáveis por viabilizar o cumprimento desse objetivo: o Centro de Prevenção de Conflitos; o Escritório para Instituições Democráticas e Direitos Humanos; e o Alto Comissário sobre Minorias Nacionais.

O Escritório para Instituições Democráticas e Direitos Humanos (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*), com sede em Varsóvia, Polônia, foi criado em 1990 para auxiliar Estados-membros a criar instituições democráticas e a implementar acordos relacionados a direitos humanos, especialmente no caso dos países que faziam parte do bloco soviético (Leonard S. Spector e Jonathan Dean 1994:140). Suas principais áreas de atuação são o monitoramento de eleições, construção da democracia, direitos humanos, tolerância e não-discriminação e construção do Estado de Direito.

O Centro de Prevenção de Conflitos (*Conflict Prevention Centre*), criado em 1992 e sediado em Viena, Áustria, está submetido ao Secretário-Geral da organização e dá apoio direto ao Presidente-em-Exercício e a outros órgãos de negociação e de tomada de decisões, através da elaboração de relatórios com indicadores de crises em potencial e com informações sobre medidas de prevenção, gestão e resolução de conflitos violentos. Em termos estruturais, o

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.osce.org/item/15664.html>>. Acesso em: 13 fev. 2007.

Centro forma um relevante elo entre o quartel-general em Viena e as operações *in loco* da OSCE e, enquanto tal, permite que a melhor coordenação por parte do secretariado de atividades que envolvam o papel da OSCE na primeira das três dimensões de segurança: a segurança político-militar<sup>7</sup>. Vale ressaltar que o centro já existia quando do início da guerra da Bósnia e, apesar de não ter evitado a violência em massa, foi considerado uma relevante fonte de informação (Cogen 2004:215).

O órgão da OSCE mais relevante para o objeto da tese é o Alto Comissário sobre Minorias Nacionais – ACMN (*High Commissioner on National Minorities*). Com sede em Haia, Países Baixos, o ACMN tem como função primordial agir enquanto instrumento de prevenção de conflito em tensões que envolvem minorias nacionais com potencial para se transformarem em conflitos violentos. No caso da prevenção nos Bálcãs, o ACMN foi o órgão da OSCE que mais contribuiu para o sucesso relativo do processo na Macedônia, motivo pelo qual será mais explorado que os outros órgãos, com esclarecimentos sobre as regras de funcionamento que permitiram a atuação do órgão durante a década de 1990 em ambos os casos estudados e, em especial, na Macedônia.

O momento da ação e a forma de agir são características ressaltadas pela maioria dos autores que discutem a missão do Alto Comissário, já mencionada no Capítulo 2. Volta-se ao mandato por sua relevância: (i) a ação do ACMN deve ocorrer no estágio inicial do conflito; e (ii) é preciso minimizar a publicização da informação. Quanto à primeira característica, apesar de a OSCE atuar em todas as fases do conflito, o ACMN tem a função de atuar preferencialmente no estágio inicial, antes da eclosão ou da escalada da violência. Max van der Stoel, o primeiro ACMN da OSCE, afirma:

“A experiência demonstra que os conflitos ficam mais difíceis de serem resolvidos quando ficam muito tempo sem solução. As posições das partes ficam mais radicais e, com o passar do tempo, é cada vez maior a perda de prestígio na tentativa de resolução. E, é claro, o risco de escalada também é maior nos conflitos que duram mais tempo”<sup>8</sup> (Stoel 2002:16).

---

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.osce.org/cpc/>>. Acesso em: 13 fev. 2007.

<sup>8</sup> Tradução livre de: “Experience has shown that conflicts become more difficult to solve if they remain unresolved for a long time. The positions of the parties become more rigid, and with the passage of time more loss of prestige is involved when mitigating them. And of course the risk of escalation might grow bigger the longer the conflict lasts” (van der Stoel 2002:p16).

Quanto à segunda característica, a idéia de se manter “fora do holofote” (Walter Kemp 1999:39) é uma política que predomina na OSCE enquanto organização, mas que encontra mais força nos três órgãos de prevenção mencionados, especialmente no ACMN. Negociações tendem a fluir melhor quando as partes envolvidas confiam no mediador e quando acreditam que as discussões não serão divulgadas; segundo a experiência de Max van der Stoel, quando as negociações são divulgadas, as partes readaptam sua estratégia discursiva de forma a reforçar a sua posição original, fazendo com que seja mais difícil demonstrar flexibilidade no decorrer das negociações (Stoel 2002:19). Walter Kemp também sustenta que o discurso entre quatro paredes costuma ser menos radical que o discurso em público, vez que não há necessidade de explorar atenção externa nem de se mostrar em uma posição irreduzível (Kemp 1999:39).

O mandato do Alto Comissário tem duas restrições explícitas: (i) só pode lidar com *minorias nacionais*, ou seja, minorias que residem em determinado Estado há pelo menos 60 anos, excluindo-se as minorias decorrentes das migrações do pós-Segunda Guerra Mundial; e (ii) não pode se envolver em situações em que a minoria nacional empregue o terrorismo como forma de luta. À exceção dos limites acima, o ACMN exerce seu mandato com um alto grau de discricionariedade. A discricionariedade é também um elemento relevante: o Alto Comissário pode decidir em que situações deve intervir e quando fazê-lo, sem a necessidade de um mandato específico do Conselho Permanente ou de uma autorização do Presidente em Exercício da OSCE. Max van der Stoel sustenta que: “por causa dessa autonomia, o Alto Comissário tem a possibilidade de se envolver no estágio inicial de um conflito – uma pré-condição essencial para alcançar o sucesso na administração da crise”<sup>9</sup> (Stoel 2002:17). A prestação de contas é feita diretamente ao Presidente-em-Exercício e em algumas das reuniões do Conselho Permanente. As discussões que o Alto Comissário levanta podem gerar recomendações, o que aumenta o peso político do órgão, já que recomendações vão além de uma preocupação que seria exclusiva do Alto Comissário para alcançar a de outros Estados-membros da OSCE (Stoel 2002:17).

---

<sup>9</sup> Tradução livre de: “by enjoying such freedom, the High Commissioner has the ability to get involved in the early stage of a conflict – an essential precondition for achieving success in containing it” (van der Stoel 2002:17).

Pode-se afirmar que a soberania também impõe limites ao mandato do Alto Comissário. A OSCE adota uma perspectiva cooperativa em relação ao tema da segurança, o que significa dizer que busca manter a confiança do governo no Estado em que atua. Para tanto, sua atuação é baseada no consentimento do Estado envolvido, seja no nível das votações nos órgãos da própria organização – as votações são feitas pelo consenso –, seja no nível do Estado para o qual é enviada uma missão (Eliasson 1996:227, Kemp 1999:39).

Como mencionado no Capítulo 2, há dois acordos internacionais que dão base à atuação do Alto Comissário, além de seu mandato. O primeiro foi adotado no encontro de Copenhague da ainda CSCE, em 1990, e trata da “dimensão humana”, com normas gerais sobre direitos de minorias e em relação ao qual todos os Estados-membros da CSCE aderiram<sup>10</sup>. O segundo é um documento do Conselho da Europa, a *Framework Convention for the Protection of National Minorities*<sup>11</sup>, de 01/02/1995, que não deixa de ser uma tradução obrigatória do acordo de Copenhague pelo fato de ser uma convenção, e não um simples documento. Nesse sentido, pelas regras do direito internacional, a “Convenção” é obrigatória e vinculante àqueles que são signatários, assim como um Tratado ou uma Resolução, o que não acontece com um “Documento” ou uma “Declaração”. Por conta de tal obrigatoriedade, a convenção não só não obteve a adesão dos Estados-membros que haviam assinado o Documento, como também continha normas vazias e ambíguas devido à dificuldade de negociação de preceitos que fossem obrigatórios (Stoel 2002:20-21). Apesar disso, ambos os documentos são utilizados pelo Alto Comissário no processo de convencimento do governo em respeitar os direitos das minorias. A utilização de documentos constituídos no plano internacional para pressionar governos a respeitar os direitos das minorias residentes dentro de suas fronteiras não é considerada, em termos jurídicos, um afronte à soberania porque os Estados que assinaram tais atos consideram-se membros de uma sociedade internacional e, como tais, sofrem pressão externa para garantir o cumprimento dos atos jurídicos internacionais que assinam e ratificam.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992_en.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2007.

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/157.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2007.

A alteração da estrutura e a realocação de recursos ocorridos durante a década de 1990 no âmbito da OSCE permitiram o efetivo envio de missões preventivas tanto para Estados, como a Macedônia, Estônia, Letônia, Moldávia e Geórgia, como para regiões específicas de Estados, como o Kosovo, Vojvodina e Sandjak (Eliasson 1996:227).

### 3.3 Comunidade Européia (CE)/ União Européia (UE)<sup>12</sup>

Desde o início do processo de integração europeu, o discurso dominante na política externa do bloco tem por pano de fundo a prevenção de novas guerras entre seus membros. O mandato inicial das comunidades européias, de cunho econômico, é ampliado em 27.10.1970 com o acordo *European Political Cooperation*, criado por decisão dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados-membros, e que dá base para o Ato Único Europeu, de 1986. Segundo Wouters e Naert, tais marcos demonstram a preferência de Estados-membros pela diplomacia tradicional – via negociações políticas ou sanções/condicionalidades econômicas – para promover seus interesses e resolver controvérsias de política externa, evitando assim o uso do instrumental militar. Se, por um lado, a Europa desenvolveu uma cultura de aversão ao uso da força enquanto instrumento político nos últimos 50 anos, por outro lado, a promoção de interesses preventivos pela via política e econômica se manteve por algum tempo no âmbito discursivo, já que a Comunidade Européia sub-utilizava seu poder econômico para fins de prevenção (Jan Wouters e Frederik Naert 2004:34).

A mudança estrutural ocorre após o fim da Guerra Fria. O Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Européia (1992/1993), incorpora o mecanismo do *European Political Cooperation* à estrutura da Comunidade Européia sob o nome de PESC - Política Externa e de Segurança Comum. São duas as principais áreas de elaboração de políticas dentro da PESC – a Prevenção de Conflitos e Administração de Crises, e a Não-Proliferação e Desarmamento –, e um de seus objetivos é contribuir para que as relações externas da UE sejam menos reativas e

---

<sup>12</sup> São 25 membros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca e Suécia. Em 1995, ingressaram no bloco a Áustria, a Finlândia e a Suécia.

mais pró-ativas, o que garante à União Europeia o aumento da capacidade de lidar com problemas em sua origem e de antecipar a ocorrência de crises<sup>13</sup>. Isto posto, sendo este um dos objetivos gerais da PESC, então um de seus objetivos específicos é precisamente a prevenção de conflitos. É de se notar que, por estar no âmbito da PESC, trata-se de uma política para lidar especificamente com questões entre a UE (enquanto ator) e Estados *não*-membros. Entre os Estados-membros, a própria estrutura da UE provê mecanismos de prevenção de conflitos armados, como será demonstrado adiante.

Medidas concretas de prevenção são adotadas na União Europeia a partir do fim dos anos 1990, após a inclusão de novas regras e a revisão da PESC pelo Tratado de Amsterdã (1997), e representam uma tentativa de organizar sistematicamente a estrutura da organização para lidar com conflitos de maneira desmilitarizada (Cogen 2004:215, Wouters e Naert 2004:33/60). A tabela a seguir contém informações sobre as iniciativas mais relevantes da década de 1990<sup>14</sup>, classificadas em ordem cronológica:

Ano	Órgão/Documento	Mudança institucional	
1997/ jan.	Comissão Europeia	Rede de Prevenção de Conflitos ( <i>Conflict Prevention Network</i> )	Criação e financiamento de rede de instituições de pesquisa, ONGs e especialistas em segurança internacional, com objetivo de analisar indicadores e sugerir respostas políticas ao Parlamento e à Comissão.
1997/ out.	Tratado de Amsterdã		Bases para tornar mais eficazes as relações exteriores da UE, estimuladas pela urgência da desintegração da Iugoslávia <sup>15</sup>
1997/ jun. e out.	Declaração anexa ao Tratado de Amsterdã e Common Positions 97/356/CFSP e 97/690/CFSP (OJ L153, 11.06.97 e OJ L293, 27.10.97)	Unidade de Planejamento de Políticas e Avisos Prévios ( <i>Policy Planning and Early Warning Unit</i> ). Objetivo: fornecer informações relevantes sobre situações em potencial violência e sugerir políticas para cada situação.	Foi criada no âmbito do Secretariado do Conselho da União Europeia enquanto desdobramento da PESC. Em 1997, as primeiras políticas produzidas pelo departamento foram adotadas em situações na África.

<sup>13</sup> Relatório ao Conselho Europeu (Lisboa): <[www.iue.it/EFPB/Welcom.html](http://www.iue.it/EFPB/Welcom.html)>.

<sup>14</sup> Fontes: Wouters e Naert 2004:60-64, Cogen 2004:215, sites da União Europeia (<<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12700.htm>> e <<http://ec.europa.eu/comm/development/body/theme/prevention/conclusions-1998.htm>>) e Stiftung Wissenschaft und Politik/German Institute for International and Security Affairs, disponível em: <[www.swp-berlin.org/cpn](http://www.swp-berlin.org/cpn)>. Acessos em: 13 fev. 2007.

<sup>15</sup> Segundo o texto *The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide - An effective and coherent external policy*, disponível em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/a19000.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2007.

1998/ nov.	Comissão Europeia, Conclusões do Conselho para Desenvolvimento (30.11.98)		Sugere a expansão para outras regiões em desenvolvimento da perspectiva implementada pela UE para lidar com prevenção de conflitos e peacebuilding na África.
2000	Comissão Europeia	Departamento de Prevenção de Conflitos e Administração de Crises ( <i>The Conflict Prevention and Crisis Management Unit</i> )	Criação de departamento no âmbito do <i>Directorate General External Relations (Directorate A)</i>
2001/ fev.	Conselho para Assuntos Gerais. Art. 1, Council Regulation (EC), n.381/2001, 26.02.2001. Foi adotado a partir de uma proposta da Comissão, elaborada a pedido do Conselho Europeu de Helsinki (dez.1999)	Mecanismo de Reação Rápida ( <i>Rapid Reaction Mechanism</i> )	Mecanismo desenhado para permitir que a UE responda a crises de maneira rápida, eficiente e flexível. Outras características incluem o alcance global, o orçamento independente e a possibilidade de trabalhar com ONGs, outras organizações intergovernamentais e experts.
2001/ jun.	Conselho Europeu – Göteborg  O programa foi criado por iniciativa da presidência sueca, adotado pelo Conselho de Assuntos Gerais em 12/06/2001 e endossado pelo Conselho Europeu de Göteborg.	Programa da UE para Prevenção de Conflitos ( <i>EU Programme for Conflict Prevention</i> ) <sup>16</sup> .	Objetivo de aumentar a capacidade da UE de produzir e interligar com coerência o aviso prévio, a análise da informação e a ação necessária. A prevenção passa a ser um dos principais objetivos das relações exteriores da UE que, enquanto instituição, parte em direção à prevenção estrutural. Tem foco na interação dos órgãos dentro da UE e dessa com outras organizações (ONU, OSCE, CICV, OECD, etc.)

A evolução do discurso de prevenção dentro da União Europeia não ocorre de maneira simultânea à criação de mecanismos que viabilizam a implementação do conceito, como é mais evidente na CSCE/OSCE. No que se refere especificamente aos casos em estudo, cujo recorte temporal limita-se à década de 1990, argumenta-se que, a despeito do discurso de prevenção, a União Europeia não teve maior envolvimento porque não detinha instrumentos que o favorecesse. Na segunda metade da década de 1990, quando a União Europeia começa a desenvolver alguns desses mecanismos, a situação no Kosovo já está na iminência da fase mais violenta e, na Macedônia, a independência pacífica já havia ocorrido e a crise dos refugiados kosovares estava prestes a ocorrer (1998/1999). Assim, a ênfase à estrutura preventiva da UE ocorre apenas para explicar a omissão da mesma durante toda a fase preventiva de ambos os casos, ou seja, não houve

maior participação da UE não pela falta de discurso, mas pela falta de instrumentos que visassem à implementação do tal discurso.

Os mecanismos de prevenção criados até o momento foram explicitamente inseridos no âmbito da PESC, ou seja, trata-se de uma maneira encontrada pela organização de lidar com conflitos intraestatais em Estados *não*-membros. A violência política dentro de alguns membros não obtiveram a mesma resposta institucional e decisões substanciais foram evitadas ou sub-exploradas por Estados-chave, como o Reino Unido e a Espanha (Cogen 2004:223). As questões de prevenção intra-bloco têm sido canalizadas para os já existentes instrumentos e espaços de resolução de controvérsias, como o Conselho da União Européia, a Comissão e a Corte Européia de Justiça. Este último órgão, porém, apresenta uma lacuna no que se refere aos conflitos intraestatais: sua jurisdição é determinada por tratados que excluem de sua competência disputas de fronteira e conflitos políticos dentro de Estados (Cogen 2004:223). Para lidar com essa lacuna, sugere Cogen que a União Européia utilize o seu poder de persuasão para diminuir a violência política dentro de seus membros ou, ainda, que reorganize o seu orçamento de modo a estimular o desenvolvimento econômico de regiões afetadas pela violência política (Cogen 2004:223). De qualquer maneira, a existência de instituições sólidas favorece o processo de integração regional o que, por reforçar a administração e a promoção de segurança e de bem-estar no nível nacional, tem como uma de suas conseqüências a prevenção da violência em massa (Cogen 2004:217).

Durante a década de 1990, predominava na União Européia uma perspectiva fragmentada e pouco sistemática de lidar com prevenção de conflitos, geralmente com foco em regiões específicas (Wouters e Naert 2004:33). A despeito da retórica e, especialmente da criação de novos mecanismos, tais políticas fragmentadas persistem na estrutura da União e as mais relevantes para os estudos de caso são voltadas para duas sub-regiões: (i) Europa Central e Leste Europeu; e (ii) Sudeste Europeu. A sub-região que compreende a Europa Central e o Leste Europeu é prioritária para as relações exteriores da União Européia após o fim da Guerra Fria, sendo tratada quase como “bloco” pela UE, e também recebendo destaque em outras organizações cujos membros são, em grande

---

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.eu2001.se/static/eng/pdf/violent.PDF>>. Acesso em: 14 fev.

medida, europeus: o Conselho da Europa, a OTAN e a União da Europa Ocidental (Wouters e Naert 2004:38). As políticas da União Europeia para o Sudeste Europeu, por sua vez, têm foco em países específicos. As iniciativas voltadas para a Iugoslávia começam em meados da década de 1990, depois que o discurso de prevenção começa a ser implementado. Trata-se basicamente do *Rayaumont Process* (Conselho da União Europeia, Conclusão de 26-27/02/1996), que é um acordo referente à estabilidade e relações de boa vizinhança no sudeste europeu, implementado na região após a conclusão formal do conflito armado da Bósnia (Wouters e Naert 2004:43).

Antes disso, até a assinatura dos acordos de Dayton (1995), a Comunidade Europeia envolveu-se de maneira limitada na prevenção, contenção e resolução de conflitos na Iugoslávia. As principais iniciativas políticas da época incluem: (i) as negociações Brioni, que dão origem à “Declaração Conjunta das Seis Repúblicas e da Comunidade Europeia”, de 07/07/1991, e à Missão de Monitoramento da Comissão Europeia; (ii) a Conferência de Paz da Iugoslávia, organizada pela Comunidade Europeia, que tem início em setembro de 1991 e é substituída, em julho de 1992, pela Conferência Internacional sobre a ex-Iugoslávia, em copresidência com a ONU; e (iii) a formação, em maio de 1994, de um Grupo de Contato para cooperar com a Conferência na coleta e análise de informações, composto por Estados Unidos, Rússia, Alemanha, França, Reino Unido e Itália (Wouters e Naert 2004:32/41-42)<sup>17</sup>.

### 3.4 Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

Com o fim da Guerra Fria e com as novas ameaças no campo da segurança internacional, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é uma das principais organizações a fazer uma revisão de seu mandato e de suas regras. Na busca por um novo papel, a OTAN inclui a prevenção de conflitos e a administração de crises como prioridades de sua agenda de segurança do pós-Guerra Fria (John Kriendler 2004:415). As principais alterações no discurso

---

2007.

<sup>17</sup> Repúblicas vizinhas da Iugoslávia também receberam missões europeias na década de 1990, como a *European Commission Monitoring Mission*, posteriormente remodelada e

relacionado à prevenção de conflitos e à contenção ou administração de crises ocorrem em 1991 e depois em 1999, nas cúpulas de Roma e de Washington, D.C., respectivamente, como já mencionado.

Durante a década de 1990, não houve alterações substanciais na estrutura da OTAN para implementar políticas de prevenção, apesar do discurso da prioridade de 1991. Ainda assim, é possível alegar que, desde sua fundação, a OTAN tem um desenho institucional favorável à administração de crises, de modo a evitar que se transformem em conflitos armados (Kriendler 2004:415). O Conselho do Atlântico Norte e o Comitê de Planejamento de Defesa são instrumentos úteis à prevenção por serem espaços para a troca de informações atualizadas, já que raramente os aliados têm acesso à mesma informação, e também por servirem como fórum de consulta e negociação que levam eventualmente à formação de alianças ou harmonização de políticas com finalidade de facilitar a ação coletiva (Kriendler 2004:415). Outros órgãos da OTAN dão assistência a esses espaços de discussão e são responsáveis por prover informações especializadas e por recomendar a adoção de determinadas políticas ou estratégias: o Grupo de Coordenação Política, o Comitê Militar e o Comitê Político (Kriendler 2004:415-416).

A OTAN, assim como a União Européia, desenvolveu mecanismos para a prevenção de conflitos e administração de crises para lidar com Estados que, embora não sejam membros, são parceiros através de políticas cooperativas como a *Partnership for Peace* (1994)<sup>18</sup>, o *Mediterranean Dialogue* (1994), o *Euro-Atlantic Partnership Council* (1997), *South East Europe Initiative* (1999)<sup>19</sup>, o Conselho OTAN-Ucrânia (1997) e o Conselho OTAN-Rússia (2002). Há também mecanismos mais específicos, a exemplo dos que foram criados a partir das experiências nos Balcãs: o *Crisis Management Task Force* e o *NATO Crisis Response System*, consolidados em 1995 e em 2001 respectivamente.

Em 1995, depois da experiência na Bósnia, é criado o *Crisis Management Task Force*, a partir da necessidade de coordenar várias políticas de

---

renomeada para *European Union Monitoring Mission* que, segundo pode ter contribuído para evitar a escalada horizontal do conflito (Wouters e Naert 2004:42).

<sup>18</sup> **Partnership for Peace** (Disponível em: <<http://www.nato.int/issues/pfp/index.html>>. Acesso em: 14 fev. 2007. Vale destacar que a Macedônia passou a integrar o PFP em 26.11.1995 e a Sérvia só em 14.12.2006.

aconselhamento elaboradas pelos comitês especializados, de modo que não mais apresentassem dossiês fragmentados ao Conselho do Atlântico Norte e ao Secretário Geral. No caso específico da Bósnia, o instrumento multissetorial levou o nome de *Bosnia Task Force*. Em agosto de 2001, à época da assinatura do Acordo de Ohrid, que pôs fim à violência na Macedônia, o Conselho do Atlântico Norte criou o *NATO Crisis Response System* que, até 2006, havia sido parcialmente implementado (Kriendler 2004:424-426). Quando estiver em pleno funcionamento, o mecanismo aumentará a capacidade da Aliança de responder a tensões e conflitos armados, através de um amplo leque de opções políticas passíveis de serem adotadas em tempo mínimo e de maneira coordenada (Kriendler 2004:427).

Pelo exposto, verifica-se que os mecanismos de prevenção de conflitos presentes na estrutura da OTAN da década de 1990 não eram suficientes para envolver a organização no esforço de evitar a violência em massa na Macedônia, vez que tais instrumentos não foram desenhados para lidar com crises domésticas, a despeito da alteração no discurso predominante na organização desde 1991. O principal envolvimento “preventivo” da OTAN na Macedônia ocorreu durante a crise dos refugiados kosovares albaneses, no primeiro semestre de 1999, e está restrito à assistência humanitária, como será demonstrado no Capítulo 5. Apesar de direcionada a atender aos refugiados kosovares e não a evitar a escalada da violência na Macedônia, a OTAN contribuiu para conter a degradação da situação.

Os instrumentos tradicionais da OTAN têm sido gradualmente substituídos por outros mais eficientes para combater as ameaças contemporâneas, em um esforço de redesenhar o papel da organização no contexto contemporâneo. O discurso atual inclui a prevenção como uma das prioridades na remodelação do papel da organização mas, na prática, a OTAN não toma para si a tarefa de viabilizar a implementação de medidas preventivas. Essa postura condiz com o instrumental militar clássico, que é a ação dissuasiva na iminência do confronto armado ou logo após o início do mesmo, e não a antecipação e prevenção mais ampla de uma situação de violência armada. De toda forma, a OTAN esteve envolvida nos dois casos estudados, com objetivos e missões diferentes, e é relevante levantar alguns dos mecanismos que possibilitaram essa atuação.

---

<sup>19</sup> South East Europe Initiative. Disponível em:

### 3.5 As organizações não-governamentais (ONGs) e seus mecanismos de prevenção

O aparato institucional de atores não-estatais em muito difere do das organizações intergovernamentais, como também ocorre com a produção do discurso e com a forma de atuação. Os atores não-estatais com potencial para prevenção são, em regra, as ONGs, a mídia, o setor privado e grupos da sociedade civil organizada com base na etnia, no gênero, na religião ou outro tema. Este capítulo versa sobre a estrutura desses atores e, já que não há propriamente um arcabouço institucional que contribua para a prevenção nem na mídia nem no setor privado, esta parte focaliza apenas as ONGs.

A estrutura das ONGs está condicionada à sua *forma de atuação*, que pode ser categorizada entre: (i) ativismo, a exemplo da Anistia Internacional e da *Human Rights Watch*; (ii) coleta de informações e produção de relatórios com recomendações políticas, a exemplo do *European Centre for Minority Issues* e o *Council on Foreign Relations*; e (iii) trabalho de campo, a exemplo da *Search for Common Ground* e do *Carter Center*. Certas ONGs, como a *International Crisis Group*, desenvolveram uma estrutura híbrida que faz com que elas se encaixem em duas ou mesmo nas três categorias acima. Em seguida há detalhes sobre o mandato e a estrutura de quatro ONGs internacionais cuja atuação tenha sido relevante na Macedônia e/ou no Kosovo durante a década de 1990: *Human Rights Watch*, *Search for Common Ground*, *European Centre for Minority Issues* e *International Crisis Group*.

#### 3.5.1. **Human Rights Watch (HRW)**

Em 1978 um grupo de ativistas de direitos humanos dos Estados Unidos criou a *Helsinki Watch*, cujo objetivo era fiscalizar o cumprimento do Acordo de Helsinki. Nos anos seguintes, há a criação de comitês semelhantes, como o *Americas Watch*, para denunciar violações de direitos humanos na América Central, e o *Asia Watch*, cujo foco era denunciar as condições dos prisioneiros

políticos na China. Só em 1988 é fundada a *Human Rights Watch* (HRW), com a união dos três grupos.

A HRW tem por objetivo causar o constrangimento de autoridades governamentais ou intergovernamentais a respeito de violações de direitos humanos, não apenas para forçar a punição, mas também para evitar novas violações, o que pode ser considerado uma ação preventiva já que algumas dessas violações, a depender do contexto, podem desencadear um processo que levará à violência armada. Para tanto, adota o princípio da imparcialidade da denúncia e expõe as violações que ocorrem dos dois (ou mais) lados da situação. Sua metodologia engloba visitas a locais-chave e entrevistas com vítimas das violações, sendo o relatório amplamente divulgado na mídia e no *site* da HRW. As atividades da ONG são centralizadas na sede, em Nova Iorque, mas há equipes em outros países, que podem ser permanentes ou temporárias, a depender da necessidade de maior envolvimento.

### **3.5.2.**

#### ***Search for Common Ground* (SFCG)**

A *Search for Common Ground* (SFCG) foi fundada em 1982 por John Marks, diplomata e ex-funcionário do Departamento de Estado norte-americano. Nos primeiros anos de funcionamento, tal ONG adotou uma perspectiva adversativa na mediação de conflitos, aos poucos alterada para uma perspectiva cooperativa, de modo a provocar uma mudança sustentável de relações conflitantes. Há o fortalecimento da estrutura durante a década de 1990, com o aumento das tensões em várias áreas do globo. O compromisso com o longo prazo, aliado ao limite de recursos, fez com que a SFCG estabelecesse oito missões permanentes nos últimos dez anos em regiões de conflito atual ou em potencial: Ucrânia, Macedônia, Bósnia-Herzegovina, Libéria, Burundi, Angola, Jordânia e Faixa de Gaza (*European Platform for Conflict Prevention and Transformation* 1998:240).

A SFCG tem como princípio fundamental “compreender as diferenças e agir com base naquilo que é comum”, com o objetivo de influenciar e transformar o comportamento de indivíduos ou grupos na iminência de um conflito armado. Seus funcionários são treinados a utilizar 18 métodos tradicionais e não-

tradicionais de lidar com controvérsias, aprimorados com a experiência, que vão da mediação e facilitação até o emprego de mecanismos não-convencionais como o jornalismo com destaque às características comuns das partes, além de iniciativas nos setores de produção de programas de rádio/televisão, das artes/cultura e dos esportes (*site SFCG*<sup>20</sup>).

Sua principal contribuição dá-se pela via eletrônica, e é o que a diferencia da maioria das ONGs de prevenção. Em 1989 é criado o *Common Ground Productions*, uma divisão responsável por elaborar e produzir programas de rádio e televisão de médio e longo prazos de acordo com os princípios e objetivos da ONG. Na Macedônia, o programa de televisão *Nashe Maalo* (“Nossa Vizinhança”), criado pela SFCG em 1994 e veiculado em parceria com o canal de TV governamental de 1999 a 2004, envolveu boa parte da população e é considerado um elemento relevante para a prevenção da violência no país, como se verá no Capítulo 5 (Kornelija Cipuseva 2006<sup>21</sup>).

### **3.5.3. *European Centre for Minority Issues (ECMI)***

A *European Centre for Minority Issues (ECMI)* é uma instituição interdisciplinar fundada em 1996 por iniciativa dos governos da Alemanha e da Dinamarca, com objetivos de ser um centro de pesquisa e documentação especializado nas relações entre minorias e majorias na Europa. Uma vez que a questão das minorias, sobretudo étnicas, são o principal elemento dos conflitos contemporâneos na Europa, pode-se afirmar que a ECMI contribui para a prevenção de conflitos com a publicação de seus relatórios com informações sobre a situação *in loco* e análises sobre suas eventuais consequências. As atividades do centro não são restritas à produção de informação, mas também englobam elaboração de recomendações a governos e a organizações, além de parcerias com a comunidade acadêmica e a mídia.

A pesquisa no centro é limitada ao estudo da região européia e à metodologia de produzir informações transformáveis em políticas através da *practice-oriented research*. Subdivide-se em três linhas: (i) a consolidação de

---

<sup>20</sup> Disponível em: <[http://www.sfcg.org/sfcg/sfcg\\_toolbox.html](http://www.sfcg.org/sfcg/sfcg_toolbox.html)>. Acesso em: 14 fev. 2007.

<sup>21</sup> Em entrevista concedida à autora em abril/2006.

instituições democráticas que respeitem os direitos humanos e, sobretudo, as diferenças étnicas; (ii) a elaboração de mecanismos voltados para garantir o respeito às diferenças étnicas; e (iii) adoção de perspectiva construtiva na prevenção e administração de conflitos. A sede em Flensburg, Alemanha, tem um espaço físico onde ocorrem conferências e debates de acadêmicos e tomadores de decisão sobre os temas relacionados às linhas de pesquisa<sup>22</sup>.

#### **3.5.4. International Crisis Group (ICG)**

A *International Crisis Group* (ICG) foi criada em 1995 por um grupo de especialistas em política internacional descontentes da falta de resposta adequada por parte da “comunidade internacional” às crises do pós-Guerra Fria. Surge, portanto, com a ousada idéia de criar uma organização profissional que, por ser independente de governos, pudesse provocar atores políticos relevantes a evitar conflitos violentos que não eram originalmente de seu interesse (Gareth Evans 2004). A metodologia adotada para lidar com a prevenção alcança três dimensões: (i) análise da informação obtida em campo; (ii) prescrição de medidas apropriadas; (iii) e ativismo no alto nível da política.

Para alcançar seus objetivos e cumprir a metodologia, a ICG conta com duas categorias de equipe: há os que se deslocam para o local da instabilidade e há os que permanecem nas sedes para colaborar na análise e na publicação da informação e, especialmente, no *lobby* que cause impacto em oficiais de governo. Há atualmente treze escritórios regionais em lugares como a Jordânia, Paquistão, Indonésia, Kosovo e Coréia do Sul, com equipes de analistas que lidam com cerca de 50 crises. Os escritórios de *lobby* estão localizados na sede principal, em Washington DC, e nas subsidiárias, em Nova Iorque, Londres e Moscou<sup>23</sup>.

## **Conclusão**

À medida que mecanismos são adotados para viabilizar a adoção do conceito na prática, verifica-se a existência de dois limitadores, um estrutural e

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://www.ecmi.de/rubrik/1/about/>>. Acesso em: 14 fev. 2007.

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=208&l=1>>. Acesso em: 14 fev. 2007.

um operacional. A soberania é o limitador estrutural, que se apresenta de maneira paradoxal em relação à prevenção de conflitos: ao mesmo tempo em que define o quanto de poder será delegado às instituições intergovernamentais - hoje os principais atores de prevenção – para que criem mecanismos e implementem medidas de prevenção, é também a soberania que impede ou ignora tentativas mais incisivas de explorar a eficácia de políticas preventivas.

O limitador operacional é o mandato da organização, estabelecido *a priori* pelo interesse dos membros. O mandato restringe o objetivo da organização, as formas de ação e as regras para alteração da estrutura. Ademais, é o mandato que esclarece que papel terá a organização em um contexto de múltiplos atores intergovernamentais, como é a região da Europa. A maioria das organizações intergovernamentais que atuaram nos casos em estudo têm mais da metade de seus membros em comum. Embora esse não seja o escopo da tese, é relevante perceber que os membros comuns podem ou não seguir políticas semelhantes dentro das diferentes organizações, devido aos interesses que têm em relação ao mandato e ao papel que cumpre a organização em determinado contexto. Isso significa que não há uma evolução necessária na adoção de políticas que viabilizem a prevenção de conflitos, a despeito da existência de Estados-membros comuns. Como já existe uma organização com esse papel na Europa (a OSCE), é possível que a União Européia não venha a fortalecer seus mecanismos de prevenção - e menos ainda a OTAN.

Ambos os limitadores pareciam mais resistentes na década de 1990, quando as discussões sobre a concretização do conceito de prevenção eram incipientes e influenciaram o moldar da estrutura de cada organização envolvida nos casos sob análise. Por sua vez, a estrutura limitada, juntamente com interesses contingentes, determinaram em grande medida as fronteiras entre a ação e a omissão dos atores internacionais dos casos em estudo, como se pretende demonstrar nos capítulos seguintes.

A atuação das organizações não-governamentais, por sua vez, também apresenta limites estruturais e operacionais. O limite estrutural reside no restrito papel que as ONGs têm na política internacional. Por mais respeitada que seja a ONG, sua participação restringe-se ao nível da *low politics* ou da *soft law* – e, quando é convidada para participar de mesas de negociações formais, muitas vezes têm a função limitada ao fornecimento de informações. Em termos

operacionais, às ONGs faltam recursos para implementar projetos com eficiência e de acordo com suas missões, além de lhes serem inviáveis meios de coerção para fazer valer suas decisões. As ONGs de atuação mais incisiva, que se envolvem na situação *in loco* com análises políticas profundas, encontram um outro limitador para sua atuação na soberania do Estado em cujo território fazem seu trabalho. Ainda assim, a despeito dos limites à sua ação, ou justamente por causa desses limites, algumas ONGs participaram da dinâmica da prevenção de conflitos nos casos do Kosovo e da Macedônia durante a década de 1990, como se pretende demonstrar a seguir.