

5

A prevenção estrutural e multissetorial no Kosovo e na Macedônia: o sociograma de cada crise

“Conflict, including ethnic conflict, is not unavoidable but can indeed be prevented. This requires, however, that the necessary efforts are made. Potential sources of conflict need to be identify and analysed with a view to their early resolution, and concrete steps must be taken to forestall armed confrontation”.

(Max van der Stoel, Alto Comissário para as Minorias Nacionais da OSCE, 1994).

O contexto de *crise* geralmente expõe uma janela de oportunidade que permite a inserção de idéias que influenciam o decorrer dos eventos. Também tende a favorecer a promoção das agendas particulares de atores internacionais e domésticos, sejam elas em direção à deterioração das relações entre as partes ou em direção à canalização do conflito para a via política (Annika Björkdahl 2002:65). Nesse “período de gestação” as oportunidades são geradas por um evento, programado ou não, mas também podem decorrer da dinâmica do próprio conflito. De uma maneira ou de outra, são apenas portas; pode-se ser convidado a entrar, pode-se bater na porta e pedir licença ou, ainda, pode-se derrubar a porta e adentrar o espaço (Zartman 2005:12). Tais situações críticas, com desafios internos e externos, e a reação internacional a cada uma delas serão analisadas no presente capítulo, de modo a destacar quando e como as janelas de oportunidade foram exploradas pelos atores internacionais nos casos em estudo.

Durante cerca de 10 anos (de 1992 a 2001), a Macedônia enfrenta três grandes crises. Na resposta a cada uma delas, identifica-se a prevalência de tentativas de prevenção da violência em larga escala implementadas por atores internacionais, tendo havido interação destes com os atores domésticos partidários da idéia de evitar a guerra. As crises mais intensas da Macedônia ocorrem em (i) 1992/1993; (ii) 1999; e (iii) 2001. No Kosovo também é possível identificar três grandes crises durante semelhante período (de 1989 a 1999), em que os momentos de maior intensidade, geralmente antecedidos por janelas de oportunidade para ação, são os seguintes: (i) 1989-1992; (ii) 1997/1998; e (iii) 1999. A análise

sistemática das três crises expõe a relação entre os dois casos, sobretudo entre a 3ª crise do Kosovo (1999) e as duas últimas crises da Macedônia (1999 e 2001).

	1ª crise	2ª crise	3ª crise
Kosovo	1989-1992	1997/1998	1999
Macedônia	1992/1993	1999	2001

O exame do passado a partir do presente é complexo e perigoso, por sujeitar tanto a autora e como o leitor a interpretações que talvez não fossem possíveis à época em os eventos ocorreram. Zartman sustenta que a história tem autoridade mas que sempre há razões para explicar por que determinadas alternativas são implementadas em detrimento de outras. Cada ação resulta de escolhas e de decisões específicas, de ações ou omissões em determinado período de tempo, o que deve ser analisado dentro do contexto das alternativas existentes à época em que a decisão foi tomada (Zartman 2005:3). Assim, para minimizar a parcialidade do julgamento *ex post facto*, cada crise será analisada dentro de seu contexto.

O foco deste trabalho é a intervenção de atores *externos* em disputas de interesse que envolvam elementos *domésticos*. Porém, convém assumir a relevância dos atores domésticos para a implementação do que é negociado e planejado. As partes do conflito podem ou não aproveitar as janelas abertas, mas a transformação do rumo de um conflito muitas vezes depende da assessoria, facilitação ou mediação de um ator externo. Assim, I. William Zartman sugere que “as partes de um conflito precisam de ajuda. Elas estão muito envolvidas com a condução da situação conflitiva para serem capazes de enxergar as necessidades e oportunidades de saída, a menos que alguém as auxilie a fazê-lo” (Zartman 2005:13)¹.

Tal espaço para ação, com conseqüências positivas ou negativas, será acobertado pelo presente capítulo, que se restringe às oportunidades de ação disponíveis a atores internacionais e que foram ou não por eles aproveitadas durante o seu envolvimento na situação de crise. O foco deste capítulo está na descrição e análise das oportunidades para mudança oferecidas pelas crises e na resposta internacional a cada uma delas (ver Tabela 5, em anexo). Ainda assim, serão destacadas eventuais ações internacionais realizadas nos períodos entre-

¹ Tradução livre de: “Parties at conflict need help. They are too taken up with the business of conducting conflict to see the need and opportunities for a way out, unless someone helps them” (Zartman 2005:13).

crises sempre que isso reforçar o argumento de que houve omissão durante o melhor momento para a intervenção (ou seja, durante a crise), com o objetivo de diferenciar as oportunidades perdidas das oportunidades aproveitadas.

Diferente de outros casos de sucesso relativo na prevenção de conflitos armados da década de 1990 – a exemplo das crises na Eslováquia/Hungria (1992-1994), Estônia/Rússia (1993) e Guatemala (1993) –, a prevenção na Macedônia envolveu esforços de variados atores, atuando em diferentes níveis, através da implementação de diversos instrumentos preventivos (Lund 2000:23-24; Wallensteen e Möller 2003:17; Miall *et alli* 1999:98). O caso do Kosovo, por sua vez, além de não ter sido foco de aplicação de diferentes instrumentos de prevenção, também não contava com a ampla rede de atores externos, como ocorre na Macedônia (Ackermann 1999:165), e menos ainda com a vontade política de atores relevantes domésticos ou internacionais.

No capítulo anterior, foram destacados os acontecimentos do século XX que contribuem para a formação da mentalidade e da dinâmica inter-partes que domina as relações no Kosovo e na Macedônia durante a década de 1990. O presente capítulo esboça o contexto da região nos anos 1990, com referência explícita a eventos anteriores apenas quando necessário. Confere-se destaque aos atores internacionais que, em menor ou maior escala, participaram da tentativa de prevenção da violência no Kosovo e na Macedônia. Com isso, elabora-se um sociograma de atores e ações, ressaltando o que foi feito e o que foi abandonado.

5.1 Kosovo – 1ª crise (1989-1992)

O contexto da 1ª crise do Kosovo (1989-1992)

Desde a criação da Iugoslávia, no pós-Segunda Guerra, apesar das desigualdades e dos frequentes protestos por parte dos kosovares albaneses, as relações entre sérvios e albaneses no Kosovo foram administradas em grande medida pela via institucional, quase sempre sem o uso da força. Até então, os *status* jurídicos do Kosovo e o da Macedônia perante a federação iugoslava eram similares, consideradas por alguns como sendo “basicamente os mesmos” (Väyrynen 2003:56). A escalada da 1ª crise no Kosovo tem início com a chegada

de Slobodan Milošević à presidência da República Sérvia, em dezembro de 1987. Em 1989 recebem pinceladas agressivas as divergências e as percepções dominantes entre sérvios e albaneses do Kosovo. Em janeiro daquele ano, a situação política do Kosovo dentro do contexto iugoslavo é modificada quando a Assembléia Sérvia retoma o debate sobre a proposta de emenda constitucional para suspender a autonomia do Kosovo: a Sérvia passaria a ter controle sobre a polícia e os tribunais, e passaria a elaborar políticas sócio-econômicas, educacionais e lingüísticas na província. O recrudescimento dos discursos e a expectativa de suspensão da autonomia kosovar levam à greve dos mineiros de Trepca, de fevereiro de 1989 – a primeira de outras greves e manifestações públicas pela não-reversão da situação garantida pela constituição iugoslava de 1974. Depois de 8 dias, o governo sérvio ordena a prisão dos grevistas (Howard Clark 2000:xvi, BASIC 2000). Em março, a Assembléia Kosovar reúne-se para discutir as alterações constitucionais que suspenderiam a autonomia enquanto tanques de guerra concentram-se ao redor do prédio para conter os manifestantes. Ao fim da reunião, as emendas são declaradas aprovadas, ainda que sem o mínimo legal de 2/3 dos deputados presentes, já que a maioria se absteve de votar. Na semana seguinte, em 28.03.1989, as emendas são ratificadas pela Assembléia Sérvia, ato que finalmente suspende a autonomia do Kosovo tal como concedida pela Constituição Iugoslava de 1974 (ICTY 1999, BASIC 2000, ICG 1998:10).

As manifestações em várias cidades do Kosovo não conseguem reverter o processo que não só retira a autonomia da província, mas que também concede a Milošević 4 votos no conselho da Presidência da Iugoslávia, graças ao fato de o cargo por ele exercido deter a representação formal de 4 entidades políticas iugoslavas com direito a voto nas instituições centrais: Sérvia, Montenegro, Kosovo e Vojvodina. A repressão policial aos protestos dos kosovares albaneses produz 100 mortos no mês de abril de 1989 e as prisões em massa de intelectuais, oficiais e diretores de empresas passam a ser sistemáticas, com objetivos de neutralizar a liderança, desmobilizar a população e frear a organização de protestos por conta da suspensão da autonomia (BASIC 2000). A partir de então, a questão do Kosovo vem sendo tratada pelos sérvios como assunto doméstico, o que é reforçado pela negação das tentativas do que eles alegam ser a internacionalização do problema (Barbara Delcourt 1999:282).

No mesmo ano, em dezembro, como resposta à escalada da repressão do governo sérvio, líderes kosovares albaneses fundam a Liga Democrática do Kosovo (LDK - *Lidhjes Demokratike te Kosoves*), presidida por Ibrahim Rugova. A estratégia da LDK consistia no duplo exercício de constituir uma sociedade paralela e de internacionalizar a questão do Kosovo, o que formaliza o período de quase uma década de resistência pacífica, perdendo força e credibilidade a partir de 1997 (de Vrieze 2002:290). É desenvolvido no Kosovo um “Estado paralelo”, também chamado de “sociedade paralela” ou “contra-sociedade”, com partidos políticos, sindicatos, associações humanitárias, organizações de direitos humanos, sistemas paralelos de educação, saúde, cultura e informação (Muhamedin Kullashi 1999:56, William O’ Neill 2002:22, de Vrieze 2000:290). A “sociedade paralela” kosovar assume a necessidade de organizar uma oposição pacífica, e não “passiva”, à repressão proveniente de Belgrado, o que pode ser interpretado como uma tentativa unilateral de prevenção da violência direta em maior escala.

Há quem diga que a resistência não-violenta teria ocorrido, no princípio, de maneira não sistemática e não organizada, sendo resultado de atos autônomos de vários segmentos institucionais e não um projeto consciente da liderança política em ascensão (Besnik Pula 2004:797). De uma maneira ou de outra, depois de alguns meses, as instituições envolvidas no movimento passaram a estar formalmente vinculadas à coordenação da LDK e sob a liderança de Rugova.

A sociedade paralela começa a ser organizada em 1989 não somente por causa da retirada da autonomia do Kosovo, mas também devido às políticas discriminatórias e repressoras das autoridades sérvias. A advogada kosovar Nekibe Kelmendi fez uma análise das 32 leis e dos mais de 470 decretos aprovados pelo governo da Sérvia que, entre 1990 e 1992, alteravam a autonomia dos albaneses do Kosovo através de um tratamento discriminatório, explicitamente baseado no componente étnico. Entre as políticas repressoras, são mencionadas a demissão em massa de albaneses de cargos públicos, a transferência da polícia e do sistema judicial para a estrutura da Sérvia, o fechamento e/ou a submissão de órgãos da mídia albanesa ao controle de Belgrado, as alterações formais no currículo escolar kosovar para suprimir a língua albanesa e modificar o conteúdo nos moldes do currículo de Belgrado, entre outros abusos (Clark 2000:71-72, Pula 2004:806).

Em julho de 1990, os deputados kosovares albaneses declaram a independência da República do Kosovo dentro da estrutura da Federação da Iugoslávia e, em 07.09.1990, promulgam a nova constituição na reunião da Assembléia kosovar em Kaçanic (de Waele e Gjeloshaj 1999:22, Weller 1999:64-65, Clark 2000:pxvi). Em 28.09.1990, a República Sérvia promulga sua nova constituição e reafirma a submissão do Kosovo às autoridades sérvias (Marc Weller 1999:62). Assim, a Sérvia ignora a declaração de independência e a constituição kosovar, sendo a Albânia o único Estado a reconhecer formalmente a independência do Kosovo, embora tenha se mostrado disposto a rever sua posição caso necessário (Clark 2000:90, ICG 1998:10; BBC 1999).

O reconhecimento da independência por outras entidades políticas formadoras do sistema de Estados é essencial para fazer valer o princípio da soberania moderna e a regra da não-intervenção. Somente o caso concreto pode demonstrar se o reconhecimento diplomático por várias unidades do sistema é um instrumento de prevenção de conflitos ou se torna a situação ainda mais complicada e favorece a erupção da violência armada (Gabriel Munuera 1994). No caso kosovar, o não-reconhecimento da “República do Kosovo” foi parte da percepção dominante entre atores políticos internacionais de manter intacta a integridade territorial das ex-repúblicas iugoslavas. Isso *não* serviu como instrumento de prevenção de conflitos no caso kosovar, mas também *não* levou à violência armada, pelo menos não nos primeiros anos. A reação dos kosovares foi pacífica, tanto à retirada da autonomia como à ausência de reconhecimento diplomático do *status* da “República do Kosovo”, pelo menos no curto prazo: provoca-se o ingresso de tal entidade, em 1991, na Organização das Nações e Povos Não-Representados² e, principalmente, a criação de instituições e de um governo *de facto* como se verá adiante. A ausência de reconhecimento também deixa evidente a falta de consenso entre atores internacionais relevantes em se envolverem de maneira mais incisiva em uma região que, até então, era um único Estado: a República Socialista Federal da Iugoslávia. Tal omissão torna-se relevante após cerca de 2 anos, quando os EUA e parte da Comunidade Européia, provocada pela Alemanha, reconhecem a independência da Croácia, da Eslovênia e da Bósnia em 27.04.1992. Logo depois, a Sérvia e Montenegro, entidades

remanescentes da República Socialista Federal da Iugoslávia, unem-se sob o nome e a estrutura da República Federal da Iugoslávia, o que também vem a ser internacionalmente reconhecido.

Depois da declaração da independência da “República do Kosovo”, começam os preparativos para eleições parlamentares e presidenciais, que ocorrem com sucesso. Os kosovares sérvios, a quem estavam garantidos 14 dos 130 assentos na assembléia kosovar, boicotam o evento. Após obter a maioria dos assentos na assembléia, a LDK tem seu líder, Ibrahim Rugova, declarado como o novo presidente do Kosovo (ICG 1998:10). Rugova é conhecido internacionalmente como o líder albanês que utiliza e estimula métodos não-violentos para o alcance da independência (William O’Neill 2002:21, Lubonja 1999:31). O líder pacífico alcança certo nível de legitimidade no plano internacional graças ao contexto predominante na época, favorável à não-violência: a queda do muro de Berlim sem maiores complicações, o fim do comunismo na Europa, o sucesso do movimento não-violento na Polônia, a conquista da independência dos Estados bálticos (Lituânia, Letônia e Estônia), entre outros (ICG 1998:11). Assim, no caso do Kosovo, havia a ingênua crença entre as principais potências ocidentais de que os métodos não-violentos dos albaneses levariam à independência da província sem derramamento de sangue, crença que se percebe em estratégias internacionais confusas e não incisivas até o fim da década de 1990. Tal crença, juntamente com a falta de interesse e a falta de *status* soberano, são três dos fatores que explicam mas não justificam a omissão de atores internacionais no processo de prevenção da violência no Kosovo.

Apesar do esforço de boa parte da população em seguir a liderança pacifista, o processo não rende os frutos desejados - não garante a independência ao Kosovo e não consegue internacionalizar a questão. Ainda assim, durante alguns anos, não se pode negar o sucesso dos líderes albaneses e da população em manter uma estratégia que evitou não apenas a guerra, mas também a submissão dos albaneses ao regime sérvio (Clark 2000:95).

² UNPO – Unrepresented Nations and Peoples Organization. Disponível em: <http://www.unpo.org/member_profile.php?id=32>. Acesso em: 05 jan. 2007.

A 1ª crise do Kosovo e a resposta internacional (1989-1992)

Está pendente até o presente momento a questão do *status* do Kosovo e o grau de autonomia a ser garantido enquanto entidade política localizada dentro - ou fora - de um território sérvio. Ao longo da década de 1990, devido à polarização dos argumentos e à submissão formal do Kosovo à soberania sérvia, a ação internacional na província, já limitada pela falta de interesse político, fica restrita a questões menos sensíveis, embora não menos relevantes, a exemplo da educação, que se tornou a principal bandeira da resistência pacífica kosovar.

Convém ressaltar as oportunidades de ação que tiveram atores internacionais tradicionais ou não-tradicionais, para tentar compreender o fracasso da prevenção no Kosovo. Durante a década de 1990, a maioria dos atores tradicionais elaboradores da agenda de segurança mantiveram uma política incoerente e ambígua para o Kosovo: não admitiam a secessão da província por conta da integridade territorial sérvia – seja por métodos pacíficos, seja pela via violenta - mas também não pretendiam tolerar a integração do Kosovo à Sérvia feita à base da repressão, o que daria apoio e legitimidade ao discurso de Milošević (Zartman 2005:166, Clark 2000:89).

No período pré-1992, os líderes do Kosovo contavam com dois tipos de apoio no plano internacional: a diáspora albanesa e alguns atores com autoridade moral que condenavam os abusos de direitos humanos (Clark 2000:89). Embora a autoridade moral desses atores conferisse legitimidade à demanda dos kosovares albaneses, atores internacionais tradicionais de segurança não se sensibilizaram pela causa da auto-determinação e, portanto, não mobilizaram recursos nem exploraram interesses em prol da luta pacífica no Kosovo. Tais atores de segurança limitaram-se à retórica, com a repetição de palavras de conforto e de apoio ao movimento não-violento.

A diáspora envolvia-se com a disseminação de informações, com *lobby* e arrecadação de fundos em sociedades e governos que poderiam agir de maneira mais incisiva na situação do Kosovo, sobretudo dentro dos Estados Unidos. Em outubro de 1986 havia cerca de 350 mil albaneses nos Estados Unidos, que criaram a *Albanian-American Civic League* (Clark 2000:89). Esta instituição promoveu, por exemplo, em abril de 1990, encontros de Ibrahim Rugova e outros líderes kosovares, como Veton Surroi, com congressistas norte-americanos a

respeito das violações de direitos humanos em território kosovar. Até 1993, o líder da minoria republicana Robert Dole teria visitado o Kosovo algumas vezes, tendo enviado observadores para as eleições paralelas ali realizadas (Clark 2000:89). Vê-se que, apesar dos esforços da diáspora, a questão continuava às margens da política de segurança tradicional.

Há tentativas de mobilização por parte de atores internacionais tradicionais para lidar com a questão do Kosovo no início da década de 1990. As iniciativas são pontuais e foram pouco ou nada exploradas ao longo dos anos, seja por falta de interesse estratégico, seja pelo fato de o Kosovo estar juridicamente submetido à soberania da Sérvia, que buscava impedir a internacionalização da questão (Stefan Troebst 1999:31). Os esforços de lidar com a questão do Kosovo por parte de atores internacionais são destacados abaixo. Vê-se que a maioria das iniciativas restringe-se a condenar a violação de direitos humanos e, assim, não discutem questões políticas e de segurança mais amplas (de Vrieze 2002:289).

5.1.1. Comunidade Européia – Parlamento Europeu (PE)

Durante a primeira crise no Kosovo (1989-1992), há pouco ou nenhum envolvimento da Comunidade Européia na situação. Destaca-se uma pequena porém significativa ação do Parlamento Europeu (PE) por esta ter sido a primeira atuação formal de um ator internacional direcionada para a questão do Kosovo. Em 13.04.1989 é aprovada a 1ª resolução do PE que versa sobre a violação de direitos humanos no Kosovo. Em dezembro de 1991, o PE concede a Adem Demaçi o *Prêmio Sakharov pela liberdade de pensamento*³ e, com isso, Demaçi se torna o primeiro albanês a proferir um discurso no Palácio da Europa, em Estrasburgo, França (Clark 2000:90).

³ O Prêmio Sakharov é criado em 1988 pelo Parlamento Europeu e é anualmente atribuído a pessoas ou organizações que lutam contra a opressão e a intolerância e que promovem direitos humanos e valores democráticos (<http://europa.eu/50/across_europe/071212_pt.htm>, acesso em: 16 fev. 2007).

5.1.2.

Comunidade Européia - Conferência Internacional sobre a ex-Iugoslávia

Em 07.09.1992, após a reorganização dos Bálcãs com o início das guerras da Croácia e da Bósnia, e a formação de cinco novas repúblicas soberanas e independentes⁴, é organizada sob os auspícios da Comunidade Européia uma conferência internacional de paz sobre a Iugoslávia. Criada para compor soluções (ocidentais) para a crise balcânica do pós-Guerra Fria, o mecanismo se assemelha às conferências que marcaram a história da Iugoslávia no século XX⁵ (Zartman 2005:141). Na reunião de Londres de 25 e 26.08.1992, ela é convertida na Conferência Internacional sobre a ex-Iugoslávia (ICFY), presidida em conjunto pela Comunidade Européia e pela ONU. A questão do Kosovo é brevemente discutida no primeiro dia do encontro porque dominaram a agenda *outras* questões voltadas para minorias, sobretudo na Bósnia, onde o conflito armado havia começado meses antes. Segundo Marc Weller, a delegação do Kosovo não pôde participar do evento mas recebeu autorização para ficar em uma sala separada, situada ao lado do salão de conferências, de onde poderia observar os procedimentos (Weller 1999:29).

5.1.3.

ONU – órgãos e agências com preocupações humanitárias

As resoluções adotadas por órgãos e agências do sistema ONU restringiram-se a condenações pelas políticas repressoras do governo sérvio aos albaneses do Kosovo. As resoluções de tais órgãos não são obrigatórias aos Estados-membros, mas não raro contêm um apelo moral e político e, por isso, são uma tentativa de incluir na agenda internacional determinadas questões. Só na segunda metade de 1992 são adotadas as primeiras de uma série de futuras resoluções sobre a precariedade da situação de direitos humanos no Kosovo,

⁴ Eslovênia, Croácia, Bósnia-Herzegovina, Macedônia e República Federal da Iugoslávia, composta por Sérvia e Montenegro.

⁵ As conferências de Versailles (1918) e de Ialta (1944) têm grande impacto na Iugoslávia. A de Berlim (1878), ainda no século XIX, reorganizou parte do então território da Sérvia.

produzidas pela Comissão de Direitos Humanos, pelo Comitê de Direitos Humanos e pela Assembléia Geral (Weller 1999:125/133/141, Clark 2000:90)⁶.

5.1.4.

A influência da política doméstica e a ação das grandes potências

No encontro de Londres de 1992 acima mencionado, o embaixador alemão Geert Ahrens cria o Grupo Especial sobre o Kosovo, com o objetivo de mediar o diálogo entre representantes sérvios e albaneses, o que só foi possível graças à janela de oportunidade criada pelo recém-empossado primeiro-ministro iugoslavo Milan Panić⁷ (BASIC 2000, Troebst 1999:45). Vale lembrar que, na época, a Iugoslávia já era composta por apenas Sérvia e Montenegro, e as duas províncias sérvias de Kosovo e Vojvodina. Panić é sérvio emigrado aos Estados Unidos, onde presidia uma empresa farmacêutica com sede na Califórnia, a *ICN Pharmaceuticals*. Ao voltar para Belgrado, Panić adquire a principal empresa farmacêutica da Iugoslávia (*Galenika*). Em um exemplo moralista do que estaria por vir, oferece participação nos lucros a seus empregados e faz promessas de revitalizar a fragilizada economia sérvia através do capitalismo norte-americano. A entrada do capital estrangeiro em Belgrado e uma possível ponte com os EUA e com a Europa através de Panić fazem com que Milošević o convide para servir como seu primeiro-ministro (Ramet 2001:9). São seus fortes vínculos políticos com os Estados Unidos que fazem com que Panić, enquanto primeiro-ministro, assuma explicitamente os compromissos de distanciar-se da via militar para resolver o problema do Kosovo e de convencer Milošević a renunciar ao poder.

Enquanto esteve em Londres em agosto de 1992, Panić ofereceu a Rugova o retorno ao *status quo ante-1989* e, em outubro do mesmo ano, ordenou a libertação do Ministro da Educação kosovar, Rexhep Osmani, a fim de que iniciassem negociações sobre a educação kosovar albanesa (Troebst 1999:45). A Milošević, por sua vez, Panić teria oferecido o cargo de direção do recém-inaugurado banco iugoslavo-americano, sediado na Califórnia. Milan Panić tenta negociar com três atores relevantes a retirada de Milošević do poder, ou mesmo

⁶ *Comissão de Direitos Humanos*: Resolução 1992/S-1/1 (14.08.1992) e Resolução 1992/S-2 (01.12.1992); *Comitê de Direitos Humanos*: comentários sobre a ex-Iugoslávia (28.12.1992); *Assembléia Geral*: Resolução 47/147 (18.12.1992).

⁷ A posse de Panić ocorreu em 14.07.1992.

de levá-lo à prisão: o Secretário de Estado norte-americano, Lawrence Eagleburger, o presidente iugoslavo, Dobrica Cosić, e o general iugoslavo Zivota Panić. A dificuldade em obter apoio político dos EUA para retirar Milošević de cena faz com que Panić decida concorrer com ele nas eleições presidenciais do fim de 1992. Os aliados de Milošević criam empecilhos técnicos à sua candidatura e fomentam a idéia de bloquear a ação política de Panić com um voto de censura. Em dezembro de 1992, por fim, Panić consegue concorrer às eleições presidenciais sérvias mas é Milošević quem obtém a maioria dos votos⁸. Por ironia, as eleições são perdidas por Panić devido ao boicote dos kosovares albaneses, o que lhe retira cerca de 25% de seu eleitorado (Ramet 2001:10, BASIC 2000). Após a queda de Panić, na primeira metade de 1993, diminuem de maneira drástica as chances de diálogo internacional e de prevenção da escalada do conflito armado.

A mudança na Presidência dos Estados Unidos também é um fator interno a ser destacado, por contribuir para o encerramento da janela de oportunidade para a ação preventiva das grandes potências durante a 1ª crise do Kosovo. No fim de dezembro de 1992, George Bush faz uma ameaça a Milošević, através de um aviso conhecido por *Christmas Warning*, segundo o qual os Estados Unidos agiriam unilateralmente - sem apoio europeu - caso Milošević iniciasse o conflito no Kosovo ou na Macedônia, ou caso enviasse o Exército da Nação Iugoslava (JNA, do sérvio *Jugoslovenska Narodna Armija*) para promover a fuga de refugiados bósnios para os Estados vizinhos (BASIC 2000). O recém-empossado democrata Bill Clinton renova a ameaça em fevereiro de 1993, mas a chance de a ameaça se concretizar no governo Clinton é quase nula, devido ao respeito ao princípio da soberania, e Milošević a incorpora em seus cálculos (Clark 2000:89, Zartman 2005:165). De qualquer maneira, o bastão norte-americano permanece como linha mestra da política externa de Clinton para a região até a escalada do conflito do Kosovo em Drenica, no início de 1998, caracterizando o fracasso desta ameaça de longo prazo.

⁸ O resultado final deu 56,32% dos votos válidos a Milošević, contra 34,02% recebidos por Panić. No Parlamento, o Partido Socialista de Milošević, juntamente com o Partido Radical, foram os principais ganhadores, obtendo 101 e 73 assentos respectivamente (Sabrina P. Ramet 2001:10).

5.1.5. OSCE - Alto Comissário para Minorias Nacionais (ACMN)

Há tentativas de envolvimento da Conferência/Organização para Segurança e Cooperação (OSCE a partir de 1995) na região desde os primeiros sinais de tensão, o que faz desta uma das primeiras organizações internacionais com atuação na área de segurança a inserir na agenda o debate sobre o Kosovo (Troebst 1998:35, Clark 2000:91). Apesar das limitações institucionais, nos anos 1990 a CSCE/OSCE enviou ao Kosovo o Alto Comissário para Minorias Nacionais (ACMN) e a Missão de Verificação do Kosovo (KVM – *Kosovo Verification Mission*), ambos com objetivos oficiais de evitar a escalada da violência. A discussão da KVM, ocorrida entre novembro/1998 e junho/1999, será feita junto com a análise da 2ª crise kosovar.

Como já mencionado, o cargo de ACMN é criado em 10.07.1992 pela Cúpula de Chefes de Estado e de governo da CSCE em Helsinki, Finlândia, e tem mandato para prover informações e sugerir ações no estágio inicial de tensões que envolvam minorias nacionais com potencial para se transformar em conflito armado na região da CSCE/OSCE⁹. O primeiro Alto Comissário, o ex-Ministro de Estado holandês Max van der Stoel, é nomeado em dezembro de 1992 e toma posse em janeiro de 1993. A melhor janela de oportunidade para a ação internacional no Kosovo já está fechada nesse momento mas, mesmo assim, van der Stoel envolve-se de maneira ativa com questões educacionais no Kosovo e consegue provocar a mediação de um acordo sobre educação entre Milošević e Rugova em setembro de 1996¹⁰, quando as violações de direitos humanos contra os albaneses do Kosovo já eram inegáveis (Clark 2000:xviii). Na época havia esperanças de que novos passos seriam dados na direção da maior cooperação entre as partes, ainda que em questões não-essenciais, mas as divergências de interesses e de comportamento eram cada vez maiores, dificultando mesmo a implementação do restrito acordo (van der Stoel 2006).

As questões mais sensíveis para as partes do Kosovo não puderam ser tratadas por van der Stoel por conta das restrições de seu mandato. Os exemplos

⁹ Decisões da Cúpula de Helsinki, n.23, p. 5. Disponível em: <http://www1.osce.org/documents/mcs/1992/07/4046_en.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2007.

¹⁰ O acordo previa a reabertura das escolas e das universidades do Kosovo para os estudantes albaneses.

de ação limitada são do próprio van der Stoel, em entrevista: pelo lado albanês, certa vez Rugova disse-lhe que não seria possível discutir o futuro do Kosovo com o ACMN porque os kosovares albaneses não seriam uma “minoría nacional” e sim uma nação. Isso fez com que van der Stoel, em uma engenharia institucional, recebesse “nova missão”: iria como “enviado pessoal do Presidente-em-Exercício da OSCE”, e não mais como Alto Comissário. Porém, nesse momento é Milošević quem passa a não aceitar van der Stoel com tal cargo, pelo fato de a Sérvia não ser membro da organização (van der Stoel 2006)¹¹.

Os esforços do ACMN também são esvaziados pela falta de interesse de Milošević em relação à internacionalização da situação do Kosovo e ainda pela intolerância da luta pela independência por parte dos albaneses. A OSCE e o ACMN tinham interesse explícito em promover a prevenção da violência: (i) o cargo do ACMN havia acabado de ser criado na estrutura da OSCE, na mesma época em que se dá polarização das partes no Kosovo; (ii) o ACMN tem mandato exclusivo para a prevenção de conflitos em seu estágio mais incipiente, sempre que houver tensões entre minorias nacionais em região que possa afetar a estabilidade de Estados-membros; e (iii) van der Stoel, enquanto Alto Comissário, visitou diversas vezes Pristina e Belgrado durante a década de 1990 demonstrando seu envolvimento pessoal e *in loco*. Ou seja, havia o discurso favorável à prevenção proveniente deste ator internacional e também a estrutura de prevenção por parte do ACMN. Ainda assim, van der Stoel não conseguiu interferir de maneira mais incisiva nas divergências entre as partes no Kosovo na época em que a violência ainda não havia se alastrado pela região por falta de terreno fértil.

5.1.6.

OSCE - Missão de Longa Duração no Kosovo, Sandžak e Vojvodina

Em Genebra, em julho de 1991, já existem indicadores quanto à escalada da violência do Kosovo, vislumbrados por um grupo de especialistas em minorias nacionais. Em reunião organizada pela CSCE/OSCE, tais especialistas criticam a ação militar da Iugoslávia e da Sérvia na Eslovênia, destacando que o

¹¹ Fonte: <<http://www.ub.es/solidaritat/observatori/iugoslau/analisi/actors.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2007. O fato de Milošević aceitar a presença do ACMN reflete a independência deste órgão em relação à OSCE. Então, Milošević sabia que questões menores e possivelmente não-substanciais seriam debatidas pelo ACMN e que isso não comprometeria seus interesses.

nacionalismo e a demanda por auto-determinação por parte da minoria sérvia poderiam gerar conseqüências no Kosovo (Troebst 1998:35). Assim começam os debates sobre minorias iugoslavas na CSCE/OSCE. Na prática, para investigar as violações dos direitos das minorias, em maio de 1992, foi enviado ao Kosovo, Sandžak e Vojvodina um grupo de observadores da CSCE/OSCE na chamada Missão Fleiner-Gerster. Após a divulgação do relatório, em 10.06.1992, o Comitê de Altos Oficiais da CSCE cria uma comissão para preparar recomendações sobre o papel que a CSCE poderia ter na Iugoslávia, de modo a evitar a violência e restabelecer a ordem e o respeito aos direitos humanos (Troebst 1998:36).

A missão seguinte tem prazo mais longo, graças à recomendação dos EUA sobre a necessidade de presença internacional permanente no Kosovo, em Sandžak e em Vojvodina, e pela possibilidade de aumentar a cooperação com autoridades dessas províncias e de Belgrado (Troebst 1998:36). Os participantes da missão são enviados ao local entre 8 e 11.09.1992, na mesma época em que o diplomata norte-americano, Robert Frowick, chegava à Macedônia para dar início à CSCE *Spillover Monitor Mission to Skopje* (CSCE/OSCE 2007:25).

Ainda naquele mês, em 26.09.1992, uma correspondência de dois membros norte-americanos da missão, Robert Norman e Peter Mulrean, para o chefe da missão e diplomata norueguês Tore Bøgh revela pertinentes detalhes sobre a polarização das partes, apesar da expectativa positiva:

“Em 24-25 de setembro, os membros da Missão de Longa Duração da CSCE encontraram-se em Pristina, Kosovo, com líderes da oposição albanesa e do governo da República Sérvia no Kosovo. Ambos os lados demonstraram interesse no diálogo. Ficou claro, porém, que de agora em diante eles se encontram em posições opostas no que se refere às questões políticas fundamentais sobre o *status* do Kosovo na Sérvia.

Há alguma esperança de evolução no processo sobre o sistema educacional. (...) O governo federal na semana passada propôs um plano de 14 pontos para os albaneses para solucionar a crise educacional. Os líderes albaneses nos revelaram que a estrutura política desta proposta é inaceitável – inclui uma cláusula de que o Kosovo é parte integral da Sérvia e se refere aos albaneses como um grupo minoritário – mas há pontos em que ainda é possível negociar. (...). Oficiais da República Sérvia prometeram cooperação total com a missão da CSCE, e ofereceram um convite para visitarmos prisões, hospitais, instituições policiais, fábricas, etc. (...)”¹².

¹² Tradução livre de: “On September 24-25, members of the CSCE Mission of long duration met in Prishtina, Kosovo, with leaders of the Albanian opposition and the Serbian Republic Government in Kosovo. Both sides expressed a willingness to engage in dialogue. It was clear, however, that for now they are entrenched in diametrically opposed positions on the fundamental political questions of the status of Kosovo in Serbia. There is some hope as to developing dialogue on the current stand-off in the education system. Teaching of an Albanian

Para dificultar o já limitado alcance das tentativas de ação da OSCE, a missão de longa duração foi convidada a se retirar do Kosovo pelo governo de Belgrado em julho de 1993. Sob a alegação de que a Iugoslávia não mais fazia parte da OSCE, essa ação praticamente inviabilizou a manutenção e o fortalecimento dos contatos dos observadores internacionais com suas fontes kosovares, pondo fim ao processo formal de monitoramento internacional da situação no Kosovo (Clark 2000:xviii, BASIC 2000, Norman Anderson 1999:52).

5.1.7. ONU – Conselho de Segurança

Não há registros de resolução do Conselho de Segurança sobre a questão do Kosovo que seja anterior a março de 1998¹³, quando da escalada da 2ª crise kosovar, o que será analisado adiante.

5.1.8. Atores internacionais não-tradicionais

Entre as iniciativas de atores internacionais não-tradicionais, destacam-se os projetos de aproximação sérvio-albanesa da *Pax Christi*, da *Princeton University* e da *Council for Defence of Human Rights and Freedoms*. Outros exemplos de ONGs que buscaram estimular a paz e a tolerância entre sérvios e albaneses do Kosovo nos anos 1990 englobam a *Nansen Group*, a *Post-Pessimists* e a *Albanian Youth Action Pjeter Bogdani*, com programas voltados para facilitar o contato e o diálogo entre jovens de ambas as etnias (de Vrieze 2002:299).

De 1995 a 1999, depois de “encerrada” a 1ª oportunidade para a ação internacional (em 1992), mas ainda durante as duas outras crises no Kosovo (1998

curriculum with Albanian as the language of instruction has been outlawed by Belgrade and has been replaced by a Serbian curriculum. This is unacceptable to the Albanian students who are boycotting the school system at all levels. The federal government last week proposed a 14-point plan to the Albanians to resolve the educational crisis. Albanian leaders told us the political framework of the proposal was unacceptable—it includes a statement that Kosovo is an integral part of Serbia and refers to Albanians as a minority population—but indicated some of the points left room for discussion. (...) The Serbian Republic officials promised full cooperation with the CSCE mission, offering an open invitation to visit prisons, hospitals, police facilities, factories, etc. The visit of the Mission to Kosovo was reported in the local and national media, as well as in the Albanian opposition newspaper” (*apud* Troebst 1998:37).

¹³ Resolução 1160 (1998), de 31.03.1998.

e 1999), a ONG de origem belgo-holandesa *Pax Christi* criou e implementou um programa para facilitar o diálogo entre sérvios e albaneses, envolvendo representantes de um total de 20 organizações locais – de partidos políticos a ONGs locais, incluindo também associações estudantis. A idéia era destacar os pontos comuns a ambas as etnias e fomentar a visita e o encontro físico de líderes tanto em Belgrado como em Pristina. A exploração e comparação de elementos do processo político da Irlanda do Norte eram a chave-mestra do projeto, ali iniciado com a eleição de Tony Blair em 1997 (de Vrieze 2002:298).

O *Council for Defence of Human Rights and Freedoms*, desde o início dos anos 1990, tem sido uma das principais fontes de sistematização de informação sobre violações de direitos humanos no Kosovo (de Vrieze 2002:300). Outro exemplo é o do *Project on Ethnic Relations* (PER) da Princeton University, que em 1997, ou seja, na iminência da 2ª crise, organizou nos Estados Unidos um ciclo de palestras sérvio-albanesas com representantes oficiais e “semi-oficiais” de ambas as etnias (de Vrieze 2002:298). Embora não sejam taxadas explicitamente de prevenção de conflitos, tais iniciativas buscavam criar um espaço de discussões entre os grupos que pudessem aumentar o diálogo, restringir as opções violentas e, assim, aproximar as partes.

5.2

Macedônia – 1ª crise (1992/1993)

O contexto da 1ª crise da Macedônia (1992/1993)

A 1ª grande crise da Macedônia ocorre no início dos anos 1990, logo após o referendo de setembro de 1991 e a declaração de independência de janeiro de 1992 em relação à Iugoslávia, que não foi reconhecida internacionalmente até o fim de 1993 devido à oposição da Grécia. Durante quase dois anos, a Macedônia esteve em situação instável como mencionado no Capítulo 4 e, de maneira cada vez mais evidente, desenhavam-se as ameaças externas e internas à manutenção da estabilidade regional. Para lidar com tal instabilidade, o presidente macedônio, Kiro Gligorov, interessado em garantir o reconhecimento da independência de seu país, recebe a primeira missão internacional em agosto de 1992, composta por observadores da Conferência/Organização para Segurança e Cooperação da Europa (CSCE/OSCE), denominada *OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje*

(SMMS). Ainda com interesses no reconhecimento de seu país perante a comunidade de Estados e determinado a evitar que a “Questão da Macedônia” voltasse à agenda dos Balcãs, após a independência, Gligorov também solicita ao Secretário-Geral da ONU o envio de observadores para o país. O pedido culmina na aprovação pelo Conselho de Segurança do envio da primeira - por enquanto única - missão de paz preventiva da história da ONU, com duração aproximada de 6 anos (dez. 1992 a fev. 1999). Juntas, a ONU e, sobretudo, a OSCE tiveram participações indispensáveis para estimular a mudança estrutural das condições domésticas macedônias que eventualmente teriam levado ao conflito armado.

1ª crise da Macedônia e a resposta internacional (1992/1993)

A situação da Macedônia logo após a declaração de independência, em 1991-1992, continha elementos com potencial para se transformarem em conflitos armados tanto de natureza interestatal como doméstica. A resposta internacional à 1ª crise tem por foco os desafios *externos* da Macedônia e mantém-se no nível *interestatal*, o que pode ser observado sobretudo no trabalho da operação de paz da ONU. Com o passar dos meses e com o sucesso da missão na contenção da ameaça sérvia na fronteira norte macedônia, a ONU e também a OSCE passam a lidar com as questões referentes às demandas das minorias, principalmente albanesas, de modo a canalizar o conflito de interesses em uma direção política, mantendo-o distante do conflito armado. São descritas a seguir as principais atividades dessas e de outras organizações intergovernamentais e não-governamentais na Macedônia durante a crise de 1992/1993.

5.2.1.

OSCE – Alto Comissário para Minorias Nacionais (ACMN)

Na Macedônia, a OSCE agiu principalmente através de dois órgãos: o Alto Comissário para Minorias Nacionais (ACMN) e a *Spillover Monitor Mission to Skopje* (SMMS). Apesar de a Macedônia só ter se tornado membro integral da organização em 12.10.1995 devido à pressão da Grécia, em 14.08.1992 a SMMS é criada, tendo sido enviada para Skopje no mês seguinte. Dessa forma, quando o ACMN começa a atuar na Macedônia, em 1993, já havia uma estrutura física inicial da qual pôde tirar proveito. As duas missões da OSCE na Macedônia são

complementares, pois a atuação do Alto Comissário, devido a seu mandato, restringiu-se às questões *intraestatais*, deixando para a SMMS o monitoramento e a mediação de questões relacionadas à segurança das relações entre a Macedônia e seus vizinhos Sérvia, Albânia, Grécia e Bulgária (Sophia Clément 1997).

Max van der Stoel desempenhou crucial papel na prevenção do conflito armado na Macedônia e enquanto esteve no cargo, de 1993 a 2001, foi mais de 50 vezes ao país (Ackermann 1999:7, Sally Broughton e Eran Fraenkel 2002). Sua atenção esteve voltada para questões relacionadas à educação superior de minorias macedônias, sobretudo para a minoria albanesa, cuja principal demanda nos anos 1990 consistia no acesso ao ensino superior integralmente em língua albanesa, e não apenas o ensino da língua albanesa em universidades macedônias¹⁴.

5.2.2.

OSCE – *Spillover Monitor Mission to Skopje (SMMS)*

A SMMS é criada como resposta internacional à crise do imediato pós-independência, em meados de setembro de 1992, com objetivos de impedir que os conflitos à época já iniciados na Croácia e na Bósnia se alastrassem para o sul e se transformassem em guerra regional. Não há consenso sobre a paternidade da iniciativa: a idéia teria partido ou do governo Bush ou do governo de Gligorov (Ackermann 1999:134). A Comunidade Européia rejeita, em julho de 1992, a possibilidade de enviar observadores à Macedônia, no que seria a extensão da existente *European Commission Monitoring Mission* na Iugoslávia e na Albânia. Para suprir essa omissão e ingressar na região, a CSCE/OSCE decide, em 14.08.1992, pelo envio de investigadores para analisar a possibilidade de criar semelhante missão no país, em coerência com as diretrizes da Cúpula de Helsinki (julho/1992) (Anderson 1999:50). Naquele mês, uma delegação da CSCE/OSCE chega à Macedônia e participa de reuniões não apenas com Gligorov mas também com representantes da liderança política da etnia albanesa. A delegação visita pontos não demarcados e nem sempre vigiados – portanto, vulneráveis – nas fronteiras da Macedônia com a Sérvia, com a Albânia e com a Bulgária. O intuito era o de conhecer melhor as potenciais ameaças à estabilidade da Macedônia e à

segurança regional, e de verificar os possíveis impactos políticos, sociais e econômicos da guerra da Bósnia na Macedônia (Ackermann 1999:134).

O relatório elaborado pelos delegados versa sobre as condições políticas, econômicas e sociais do país e alerta para a possibilidade de escalada horizontal do conflito armado da Iugoslávia para dentro do território da Macedônia caso a situação perdurasse mais tempo. Segundo o relatório, os líderes de ambas as partes permitiriam o envolvimento de uma missão da OSCE que buscasse lidar com os principais catalisadores de um potencial conflito armado na Macedônia: (i) suspensão do suprimento de petróleo e derivados à Macedônia devido ao embargo econômico da Grécia; (ii) o fluxo de refugiados da guerra da Bósnia; (iii) a crescente tensão étnica no Kosovo entre albaneses e eslavos; (iv) a falta de capacidade militar para defesa, o que dificultaria o controle dos 240km de fronteira com a Sérvia; e (v) a crescente demanda por inclusão de macedônios albaneses (Ackermann 1999:134-5).

Este estímulo deu origem à *Spillover Monitor Mission to Skopje* (SMMS), enviada ao local em 10.09.1992, com mandato que inclui o desenvolvimento de atividades de observação próximo às fronteiras pouco ou nada demarcadas com a Sérvia e com a Albânia, de modo a garantir a integridade territorial do recém-independente Estado e evitar que o conflito da Bósnia alcance o sul da Iugoslávia (OSCE SMMS¹⁵, OSCE 2007, Väyrynen 2003:51, Ackermann 1999:134). Trata-se, portanto, da primeira missão internacional oficial no Estado recém-independente, antes mesmo do reconhecimento da independência pela “sociedade de Estados” (Anderson 1999:50). Para cumprir o objetivo de monitorar a segurança da Macedônia, a missão concentra-se em uma dupla atividade: (i) a produção, análise e disseminação de informação qualificada, de modo a avaliar o grau de estabilidade da situação e de informar aos interessados no plano internacional, sobretudo aos membros da CSCE/OSCE, sobre os aspectos políticos e sócio-econômicos do país; e (ii) o envolvimento ativo político através da prestação de serviços de bons ofícios e mediação entre os principais grupos

¹⁴ Matérias em língua albanesa foram incluídas na Universidade de Skopje (Ss Kiril & Methodij), mas tal medida não foi suficiente para satisfazer as demandas sobre o ensino superior dos macedônios albaneses (Broughton e Fraenkel 2002).

¹⁵ Disponível em: <<http://www.osce.org/skopje/13165.html>>, e <http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/13998_229_en.pdf.html>

étnicos locais, e através do convencimento de altas autoridades macedônias à necessidade de preservar a reputação internacional do país e de cumprir suas obrigações com a ONU, a exemplo das sanções contra a Sérvia que foram por algum tempo ignoradas pela Macedônia (Clément 1997, Anderson 1999:53).

As atividades da missão de vigilância da OSCE também incluíam o monitoramento das condições domésticas da Macedônia, de modo a controlar a estabilidade interna. Com o passar do tempo, este segundo objetivo, o de monitorar a evolução das relações interétnicas, começa a prevalecer sobre o primeiro, o de controlar as fronteiras da Macedônia (OSCE Handbook 2000:55, Anderson 1999:54). Para cumprir a missão preventiva que lhe foi conferida e obter indicadores que permitissem antever a escalada de potencial instabilidade, trata-se de missão de longa duração que abrange tanto o nível formal, com encontros com líderes políticos étnicos e religiosos, como o nível informal, com contatos com jornalistas, sindicalistas e indivíduos ordinários (Ackermann 1999:136, Norman Anderson 1999:50)¹⁶.

Os três primeiros chefes da missão eram norte-americanos (Ackermann 1999:134), e o apoio logístico também era proveniente sobretudo dos Estados Unidos (Anderson 1999:50), o que reflete o otimismo do imediato pós-Guerra Fria e o compromisso da superpotência remanescente na preservação da estabilidade através da prevenção e resolução de conflitos armados. A composição da pequena equipe, que nunca ultrapassou o número de oito membros, consistia em um equilíbrio razoável entre Europa Ocidental, Oriental e norte-americanos. Havia a preocupação de enviar a Skopje profissionais de diferentes áreas e a missão era composta por um diplomata, um militar, um jornalista, um cientista político, um especialista em direitos humanos e outros três profissionais. Norman Anderson ressalta também o valor de cada nacionalidade para o sucesso da missão: menciona o exemplo de um monitor russo responsável pelos diálogos com os sérvios, que não confiavam no resto da equipe, e dos monitores norte-americanos, que dialogavam com os albaneses. Os monitores dinamarqueses, ainda segundo Anderson, tinham uma boa relação com membros da missão de paz da ONU para a Macedônia, a UNPROFOR/UNPREDEP, por esta ser liderada por

<<http://www.osce.org/skopje/13260.html>>. Mandato na íntegra disponível em: <http://www1.osce.org/documents/mms/1992/09/520_en.pdf>. Acessos em: 05 jan. 2007.

¹⁶ A missão foi originalmente instituída com a duração de 6 meses.

escandinavos (Anderson 1999:62). Este aspecto da composição da equipe demonstra a preocupação de alguns analistas e membros da CSCE/OSCE com a prevenção estrutural e multissetorial, dois elementos que acabavam de ser incluídos no mandato da organização em processo de institucionalização.

Uma das principais características da SMMS era a autonomia para definir, *in loco*, que atividades seriam implementadas para cumprir o flexível mandato (Anderson 1999:51). Além disso, o chefe da missão ia com frequência à Viena, sede do Conselho da OSCE, para se atualizar quanto às discussões dos Estados e para expor detalhes sobre as atividades da missão em Skopje, em uma via dupla de comunicação e troca de informação qualificada. Não é possível averiguar se a vagueza do mandato é proposital, para aumentar a margem de manobra da missão local, ou se decorre da falta de consenso entre os membros da CSCE/OSCE no processo de autorização da missão. Ainda assim, tal aspecto possibilitou que a missão local criasse regras próprias para o cumprimento de seu objetivo. O único desgaste talvez tenha sido o das pequenas incoerências na execução do mandato durante a década de 1990, devido à diferença na interpretação de cada chefe de missão, o que não é difícil ocorrer em uma organização como a OSCE, com membros com diferentes abordagens políticas e culturais (Anderson 1999:61).

Na prática, e no que se refere às ameaças domésticas da Macedônia, a missão da OSCE, em parceria com o ACMN, contribuiu para fortalecer o diálogo interétnico e inter-religioso. Os relatórios da época indicam que os membros da missão tiveram contatos bastante frequentes com líderes de todos os grupos étnicos, e não apenas com os albaneses. Criou-se uma relação de confiança entre representantes da OSCE e líderes locais, que preparavam informações para os mediadores com *briefings* e apoio logístico sempre que um novo representante da organização precisasse ir a Skopje (Anderson 1999:55). Há outras duas relevantes contribuições da OSCE para o controle da ameaça interna: em primeiro lugar, ressalta-se o seu poder de polícia investigativa, com o qual os membros investigavam casos de violações de direitos humanos e tinham acesso a prisões, julgamentos, entre outras. Em seguida, vale fazer referência à tarefa de monitorar a economia, de modo a assegurar um mínimo de crescimento econômico e de evitar a instabilidade social decorrente das drásticas reduções na produção, na exportação e, sobretudo, na oferta de emprego (OSCE Handbook 2000:56). Os membros da missão também visitam as empresas mais relevantes do país e

conversam com empregados e empregadores sobre a situação trabalhista e econômica (Anderson 1999:55). Tais atividades demonstram novamente a preocupação dos membros da missão local com a prevenção estrutural e multissetorial da violência armada na Macedônia.

A SMMS também obteve avanços nas relações interestatais da região dos Balcãs, lidando com as potenciais ameaças externas enfrentadas pela Macedônia desde o início da década de 1990. No que se refere à Grécia, a OSCE acompanhou a disputa pelo nome entre a Grécia e a Macedônia e as consequências do embargo econômico grego à venda de petróleo e outros materiais à Macedônia, mesmo depois de o representante da CSCE ter sido substituído na mediação pelo ex-Secretário de Estado dos EUA, Cyrus Vance. Segundo Anderson, “sem dúvida a ameaça de colapso econômico parecia às vezes um desafio mais sério e direto para o novo Estado do que uma intervenção militar” (Anderson 1999:53)¹⁷. Quanto à Bulgária, a OSCE criou espaços de diálogo para tentar diminuir a desconfiança entre os governos, com encontros semestrais na sede da missão em Skopje. Por fim, no que se refere às relações com a Albânia, a OSCE tenta fortalecer o diálogo entre os países e, através do ACMN, pede o tratamento justo da minoria albanesa em território macedônio de maneira tão positiva que, em meados de 1994, o presidente macedônio faz agradecimento explícito à OSCE pela melhora nas relações com Tirana (Anderson 1999:54).

5.2.3.

ONU – Missão de Paz Preventiva (UNPROFOR/UNPREDEP)

O primeiro ator internacional na Macedônia foi a OSCE, porém a ONU em seguida desempenhou um papel relevante e inédito em sua história: trata-se do envio *preventivo* de tropas, autorizado pelo Conselho de Segurança, para controlar as fronteiras norte e oeste da Macedônia, de modo a impedir pela deterrência a intervenção da Sérvia/Iugoslávia no país à época de sua independência. A missão tem uma estratégia dupla, de cunho civil e militar, vez que o mandato combinava tarefas de *peacekeeping* tradicionais com a função primordial da deterrência, mas também estava encarregada de observar e relatar indicadores que pudessem servir

¹⁷ Tradução livre de: “Indeed, the threat of economic collapse seemed at times a more direct and serious challenge to the new state than outside military intervention” (Anderson 1999:53).

como aviso prévio para potenciais instabilidades no país. Em 1994, a missão incorpora a tarefa de realizar bons ofícios (Clément 1997).

A demanda por uma ação internacional preventiva não é exclusiva da Macedônia, mas este foi o único caso a receber uma resposta afirmativa da ONU. Em dezembro de 1991, o então presidente da Bósnia-Herzegovina, Alija Izetbegović, pede ao Conselho de Segurança da ONU o envio de tropas internacionais a seu país até 14.01.1992, data que precedia o reconhecimento da independência da Eslovênia e da Croácia pela Comunidade Européia (Ackermann 1999:3). Warren Zimmermann, embaixador dos EUA para a ex-Iugoslávia de 1989 a 1992, demonstrou seu apoio à iniciativa, mas não convenceu o governo norte-americano a se engajar na prevenção da violência na Bósnia.

No caso da Macedônia, o presidente Gligorov tinha interesse em conferir legitimidade à soberania de seu país, para conter ameaças externas e apaziguar divergências internas (Väyrynen 2003:50, Bilijana Vankovska-Cvetkovska 1998). Assim, solicita ao Secretário-Geral da ONU, em 11.11.1992, o envio de observadores ao recém-independente país. O pedido é reenviado ao Conselho de Segurança e recebe apoio da Conferência Internacional sobre a ex-Iugoslávia. Como resultado, em 09.12.1992 o Secretário-Geral recomenda a extensão do mandato territorial da UNPROFOR (*United Nations Protection Force*), criada em 21.02.1992 (S/RES/743)¹⁸, cujas atividades restringiam-se à proteção de civis e à promoção de desmobilização/desmilitarização nas áreas sob a proteção da ONU na Croácia e, posteriormente, na Bósnia-Herzegovina. Além disso, o Secretário-Geral deixa explícito que o mandato seria essencialmente preventivo, para monitorar e relatar quaisquer eventos próximos às fronteiras que pudessem minar a estabilidade da Macedônia¹⁹. O Conselho de Segurança, em 11.12.1992, um mês após o pedido inicial, aprova a Resolução 795 em que autoriza a presença da UNPROFOR na Macedônia. A expansão da equipe ocorre com a Resolução 842, que também permite nova ampliação do mandato e autoriza o envio de tropas

¹⁸ A Resolução 749 do Conselho de Segurança, de 07 abr. 1992, autoriza o envio das tropas da UNPROFOR para as áreas a serem protegidas pela ONU.

¹⁹ A expansão teria sede em Skopje e contaria inicialmente com um batalhão de 700 tropas, 35 observadores militares, 26 observadores civis, 10 funcionários para assuntos civis e uma equipe com 45 funcionários, incluindo tradutores. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unpred_b.htm>. Acesso em: 05 jan. 2007.

norte-americanas ao território da Macedônia como parte integrante da missão da UNPROFOR (Väyrynen 2003:51, Rogier 1997:33, *site* ONU²⁰).

Em janeiro de 1993 as primeiras tropas da UNPROFOR chegam à Macedônia para monitorar as fronteiras com a Sérvia e, conseqüentemente, com o Kosovo, e também com a Albânia (Anderson 1999:51). Em 31.05.1995, o segmento da UNPROFOR localizado e responsável pelo território da Macedônia converte-se em UNPREDEP (*United Nations Preventive Deployment Force*), oficialmente reconhecida como missão independente em 01.06.1996²¹.

A missão foi composta por norte-americanos e finlandeses, com um contingente da Indonésia e um batalhão de Estados nórdicos (Väyrynen 2003:50). A participação dos norte-americanos desde o início também reflete o otimismo dominante na Casa Branca no imediato pós-Guerra Fria. Pode-se ainda argumentar que tal participação envia sinais tanto para o governo macedônio – de que a soberania estatal teria sido internacionalmente reconhecida, apesar da disputa com a Grécia –, como para grupos de macedônios sérvios e albaneses que pensavam em violar a integridade territorial do país (Väyrynen 2003:54/63).

O *UNPROFOR Macedonia Command*, mais tarde incorporado pela UNPREDEP, tem o mandato renovado e ligeiramente modificado mais de 10 vezes entre 1993 e 1999, sobretudo na segunda metade dos anos 1990 devido à crise na Albânia de 1997/98 e à escalada das tensões no Kosovo no início de 1998 (Clément 1997). Como se verá adiante, em fevereiro de 1999, ao contrário das expectativas, o mandato é extinto por conta do veto da China à proposta de resolução que aprovaria sua renovação, sob o argumento oficial de que as operações de paz não são intermináveis (Henryk J. Sokalski 2003:205)²².

Pode-se argumentar que a dificuldade de selecionar em que crise investir, a falta de vontade de enviar tropas e a escassez de recursos são elementos que

²⁰ Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unpred_b.htm>. Acesso em: 05 jan. 2007.

²¹ Em 31.05.1995, o Conselho de Segurança altera o desenho institucional da UNPROFOR, que é convertida em três operações de paz: a *UN Protection Force* (Bósnia), a *UN Confidence Restoration Operation in Croatia* (UNCRO - Croácia) e a *UN Preventive Deployment Force* (Macedônia). As três missões estavam interligadas pelo quartel-general da *United Nations Peace Force* (UNPF) no Zagreb, que já era responsável pelas relações da ONU com o governo da Iugoslávia e também com a OTAN (Wolfgang Biermann e Martin Vadset 1996).

²² Em 21.07.1998, o mandato da UNPREDEP tem sua última renovação aprovada, em resolução do Conselho de Segurança que autoriza o aumento do número de tropas e a extensão do mandato até 28.02.1999 (S/RES/1186/1998). Tal demanda se dá por causa da crise no Kosovo iniciada em fevereiro de 1998, com escalada durante praticamente todo o ano de 1998.

tendem a repelir o envio de missões preventivas, dificultando a implementação do conceito de prevenção de conflitos armados. Porém, de acordo com Wolfgang Biermann e Martin Vadset (1996), “a UNPREDEP demonstra que a diplomacia pré-crise e o envio preventivo de tropas têm uma boa relação custo-benefício”²³.

A atuação na zona de fronteira permitiu que a missão monitorasse movimentos rodoviários e ferroviários entre a Macedônia e a Sérvia/Iugoslávia. A despeito de estar fisicamente em postos fronteiriços, o mandato não permitia que a missão se envolvesse mais diretamente na implementação das sanções da ONU contra a Iugoslávia, o que poderia ter prejudicado a imagem que a UNPROFOR construíra na Macedônia (Anderson 1999:53).

A missão não se limitava a contatos apenas dentro do país, a despeito das queixas do governo local de que a missão não deveria realizar encontros com o “inimigo em potencial”, já que o objetivo subjetivo da missão era também o de gerar confiança para representantes de outros governos da região (Anderson 1999:52). Com isso, após repetidas incursões do exército sérvio em território macedônio do fim de 1993 a meados de 1994, a UNPROFOR interveio e mediou encontros militares entre oficiais de Skopje e de Belgrado, que deram origem ao acordo de junho de 1994 que prevê a separação física das tropas, monitorada por unidades da UNPROFOR, nas partes mais problemáticas da fronteira (Anderson 1999:52, Wolfgang Biermann e Martin Vadset 1996).

5.2.4.

ONU – Escritório do Alto Comissário para Direitos Humanos (OHCHR)

O Escritório do Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos (OHCHR) tem missão na Macedônia desde 1993, constituindo uma das primeiras *field presences* da história da agência. O Comissário havia sido nomeado recentemente e, após receber um relatório sobre os acontecimentos na Iugoslávia, decide ir ao local. Em vez de ficar uma semana para fazer missão de investigação e depois elaborar um relatório relativamente superficial, as demandas dos macedônios albaneses e a possibilidade de se lidar com direitos humanos sem o

²³ Tradução livre de: “Major powers tend to deploy soldiers only where they have important or vital interests, yet UNPREDEP shows that pre-crisis diplomacy and preventive deployment are cost-effective and practical in nature”.

recurso da violência exigiam um período mais longo. Assim, o OHCHR faz um acordo de cooperação com outra missão da ONU, a então UNPROFOR, que já estava estabilizada em Skopje e poderia ceder algumas salas de suas instalações físicas para o período durante o qual os funcionários do OHCHR ficariam na Macedônia. Vez que o mandato do Alto Comissário para a região dos Bálcãs era restrito à observação de violações de direitos humanos, a missão daquele grupo em Skopje limitava-se à coleta de informações.

Em 1997, a Macedônia foi removida do “mandato geográfico” pois, naquela época, o governo julgou desnecessária a presença de uma missão de monitoramento por estar vinculada a uma idéia negativa de violação massiva de direitos humanos, o que não correspondia integralmente à realidade macedônia de 1997 após as reformas promovidas pelo governo (Silva Pesic 2006). Assim, a remoção da Macedônia do âmbito do mandato especial/geográfico fez com que o país voltasse para o mandato tradicional do OHCHR. Porém, a despeito de sair do mandato de monitoramento, uma cláusula do acordo ainda permitia a presença mínima de especialistas em direitos humanos em Skopje, com fins de promover a cooperação técnica. É com base nessa cláusula que a missão continua até o fim de 1999, quando é interrompida de maneira não antecipada (Silva Pesic 2006).

5.2.5. Grandes potências

Para tentar dar conta da fragilidade econômica da Macedônia, doadores internacionais contribuíram para o financiamento e o estabelecimento de um programa de estabilização e reforma estrutural em 1994:

“Os resultados foram a redução do déficit de 13% do produto interno bruto em 1993 para menos de 1% em 1997, a inflação foi controlada e caiu para menos de 3% ao ano e as relações com o clube de credores de Paris e Londres foram normalizadas. Todas as barreiras comerciais foram eliminadas, tarifas e taxas comerciais tiveram redução substancial e a estrutura foi racionalizada” (East West Institute 1999:5)²⁴.

²⁴ Tradução livre de: “The results were reduction of the deficit from 13 percent of the gross domestic product (GDP) in 1993 to less than 1 percent in 1997, inflation was put under control and brought down to less than 3 percent per year, and relations with Paris and London Club creditors were normalized. All quantitative restrictions on trade have been eliminated, tariffs and trade taxes have been reduced substantially, and their structure has been rationalized” (East West Institute).

Após a suspensão do embargo comercial da ONU à Iugoslávia, a Macedônia também retomou parte do comércio que havia anteriormente com o país, o que acontece quase simultaneamente à assinatura de um acordo com a Grécia sobre a alteração do nome da Macedônia e sobre o conseqüente fim do embargo grego (Ulf Brunnbauer 1999).

5.2.6. Atores internacionais não-tradicionais

É difícil falar em “sociedade civil organizada” na Macedônia a partir de padrões ocidentais, já que o “ideal ocidental” não acompanha a realidade dos Bálcãs e, menos ainda, a da Macedônia, em que faltam tempo e recursos (Sally Broughton e Eran Fraenkel 2002:273). O macedônio mediano parece acostumado com o sistema comunista e com a conseqüente omissão do cidadão em relação a serviços de bem-comum que não contam com o envolvimento do governo. Das poucas ONGs domésticas reconhecidas pela população, merecem destaque a *Nansen Dialogue Center* e a *CIVIL*, que são instituições multiétnicas, e a *ANTIKO*, que é uma ONG que lida com empoderamento de mulheres das várias etnias locais. Diferente dos exemplos acima, a maioria das ONGs locais são politicamente direcionadas, monoétnicas e algumas se envolvem com pequenos esquemas de corrupção (Broughton e Fraenkel 2002:275). Assim, vem de fora da Macedônia boa parte do financiamento, capacitação, administração e logística das ONGs existentes no país. As ONGs internacionais tendem a empregar funcionários de diferentes etnias e, com isso, são mais inclusivas e melhor recebidas em suas atividades.

A maioria das ONGs internacionais chegou a Skopje no início da guerra no Kosovo, juntamente com a crise de refugiados de março de 1999. Até então, os seguintes atores não-governamentais mantiveram projetos na Macedônia: *Search for Common Ground in Macedonia*, *Pax Christi*, *International Crisis Group*, *UNICEF* e *Catholic Relief Services*. Devido a seu valor na prevenção estrutural e multissetorial de conflitos armados, receberão destaque a seguir dois dos projetos desenvolvidos pela *Search for Common Ground*.

A ONG *Search for Common Ground in Macedonia* (SFGM) é uma das poucas que atua diretamente com prevenção de conflitos e com relações

multiétnicas. Parte-se do princípio fundamental de “compreender as diferenças e agir no que é comum”²⁵ e de ações fundamentadas em três categorias: (i) educação, (ii) mídia e (iii) cultura/arte. A sede da SFGM em Skopje é estabelecida em 1994 e há duas importantes ações desta ONG que contribuíram para a prevenção estrutural do conflito armado na Macedônia: o *Mosaic* (educação) e o *Nashe Maalo* (mídia/cultura).

Em 1997, após obter apoio do Ministério do Trabalho e Política Social e do Ministério da Educação, a SFGM começa a implementar o *Mosaic*. Trata-se de projeto-piloto bilíngüe macedônio-albanês para turmas da educação infantil de até 20 crianças de 3 a 6 anos de idade²⁶. Para ingressar no projeto, não importa a etnia da criança: basta que fale macedônio e/ou albanês, o que possibilita também a inclusão de representantes de outras minorias, além da albanesa, como é o caso dos turcos e dos romas. Os *Mosaics* são criados em escolas de cidades mistas e há a preocupação de representar, em sala de aula, a proporção de albaneses e macedônios tal como refletida na demografia da cidade em questão. Os dois professores de cada turma – um macedônio e um albanês - usam as duas línguas em aproximadamente o mesmo período de tempo, o que obteve como principal resultado, segundo enquêtes locais, a sensação por parte das crianças e de seus familiares de que haveria “equivalência de comunidades étnicas”. Além do componente lingüístico, há ainda um forte elemento pedagógico e psicológico: os professores são capacitados previamente pela ONG para atender as demandas *individuais* – e não coletivas, como na maioria das escolas macedônias, ainda de tradição comunista. E, enquanto brincam, as crianças aprendem técnicas de comunicação e de resolução de conflitos com ajuda dos equipamentos de televisão e computadores, produtos raros na maioria das escolas macedônias (Venkovska-Milcev 2006).

Os resultados esperados não foram obtidos durante os dois primeiros anos, o que dificultava ainda mais o convencimento dos pais a matricularem seus filhos nas turmas que desenvolviam o projeto. Foi preciso estabelecer a mesma mensalidade de uma escola macedônia tradicional (20 euros, na época) e,

²⁵ Tradução livre: de “understand differences and act on commonalities” (Vilma Venkovska-Milcev 2006).

²⁶ Venkovska-Milcev explica que há vários projetos bilíngües em escolas locais (anglo-macedônio, sérvio-macedônio, etc.), mas não havia nenhum em que o albanês fosse a 2ª língua.

principalmente, provocar a alteração na mentalidade local, demonstrando sua inspiração em modelos na Suécia, no Canadá, na Suíça e em Israel (a exemplo da escola bilíngüe próxima a Jerusalém *Oasis for Peace*). Milcev faz questão de frisar a diferença do exemplo da educação na Macedônia: “no nosso país, privilegia-se o *respeito* e não a *assimilação* das minorias”. Os parceiros domésticos e internacionais reconhecem a relevância do projeto e a forma transparente como a ONG trabalha; dentre tais parceiros, destacam-se os Ministérios do Trabalho e da Educação macedônios, a Faculdade de Filosofia da Universidade de Skopje, *Nansen Dialogue Center*, *Swiss Agency for Development Cooperation*, UNICEF, OSCE e *Catholic Relief Services* (Venkovska-Milcev 2006).

O segundo projeto da *Search for Common Ground* a ser comentado também exemplifica o impacto da prevenção estrutural e multissetorial na Macedônia. Trata-se do programa televisivo *Nashe Maalo* (“Nossa Vizinha”). A produção surge em 1998, a partir da idéia de desconstruir a segregação de albaneses ao incluí-los enquanto atores no mesmo programa de TV que macedônios eslavos. O objetivo passou a ser o de demonstrar que “a diferença não é uma ameaça”²⁷ e que é possível modificar mentalidade e comportamento quando se aumenta a quantidade de informação sobre o outro e quando se age com base naquilo que é comum aos “diferentes”. Os roteiros dos 41 programas, aprovados por uma equipe de conteúdo e por especialistas em prevenção e resolução de conflitos, exploravam o elemento do entretenimento para discutir questões ligadas a hábitos, religiões, e outras características de macedônios eslavos e albaneses (Kornelija Cipuseva 2006).

5.3 Kosovo – 2ª crise (1997/1998)

O contexto da 2ª crise do Kosovo (1997/1998)

No Kosovo, após o fechamento da janela de oportunidade por volta de 1993 sem que houvesse maior apoio internacional à questão kosovar, uma sociedade paralela começa a ser desenvolvida, estimulada pela dupla estratégia

²⁷ Tradução livre de: “Difference doesn’t endanger you” (Kornelija Cipuseva 2006).

diplomática de Rugova e da LDK de perseguir a independência pela não-violência e de internacionalizar a situação do Kosovo. De 1992 a 1998, enquanto esteve relativamente bem estruturada, a sociedade paralela kosovar contribuiu para a moral albanesa e fortaleceu a opção pela resistência pacífica, embora isso não tenha garantido o alcance de seu principal objetivo: a independência. A omissão de atores internacionais em apoiar o movimento de maneira efetiva, em vez de se limitar à retórica, é um elemento indispensável para explicar a escalada da violência no Kosovo a partir de 1998.

Segundo Christian Scherrer, de 1989 a 1998 não se pode falar em conflito violento entre sérvios e albaneses no território kosovar (Scherrer 2002:258). A opinião é compartilhada pela *Independent International Commission on Kosovo* (IICK) cujo relatório, de outubro de 2000, sustenta que a janela de oportunidade diplomática mais promissora para um futuro sem violência em larga escala teria ocorrido *antes* de 1998:

“A cada estágio do conflito, as opções diplomáticas eram menores. E, no entanto, a vontade política de aumentar o esforço diplomático foi apenas mobilizada depois que o conflito havia se transformado em violência em larga escala” (IICK 2000)²⁸.

Não é o que defende Zartman, para quem não houve oportunidades – aproveitadas ou não – para atores internacionais lidarem diretamente com a questão do Kosovo *antes* do fim da década de 1990. Segundo ele, diferente do argumento predominante nas conferências sobre o panorama geral da Iugoslávia, “não havia justificativa para intervir em um território soberano sem provocação séria”. O autor sustenta que as oportunidades não-aproveitadas para lidar com o Kosovo eram indiretas, o que gerava a falsa impressão a Milošević de que a Europa e os Estados Unidos não estariam dispostos a implementar qualquer de suas ameaças, aí incluído o *Christmas Warning* (Zartman 2005:165).

Em junho de 1993, a revolução não-violenta no Kosovo e a falta de envolvimento internacional produzem uma situação caracterizada como “estável e explosiva” pelo relatório da Missão de Longa Duração da CSCE (de Vrieze 1995:1). Depois de 3 anos, em meados de 1996, apesar dos esforços sobretudo do “governo” kosovar em manter a resistência civil, alguns eventos e as

²⁸ Tradução livre de: “At each stage of the conflict, the diplomatic options narrowed. However, the political will to mount a major diplomatic effort could only be mobilized after the

interpretações feitas pelas partes vêm a minar a estratégia pacifista, o que dá lugar ao recurso armado na busca pela independência kosovar. Entre os eventos ocorridos, destacam-se os seguintes: (1) parte da sociedade kosovar começa a questionar a liderança de Rugova e o método não-violento; (2) a omissão de Dayton quanto à situação no Kosovo reforça as frustrações e abala a credibilidade de Rugova; e (3) a formação e o fortalecimento do grupo armado Exército pela Libertação do Kosovo (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*) substituem a estratégia pacífica em termos de legitimidade perante a sociedade kosovar.

O questionamento da liderança pacifista começa a ocorrer em meados da década de 1990, antes dos Acordos de Dayton. Passou a dominar boa parte da população a percepção de que as instituições criadas e mantidas em paralelo às instituições sérvias não eram “normais”. Além disso, ganha força a sensação de insegurança e a de que os líderes kosovares não conseguiriam controlar a violência (Väyrynen 2003:57). A estratégia não-violenta também é cada vez mais questionada por jornalistas da oposição (a exemplo de Veton Surroi) e sindicalistas, mas não há discussão ou proposta de caminho alternativo em direção à independência ou à maior autonomia. A demanda por independência começa a ser interpretada por uns como “objetivo maximalista”, o que leva a um impasse cuja solução poderia acontecer na base da violência (Zartman 2005:165). De fato, não se pode negar a mudança na estratégia kosovar albanesa: em vez de se deter a recuperar a parcela de autonomia suspensa, busca-se agora a independência, em uma demanda que aspira um *status* nunca antes alcançado (Clark 2000:92).

Ibrahim Rugova lida com oposição explícita a seu mandato pela 1ª vez em junho de 1994, durante as eleições para o conselho executivo da LDK, sustentada por Hyadet Hyseni. Mesmo assim, Rugova é reeleito (BASIC 2000). As críticas internas devido à falta de resultados da estratégia não-violenta são reforçadas após a assinatura dos Acordos de Dayton, em novembro de 1995 (de Vrieze 2002:290). Para os kosovares albaneses – não apenas os radicais mas também os estudantes e o jornal mais influente de Pristina, o *Koha Ditore*, editado por Veton Surroi –, a ausência da questão do Kosovo em Dayton envia a mensagem de que um certo nível de violência é indispensável para garantir a atenção política, militar e da mídia internacional (Rupnik 2003:409).

Exército pela Libertação do Kosovo (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*)

O surgimento do Exército pela Libertação do Kosovo (ELK) foi o elemento catalisador para o início da violência direta: trata-se de um grupo de albaneses radicais que passa a rejeitar a estratégia pacifista de Rugova para o alcance da independência e começa a utilizar armas contra albaneses colaboradores e sérvios, ainda que militarmente superiores (Zartman 2005:165, Lubonja 1999:22).

Os autores se dividem quanto à origem e ao momento da criação do ELK: uns dizem que foi criado a partir da frustração kosovar com relação aos acordos de Dayton (Väyrynen 2003:56; Scherrer 2002:258), enquanto outros alegam que, desde 1993, o ELK já existia e era treinado em território albanês (O' Neill 2002:22). Independente de quando e como tenha sido sua origem, o primeiro ataque assumido pelo ELK ocorre em abril de 1996 e o grupo obteve impulso em sua preparação militar e mobilização após o colapso da Albânia, em março de 1997 (Zartman 2005:168). Na segunda metade da década de 1990, o ELK (i) garantiu o apoio de boa parte da sociedade kosovar albanesa a partir de 1996, após a frustração da “negligência internacional” em Dayton; (ii) obteve dinheiro e armas da diáspora albanesa exilada na Alemanha, por meio da Albânia, já em crise doméstica; e (iii) conseguiu apoio internacional quando os EUA, sem interesse de enviar tropas de artilharia para a região, declaram-no como aliado ocidental (O' Neill 2002:22-23 e 27).

Em 1998, o ELK aumenta sua capacidade militar e controla boa parte do território kosovar, e os rebeldes fazem ataques sistemáticos e relativamente bem organizados contra a população sérvia (Scherrer 2002:258). Isso confere maior popularidade ao grupo e desprestigia a opção não-violenta de Rugova (Väyrynen 2003:59; O' Neill 2002:27). Nesse momento, não se pode falar em evitar o *início* da violência direta, pois ela já ocorre de ambos os lados: tanto pelos rebeldes do ELK como pelo exército sérvio, embora de maneira desproporcional. Por conta do recurso à violência armada entre os grupos, há autores que defendem que a fase pacífica da relação teria terminado em 1997, com ataques do ELK e de oficiais

sérvios e, sobretudo, a partir dos confrontos armados de fevereiro de 1998 em Drenica (Väyrynen 2003:64; Scherrer 2002:258; ICG 1998:11).

Diferente disso, sustento o argumento de que, a partir de 1998, a atenção é voltada para a *prevenção da escalada* vertical e horizontal da violência, pois ainda há tentativas de negociações entre as partes, especialmente no plano internacional. Por outras palavras, sustento que a estratégia de prevenção persiste, não mais para evitar o início da violência direta, mas sim para impedir que tal violência ganhe intensidade (escalada vertical) ou que seja disseminada pelo território do Kosovo e de países vizinhos com minorias albanesas (escalada horizontal).

Convém destacar que, em novembro de 1996, com duração de cerca de três meses, Milošević esteve sob forte pressão interna, com manifestações e protestos da oposição e de estudantes pelas ruas de Belgrado (de Vrieze 2002:190). Talvez isso, em si, não tivesse contribuído de maneira diferente para o rumo dos acontecimentos porque a oposição não diferia de Milošević no que se referia ao *status* do Kosovo em relação à Sérvia; a principal diferença, no entanto, era a de que havia a necessidade de mediação internacional para resolver o problema (de Vrieze 2002:290). Pelo lado de Milošević, sua força esteve abalada. Pelo lado albanês, porém, a situação de não-violência é substituída, em termos de legitimidade, por ataques sistemáticos a oficiais sérvios, o que fecha por algum tempo a possibilidade de negociação entre os grupos. Embora Rugova permanecesse no Kosovo, não tinha força nem controle sobre a situação na província, o que lhe prejudicava no diálogo internacional, já que atores relevantes insistiam que *todas* as partes no Kosovo deveriam optar pelo diálogo.

A escalada vertical da violência do início de 1998 poderia ter feito com que o conflito no Kosovo se tornasse um conflito interestatal (Scherrer 2002:258). Havia *riscos reais* de que o conflito chegasse até o sul dos Balcãs (Kullashi, 1999:58), ou seja, eram altas as chances de escalada horizontal da violência. Até o fim daquele ano, estima-se que o conflito tenha produzido cerca de 240 mil refugiados e pessoas internamente desalojadas (Väyrynen 2003:57).

A 2ª crise do Kosovo e a resposta internacional (1997/1998)

A segunda crise no Kosovo é o resultado da contínua série de *erros de percepção* e falsas promessas das partes e dos atores internacionais interessados.

Pelo lado da diplomacia internacional, havia o mito de que Rugova conseguiria controlar a sociedade kosovar de modo a manter a questão na trilha do pacifismo impedindo que a luta pela independência se transformasse em conflito armado.

As percepções dos protagonistas kosovares em relação ao posicionamento internacional quanto à questão do Kosovo também são indispensáveis. Não se pretende afirmar que os atores internacionais são *responsáveis* pela crise, mas convém identificar que dois sinais de origem ocidental foram interpretados de maneira diferente por albaneses e sérvios, o que contribuiu para a escalada da violência no Kosovo no início de 1998: o *Christmas Warning* de dezembro de 1992, e a assinatura dos Acordos de Dayton, de novembro de 1995.

Após receber informações de fontes da inteligência de que Milošević pretendia aumentar a repressão contra albaneses do Kosovo, a declaração do então presidente Bush denominada *Christmas Warning* consistiu no direcionamento da política externa dos EUA para uma ação unilateral contra a Iugoslávia para impedir que o Kosovo se transformasse em uma “segunda Bósnia” (Clark 2000:89). Por um lado, Milošević sabia que a promessa não seria mantida, muito embora a advertência tivesse sido reafirmada pelo sucessor Bill Clinton em fevereiro de 1993. Por outro lado, os albaneses renovaram a esperança de que algum tipo de intervenção internacional resolveria a questão (Clark 2000:89).

A assinatura de Dayton, em novembro de 1995, também gera duas mensagens contraditórias aos protagonistas do Kosovo. Para Milošević, os Estados Unidos e a Europa demonstram que Kosovo é um problema interno da Sérvia e, após fazer uma “concessão” a tais atores ocidentais em relação ao flanco norte (Croácia e Bósnia), Milošević teria liberdade para agir como pretendesse no flanco sul (Kosovo) (Rupnik 2003:409, Zartman 2005:168).

Para os albaneses, a frustração aumenta quando a questão do Kosovo é negligenciada pelas potências européias e norte-americana em Dayton (novembro de 1995). Mais que isso, há o reconhecimento explícito nos anexos do acordo de que o Kosovo era parte integrante da nova Iugoslávia, ou seja, continuava sob domínio sérvio (Väyrynen 2003:56). Naquele momento, as iniciativas internacionais estavam mais voltadas para o futuro das ex-repúblicas, especialmente para a implementação dos acordos de paz na Bósnia, o que deixava o Kosovo para um segundo projeto, que não chegou a ser desenhado, fazendo com

que Milošević aproveitasse a situação para consolidar seu poder e seu discurso em relação ao território (Weller 1999:36).

A interpretação dominante entre os que defendiam a não-inclusão do Kosovo na agenda de Dayton sustenta que a resolução da guerra da Bósnia, em si, já era bastante complicada e que, se a questão do Kosovo fosse incluída na agenda, dificilmente haveria consenso e não se alcançaria nenhum resultado concreto²⁹. Outra interpretação afirma que, em meados de 1993, depois da rejeição, por Belgrado, da primeira onda de tentativas internacionais em mediar o conflito entre sérvios e albaneses, a questão do Kosovo é retirada da agenda internacional. De maneira coerente com essa lógica, as discussões e os próprios acordos de Dayton não incorporam assuntos kosovares (Troebst 1999:12).

O fato é que, a partir de Dayton, Milošević passa a ser considerado “aliado” do Ocidente, pois dele dependia boa parte da implementação dos acordos na Bósnia. De acordo com as palavras do ex-primeiro ministro sérvio, Milan Panić, “foi um erro fatal vê-lo como solução em vez de problema. Contar com ele para implementar os acordos de Dayton ou para trazer uma solução pacífica ao problema do Kosovo é como contar com o diabo para eliminar o pecado” (Panić 1999³⁰). Pelo lado albanês, fica ainda mais acirrada a divisão interna da sociedade albanesa entre os que apoiavam a luta política pela independência e os que acreditavam que só a luta armada alcançaria esse objetivo.

A segunda crise do Kosovo, portanto, tem início no pós-Dayton, sobretudo em 1997 com a militarização de um grupo de extremistas kosovares albaneses e com a resposta violenta do governo sérvio, e termina no fim de 1998, após a tentativa frustrada de monitorar o que fora acordado entre Richard Holbrooke e Slobodan Milošević em 13.10.1998.

²⁹ A título de curiosidade, há duas frases sobre o Kosovo em todo o livro de Richard Holbrooke “To End a War”, New York: Random House: 1998.

³⁰ Tradução livre de: “It has been a fatal mistake to regard him as the solution, rather than the problem. Counting on him to enforce the Dayton accords or to bring about a peaceful solution to the Kosovo problem is like counting on the devil to eliminate sin.” The Central European Economic Review, 1999, disponível em: <<http://www.milanpanic.com/quotes.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2007.

5.3.1. Conferência Internacional sobre a ex-Iugoslávia e as grandes potências

Em maio de 1994, os membros da Conferência Internacional sobre a ex-Iugoslávia decidem criar um Grupo de Contato para facilitar a interação e, sobretudo, para incentivar a cooperação dos atores dos Bálcãs com os atores internacionais interessados na solução da crise iugoslava. O Grupo de Contato é composto por Estados Unidos, Rússia, Alemanha, França, Reino Unido e Itália, tendo este último ingressado posteriormente. Em outubro de 1997, o Grupo se reúne pela primeira vez para debater a situação do Kosovo enquanto uma questão separada da Bósnia (Leurdijk 1999b:193).

Vale destacar que em 1994, o ano da criação do Grupo de Contato, a União Européia estava em vias de elaborar sua Política Externa e de Segurança Comum e, por conta disso, parecia necessária a criação do Grupo de Contato para facilitar a coordenação da diplomacia internacional em relação à Bósnia (Petersen 2003:88). Outros Estados europeus, também membros da União Européia, ficaram isolados do processo de negociação que visava à solução da questão da Iugoslávia mas, ainda assim, convém notar que o Grupo de Contato foi imprescindível para o diálogo com a Rússia e para o envolvimento dos Estados Unidos. Devido ao fato de serem poucos os atores envolvidos, o Grupo e o G8 agilizaram o processo de tomada de decisão, tal como requerido em situações de crise, também deixando evidente a incapacidade da União Européia de fazê-lo de maneira adequada (Petersen 2003:88).

Em relatório para a Comissão Européia e para a CCPDC (*Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*), Marie-Jamne Calic publicou em junho de 1997 que os interesses econômicos, humanitários e de segurança da União Européia eram afetados na época, já que a escalada da violência no Kosovo prejudicava a implementação dos acordos de paz da Bósnia e outras tentativas de estabilização e desenvolvimento na região. Nesse sentido, Calic apresenta a esperança que havia na época de interpretar a União Européia enquanto ator:

“a comunidade internacional pode se beneficiar da janela de oportunidade que se abrirá depois das eleições iugoslavas e sérvias, o que permitirá que a União Européia tenha um papel relevante na prevenção de conflitos”³¹.

No que se refere à política externa norte-americana, entre Dayton (1995) e Rambouillet (1999), os Bálcãs em geral não despertaram muita atenção por parte de Washington, menos ainda o caso do Kosovo (Petersen 2003:91). Em fevereiro de 1998, por exemplo, o enviado especial dos EUA para os Bálcãs, Robert Gelbard, descreve o ELK como um “pequeno e irrelevante grupo terrorista” e, apenas quatro meses mais tarde, este mesmo grupo controlava cerca de 40% do território kosovar (BASIC 2000, Sabrina P. Ramet 2001:168).

Pelo lado da Rússia, o então presidente Boris Yeltsin, autorizado pelos outros membros do Grupo de Contato, consegue elaborar com Slobodan Milošević uma declaração conjunta em 16.06.1998, segundo a qual Milošević compromete-se a respeitar a liberdade de movimento de representantes de governos estrangeiros e de organizações internacionais em território iugoslavo, a serem enviados com o propósito de monitorar a situação no Kosovo (Leurdijk 1999b:194). Essa medida pode ser considerada o primeiro passo de Milošević em direção à internacionalização do Kosovo e, com isso, deu origem à primeira missão internacional no Kosovo: a Missão de Observadores Diplomáticos do Kosovo (KDOM - *Kosovo Diplomatic Observer Mission*), presidida em conjunto pelo Grupo de Contato, pela Presidência da União Européia e pelo Presidente-em-Exercício da OSCE. A missão foi enviada ao local em 06.07.1998, com observadores da Rússia, dos EUA e da União Européia, e seu mandato previa o monitoramento e o relato de questões relacionadas à liberdade de movimento de diplomatas e à violação de direitos humanos no Kosovo (SIPRI 1998).

Em outubro de 1998 os observadores *ocidentais* da KDOM deixaram temporariamente a Sérvia devido à ameaça de bombardeio por parte da OTAN. Em dezembro do mesmo ano, a KDOM foi integralmente incorporada à *Missão de Verificação do Kosovo* da OSCE, tal como previsto no acordo entre a Iugoslávia e a OSCE de 16.10.1998 (SIPRI 1998).

³¹ Tradução livre de: “In light of this background, the international community could profit from a window of opportunity that will be opening after the Yugoslav and Serbian elections, allowing the EU to play a forceful role in conflict prevention”.

5.3.2.

Acordo Holbrooke-Milošević e suas conseqüências imediatas

A dificuldade em resolver o impasse entre o ELK e Milošević fez com que o Conselho do Atlântico Norte autorizasse duas *Activation Orders* que ameaçavam bombardear o território da Iugoslávia. Em outubro de 1998, Milošević cede à pressão, o que ocorre após diversas visitas a Belgrado das seguintes autoridades: o Secretário-Geral da OTAN, Javier Solana, dois enviados especiais dos EUA Richard Holbrooke e Christopher Hill, o Presidente do Comitê Militar da OTAN, General Naumann, e o Comandante Supremo Aliado da Europa, General Clark (Shalini Chawla 2000, BASIC 2000, Mihai Carp 1999:83).

Nesse contexto de bombardeio iminente, o enviado especial dos Estados Unidos e um dos principais negociadores dos Acordos de Dayton, Richard Holbrooke, obteve sucesso em negociar um pacto diretamente com Milošević sobre a retirada das tropas, a simultânea desmilitarização do ELK e a aceitação, por parte de Milošević, de monitoramento internacional da questão da violação de direitos humanos no Kosovo e da própria implementação do acordo. Apesar de se falar em “acordo Holbrooke-Milošević”, não há nenhum documento assinado por ambos. Ainda assim, ele serviu como base para relevantes decisões internacionais já que, de maneira implícita, Milošević teria consentido com a internacionalização da questão do Kosovo, entre elas a de enviar uma missão da OSCE e uma da OTAN como integrantes de um “regime de monitoramento” (Leurdijk 1999b:194)³². Ambas as missões tinham por objetivo a verificação do cumprimento do acordo por parte da Sérvia, além do monitoramento das ações do “governo” de Rugova e do ELK, ou seja, incluía não apenas o lado de Milošević mas também o dos principais grupos kosovares albaneses (Leurdijk 1999b:195).

³² O envio da *Missão de Verificação do Kosovo da OSCE*, com foco no monitoramento terrestre, foi aprovado pelo acordo entre o Presidente-em-Exercício da OSCE e o Ministro de Relações Exteriores da Iugoslávia, assinado em 17 out. 1998. Por sua vez, a *Missão de Verificação do Kosovo da OTAN*, com foco no monitoramento aéreo, teve o envio consentido por um acordo entre a OTAN e a República Federal da Iugoslávia assinado em 15 out. 1998.

5.3.3.

OSCE – Missão de Verificação do Kosovo (*Kosovo Verification Mission - KVM*)

A Missão de Verificação do Kosovo da OSCE (KVM) foi enviada ao local após o consentimento do governo sérvio, em 17.10.1998, com 2 mil observadores desarmados com mandato de supervisionar a implementação do acordo Holbrooke-Milošević e a Resolução 1199 do Conselho de Segurança. A KVM teve sua estratégia de monitoramento compartilhada com a análoga missão da OTAN, a *Missão de Verificação Aérea*, com a diferença de que a KVM teria por responsabilidade a observação de eventos em terra enquanto a missão da OTAN restringia-se à observação pela via aérea.

Destaca-se a dificuldade em convencer membros da OSCE em enviar tropas desarmadas para uma região violenta (Arie Bloed 1999:48). O ambiente hostil fez com que a OTAN se comprometesse, através do envio da *Força de Extradução* (XFOR), a prover segurança extra para os observadores da OSCE e a compor um grupo de pessoas e equipamentos específicos para efetuar a evacuação rápida dos observadores da OSCE em caso de necessidade (Leurdijk 1999b:195). Ambas as missões da OTAN serão descritas no item referente à organização.

Alguns autores comparam o mandato e a estrutura dessa missão de verificação com as operações de *peacekeeping* (Leurdijk 1999b, Kwaastieniet 1999). Para Leurdijk, ambas as missões de verificação (OSCE e OTAN) eram semelhantes às operações de paz tradicionais, pois compreendiam o envio de tropas desarmadas após o consentimento do governo local, ou seja, limitavam-se a observar e a relatar violações dos acordos, mas não tinham mandato nem recursos para deter qualquer tipo de violência. Ainda segundo Leurdijk, essas foram as condições aceitas por Milošević para a presença internacional em seu território, pois “Holbrooke simplesmente não conseguiu negociar uma presença internacional mais forte e mais intrusiva” (Leurdijk 1999b:195)³³.

Kwaastieniet, por sua vez, acredita que haja três diferenças relevantes entre a missão da OSCE e as operações de paz: (i) a missão da OSCE obteve o consentimento do governo sérvio, mas não do ELK; (ii) não há acordo de paz entre as partes combatentes, ou seja, não havia garantias de que a violência estaria

sob controle; e (3) os observadores da KVM estavam desarmados, enquanto tropas enviadas em uma operação de paz têm armas cada vez mais potentes (Marianne de Kwaasteniet 1999:5). De qualquer maneira, é sabido que uma missão armada teria sido rejeitada por Milošević e possivelmente envolver-se-ia em incidentes violentos (Kwaasteniet 1999:5).

A KVM obtém sucesso em acompanhar a retirada da maioria das tropas sérvias do território kosovar (Delcourt 1999:288; O' Neill 2002:26). Enquanto isso, o ELK aproveitou-se da calma para recompor suas unidades e para recuperar posições liberadas pelas tropas sérvias (IICK 2000). O próximo movimento é de Belgrado que, por acreditar que a retirada das tropas oferecia espaço para a expansão e o fortalecimento do ELK, aprova o envio de forças *iugoslavas* para o Kosovo (Delcourt 1999:288), o que reforça o caráter internacional da situação.

Por fim, vale registrar a opinião do atual analista de direitos humanos da Missão da OSCE para o Kosovo, o norte-americano Christopher Decker, que já trabalhava na OSCE quando do envio da KVM. Na época, Milošević afirmava que a OSCE não poderia ingressar em território iugoslavo porque pretendia prestar serviços de espionagem para potências interessadas (leia-se, Estados Unidos e aliados). O argumento não era aceito por Decker e outros, por acreditarem que Milošević não desejava ser monitorado pelos abusos de direitos humanos contra albaneses. Após a retirada da missão, em 09.06.1999, Decker foi informado que a equipe local da KVM havia deixado telefones satélites e aparelhos de GPS, entre outros equipamentos, em um determinado depósito em Pristina, e que a chave teria ficado com alguém na cidade. Ainda segundo Decker, mesmo as bombas mais avançadas precisam de *spot on the ground* porque não há informação perfeita sobre a localização de alvos, e esses aparelhos teriam servido como base para os bombardeios da OTAN. Por conta disso, Decker conclui que apesar de o mandato oficial da KVM ser interpretado como uma medida de prevenção (operacional), na prática a missão serviu para coleta de informação. A fonte é fidedigna, mas a história não é necessariamente verdadeira.

³³ Tradução livre de: “Holbrooke simply did not succeed in negotiating a heavier, more intrusive international presence”.

5.3.4. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

Em janeiro de 1998, um mês antes dos confrontos de Drenica entre forças de segurança sérvias e o ELK, há uma reunião das grandes potências no âmbito da OTAN devido à preocupação da escalada da violência armada no Kosovo. A preocupação maior era com a possibilidade de o conflito se espalhar para a Macedônia ou para a Albânia e de dificultar a implementação dos acordos de Dayton. Por outras palavras, o foco de tal reunião da OTAN não era a questão kosovar propriamente dita, mas sim os reflexos que uma eventual explosão no Kosovo teria no território de outros membros da “sociedade de Estados” (Leurdijk 1999b:193).

Os enfrentamentos em Drenica provocaram a seguinte nota do Conselho Permanente no *Atlantic News*, em 06.03.1998:

“A OTAN e a comunidade internacional têm interesse legítimo nos acontecimentos do Kosovo, entre outras coisas devido a seu impacto na estabilidade de toda uma região que preocupa a aliança”³⁴.

Não havia um posicionamento mais incisivo da organização na situação do Kosovo por conta da dificuldade em obter consenso entre os membros sobre que medida deveria ser adotada. O debate refletia as divergentes opiniões sobre uma eventual intervenção militar na região Kosovo/Sérvia/Iugoslávia e expunha lacunas legais de um eventual bombardeio – como a possibilidade de a OTAN intervir fora do território de seus membros e a necessidade de autorização explícita do Conselho de Segurança, entre outras. Nos Estados Unidos, por exemplo, o discurso dominante na Casa Branca, envolvendo Albright e Clinton, era o de que a OTAN teria autonomia de defesa coletiva contra uma agressão e que, portanto, não precisaria se submeter à ONU (Leurdijk 1999b:193). Esta opinião não era compartilhada com outros membros da OTAN e também era questionada por alguns *não*-membros, a exemplo da Rússia.

Em 27.03.1998, a OTAN enviou para a Albânia oito grupos de especialistas com o objetivo de auxiliar o país a se preparar para uma eventual e

³⁴ Tradução livre de “NATO and the international community have the legitimate interest in developments in Kosovo, inter alia because of their impact on the stability of the whole region which is of concern to the alliance”. NATO’s Permanent Council, *Atlantic News*, n2994, 06.03.98, *apud* Leurdijk 1999:193).

massiva crise de refugiados provenientes do Kosovo, ou seja, as discussões no âmbito da OTAN eram dominadas pelo possível impacto que uma massa de refugiados teria na estabilidade regional (Jef Huysmans 2002:601).

Em setembro/outubro de 1998, os membros da OTAN passam a considerar dois novos elementos no que se refere ao papel a ser desempenhado pela Aliança na crise do Kosovo: (i) a proximidade do inverno causaria uma catástrofe humanitária às cerca de 250 mil pessoas internamente desalojadas durante os confrontos daquele ano; e (ii) estava em jogo a credibilidade da OTAN em relação à manutenção de suas ameaças de bombardeio sobre o território iugoslavo (Leurdijk 1999b:194).

Em outubro são aprovadas as duas *Activation Orders* (ACTORDs), que previam o bombardeio do território sérvio. Como já mencionado, a sombra da ameaça contribuiu para que Holbrooke e Milošević chegassem a um acordo. Por causa da dificuldade de obter uma declaração única entre os membros da OTAN quanto às ACTORDs, devido a divergências entre EUA e europeus, cada membro pôde dar sua justificativa separada. Naquele momento, estava evidente que a Rússia vetaria qualquer resolução que fosse levada ao Conselho de Segurança com intuito de intervir militarmente na Sérvia e, dentro da OTAN, não havia consenso sobre a necessidade de submeter a discussão ao Conselho de Segurança. De qualquer modo, havia o debate e a preocupação em conceder uma base legal à eventual intervenção militar da OTAN e também às ACTORDs (Leurdijk 1999b:194).

O acordo Holbrooke-Milošević faz com que a OTAN conceda mais duas semanas ao governo sérvio para retirar tropas e armamentos pesados do território do Kosovo, permitir o retorno de refugiados e não impedir o ingresso de agências humanitárias. A OTAN aprova o envio de duas missões: a Missão de Verificação Aérea (*Air Verification Mission*) e a *Força de Extradução para os Observadores da OSCE* (XFOR). A Missão de Verificação Aérea foi encarregada de implementar a chamada *Operação Olho de Águia*, segundo a qual deveria fazer o reconhecimento aéreo do território do Kosovo de modo a verificar o cumprimento das partes envolvidas na resolução do Conselho de Segurança e no Acordo Milošević-Holbrooke. A operação foi realizada por aeronaves sem armamentos, enviadas diariamente a partir de diferentes bases de membros da OTAN. Houve uma alto grau de coordenação entre esta missão da OTAN e a KVM da OSCE:

“há 210 pessoas no Centro de Verificação e Coordenação do Kosovo, sediado na Macedônia, que ajudam a canalizar a informação às centenas de observadores desarmados da OSCE no Kosovo e, depois, a enviar de volta a informação ao quartel-general da OTAN” (Carp 1999:86-87)³⁵.

A interação entre a OSCE e a OTAN parece visar os interesses dos próprios agentes externos, e não propriamente a solução do conflito. Além disso, já que a interação tem objetivo essencialmente militar, pode-se afirmar que apresenta somente características de gestão de crises e de prevenção operacional. De qualquer forma, é relevante destacar que no centro de coordenação OSCE-OTAN, com base na cidade macedônia de Kumanovo, havia duas reuniões por semana entre representantes da equipe, nas quais se trocavam informações e, com isso, conseguiram construir uma relação de confiança. Essa interação possibilitou, por exemplo, que os observadores da OSCE enviassem pedidos para que as aeronaves da OTAN checassem a identidade de supostos alvos do governo sérvio ou do ELK (Carp 1999:87).

A segunda operação enviada pela OTAN é a *Força de Extradução* (XFOR), autorizada no fim de 1998, cuja equipe de 2.400 pessoas esteve no norte da Macedônia à disposição de um pedido da OSCE para que seus observadores fossem retirados rapidamente em caso de emergência (Carp 1999:87, Blood 1999:48, *Atlantic News*, n.3064, 08.12.98). A consequência não-intencional da missão é o aumento da percepção de segurança dentro da Macedônia, devido à presença da artilharia da OTAN em Kumanovo, cidade macedônia próxima à fronteira com o Kosovo.

Termina em 27/10, sem sucesso, o prazo de duas semanas concedido a Milošević pelo acordo com Holbrooke para a retirada das tropas e de armamentos sérvios do território kosovar. A OTAN, no momento derradeiro, decide não lançar os bombardeios, mas apenas manter as ACTORDs devido à pressão que exercem sobre Belgrado em ser obrigado a manter seus compromissos, inclusive o que continuar a consentir com o envio de missões internacionais de verificação (Leurdijk 1999b:195). Nesse momento, as ACTORDs sofrem pequenas alterações de modo a aumentar a pressão sobre Milošević: o tempo de ativação dos

³⁵ Tradução livre de: “There are 210 personnel at the Kosovo Verification and Coordination Centre in FYROM, which help to funnel information to hundreds of unarmed Kosovo OSCE observers, and information back to NATO Headquarters” (Carp 1999:86-87).

bombardeios foi reduzido de 96 horas para 48 horas e a força naval da OTAN, que estava no Mar Mediterrâneo, foi realocada para o Mar Adriático (Carp 1999:88).

A decisão de manter as ACTORDs é coerente com a meta da OTAN de alcançar uma resposta política para a crise do Kosovo. O eventual uso da força teria caráter punitivo e só seria utilizado caso houvesse necessidade de fazer as partes se sentarem à mesa de negociação, tal como teria ocorrido na Bósnia, quando os bombardeios de alvos sérvios fizeram levaram Milošević a Dayton.

5.3.5. ONU – Conselho de Segurança

O recrudescimento das relações entre albaneses e sérvios leva o Conselho de Segurança da ONU (CS) a elaborar sua primeira resolução sobre a questão do Kosovo: trata-se da imposição de um embargo de armas para ambas as partes, pela Resolução 1160, de 31.03.1998. A resolução mostra-se ineficaz na medida em que a Sérvia detinha e manteve uma grande reserva de armamentos e que o ELK continuava a obter armas e dinheiro via Albânia (Väyrynen 2003:59). Pode-se dizer, então, que fracassa essa tentativa de prevenção da escalada vertical.

Devido à falta de implementação da Resolução 1160 do CS, que obriga as partes a interromperem a violência mas não autoriza nenhuma ação para garantir o cumprimento dessa obrigação, uma nova resolução é adotada em setembro, para reforçar a declaração do Grupo de Contato de 12.06.1998 e a declaração conjunta de Milošević e Yeltsin de 16.06.1998. A Resolução 1199, de 23.09.1998, também exige o fim da violência, o respeito ao cessar-fogo, a retirada das tropas sérvias/iugoslavas do Kosovo e demanda que as partes permitam o retorno dos refugiados e o acesso de organizações de assistência humanitária. Assim, a Resolução 1199 é mais explícita na demanda do que a resolução anterior, mas também falha ao definir um mandato que contenha mecanismos para garantir o seu cumprimento.

Por fim, após a obtenção do acordo Holbrooke-Milošević, o CS adota a Resolução 1203, de 24.10.1998, em que há um resumo explícito do que teria sido o “acordo definitivo” entre Milošević e Holbrooke e a autorização do envio das missões de verificação da OTAN e da OSCE ao território da Iugoslávia. Convém destacar que o “acordo definitivo” lida com os princípios relacionados à uma

solução política do conflito e também prevê um cronograma para garantir a implementação de tal solução negociada (Leurdijk 1999a:12). Devido ao fato de o acordo ter sido feito com apenas uma das partes do conflito, não foi possível obter o compromisso de cessar-fogo, o que deixaria o ELK em uma situação de vantagem perante as forças sérvias, já “prejudicadas” por serem obrigadas a abandonar posições.

As discussões sobre a legalidade das missões militares da OTAN, que ocorriam nas reuniões da Aliança, também estavam presentes no foro do CS. Alguns governos ocidentais acreditavam que o uso da força, através dos bombardeios, e a criação da ACTORD que deu origem à XFOR da OTAN teriam sido aprovados de maneira implícita pela Resolução 1203. No entanto, esse argumento foi explicitamente contestado nos planos político e legal por outros membros do CS, como o Brasil, a Costa Rica e a Rússia (S/PV 3937, 24.10.1998).

O fato é que, depois da humilhação ocorrida na Bósnia, a ONU passa a ter um papel marginalizado nos Bálcãs, assim designado pelos atores internacionais interessados no Kosovo. O Conselho de Segurança, embora não estivesse conseguindo mobilizar a atenção e os recursos necessários para a prevenção da violência em larga escala, poderia ter aprovado uma resolução que inserisse a questão das violações de direitos humanos no Kosovo entre as acusações já existentes contra Milošević pelos crimes cometidos na Croácia e na Bósnia perante o Tribunal para a ex-Iugoslávia. O indiciamento de Milošević e outros sérvios pelos crimes cometidos *no Kosovo*, além de alguns membros do ELK, é realizado apenas em 24.05.1999³⁶, com retroatividade até janeiro de 1999. Por outras palavras, foi um mecanismo político-jurídico elaborado ainda durante os bombardeios da OTAN de modo a pressionar o governo sérvio a modificar seu comportamento.

5.3.6. Atores internacionais não-tradicionais

A partir do estabelecimento da sociedade paralela kosovar, a grande mídia ocidental, obediente à lógica da cultura da violência, limitou-se a cobrir de

³⁶ *Site* do ICTY. Disponível em: <<http://www.un.org/icty/indictment/english/mil-ii990524e.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2007.

maneira esporádica os eventos na província do Kosovo: “Sem manifestações para relatar a partir de outubro de 1992, era raro para qualquer jornal publicar mais que um artigo ocasional a respeito da notável luta não-violenta que estava evitando a guerra” (Clark 2000:90)³⁷.

A mídia local, porém, seguiu a tradição albanesa de comunicação, sobretudo oral, e tentou manter a produção e disseminação clandestinas de jornais e programas de TV. Howard Clark é um dos raros autores a abordar a questão da mídia durante a sociedade paralela kosovar, na primeira metade dos anos 1990. Qualquer tipo de luta social demanda informação, cuja disseminação requer o desenvolvimento de algum tipo de mídia. Tal princípio era do conhecimento dos albaneses, mas também era compartilhado pelo governo sérvio. Em junho de 1990, após a suspensão do parlamento e de outras instituições governamentais das quais participavam kosovares albaneses, o governo sérvio também suspendeu a publicação do principal jornal diário, o *Rilindja*, além de proibir a veiculação de qualquer programa em língua albanesa de rádio ou televisão (HRW Report 1990, BASIC 2000). A resposta inicial envolveu a produção de jornais albaneses com registro na Eslovênia e na Croácia, o que não durou muito: em maio de 1993, Belgrado operacionalizou a fusão da parte de vendas e distribuição de várias empresas da mídia kosovar, entre elas as que publicavam o *Rilindja* albanês e o *Tan turco*, e as integrou à já existente estrutura da empresa sérvia *Panorama*. A *Panorama* apropriou-se das contas bancárias das empresas kosovares, o que forçou o fechamento de diversos periódicos.

Uma estratégia mais eficaz foi a conversão de jornais específicos, como o semanal *Bujku* (“Fazendeiro”), em jornais politizados com maior tiragem e maior frequência. A conversão era liderada pela LDK, que passou a controlar o conteúdo dos jornais e dos programas televisivos para apresentar suas versões da realidade, com o propósito de reforçar a resistência albanesa e de glorificar o mínimo apoio internacional à luta não-violenta (Clark 2000:109). Apesar do esforço, houve limitações entre as quais dois exemplos são destacados: (1) entre 1991 e 1992, quase todos os editores kosovares foram mantidos na prisão por períodos que variavam de 15 a 60 dias; (2) as sanções contra a Iugoslávia dificultaram a

³⁷ Tradução livre: de “With no demonstrations to report after October 1992, it was rare for any newspaper to have more than an occasional feature article on the remarkable nonviolent struggle that was avoiding war” (Howard Clark 2000:90).

chegada de papel no Kosovo, o que forçou a redução da tiragem do *Bujku* (Clark 2000:108).

Os canais de televisão oficiais no Kosovo, naquela época, veiculavam sua programação em língua sérvia e utilizava-se da dublagem - e não da legenda - sempre que a língua original era diferente da sérvia. A alternativa foi a instalação de televisão via satélite, com o recebimento de noticiários e outros programas de canais regionais ou internacionais, como o *Radio Zagreb*, a *Voice of America*, *Deutsche Welle* e *BBC*. Em 1994, o kosovar albanês Veton Surroi retorna de Londres e, com o financiamento da *Open Society Fund* (Soros), restabelece o jornal semanal *Koha*³⁸, para estimular o debate entre kosovares albaneses e para quebrar o “monopólio” e o silêncio da LDK em relação aos problemas estratégicos enfrentados pelo movimento não-violento (Clark 2000:110). Segundo um editorial redigido e publicado por Surroi em março de 1995:

“Após a euforia inicial, que acreditava no movimento democrático albanês, começa a fase da suspeição sobre o que é lido ou escrito. Embora essa fase possa ser perigosa, é a expressão da evolução da cultura política, em direção à criação da responsabilidade do(s) líder(es) em relação aos cidadãos”³⁹ (Clark 2000:110).

Raros exemplos da mídia independente tiveram algum impacto no Kosovo durante a primeira metade da década de 1990. Em 1995, o jornal holandês, *Press Now*, cuja prioridade era apoiar a mídia independente na ex-Iugoslávia, distribuía no Kosovo 15 tipos de revistas em língua albanesa. Mais relevante é a iniciativa da AIM (*Alternativna Informativna Mreza*), fundada em outubro de 1992 como rede de jornalistas independentes interessada em criar vínculos entre kosovares e a oposição moderada na Sérvia. A rede era integrada por correspondentes de ambas as etnias no Kosovo e por correspondentes de Tirana e de Belgrado, e prezava ser uma fonte de informação e interpretação independente. Alguns dos jornalistas envolvidos também contribuía para o *Vreme*, jornal da oposição em Belgrado, e para o *Balkan War Report*, de Londres (Clark 2000:111).

Outros tipos de atores não-tradicionais também eram raros no Kosovo em meados da década de 1990. Em 1994, as seguintes ONGs mantinham projetos de

³⁸ Convertido em *Koha Ditore* em 1997 (ICG 1998).

³⁹ Tradução livre de: “After the initial euphoria, fully believing in the Albanian democratic movement, the phase of suspicion on what is read and written is developing. However dangerous this phase might seem, it is nevertheless an expression of an evolution in the political culture, going towards the creation of responsibility of the leader(s) towards the citizen” (Clark 2000:110).

assistência humanitária no Kosovo: *Catholic Relief Services, Médecins sans Frontières, Médecins du Monde, Mercy Corps e Oxfam* (Clark 2000:90). Como pode ser percebido, a atuação internacional, mesmo de atores não-tradicionais, é restrita e a sociedade kosovar continua isolada.

5.4 Kosovo – 3ª crise (1999)

O contexto da 3ª crise do Kosovo (1999)

A 3ª crise do Kosovo é a principal causa da 2ª crise da Macedônia que, por isso, será analisada posteriormente, em respeito à ordem cronológica dos eventos. A 3ª crise kosovar corresponde aos momentos relacionados à iminência do bombardeio da OTAN, em que ainda se pode verificar algumas tentativas internacionais para evitar que a ameaça da Aliança fosse concretizada. A dificuldade de convencer Milošević de que os bombardeios realmente aconteceriam decorre dos sinais errados enviados pelas potências ocidentais durante a década de 1990: com Dayton, os EUA teriam sinalizado que o Kosovo era um problema interno da Sérvia, sinal implicitamente reforçado pela falta de esforços diplomáticos por parte da União Européia em relação à solução negociada da situação do Kosovo. Zartman afirma que, com tais mensagens, não surpreende que, em 1999, o ocidente esteja com dificuldades de convencer Milošević de que, dessa vez, o Kosovo estava na agenda internacional⁴⁰ (Zartman 2005:168).

Além das mensagens incoerentes ou sem credibilidade, Milošević também parecia contar com a tradicional aliança com a Rússia, membro do Grupo de Contato, para evitar qualquer ataque aéreo (Väyrynen 2003:61).

Em 27.10.1998, passado o prazo de duas semanas previsto pelo “cronograma” do acordo Holbrooke-Milošević, não houve significativas alterações no comportamento das partes. Os atores internacionais envolvidos tentaram manter aberta a janela de oportunidade e continuaram a cumprir o “cronograma”, como se o não-cumprimento de alguns pontos não prejudicasse o andamento total do processo de paz. Nos dias 2 e 9 de novembro de 1998, tal

⁴⁰ Idéia de Daalder e O’Hanlon, *Winning Ugly*.

como previsto, foram realizadas reuniões sobre algumas das demandas políticas dos albaneses e sobre a definição de regras e procedimentos para a futura eleição. Não foi possível alcançar nenhum acordo (Leurdijk 1999b:195). Assim, a violência no Kosovo escala novamente em dezembro de 1998, depois que as forças de segurança sérvias reingressam na província (IICK 2000).

A 3ª crise do Kosovo e a resposta internacional (1999)

Os principais atores internacionais envolvidos na crise kosovar de 1999 são a OTAN, ONU, OSCE, União Européia e Grupo de Contato. Fraser Cameron, ao retratar a crise do Kosovo, sugere que a relação entre os representantes dessas organizações tenha sido mais intensa do que comumente se imagina:

“[as organizações envolvidas na crise do Kosovo] com frequência eram compostas pelos mesmos Estados-membros e os mesmos delegados compareciam às reuniões, às vezes com instruções de diferentes órgãos de seu governo, outras vezes sem qualquer tipo de instrução, mas *comparecendo a uma quantidade tão grande de encontros que (...) era difícil manter-se atualizado com o que estava acontecendo. (...) Então alguém poderia ter participado de uma reunião bilateral na quarta-feira, de outra na OSCE na quinta, no Grupo de Contato na sexta e no Conselho de Assuntos Gerais [da União Européia] na segunda. Esse é o tipo de agenda estressante com a qual muitas pessoas se envolvem*” (Fraser Cameron 1999:79 – grifou-se)⁴¹.

A citação acima reflete a intensidade das negociações e a dificuldade de se ter uma reflexão cuidadosa sobre a situação *in loco* durante a intensificação da crise no Kosovo e, portanto, às vésperas do bombardeio. Ainda é possível falar em tentativa de prevenção vertical do conflito que, até março de 1999, chegaria ao estágio de “atividades de guerrilha em pequena escala” (ver Tabela 3, em anexo).

5.4.1. OSCE – Conselho Ministerial

No encontro anual do Conselho Ministerial da OSCE, ocorrido em 2 e 3 de dezembro de 1998, a presidência rotativa da organização passa para a Noruega,

⁴¹ Tradução livre de: “which are often composed of the same member states and of the same delegates attending meetings, sometimes operating with instructions from different parts of their government, sometimes operating with no instructions at all, but talking part in a surfeit of meetings that (...) it is very difficult to keep up with what is going on. (...) So somebody could have been involved in a bilateral meeting on Wednesday, at the OSCE on Thursday, in the Contact Group on Friday, and a General Affairs Council meeting on Monday. That is the type of crazy schedule which a lot of people do get involved in” (Fraser Cameron 1999:79).

que busca inserir e reforçar o lugar do Kosovo na agenda internacional (Bloed 1999:49). A *Declaração sobre o Kosovo*, assinada ao final do encontro, limitou-se a reprovar a escalada da violência, sem mencionar quem seria o “culpado” pelo ressurgimento dos confrontos, o que evidencia o apoio da Rússia à Sérvia (Bloed 1999:49). No encontro, a delegação russa argumentou oralmente em favor da necessidade de permitir que a Iugoslávia, suspensa da organização desde 1992, readquirisse o *status* de membro da OSCE, de modo que pudesse participar das reuniões da organização cuja pauta pretendesse formular soluções para a própria crise iugoslava (Bloed 1999:49).

5.4.2.

Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

Em meados de dezembro de 1998, a despeito da existência das ACTORDs de outubro e, portanto, da possibilidade cada vez mais concreta de intervenção militar, ainda havia debates internos sobre a necessidade de tal intervenção e também da submissão da operação a uma autorização do Conselho de Segurança da ONU. Diante dessas circunstâncias, para tentar demonstrar que os aliados falavam em um único tom, o Secretário-Geral da OTAN, Javier Solana, afirma em 14.12.1998 que *todos* os aliados acreditam que, de acordo com a Resolução 1199 do Conselho de Segurança, haveria bases legítimas para o uso da força⁴².

5.4.3.

Raçak enquanto símbolo do fracasso internacional

O massacre de 45 kosovares albaneses na cidade de Raçak/Račak, em 15.01.1999, faz com que os atores internacionais envolvidos sejam obrigados a admitir que não houve avanço, apesar dos esforços dos últimos meses, aí incluídos os custos da manutenção das ACTORDs (Leurdijk 1999b:195, Bloed 1999:48, Kwaastieniet 1999:6). No entanto, não há reação concreta, seja pela dificuldade de obter o consenso em processos de tomada de decisão dentro das organizações envolvidas, seja pela dificuldade em preparar novas soluções para a crise, ou pela dificuldade em assumir e compreender a simbologia do massacre enquanto fracasso das negociações.

Os 700 observadores da OSCE que estavam no Kosovo não conseguiram evitar a nova onda de violência por estarem desarmados e, portanto, por não serem instrumento de deterrence (Bloed 1999:48). Pelo lado da OTAN, não há nenhuma ação concreta além da reunião, em sessão especial, do Conselho de Atlântico Norte, que condena o ataque, lembra a Milošević que ele deve cumprir os compromissos assumidos em outubro/98 e pede para que o governo iugoslavo coopere com as investigações do Tribunal para os crimes cometidos na ex-Iugoslávia (Carp 1999:83). Para negociar *in loco* com Milošević, em mais uma tentativa de prevenção operacional da escalada da violência, a OTAN envia novamente a Belgrado dois oficiais sêniores: o General Naumann, do Comitê Militar, e o General Clark, do SACEUR (Carp 1999:83).

5.4.4. Rambouillet – Grupo de Contato

Há mais uma tentativa de alterar o comportamento de Milošević sem o uso da força. Em 29.01.1999, embora houvesse a *ameaça* de uso da força, o Grupo de Contato propõe mediar uma rodada de negociações entre representantes da Iugoslávia, Sérvia e kosovares albaneses em Rambouillet, no subúrbio de Paris⁴³. Durante duas semanas, as partes debateriam a proposta apresentada pelo próprio Grupo acerca de um arranjo político transitório (de 3 anos), que previa: (i) autonomia substancial para o Kosovo; (ii) a manutenção da integridade territorial da Iugoslávia; (iii) o desarmamento do ELK; e (iv) o envio de tropas internacionais para o monitoramento do acordo (Leurdijk 1999b:195). Naquele momento, as partes estavam extremamente polarizadas e, diante da estratégia de opressão e limpeza étnica de Milošević e das demandas pela independência tanto da LDK como do ELK, não seria fácil obter um acordo sob tamanha pressão. Para aumentar ainda mais a pressão, no dia seguinte ao da convocação pelo Grupo de Contato, e em uma clara demonstração de esforço coordenado, a OTAN declara que está pronta para garantir o compromisso das partes e o cumprimento do que vier a ser acordado⁴⁴ (Leurdijk 1999b:196).

⁴² *Atlantic News*, n3049, 14 dez. 1998, *apud* Leurdijk 1999:194.

⁴³ Conclusões do Grupo de Contato, Londres, 29 jan. 1999. Documento do Escritório do Alto Representante.

⁴⁴ *Atlantic News*, n3078, 03 fev. 1999.

A proposta preparada pelos atores internacionais é aceita pelos kosovares albaneses mas não obtém a aprovação dos representantes sérvios, pois os desagrada política e militarmente e, assim, a trégua não é obtida (Delcourt 1999:290-291). O Grupo de Contato decide, então, pela retomada das negociações dentro de três semanas, em 15.03. Apesar de não haver qualquer compromisso das partes, a OTAN não dá início aos bombardeios como havia ameaçado e limita-se a repetir que as ACTORDs foram renovadas e serão implementadas se necessário. Tal atitude revela a dificuldade de obter o consenso entre os membros da Aliança (Bloed 1999:48).

A segunda rodada, como previsível, não leva a nenhum resultado concreto. O esforço diplomático que culminou em Rambouillet foi caracterizado por sinais confusos e ambíguos, deixando poucas chances para o sucesso da diplomacia preventiva (IICK 2000). Na noite de 24.03.1999, a OTAN dá início à execução dos bombardeios, tal como previsto pelas ACTORDs de outubro de 1998.

Jacques Rupnik sustenta que, no caso do Kosovo, cada solução diplomática proposta ou imposta pela “comunidade internacional” para resolver uma crise gerou efeitos desestabilizadores no momento seguinte. Segundo ele, assim como Dayton pôe fim à guerra na Bósnia mas contribui para desestabilizar o Kosovo, Rambouillet, que seria o “Dayton dos europeus”, teve início como uma negociação voltada para a prevenção da escalada da violência e terminou com a intervenção internacional na Iugoslávia (Rupnik 2003:409).

Um erro de cálculo ou uma percepção talvez ingênua por parte dos atores internacionais fez com que, antecipando um resultado positivo em Rambouillet, as autoridades militares da OTAN começassem a planejar o contingente a ser enviado à Iugoslávia como “presença internacional”, tal como previsto pelo acordo preparado pelo Grupo de Contato (Leurdijk 1999b:196). A OTAN estaria se baseando no modelo adotado na Bósnia do imediato pós-Dayton, com as operações da IFOR e SFOR, o que evidencia a comparação imprópria que era feita por atores internacionais entre a situação da Bósnia e a do Kosovo, ainda que, no caso do Kosovo, Belgrado tivesse recusado explicitamente a presença de tropas em território iugoslavo (Leurdijk 1999b:196). A preocupação com a Bósnia também fica clara quando a Aliança decide pelo início dos bombardeios: além de prejudicar a credibilidade da OTAN por não estar cumprindo suas ameaças, os bombardeios tiveram início porque a crise do Kosovo dificultava a implementação

de Dayton e, caso continuasse, tornaria inoperantes os esforços feitos pelos atores internacionais envolvidos na Bósnia (Carp 1999:85).

Esta crise do Kosovo configurava a 2ª vez em que a OTAN participava de alguma operação nos Bálcãs. A primeira delas foi justamente na Bósnia e, por conta disso, pareciam inevitáveis as comparações e a tentativa de “aprender lições”. Segundo Mihai Carp, antes da violência ter início no Kosovo, a Bósnia já havia forçado a Aliança a ir além do conceito tradicional de segurança e a lidar com as diferenças transatlânticas de membros, o que fez com que a resposta da OTAN à Bósnia fosse “incoerente, vagarosa e talvez ineficaz” (Carp 1999:84). Nesse sentido, a crise do Kosovo demonstra que a Bósnia ensinou várias lições aos atores internacionais envolvidos, mas a Aliança não parece ter aprendido coisa alguma (Carp 1999:84).

5.4.5. União Européia (UE)

Fraser Cameron sustenta ser previsível o minimizado papel da União Européia na 3ª crise do Kosovo. No setor político, nos últimos meses antes do bombardeio, o embaixador da União Européia (UE), Wolfgang Petrisch, teria trabalhado em conjunto com o negociador norte-americano Christopher Hill na tentativa de persuadir Milošević a modificar seu comportamento mas, apesar da tentativa, não contribuiu para a prevenção da escalada da situação (Cameron 1999:81). No setor militar, a UE não desempenha qualquer papel enquanto ator; ainda que alguns de seus membros tenham potencial para maior envolvimento na criação de ameaças, tais membros são também integrantes da OTAN.

Há, no entanto, dois setores em que a União teria contribuído. Embora não sejam fatores essenciais no processo de convencimento para que Milošević alterasse seu comportamento em relação ao Kosovo, vale destacá-los: trata-se do setor econômico e do referente a questões humanitárias. No caso do setor econômico, o Conselho para Assuntos Gerais obtém sucesso na imposição de um embargo de armas para ambas as partes, utiliza-se da política de recusa de visto e também consegue congelar bens de sérvios em várias instituições européias. Houve, no entanto, uma restrição relevante a esse tipo de ação: o setor econômico não era o instrumento mais eficaz, naquele momento, para pressionar Milošević a

modificar o seu comportamento (Cameron 1999:81). O setor da assistência humanitária também encontra força na União Européia mas, apesar da aprovação de fundos para diversos projetos locais, existe uma enorme dificuldade em implementá-los, já que dependem de prévio acordo político entre os grupos étnicos envolvidos de modo que tenham eficácia a médio e longo prazos (Cameron 1999:81).

5.4.6.

Os bombardeios e a reorganização internacional para lidar com o Kosovo

Os bombardeios têm início em 24 de março de 1999 e duram 11 semanas. A campanha começa um mês antes da reunião de cúpula da OTAN em Washington, de 23-24.04.1999 (*Washington Summit*), que comemorava o 50º aniversário da Aliança e que oficializava o ingresso da República Tcheca, da Hungria e da Polônia⁴⁵. Com isso, conclui Petersen que a intervenção militar na Iugoslávia foi em grande medida dominada pela percepção de que a OTAN precisava encontrar um novo papel no pós-Guerra Fria (Petersen 2003:88).

Os ataques aéreos foram eficazes por conseguirem conter o avanço das tropas sérvias mas, de março a junho, provocaram uma massa de cerca de 800 mil refugiados kosovares, sobretudo albaneses, para diversos países não apenas da região dos Balcãs⁴⁶. Além disso, os bombardeios também não teriam impedido que continuassem as atrocidades de militares, paramilitares e outros grupos sérvios contra albaneses e, a partir de junho de 1999, as do ELK contra os sérvios (Scherrer 2002:258). De fato, os bombardeios eram mais eficazes contra alvos iugoslavos, e não necessariamente contra o ELK, o que acabou por fortalecer o grupo e obrigou o Secretário-Geral da OTAN, Javier Solana, e o Secretário de Defesa dos EUA, William Cohen, a afirmarem que a OTAN não seria a Força Aérea do ELK (Carp 1999:88).

Naquele período de 78 dias, portanto, o regime de Milošević esteve envolvido em duas guerras simultâneas – uma com objetivos de limpeza étnica

⁴⁵ Para os discursos na íntegra: <<http://www.nato.int/docu/comm/1999/9904-wsh/9904-wsh.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2007.

⁴⁶ Na época da assinatura do acordo de paz (10 jun. 1999) e da suspensão dos bombardeios (11 jun. 1999), as estimativas do ACNUR eram de que haveria 1.5 milhão de pessoas desalojadas, das quais 800.000 teriam abandonado o Kosovo (UNHCR Press Release 13 jun. 1999).

contra kosovares albaneses e a outra com objetivos de proteção da integridade territorial e física/institucional contra a OTAN (de Vrieze 2002:292). Na guerra da OTAN contra a Sérvia, liderada pelos Estados Unidos, o governo de Bill Clinton traçou uma estratégia político-militar com erros de cálculo, inclusive quanto à resistência de Milošević em relação ao tempo de duração e à intensidade dos bombardeios. Além disso, Petersen destaca outra relevante contradição da política dos Estados Unidos na época:

“a uma semana do fim dos bombardeios, oficiais do Conselho de Segurança Nacional [dos Estados Unidos] admitem que esse teria sido um dos maiores desastres de sua política externa e passam a armar o ELK em vez de bombardear os sérvios, para a surpresa dos diplomatas europeus” (John Petersen 2003:92)⁴⁷.

Os bombardeios duram mais do que o esperado pela OTAN, em um claro sinal de subestimação da resistência de Milošević, e sua interrupção ocorre graças à negociação russa, no início de junho. Em 03.06.1999, um acordo de paz é apresentado à liderança iugoslava e à assembléia sérvia pelo então presidente da Finlândia e representante da União Européia, Martti Ahtisaari, e pelo enviado especial da presidência russa, Viktor Chernomyrdin (IICK 2000). A partir de então, baseados nos detalhes do acordo, os atores internacionais envolvidos implementam um complexo sistema de presença internacional no Kosovo, tal como feito na Bósnia, com objetivos de estabilizar a situação e de evitar que o vácuo de poder fosse ocupado por algum dos grupos armados, o que levaria ao ressurgimento da violência. Também com base no acordo de 03.06, o Conselho de Segurança aprova a Resolução 1244, de 10.06.1999, em que garante autonomia para os kosovares albaneses embora continue a reconhecer a integridade territorial da Sérvia. Isso faz com que a Sérvia mantenha controle nominal e *de jure* sobre o Kosovo, enquanto a administração civil e militar *de facto* fica a cargo da *Missão da ONU para o Kosovo* (UNMIK), criada pela Resolução. Também chamada de *Administração Interina do Kosovo*, a UNMIK tem a seguinte divisão das tarefas entre atores internacionais⁴⁸:

⁴⁷ Tradução livre de: “The weekend before a deal was struck to end the NATO bombing campaign, officials in the National Security Council admitted that the US stood on the brink of one of its worst foreign policy disasters, and began seeking support for arming the KLA in lieu of bombing the Serbs, to the astonishment of European diplomats” (Petersen 2003:92).

⁴⁸ Para administrar o Pilar III, a OSCE estabelece a *OSCE Mission in Kosovo*, iniciada em julho de 1999 (PC/DEC 305 01.07.99), cujo foco está na elaboração de instituições provisórias de auto-governo, o que é relevante para a transferência de poder da UNMIK. Trata-se da maior

Pilar I – Polícia, justiça e questões humanitárias (ONU e ACNUR);
 Pilar II – Administração Civil (ONU);
 Pilar III – Desenvolvimento de instituições e eleições (OSCE);
 Pilar IV – Reconstrução Econômica (União Européia).

A Resolução 1244 também designa à OTAN o mandato de impedir o ressurgimento da violência, garantir a retirada das tropas sérvias e iugoslavas da província kosovar, de desmilitarizar o ELK, de dar apoio à UNMIK e ainda de monitorar as fronteiras (Renata Dwan e Sharon Wiharta 2005:179).

5.4.7.

Atores Internacionais não-tradicionais

Os esforços de ONGs locais e internacionais para aproximar as etnias durante os anos 1990 não conseguiram impedir que essas e outras organizações do gênero tivessem dificuldades para sobreviver aos bombardeios e, sobretudo, ao acirramento da relação sérvio-albanesa. Em 2002, por exemplo, há relatos de que, apesar de muitas ONGs e indivíduos no Kosovo debaterem a necessidade de tolerância, a maioria dos kosovares parece concordar que a reconciliação levará tempo. Consequentemente, mesmo em 2005, ONGs locais multiétnicas são relativamente raras no Kosovo, assim como são raros, ou utópicos, os projetos de curto-prazo que envolvam ambas as etnias (de Vrieze 2002:299).

5.5

Macedônia – 2ª crise (1999)

O contexto da 2ª crise da Macedônia (1999)

A 2ª crise da Macedônia é diretamente relacionada à 3ª crise do Kosovo e envolve o ingresso de cerca de 250 mil refugiados kosovares em território macedônio, a partir de março de 1999 (ICG 1999:1, ACNUR, Cruz Vermelha 2003). Norman Anderson acredita que, nessa época, o pior cenário para a Macedônia seria a ação militar sérvia em território macedônio como resultado da repressão política no Kosovo. Isso poderia fazer com que macedônios albaneses se juntassem a seus pares no Kosovo na luta armada contra a Sérvia o que, por sua

missão das 18 que a OSCE já desenvolveu, com 8 escritórios no Kosovo e uma equipe de 1100 funcionários (Dwan e Wiharta 2005:170).

vez, teria o potencial de se converter em guerra regional atraindo a Grécia, Turquia e outros vizinhos (Anderson 1999:51). Havia também a possibilidade de os macedônios albaneses, aliados à ala radical dos kosovares que passaram a residir temporariamente em áreas próximas à fronteira ou em cidades macedônias de maioria albanesa, aumentassem seu grau de mobilização, recebessem capacitação e armamentos e se dispusessem a lutar contra o governo macedônio em busca de secessão ou de maior autonomia.

Além do fardo social de acomodar em pouco tempo e em um pequeno território um enorme número de pessoas, existe a dificuldade econômica já existente na Macedônia e em situação decadente desde o início dos bombardeios do Kosovo, em 24.03.1999. Depois de recuperar o fluxo comercial com a Iugoslávia, este voltou a ser o principal parceiro da Macedônia. Porém, o início dos bombardeios provocou conseqüências além da onda de refugiados: as exportações e importações para a Sérvia/Iugoslávia foram interrompidas, assim como o canal de comércio estabelecido com a União Européia via Iugoslávia. Estimativas indicam que no ano de 1999, por causa da crise no Kosovo, a taxa de desemprego na Macedônia chegou a 40-50% (ICG 1999:8).

O fato de a maioria dos refugiados ser da etnia albanesa também causava certo desconforto ao governo macedônio já que boa parte deles teria se infiltrado em casas de famílias de macedônios albaneses. Segundo os números divulgados pelo ACNUR em 17.05.1999, a quase 2 meses do início dos bombardeios, havia cerca de 229.300 refugiados kosovares na Macedônia, dos quais 78.900 viviam em campos de refugiados, 120.432 haviam se registrado enquanto residentes em casas de famílias macedônias e havia uma estimativa de que outras 30.000 pessoas vivessem com famílias locais embora não tivessem manifestado ou registrado sua presença (ICG 1999:2). Ou seja, é provável que cerca de 2/3 dos refugiados tenham permanecido em famílias macedônias (ACNUR 2000:vi).

O ingresso das centenas de milhares de refugiados tem início no mês em que a UNPREDEP se retira do território da Macedônia. A missão foi extinta no final de fevereiro de 1999, devido ao veto da China no Conselho de Segurança. Há clara motivação política neste comportamento, que ocorre depois que um membro da base aliada do governo macedônio reconhece a existência de Taiwan, em janeiro de 1999, em troca do envio de 1.8 bilhões de dólares para Skopje (Väyrynen 2003:66, n13). O reconhecimento de Taiwan seria um “erro de

cálculo” da política externa do governo macedônio (Andraas Raab 2006), em uma tentativa de recuperar a fragilizada economia através da atração de investimentos estrangeiros a um Estado inserido em um ambiente inseguro e pouco atraente.

A situação no plano doméstico naquele momento é crucial para entender a decisão da China: as eleições parlamentares de outubro e novembro de 1998 foram vencidas por uma aliança de dois partidos nacionalistas até então adversários, que compunham a oposição ao governo dos ex-comunistas, no controle do país desde a independência. A Coalizão para Mudanças era formada pelos partidos de direita da Organização Revolucionária Macedônia (VMRO) e do Alternativa Democrática (AD). Dos 120 assentos do parlamento, o VMRO ficou com 49, a AD ficou com 13 e um proeminente partido albanês, o Partido para a Prosperidade Democrática (PPD), com 10. Na composição do novo governo, o VMRO recebe 14 ministérios, inclusive o cargo de Primeiro-Ministro, o AD recebe 8 e o PPD fica com 5. Em 27.01.1999, o Ministro das Relações Exteriores macedônio, do AD, Aleksandar Dimitrov, assina com o seu par taiwanês, Jason Hu, um acordo em que reconhece a existência de Taiwan em troca de investimentos. A delegação macedônia que foi a Taipei assinar o acordo era composta por três oficiais, todos do AD, inclusive o presidente do partido, e poucas pessoas sabiam das negociações além deles. Oficialmente os três partidos do governo teriam participado das discussões, mas na prática nem o Primeiro-Ministro, Ljubco Georgievski (do VMRO), teria tido acesso às informações, fazendo com que o presidente Gligorov sustentasse ter sido traído por um “pequeno golpe de Estado” (ICG 1999b:8). Em 09.02.1999 a China suspende relações diplomáticas com a Macedônia e, em 26.02, decide vetar a extensão do mandato da UNPROFOR no âmbito do Conselho de Segurança (Norman Anderson 1999:64, Svetomir Skaric 1999:30, ICG 1999a).

Para desempenhar algumas das tarefas da UNPREDEP, tropas francesas, britânicas e alemãs da KFOR/OTAN, então localizadas no Kosovo, foram enviadas para a Macedônia em fevereiro e em março (John Phillips 2004:172). Em 29.03.1999, as últimas tropas da UNPREDEP deixam o território da Macedônia, o que acontece 5 dias *depois* do início dos bombardeios da OTAN no

Kosovo e na Iugoslávia e, portanto, *depois* que refugiados já haviam começado a invadir países vizinhos (*Macedonia Information Centre* 1999⁴⁹).

A 2ª crise da Macedônia e a resposta internacional (1999)

De início, a Macedônia não pretendia receber refugiados albaneses por questões sócio-econômica e de segurança. Algumas vezes, durante a crise de março a junho de 1999, as autoridades fecharam todos os pontos de acesso legal da fronteira macedônia com o Kosovo, violando o princípio do *non-refoulement* – que proíbe que um Estado provoque o retorno de refugiados para o país de origem –, fazendo com que milhares de refugiados fossem mantidos no lado sérvio da fronteira (ACNUR 2000, Anistia Internacional 1999). Há indícios não comprovados de um acordo entre Skopje e Belgrado para que o governo sérvio redirecionasse os refugiados para outros países, especialmente para a Albânia, em vez de fazê-lo para a fronteira com a Macedônia (Reuters 1999)⁵⁰.

Sob pressão internacional, porém, a Macedônia se viu obrigada a receber com “hospitalidade” algumas dezenas de milhares de refugiados albaneses por semana. Na época, apesar das políticas que permitiram maior inclusão de albaneses e outras minorias, o governo não estava preparado para receber mais de 250 mil refugiados albaneses em poucas semanas, o que provocou uma evidente, embora temporária, mudança no equilíbrio étnico com o aumento de 11% da população, que na época tinha pouco mais de 2 milhões de pessoas. Pelas palavras de Anderson, em livro publicado em 1999, “essa presença de refugiados na Macedônia poderia desestabilizar o equilíbrio étnico e levar a confrontos armados ao longo da fronteira” (Anderson 1999:52)⁵¹.

As relações entre o governo de Skopje e os principais atores internacionais envolvidos na solução da crise ficaram estremecidas durante quase toda a crise. O governo macedônio acusava as organizações internacionais de “arrogância”, “hipocrisia” e falta de sensibilidade em relação ao impacto que o ingresso do alto número de refugiados albaneses teria na Macedônia, e as conseqüências que isso

⁴⁹ *Macedonia Information Centre – Daily News Service*. “The most important events in Macedonia in 1999”. Disponível em: <<http://www.b-info.com/news/1999-12/text/dec31.mic>>. Acesso em: 05 jan. 2007.

⁵⁰ Relatório Reuters 1999, *apud* International Crisis Group 1999:2.

poderia gerar. A acusação deve-se ao fato de os representantes das organizações, sobretudo da ACNUR e OTAN, insistirem para que a Macedônia mantivesse abertas as suas fronteiras e continuasse a receber refugiados, independente da quantidade, mesmo sabendo que a UNPREDEP havia sido extinta (ICG 1999:6).

5.5.1.

ONU - Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR)

Os esforços internacionais para transportar refugiados a terceiros países, liderados pelo Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), fizeram com que, por dia, cerca de 1.000 refugiados fossem enviados para fora do território macedônio. Em 17.05.1999, o número de refugiados kosovares registrados que haviam deixado a Macedônia chegava a 48.508 (ACNUR 2000:vi).

O tamanho e a velocidade do êxodo não foram antecipados pelo ACNUR: em menos de 72 horas, a agência buscou produtos não-perecíveis para envio imediato a 250 mil pessoas, além de enviar funcionários e representantes do ACNUR para o local (ACNUR 2000:vi). Por não ter antecipado a ocorrência da crise, o ACNUR teve um papel relativamente restrito na resposta: cerca de 12% de seu orçamento foi investido em moradia nos cerca de 270 campos de refugiados e outros centros na Macedônia. Somado ao que foi reservado para a proteção desses refugiados, um total de 50 milhões de dólares foram empregados pelo ACNUR na Macedônia entre março e o fim do ano. Apesar disso, a agência conseguiu atrair alguma atenção internacional para a crise ao elaborar e divulgar, à medida que os eventos ocorriam, diversos materiais e guias que facilitavam a compreensão da situação (ACNUR 2000:vi).

O ACNUR não conseguiu manter seu padrão de atendimento aos refugiados kosovares e, ainda assim, não houve nenhuma epidemia nos campos e os indicadores das taxas de mortalidade nos campos foram bem mais baixas do que o comum nesse tipo de situação. As condições de boa saúde da maioria dos refugiados aliada à curta duração da crise e à ajuda de famílias macedônias albanesas permitiram que a situação não ficasse pior.

⁵¹ Tradução livre de: “Such a refugee presence in FYR Macedonia could massively upset the existing ethnic equilibrium and lead to armed clashes along the border”.

5.5.2. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

A proximidade física entre o Kosovo e a Macedônia permitiu o rápido envio de tropas da KFOR/OTAN (Kosovo) para o território macedônio ainda em fevereiro e março de 1999, logo depois de extinta a UNPREDEP.

Em 04.04.1999, após negociações do alto escalão político lideradas pelos Estados Unidos, a OTAN obtém permissão do governo da Macedônia para lidar com a crise de refugiados. A oportunidade de mostrar um lado humanitário e de impedir que a Macedônia retirasse seu apoio aos bombardeios da OTAN foram duas das principais motivações que estimularam a organização à ação (UNHCR 2000:114). Tropas que já se encontravam na região foram remanejadas para a Macedônia e construíram campos de refugiados com ajuda de ONGs humanitárias e do ACNUR. Além da montagem dos campos, tropas da OTAN também se fizeram responsáveis pela manutenção e administração desses locais, através de um mecanismo de proteção e parceria com o ACNUR (Anistia Internacional 1999). A parceria da OTAN com o ACNUR também englobava o “programa de evacuação humanitária”, segundo o qual refugiados kosovares na Macedônia seriam transferidos para terceiros países onde ficariam temporariamente (Larry Minear, Ted van Baarda e Marc Sommers 2000:14).

O primeiro envolvimento da OTAN em uma crise de refugiados fez com que a ACNUR interpretasse o movimento como uma “bênção mista” (ACNUR 2000:ix). Por um lado, a OTAN investiu recursos, providenciou a logística e forneceu pessoal capacitado para lidar com a emergência mostrando que, apesar de ser parte da guerra do Kosovo, tentava criar um compromisso com a questão humanitária. Por outro lado, a participação da OTAN põe em evidência a tênue linha que separa uma missão militar de uma missão humanitária (ACNUR 2000:ix).

Convém observar que a OTAN estabeleceu, como estratégia de segurança, o desempenho de um duplo e questionado papel na crise dos refugiados kosovares, e tal movimento não tinha por objetivo tornar claras as fronteiras entre o militar e o humanitário. Em 01.04.1999, por exemplo, uma reunião do Conselho do Atlântico Norte retoma a discussão sobre planejamento pró-ativo que havia

dividido o Alto Comitê de Planejamento Civil de Emergência (SCEPC) no fim de 1998: havia pressão dos EUA, Reino Unido e Itália para que as operações humanitárias fossem lideradas pelos militares já que, segundo eles, somente os militares teriam capacidade de ação adequada e pujante em situação de emergência (ACNUR 2000:114).

Jef Huysmans tenta compreender o ambíguo movimento desta organização durante a crise do Kosovo e sustenta que, nessa época, a “OTAN converteu-se parcialmente em uma agência humanitária” (Jef Huysmans 2002:599). A transformação do sistema internacional no pós-Guerra Fria e a conseqüente reconfiguração do arcabouço de segurança europeu criaram para a OTAN a necessidade de se reinserir e redescobrir seu papel. Portanto, embora a ação militar fosse territorialmente limitada, o interesse político não se restringia ao Kosovo (Huysmans 2002:600).

5.5.3. Atores internacionais não-tradicionais

A participação de atores não-governamentais na crise dos refugiados kosovares na Macedônia não pode ser generalizada. Um funcionário não-identificado de uma ONG humanitária afirmou que algumas organizações internacionais, sobretudo agências da ONU, traziam mantimentos de seus depósitos internacionais, devido ao baixo custo de importá-los em vez de comprar produtos similares em território macedônio. A economia do país estava à beira do colapso como conseqüência indireta dos bombardeios da OTAN e, apesar de as ONGs humanitárias utilizarem tradicionalmente os recursos e materiais que já tinham disponíveis, poderiam ter realocado recursos para adquirir os produtos necessários dentro da própria Macedônia (ICG 1999:7). Isso também diminuiria a tensão entre alguns grupos de macedônios eslavos, que viam nos refugiados um fardo não-desejado e imposto pelo ocidente. Críticas também eram feitas por parte da população local de que a ajuda humanitária não compreendia o real impacto de suas ações e não tinha interesse no destino da população local (ICG 1999:7).

Existe uma interação entre a dinâmica do conflito e a assistência humanitária. Nesse sentido, as escolhas das ONGs internacionais que atuam no local da crise têm impactos que podem ser positivos ou negativos, e com

frequência maior que a desejada, podem reforçar ou prolongar conflitos armados (Mary B. Anderson 1999:37). Nesse sentido, “quando agências humanitárias importam produtos que podem ser produzidos no local e os distribui a custo zero, elas podem prejudicar os incentivos econômicos em direção a uma economia de paz” (Anderson 1999:42-43)⁵². A guerra modifica padrões de produção, emprego, trocas comerciais e serviços em geral e apenas alguns atores não-internacionais parecem perceber o impacto que suas ações podem ter em um contexto que não é reduzido ao produto final nem ao resultado imediato da ajuda humanitária.

No auge da crise na Macedônia, vale notar que algumas ONGs humanitárias como a *Catholic Relief Services* e a *Mercy Corps* já adquiriam alimentos, remédios e outros produtos para si e para os refugiados a partir do comércio na própria Macedônia. Estima-se que até maio de 1999, ambas as ONGs tenham gasto cerca de 3,5 milhões de dólares norte-americanos em cobertores, vestimentas e produtos alimentícios (ICG 1999:6-7).

Embora não seja propriamente um ator não-governamental, vale destacar o exemplo do batalhão do exército alemão, que estava mobilizado na cidade de Tetovo, de maioria albanesa e bem próxima à fronteira com o Kosovo: durante a crise, foram investidos 500 mil marcos alemães (267 mil dólares norte-americanos) por mês, em alimentação, serviços municipais e salários para os funcionários locais contratados temporariamente (ICG 1999:7).

5.6 Macedônia – 3ª crise (2001)

O contexto da 3ª crise da Macedônia (2001)

Na Macedônia, os primeiros confrontos mais sérios, e de violência direta, ocorrem em fevereiro de 2001 na cidade de Tanusevci, com apenas 700-800 habitantes, todos de etnia albanesa, localizada no alto da Montanha Negra (*Skopska Crna Gora*), próxima à fronteira com o Kosovo (Henry J. Sokalski 2003:230, ver Mapa 3, em anexo). A cidade fica a apenas 24km de distância de Skopje mas o terreno montanhoso faz com que a única estrada à capital tenha mais que o dobro de extensão. A ausência de serviços de transporte e a distância

⁵² Tradução livre de: “When aid agencies import goods that can be produced locally and

de uma hora a pé para a cidade mais próxima, Viti, reforça o isolamento geográfico, social, político e econômico de Tanusevci.

Desde 1992 há incidentes isolados nesta região da fronteira, mas nem sempre é possível distinguir, por um lado, crimes de terroristas albaneses e, de outro lado, crimes de contrabando ou outros crimes de fronteira cometidos por albaneses, macedônios e sérvios⁵³ (ICG 2001:1). “Este comércio ilegal, embora fosse politicamente útil para Milošević e lucrativo para Skopje, manteve uma história de violência e de corrupção policial na área, que será difícil de superar”⁵⁴. De 1992 ao início de 1999, as tropas da UNPREDEP responsáveis pelo patrulhamento da região minimizaram a movimentação ilegal e, devido ao fim da missão da ONU, o policiamento macedônio já corrompido retornou ao local.

Em 1999, Tanusevci recebeu centenas de refugiados do Kosovo (ICG 2001:1) e teria se transformado em base do ELK, o que provocou uma invasão das forças sérvias no território macedônio até alcançar a cidade, evento que foi sub-explorado pela mídia devido à falta de demarcação da fronteira, dificultando a comprovação da invasão (ECMI, BBC 2001, *Center for Balkan Development*).

Nesse contexto, incidentes de violência direta de macedônios albaneses contra policiais macedônios, e vice-versa, começam a ser mais sistemáticos a partir da primeira metade de 2000 em Tanusevci e também outras cidades próximas, como Dolnom, Gorno Blace e Lojane. Em 22.01.2001 uma granada atinge uma delegacia de polícia em Tearce, uma cidade de população mista entre Tetovo e a fronteira com o Kosovo. Este foi o primeiro atentado assumido pelo *Exército pela Libertação Nacional* (ELN), organização com objetivos de lutar por maior autonomia dos macedônios albaneses nas áreas em que são maioria.

Paralelo aos incidentes na fronteira, representantes da Sérvia e da Macedônia concluem as negociações para demarcar a região e para lutarem juntos contra um suposto “extremismo albanês”. As reações da comunidade albanesa em ambos os Estados foram imediatas e novos incidentes são relatados em Tanusevci.

distribute them at no cost, they can undermine peacetime economic incentives”.

⁵³ Durante o embargo contra a Iugoslávia, por ali passou parte do contrabando de comida e de outros bens de consumo para a Sérvia (ICG 2001:1).

⁵⁴ Tradução literal de: “This illegal trade, whilst politically useful for the Milosevic regime and lucrative for Skopje, has left a history of violence and police corruption in the area, which will be hard to overcome” (ICG 2001:1).

O ELN emite um comunicado justificando o envio de “tropas” para proteger Tanusevci das forças de segurança macedônias:

“Parece que a entrada de unidades das forças especiais da Macedônia em Tanusevci provocou a resposta de macedônios albaneses extremistas, incluindo ex-rebeldes pelo ELK, de se envolverem em uma ação militar em ‘defesa’ das cidades. Havia uma rede de macedônios nativos, treinados enquanto guerrilheiros em busca da justificativa que os eventos de Tanusevci ofereceram”⁵⁵ (ICG 2001:8 – grifouse).

Devido ao aumento de monitoramento nas áreas da fronteira com o Kosovo, os líderes do ELN decidiram que abririam novo *front* na cidade de Tetovo, por ser a 2ª maior do país e uma das principais cidades de maioria albanesa. Assim, em 13.03, um grupo de rebeldes auto-declarados do ELN atiraram contra policiais macedônios de Tetovo e, a partir de então, membros do ELN procuram abrir outros *fronts* em sua estratégia de controlar partes do território macedônio (ECMI⁵⁶).

Segundo o governo, o grupo que se diz em busca de melhorias para macedônios albaneses não passa de um grupo terrorista que quer a secessão das partes norte e oeste da Macedônia. No início da escalada da violência, o presidente macedônio Boris Trajkovski afirma que “nós não iremos negociar com terroristas, com elementos militaristas que promovem o ódio racial e étnico”⁵⁷.

As ações do ELN e, conseqüentemente das forças de segurança macedônias, tiveram como foco regiões próximas a Tetovo e a Kumanovo, chegando de vez em quando às intermediações de Skopje (no caso da ocupação da cidade de Aracinovo, em junho de 2001). Além disso, parecia não haver coordenação entre as células albanesas que provocavam os incidentes, evidenciando a ausência de estratégia e comprovando que se tratava de “um *show* de força improvisado para testar a capacidade de resolução do governo e para radicalizar a opinião dos macedônios albaneses” (ICG 2001:14)⁵⁸. Isto significa

⁵⁵ Tradução livre de: “It appears that the entry of Macedonian special forces units into Tanusevci prompted extremist Macedonian Albanians, including ex-KLA fighters, to take military action in “defence” of the villages. There was a ready pool of Macedonian-born, trained guerrillas looking for the excuse that the events at Tanusevci provided”.

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.ecmi.de/emap/mk.html>>. Acesso em: 18 mar. 2007.

⁵⁷ Tradução livre de: “We will not negotiate with terrorist, militarist elements who spread racial and ethnic hatred” (BBC, *Tanusevci flashpoint*, 07.03.2001, disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1206589.stm>>, acesso em: 18 mar. 2007).

⁵⁸ Tradução livre de: “(...) an improvised show of strength to test government resolve and radicalise ethnic Albanian opinion”.

que foram ações localizadas, e não uma guerra generalizada com violência em larga escala. Neste sentido, é possível afirmar que é um sucesso parcial a prevenção da guerra a partir da 3ª crise da Macedônia.

Exército pela Libertação Nacional (*Ushtria Çlirimtare Kombëtare*)

Não por acaso as iniciais “UÇK” designam os nomes em albanês do Exército pela Libertação Nacional e do Exército pela Libertação do Kosovo: o ELN é o *Ushtria Çlirimtare Kombëtare* e o ELK é o *Ushtria Çlirimtare e Kosovës* (ECMI⁵⁹, ICG 2001/anexo A). Existem indícios de que a base principal da organização era na cidade de Vitina, no Kosovo (BBC 2001). Dos macedônios albaneses que lutaram no Kosovo em 1998-1999, alguns não se sentiam confortáveis ou seguros na Macedônia e preferiram permanecer no Kosovo. Outros retornaram à Macedônia para compor o ELN (de Vrieze 2002:295).

Acredita-se que o ELN teria sido criado e liderado por Ali Ahmeti e seu tio Fazli Veliu, que mobilizaram guerrilheiros do ELK do Kosovo e da Macedônia, rebeldes albaneses de regiões do sul da Sérvia (Presevo, Bujanovac e Medvedja), nacionalistas macedônios albaneses, além de mercenários estrangeiros (Zidas Daskalovski 2003:52). Outras fontes relatam a participação ativa de Xhavit Hasani, proveniente da cidade de Tanusevci, que teria sido uma das bases do ELK em 1999, e também de albaneses como G’zim Ostreni, Skender Habibi, Amrush Xhemajli e Emrus Dzemali, sendo este último um dos líderes do serviço secreto do ELK (ICG 2001/anexo A). Vínculos com a questão do Kosovo são encontrados não apenas nas relações entre os membros do ELN e do ELK, mas também nas diásporas albanesas cujas bases de operações eram em Zurique e em Pristina (de Vrieze 2002:295).

A 3ª crise da Macedônia e a resposta internacional (2001)

Atores internacionais tiveram uma reação relativamente coordenada em relação à 3ª crise da Macedônia: houve a explícita condenação do emprego da violência por parte do ELN e o apoio ao governo macedônio de buscar uma solução negociada para a crise.

⁵⁹ Disponível em: <<http://www.ecmi.de/emap/mk.html>>. Acesso em: 18 mar. 2007.

5.6.1. Grandes potências e organizações intergovernamentais ocidentais

Em maio de 2001, após várias viagens a Skopje, o Secretário-Geral da OTAN, Lord Robertson, e o Alto Representante da UE para a PESC, Javier Solana conseguem evitar que o governo macedônio declarasse guerra formal ao ELN. Os partidos políticos macedônios, da situação e da oposição, receberam pressão internacional para formarem uma coalizão para enfrentar a crise, mas as negociações não tiveram muito avanço.

Após seis meses do início dos confrontos localizados, um acordo é mediado por atores internacionais e assinado em 13.08.2001 em Ohrid. Ou seja, além de localizado, o confronto tem a duração de seis meses e não alcança o número de 1.000 mortos (ver Tabelas 2, 3 e 4 em anexo). Para facilitar o processo político no que se refere aos atores locais, as negociações envolveram somente os principais grupos étnicos (Jesper S. Thomsen 2006). Participaram das negociações os quatro maiores partidos políticos macedônios: dois de representação eslava e dois de representação albanesa – justamente os partidos mais votados, representantes de cada etnia, nas eleições de outubro e novembro de 1998⁶⁰.

O acordo modifica a estrutura do Estado macedônio para incorporar a concepção cívica, e não nacional, da cidadania, além de reforçar o já existente sistema informal de *power-sharing* entre eslavos e albaneses com representação proporcional na política, inclusive com treinamento imediato de mil albaneses para serem incorporados à polícia local e colaborarem com a implementação do acordo. Outro elemento característico de Ohrid é a forte descentralização política, que confere maior autonomia e poder às cidades (Thomsen 2006).

A crise da Macedônia e a solução encontrada no acordo de Ohrid têm relevância para a prevenção de conflitos por três motivos: trata-se do primeiro teste para a diplomacia preventiva da União Européia enquanto ator, que vinha sendo implementada ao longo da década de 1990 (Thomsen 2006). Em segundo lugar, durante a crise foi criado o que tem sido chamado de “Modelo Skopje”, que

⁶⁰ Os partidos de macedônios eslavos e de direita eram o VMRO-DPMNE (49 assentos no parlamento) e o União Social Democrática da Macedônia (27 assentos), representando respectivamente o principal partido do governo atual e o principal partido do governo anterior (da

envolve a coordenação do planejamento, da elaboração e da implementação de políticas entre os principais atores internacionais envolvidos na solução da crise: Estados Unidos, OSCE, OTAN e União Européia (através do Conselho, e não da Comissão⁶¹) (Thomsen 2006). O modelo foi desenvolvido graças às lições aprendidas com a falta de coordenação da ação internacional na Bósnia, quando atores locais instrumentalizaram o envolvimento de certos atores internacionais. Os representantes dos quatro atores encontravam-se com bastante frequência durante a 3ª crise da Macedônia: havia reuniões formais uma vez por semana e, informalmente, os oficiais encontravam-se com frequência ainda maior. As negociações foram mantidas o tempo todo no nível da alta política, com decisões a serem implementadas de maneira *top-down*.

A estratégia de negociação utilizada em Ohrid foi contestada pela chefe do Programa Nacional da missão do Escritório das Nações Unidas para Direitos Humanos para a Macedônia (OHCHR), Silvia Pesic. Segundo ela, o arcabouço de Ohrid tem seu valor pois aumentou o nível de interação e a qualidade da coordenação de esforços entre atores internacionais, explicitando uma divisão de trabalho que nunca havia sido tão bem estabelecida, com funções e setores específicos para cada um dos principais atores internacionais envolvidos. No entanto, pouco foi deixado para a já marginalizada ONU e pouco foi mencionado acerca dos direitos humanos: ativistas e outras pessoas que trabalham com direitos humanos na Macedônia, como ela, tentaram participar das negociações mas sem sucesso. A propósito, não apenas os especialistas em direitos humanos mas a sociedade civil, de uma forma geral, teria ficado fora das negociações, que limitaram o diálogo aos grandes partidos políticos macedônios e a quatro atores internacionais relevantes (Silva Pesic 2006). Além disso, por mais questionador que seja, os rebeldes também não foram incluídos nas negociações de Ohrid, sendo que era do conhecimento dos atores internacionais de que eles eram um grupo específico de albaneses que compartilhavam com os partidos políticos o objetivo de maior autonomia mas não os princípios nem métodos de ação (Christopher Decker 2006). Se, por um lado, isso demonstra o respeito à exigência

independência até 1999). Os partidos de macedônios albaneses moderados eram o Partido para a Prosperidade Democrática (14 assentos) e Partido Democrático dos Albaneses (10 assentos).

⁶¹ Há uma diferença pragmática entre a Comissão Européia e o Conselho Europeu no que se refere a situações de crise: o Conselho é extremamente flexível, o que pode ser uma vantagem mas também um ponto fraco, enquanto que a Comissão é geralmente inflexível e bastante burocrática.

do governo macedônio de não negociar com “terroristas”, por outro lado, evidencia o tratamento reificado dos macedônios albaneses por parte dos atores internacionais envolvidos na negociação.

No pós-Ohrid, as partes da Macedônia seguiram à risca o cronograma: alterações constitucionais e legislativas ocorreram de maneira simultânea à desmobilização e desmilitarização dos membros do ELN. Nas eleições parlamentares de 15.09.2002, a maioria dos assentos passa a ser compartilhada pelos partidos liderados por Branko Crvenkovski (um partido de centro-esquerda, o União Democrática Social – UDS), e pelo ex-rebelde do ELN Ali Ahmeti (um partido de macedônios albaneses, a União Democrática para Integração – UDI). Ambas as lideranças demonstraram preocupação em alterar a política voltada para o confronto étnico em direção a um novo conceito de Estado macedônio, baseado na “solidariedade étnica” (IWPR 2002:9).

Ahmeti foi um dos maiores líderes do ELN e teria fundado o UDI alguns meses após a assinatura de Ohrid, devido à proximidade das eleições. Sua vitória nas urnas, com 16 dos 26 assentos destinados à etnia albanesa (IWPR 2002:11), torna evidente a liderança de Ahmeti e permite identificar tanto a tentativa de reintegração do líder à sociedade, como a relevante canalização das demandas albanesas pela via política. Convém ainda ressaltar que os dois partidos de macedônios albaneses que participaram das negociações de Ohrid, o DPA e o PPD, obtiveram 7 e 2 assentos respectivamente (IWPR 2002:12).

O momento do pós-Ohrid mostrou-se propício para a inauguração de uma universidade albanesa na cidade de Tetovo, cidade macedônia simbólica para esta minoria e onde grande parte da população fala a língua albanesa. Na mesma cidade, em 1997, um grupo de professores havia criado uma universidade integralmente em língua albanesa que não foi reconhecida como legítima pelo governo macedônio. Em fevereiro de 2001, após anos de negociação internacional e de alterações substanciais na legislação educacional no país, tem início a construção de uma universidade particular na cidade. A Universidade do Sudeste Europeu (*South Eastern European University*)⁶² abriu suas portas em novembro de 2001, apesar de manifestações negativas de representantes das principais etnias macedônias: alguns *albaneses* acreditavam que a universidade deveria ser

financiada pelo governo (é financiada por um grupo de doadores internacionais não-estatais), e alguns *eslavos* sustentavam que ela nem deveria existir porque reforçava o risco de fragmentar e segregar ainda mais a população (Vilma Venkovska-Milcev 2006, Broughton e Fraenkel 2002). De uma maneira ou de outra, a universidade atende a uma das principais demandas dos macedônios albaneses desde o início da década de 1990, que era a de ter ensino superior em sua própria língua nas cidades em que estejam em maior número.

5.6.2.

Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

Durante os meses de confronto entre as forças de segurança macedônias e o ELN, a OTAN enviou sinais ambíguos sobre a possibilidade de maior envolvimento na questão. No início de 2001, tropas da OTAN interromperam a movimentação ilegal de supostos membros do ELN entre a fronteira do Kosovo e da Macedônia, na região de Tanusevci, que eram monitorados desde junho de 2000 (*Center for Balkan Development* 2001⁶³). Em junho de 2001, após negociação entre o governo macedônio e o ELN, mediada pela União Européia, a OTAN montou uma operação para prosseguir com a evacuação de rebeldes - e seus armamentos - de duas cidades próximas a Skopje: Arachinovo e Nikushtek.

Com a assinatura do Acordo de Ohrid, a OTAN volta a ser ator relevante na Macedônia e recebe autorização para colocar em prática a missão de desmilitarização do ELN, denominada “Operação Colheita Essencial”, com duração de 30 dias (27.08 a 26.09.2001) e com a meta de recolher e destruir 3 mil armas a serem entregues voluntariamente (Broughton e Eran 2002:271-272). O processo foi um sucesso e conseguiu alcançar a meta porque ocorreu de maneira simultânea à votação no parlamento macedônio das 15 emendas constitucionais com as alterações previstas pelo Acordo de 2001. Ambas as atividades estavam previstas no cronograma do Anexo A de Ohrid e foram implementadas dentro do prazo estabelecido (Thomsen 2006).

⁶² South Eastern Europe University. Disponível em: <<http://www.seeu.edu.mk>>. Acesso em 05 jan. 2007.

5.6.3. Atores internacionais não-tradicionais

Os principais programas da *Search for Common Ground* na Macedônia, o *Mosaic* e o *Nashe Maalo*, foram mantidos em funcionamento durante os meses de crise. No caso do *Mosaic*, a principal produtora afirma que o programa, mesmo de vanguarda (devido à dificuldade de colocar macedônios e albaneses em uma mesma sala de aula), só obteve sucesso porque foi implementado antes da escalada da violência. O desenrolar do conflito foi encarado como um teste pela equipe e a manutenção do projeto demonstrava que não havia posicionamento político e também que as crianças envolvidas não eram cobaias. A equipe decidiu suspender a veiculação de imagens do programa pela televisão e sugeriu que não houvesse entrevistas por parte dos envolvidos no projeto, já que invariavelmente as perguntas eram provocadoras ou constrangedoras, o que expunha os professores e as crianças de maneira desnecessária (Venkovska-Milcev 2006).

O programa de TV *Nashe Maalo* era televisionado pelo principal canal público macedônio (TV Macedônia), por ser o único que emitia sinal para todo o país. Ao longo dos anos, canais fechados, com alcance local, também se interessaram em veiculá-lo. A equipe do *Nashe Maalo* reforçou as parcerias com 7 emissoras macedônias e albanesas de menor alcance de modo que garantissem a cobertura de boa parte do território nacional. Quando o conflito armado começou no norte e no oeste do país, a TV Macedônia retirou o projeto da programação por medo de retaliação, já que era a primeira vez em que um único programa da TV mostrava albaneses, eslavos e turcos ao mesmo tempo. Após debates sobre a possibilidade de interromper a produção e a veiculação do programa, devido à expectativa dominante de que o conflito poderia escalar para uma guerra regional, a equipe passou a produzir pequenos comerciais com crianças que ficaram famosas por fazerem parte do programa, com mensagens de que queriam a “nossa vizinhança” em paz e dizendo “não” à guerra (Kornelija Cipuseva 2006)⁶⁴.

A cobertura dos incidentes pré-Tetovo por parte dos programas da mídia oficial e também de canais privados foi relativamente equilibrada em termos

⁶³ *Center for Balkan Development* (Radio Free Europe/Radio Liberty), *Macedonian Crisis Information*, RFE/RL Balkan Report Vol. 5, n. 18, 09 mar. 2001. Disponível em: <http://www.friendsofbosnia.org/_macedonia/998.html>. Acesso em: 18 mar. 2007.

⁶⁴ *Nashe Maalo* significa literalmente “nossa vizinhança”.

étnicos. Após o início do confronto no norte e no oeste da Macedônia, “a mídia contribuiu para uma situação de histeria pública, reforçando estereótipos negativos nas línguas de cada grupo étnico” (ICG 2001:16).⁶⁵

Conclusão

A dinâmica de ambos os casos segue a lógica do modelo de Ted Robert Gurr sobre os motivos e as condições que levam minorias à rebelião. A literatura, exemplificada por Gurr, está mais preocupada com os fatores que *causam* a violência armada, e não com os que *evitam* a violência armada. Ainda assim, os indicadores são úteis para a compreensão dos casos. Segundo Gurr, há três indicadores de que uma rebelião está prestes a ocorrer: (i) *incentivos para iniciar a ação coletiva*: histórico de perda de autonomia, discriminação política e econômica contra o grupo e histórico de repressão governamental; (ii) *capacidade de manter a ação coletiva*: força da identidade coletiva e capacidade de mobilização militar do grupo; e (iii) *oportunidades para a ação coletiva*: número de países vizinhos em que haja conflito armado e apoio de grupos simpatizantes residentes em países vizinhos (Gurr 2000).

Uma análise de tais fatores demonstra que, até 1997, os kosovares albaneses tinham muitos incentivos para se rebelar, mas não tinham capacidade nem oportunidade para tanto (Miall *et alli* 2005:101). A crise da estratégia de não-violência de Rugova, iniciada no final de 1994 e reforçada pelo fracasso que Dayton representou para os kosovares albaneses, deu origem a uma voz mais forte por parte de grupos radicais dentro e fora do Kosovo. Tal voz foi responsável por reforçar a identidade de um grupo específico de kosovares, que tiveram acesso a financiamento, armas e munições não apenas na Albânia, em colapso desde 1997, mas também da diáspora albanesa nos Estados Unidos e na Europa.

Também é possível observar que as condicionantes da ação preventiva internacional não são suficientes para aumentar as chances de sucesso da prevenção. Sendo as condicionantes da ação o discurso, a estrutura do ator internacional e sua interpretação da situação local como sendo passível de

⁶⁵ Tradução livre de: “the media contributed to a mood of public hysteria, reinforcing negative stereotypes in and of each language-community”.

prevenção, é de se ressaltar que o sucesso da prevenção dependerá ainda de um elemento externo à ação internacional, que é a forma através da qual as partes envolvidas recebem e internalizam as medidas propostas pelo preventor internacional. Ou seja, não basta a ação internacional, condicionada pelos três fatores supra-mencionados: o discurso, a estrutura e a interpretação da situação local como propícia à prevenção. É também relevante, para aumentar as chances de sucesso, que a liderança das partes envolvidas no nível doméstico seja moderada e que tenha interesse de impedir o avanço da violência e/ou de alcançar seus objetivos por uma via não-violenta (Ackermann 1999:166). Este interesse depende da personalidade dos líderes e também da natureza das partes, ou seja, se elas são representantes de grupos minoritários ou de um governo/de um Estado soberano. Sobre este aspecto, os casos da Macedônia e do Kosovo demonstram que o governo tem a seu favor a força da regra internacional da soberania e poderá utilizar-se dela de maneiras diferentes, seja para aproximar seja para afastar atores internacionais, sobretudo os intergovernamentais, conforme seu contingencial interesse. Isso faz com que, em um segundo momento, os grupos minoritários residentes em Estados multiétnicos com modelos de representação desproporcional sejam reféns de uma norma internacional que não lhes dá voz, sobretudo em uma época em que o princípio da auto-determinação dos povos não recebe mais a legitimidade que teve durante as décadas de 1970 e 1980.

No caso do Kosovo, a 1ª oportunidade para a ação internacional ocorre durante a crise gerada pela deterioração das relações entre sérvios e albaneses, e vai de 1989 até o fim de 1992. Ainda assim, a ação internacional na época é inepta, tímida e pouco incisiva. Parece existir um paradoxo em relação ao *timing* para a ação internacional, juntamente com a interpretação do contexto iugoslavo por parte dos atores internacionais, o que pode explicar a omissão de medidas mais contundentes no período de 1989 e 1992. Apesar de a crise kosovar ter recebido um elemento novo em 1989, o *timing* para a ação internacional começa e também termina no ano de 1992. O *timing* somente começa em 1992 porque é nesse ano que tem início formal o processo de desintegração da Iugoslávia, devido às articulações internacionais para o reconhecimento das independências da Eslovênia, da Croácia e da Bósnia-Herzegovina no primeiro semestre.

O reconhecimento internacional de um Estado implica no reconhecimento de que qualquer guerra naqueles territórios passa a ser considerada de natureza

interestatal e, portanto, passível de envolvimento de representantes da comunidade de Estados, a exemplo da ONU, da OSCE, entre outros atores intergovernamentais. Isso justificaria a ação preventiva internacional apenas se houvesse consentimento do Estado envolvido. No caso do Kosovo, apesar da declaração de independência de setembro de 1991 ser anterior à das quatro ex-repúblicas, não houve manifestação internacional em direção ao reconhecimento do suposto novo Estado, à exceção da Albânia, que teria se comprometido a rever sua decisão se necessário (ICG 1998:10; BBC 1999).

Ao mesmo tempo, o *timing* para a ação internacional supostamente termina a partir do segundo semestre de 1992, quando Milošević vence as eleições para a Presidência Sérvia e mantém o discurso de que escalaria o conflito armado no Kosovo. O 2º lugar nas eleições e na história kosovar ficou para o primeiro-ministro iugoslavo da época, Milan Panić, que negociava diretamente com os albaneses e com atores internacionais relevantes (Ramet 2001:10, BASIC 2000).

Outra questão a ser levantada é a dificuldade de ação por parte de atores internacionais não-tradicionais. Cerca de 50% das ONGs com projetos no Kosovo começaram suas atividades somente a partir de 1998 e, desse grupo, a grande maioria pôde iniciar de fato a prestar seus serviços após o registro no UNMIK, feito a partir de dezembro de 1999 (de Vrieze 2002:299).

No caso da Macedônia, é relevante ressaltar que o que seria considerado uma interferência nos afazeres domésticos de um Estado soberano de acordo com a interpretação diplomática tradicional passou a ser interpretado como um procedimento operacional padrão (Anderson 1999:57). Tal situação só pôde se manifestar porque houve o consentimento de todas as partes envolvidas em relação à atividade da OSCE, que é uma organização essencialmente multicultural e que passava a ter por objetivo primordial a prevenção de conflitos na Europa.

Este capítulo procurou compor o sociograma de cada crise, com destaque aos atores internacionais que se envolveram em maior ou menor escala em ambos os casos. Através dele é possível identificar que atores internacionais, através da ação ou omissão, tiveram fortes impactos na dimensão doméstica. A título de ilustração, destacam-se os exemplos do veto chinês na renovação da UNPREDEP, da reabertura das fronteiras macedônias com a Grécia, dos esforços de Holbrooke em obter Dayton para a Bósnia (nov. 1995) e em obter o acordo com Milošević sobre o Kosovo (out. 1998) (Norman Anderson 1999:64).