



**Eduarda Passarelli Hamann**

**O PAPEL DE ATORES INTERNACIONAIS  
NA PREVENÇÃO DE CONFLITOS VIOLENTOS:  
silêncio no Kosovo, vozes na Macedônia (1989-2001)**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada como requisito parcial para  
obtenção do título de Doutor pelo Programa de Pós-  
Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientador: Nizar Messari

Rio de Janeiro

Abril de 2007



**Eduarda Passarelli Hamann**

**O papel de atores internacionais  
na prevenção de conflitos violentos:  
silêncio no Kosovo, vozes na Macedônia (1998-2001).**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Nizar Messari**  
Orientador  
PUC-Rio

**Andrea Ribeiro Hoffmann**  
PUC-Rio

**João Franklin Abelardo Pontes Nogueira**  
PUC-Rio

**Reginaldo Mattar Nasser**  
PUC-SP

**Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves**  
PUC-Minas

**João Franklin Abelardo Pontes Nogueira**  
Vice-Decano de Pós-Graduação do Centro de Ciências Sociais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 26 de abril de 2007

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

**Eduarda Passarelli Hamann**

Graduou-se em Direito (PUC-Rio). Mestre em Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio). Interesse em segurança internacional, sobretudo na resolução e na prevenção de conflitos violentos.

Ficha Catalográfica

Hamann, Eduarda Passarelli

O papel de atores internacionais na prevenção de conflitos violentos: silêncio no Kosovo, vozes na Macedônia (1989-2001) / Eduarda Passarelli Hamann; orientador: Nizar Messari. – 2007.

300f.: il.; 30cm

Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

Inclui bibliografia.

1. Relações internacionais – Teses. 2. Prevenção de conflitos violentos. 3. Prevenção estrutural e multissetorial. 4. Kosovo. 5. Ex-República Iugoslava de Macedônia. 6. Europa/Balcãs/Ex-Iugoslávia. 7. Atores internacionais. 8. Preventores internacionais. I. Messari, Nizar. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

## Agradecimentos

Ao namorado-que-virou-noivo-que-virou-marido, pelo companheirismo na hora da glória e, sobretudo, na hora do desespero;

Aos familiares e amigos que durante anos ouviram (com diferentes graus de paciência) as minhas idéias sobre prevenção e as minhas histórias sobre os Bálcãs;

A meu orientador, Nizar Messari, pelo apoio integral e incondicional desde o início do processo;

Aos membros da banca, por aceitarem a proposta de contribuir para a construção do conhecimento sobre prevenção de conflitos violentos;

Aos meus entrevistados, tanto nos Países Baixos como no Kosovo e na Macedônia, por compartilharem seu tempo e seu conhecimento;

À equipe da Biblioteca do Palácio da Paz e do *Clingendael*, ambos nos Países Baixos, pela disponibilidade, boa vontade e colaboração;

À CAPES e ao CNPq, pelo financiamento da pesquisa, sem o qual não teria sido possível realizar este trabalho.

## Resumo

Hamann, Eduarda Passarelli; Messari, Nizar. **O papel de atores internacionais na prevenção de conflitos violentos: silêncio no Kosovo, vozes na Macedônia (1989-2001)**. Rio de Janeiro, 2007. 300p. Tese de Doutorado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A literatura de prevenção de conflitos violentos que trata de “eficácia da ação preventiva” ressalta que as chances de sucesso tendem a aumentar quando a prevenção é estrutural e quando a abordagem é multissetorial. A pesquisa realizada indica que, *antes* de se falar na *eficácia* da ação preventiva, deve-se verificar a existência das *condicionantes da ação preventiva*, que limitam ou favorecem o envolvimento de atores internacionais. Argumenta-se que a ação preventiva internacional está condicionada a três elementos: (i) a construção de um conceito de prevenção; (ii) a criação de mecanismos que visem à implementação de tal conceito; e (iii) a interpretação do contexto local como sendo passível de interferência com objetivos preventivos. A pesquisa conclui que, nos casos do Kosovo e da ex-República Iugoslava da Macedônia, a promoção do discurso de prevenção por atores internacionais não leva necessariamente à sua adaptação institucional. Além disso, ainda que mecanismos estejam disponíveis aos potenciais preventores internacionais, só serão implementados se a situação concreta for interpretada como passível de prevenção. Destaca-se ainda que os casos em estudo reforçam o entendimento da literatura ao demonstrar que as chances de sucesso das medidas preventivas foram menores no Kosovo devido à inação e à ação superficial, tardia e descoordenada de alguns atores internacionais. A ação preventiva na Macedônia, por sua vez, teve maiores chances de sucesso porque teria sido estrutural e multissetorial – devido à interpretação que se fez do contexto local na época da iminência das crises.

## Palavras-chave

Prevenção de conflitos violentos; prevenção estrutural e multissetorial; Kosovo; ex-República Iugoslava da Macedônia; Europa/Balcãs/ex-Iugoslávia; atores internacionais; preventores internacionais.

## Abstract

Hamann, Eduarda Passarelli; Messari, Nizar. **The role of international actors in the prevention of violent conflicts: silence in Kosovo, voices in Macedonia (1989-2001)**. Rio de Janeiro, 2007. 300p. PhD Dissertation – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

According to the literature of conflict prevention who deals with the effectiveness of preventive action, chances of success tend to rise when prevention is *structural*, and when it occurs within a *multitrack* framework. The results of this research indicate that, *before* dealing with the *effectiveness* of preventive action, one must verify the *conditionalities of preventive action*, which limit or encourage the involvement of international actors in the prevention of violent conflicts. It is argued that international preventive action is conditioned by three elements: (i) the construction of a concept of conflict prevention; (ii) the creation of mechanisms to implement the concept; and (iii) the interpretation of the local context as being preventable by international interference. In the cases of Kosovo and of the former Yugoslav Republic of Macedonia, the promotion of a preventive discourse by international actors is not enough to induce to institutional changes. Besides, even when mechanisms are available to potential international preventors, they would only be implemented if the situation *in loco* is interpreted as being preventable. The cases under analysis reinforce the main argument of the literature and demonstrate that chances of success of preventive action were lower in Kosovo because of inaction and also superficial, late and uncoordinated action of the few relevant actors. In its turn, preventive action in Macedonia had higher chances of success because it was a structural and multitrack effort of different actors, thanks to the interpretation of the situation *in loco* on the very edge of the crises.

## Key words

Prevention of violent conflicts; structural and multitrack prevention; Kosovo; former-Yugoslav Republic of Macedonia; Europe/Balkans/former-Yugoslavia; international actors; international preventors.

# Sumário

Introdução	13
------------	----

## PARTE I - ASPECTOS TEÓRICOS

1. Prevenção de conflitos violentos: um conceito em consolidação	28
1.1. O atual conceito de prevenção	28
1.2. O objeto da prevenção	35
1.3. O instrumental da prevenção	44
a) Previsão e prevenção	44
b) Estratégias: prevenção estrutural e operacional	46
c) Mecanismos	50
2. O preventor internacional e o discurso de prevenção	61
2.1 Organização das Nações Unidas (ONU)	68
2.2 Organizações regionais europeias	72
2.2.1. Conselho da Europa (CoE)	72
2.2.2. União da Europa Ocidental (UEO)	73
2.2.3. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa	74
2.2.4. Comunidade Europeia (CE)/União Europeia (UE)	76
2.3. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)	80
2.4. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	81
2.5. Instituições financeiras internacionais (IFIs)	83
2.6. Grupo dos Sete (G7)/Grupo dos Oito (G8)	85
2.7. Setor empresarial	87
2.8. Organizações não-governamentais (ONGs)	88
3. O preventor internacional e a implementação do conceito de prevenção	93
3.1. Organização das Nações Unidas (ONU)	94
a) Adaptação da estrutura em relação ao discurso de prevenção	94

b) Interação dentro do sistema ONU, e da ONU com outros atores	97
c) Limites institucionais em relação a atividades de prevenção	100
3.2. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)	108
3.3. Comunidade Européia (CE)/União Européia (UE)	113
3.4. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)	117
3.5. As organizações não-governamentais e seus mecanismos de prevenção	120
3.5.1. <i>Human Rights Watch</i> (HRW)	120
3.5.2. <i>Search for Common Ground</i> (SFCG)	121
3.5.3. <i>European Centre for Minority Issues</i> (ECMI)	122
3.5.4. <i>International Crisis Group</i> (ICG)	123

## PARTE II - ASPECTOS EMPÍRICOS

4. O contexto local e sua interpretação: como o Kosovo e a Macedônia chegam à década de 1990	128
4.1. As origens da Iugoslávia de 1990	128
4.2. O contexto nacional/local iugoslavo visto por atores internacionais	142
4.3. O contexto específico do Kosovo e da Macedônia na iminência da crise	152
4.3.1. Kosovo – a iminência da 1ª crise	152
4.3.2. Macedônia – a iminência da 1ª crise	156
a) Os desafios externos	156
b) Os desafios internos	163

5. A prevenção estrutural e multissetorial no Kosovo e na Macedônia: o sociograma de cada crise	166
5.1. Kosovo – 1ª crise (1989-1992)	168
O contexto da 1ª crise do Kosovo (1989-1992)	168
A 1ª crise do Kosovo e a resposta internacional (1989-1992)	173
5.1.1. Comunidade Européia – Parlamento Europeu	174
5.1.2. Comunidade Européia – Conferência Internacional sobre a ex-Iugoslávia	175
5.1.3. ONU – órgãos e agências com preocupações humanitárias	175



5.1.4. A influência da política doméstica e a ação das grandes potências	176
5.1.5. OSCE – Alto Comissário para Minorias Nacionais (ACMN)	178
5.1.6. OSCE – Missão de Longa Duração no Kosovo, Sandžak e Vojvodina	179
5.1.7. ONU – Conselho de Segurança	181
5.1.8. Atores internacionais não-tradicionais	181
 5.2. Macedônia – 1ª crise (1992/1993)	 182
O contexto da 1ª crise da Macedônia (1992/1993)	182
A 1ª crise da Macedônia e a resposta internacional (1992/1993)	183
5.2.1. OSCE – Alto Comissário para Minorias Nacionais (ACMN)	183
5.2.2. OSCE – <i>Spillover Monitor Mission to Skopje</i> (SMMS)	184
5.2.3. ONU – Missão de paz preventiva (UNPROFOR/UNPREDEP)	188
5.2.4. ONU – Escritório do Alto Comissário para Direitos Humanos	192
5.2.5. Grandes potências	193
5.2.6. Atores internacionais não-tradicionais	193
 5.3. Kosovo – 2ª crise (1997/1998)	 196
O contexto da 2ª crise do Kosovo (1997/1998)	196
Exército pela Libertação do Kosovo ( <i>Ushtria Çlirimtare e Kosovës</i> )	198
A 2ª crise do Kosovo e a resposta internacional (1997/1998)	200
5.3.1. Conferência Internacional sobre a ex-Iugoslávia e as grandes potências	202
5.3.2. Acordo Holbrooke-Milošević e suas consequências imediatas	204
5.3.3. OSCE – Missão de Verificação do Kosovo (KVM)	204
5.3.4. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)	206
5.3.5. ONU – Conselho de Segurança	210
5.3.6. Atores internacionais não-tradicionais	211
 5.4. Kosovo – 3ª crise (1999)	 214
O contexto da 3ª crise do Kosovo (1999)	214
A 3ª crise do Kosovo e a resposta internacional (1999)	215
5.4.1. OSCE – Conselho Ministerial	215
5.4.2. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)	216

5.4.3. Raçak enquanto símbolo do fracasso internacional	216
5.4.4. <i>Rambouillet</i> – Grupo de Contato	217
5.4.5. União Européia (UE)	219
5.4.6. Os bombardeios e a reorganização internacional para lidar com o Kosovo	220
5.4.7. Atores internacionais não-tradicionais	222
5.5. Macedônia – 2ª crise (1999)	222
O contexto da 2ª crise da Macedônia (1999)	222
A 2ª crise da Macedônia e a resposta internacional (1999)	225
5.5.1. ONU – Alto Comissariado da ONU para Refugiados	226
5.5.2. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)	226
5.5.3. Atores internacionais não-tradicionais	228
5.6. Macedônia – 3ª crise (2001)	229
O contexto da 3ª crise da Macedônia (2001)	229
Exército pela Libertação Nacional ( <i>Ushtria Çlirimtare Kombëtare</i> )	231
A 3ª crise da Macedônia e a resposta internacional (2001)	232
5.6.1. Grandes potências e organizações intergovernamentais ocidentais	232
5.6.2. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)	236
5.6.3. Atores internacionais não-tradicionais	237
6. Conclusão	241
7. Referências bibliográficas	254
Anexos	289

## Lista de figuras e tabelas

### MAPAS

<b>Mapa 1:</b> Ex-Iugoslávia - Maiorias étnicas (1992)	289
<b>Mapa 2:</b> Principais populações da ex-Iugoslávia (1999)	290
<b>Mapa 3:</b> Geografia militar da ex-Iugoslávia (1998)	291
<b>Mapa 4:</b> Kosovo (1998)	292
<b>Mapa 5:</b> República da Macedônia (1994)	293
<b>Mapa 6:</b> Europa (1815) [Império Otomano]	294
<b>Mapa 7:</b> As fronteiras da Sérvia – de 1196 até 1998	295
<b>Mapa 8:</b> Fronteiras históricas do Kosovo (1913-1992)	296
<b>Mapa 9:</b> A “Questão Macedônia” (de 1914 a março de 1992)	297

### TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Genocídios, ‘Politicídios’ e outros assassinatos em massa desde 1945	298
<b>Tabela 2:</b> Número de mortes dos maiores massacres do século XX	298
<b>Tabela 3:</b> VINC – <i>Violent, Intrastate Nationalist Conflicts</i>	299
<b>Tabela 4:</b> Mortes em guerras e em conflitos desde o fim da 2ª Guerra Mundial: 1945 a 2000	299
<b>Tabela 5:</b> Intervenção internacional na consolidação institucional da ex-Iugoslávia (1991-2002)	300

“Estou impressionado com os indícios. A guerra, parece-me, depois de uma vida lendo sobre o assunto, convivendo com soldados, visitando os locais de guerra e observando seus efeitos, pode estar deixando de ser recomendada aos seres humanos como um meio desejável ou produtivo e, evidentemente, racional, de resolver seus descontentamentos. Não se trata de mero idealismo. A humanidade tem a capacidade de, ao longo do tempo, correlacionar os custos e benefícios de empreendimentos grandes e universais. Em boa parte do tempo para o qual dispomos de registros do comportamento humano, pode-se ver que a humanidade julgou que os benefícios da guerra eram maiores que seus custos, ou pareciam maiores quando se chegava a um suposto equilíbrio. Agora, a computação trabalha na direção oposta. Os custos claramente superam os benefícios”.

John Keegan, *Uma História da Guerra*.