

## Introdução

Esta tese tem por objetivo geral o de verificar que papéis podem ser desempenhados por atores internacionais na prevenção contemporânea de conflitos violentos, ainda que a maioria desses seja de natureza *intraestatal*. Em termos mais específicos, pretende-se observar: (i) de que forma atores políticos internacionais se comportam frente à consolidação do conceito de prevenção; e (ii) em que medida o envolvimento de tais atores é relevante para aumentar as chances de sucesso em um caso concreto. Por hipótese, tem-se que alguns atores internacionais participam do processo de construção do conceito em estudo e têm à sua disposição recursos que, a depender de como são empregados, podem aumentar ou diminuir as chances de eficácia da ação preventiva. Para auxiliar a verificação prática da hipótese, foram selecionados os casos do Kosovo e da antiga república iugoslava da Macedônia, no período de 1989 a 2001.

A seguir, dá-se início à clarificação conceitual de expressões relevantes ao argumento de modo a esclarecer as linhas do debate, para então prosseguir com a estrutura e os objetivos mais detalhados da tese.

### Conceitos básicos

Na literatura de segurança internacional, o conceito de *conflito* é com frequência utilizado como sinônimo de *conflito armado* e, no entanto, *conflito* envolve um fenômeno mais abrangente, que representa uma incompatibilidade de necessidades, interesses ou objetivos a ser resolvida com uma gama de possibilidades que englobam o recurso à força armada e o emprego de soluções não-violentas (Michael S. Lund 1996b/2004; Christian P. Scherrer 2002; Johan Galtung 1999; Hugh Miall, Oliver Ramsbotham e Tom Woodhouse 2005; I. William Zartman 2005; Alice Ackermann 2000/2003). Esta ampla abordagem é cada vez mais defendida pela literatura de prevenção de conflitos e de estudos para a paz, para quem os conflitos não são socialmente indesejáveis: o conflito de

interesses é *inerente* à vida social e, com ele, pode-se reverter situações injustas ou imorais de *status quo* (Miall *et alli.* 2005:15). Nesse sentido, um dos objetivos da tese é demonstrar o argumento de que a eliminação da violência *não* implica na eliminação dos conflitos (Mahendra Kumar 1975:158).

Tal argumento parece confundir alguns críticos da prevenção, como Stephen John Stedman, para quem “o foco na prevenção ignora o papel que o conflito tem na mudança política das sociedades” (Stephen John Stedman 1995:20). Sobre esse aspecto, Johan Galtung sustenta:

“Não há como evitar conflitos. Conflitos são encontrados em sistemas com contradições e objetivos incompatíveis; eles surgem, crescem, diminuem e desaparecem e isso aumentará de frequência já que os seres humanos estão cada vez mais expostos a sistemas de valores diferentes e interagem com outros seres humanos em um mundo cada vez mais interconectado. Por essas duas razões, teremos mais conflitos que antes. *O que pode ser evitado não é o conflito, mas a violência, o fato de o conflito passar para uma fase violenta.* Por essa razão, eles devem ser extraídos pela raiz, em um estágio inicial” (Galtung 1999 – grifou-se)<sup>1</sup>.

O que caracteriza os *conflitos de interesse* como gênero e os *conflitos violentos* como espécie é o fato de a violência ocorrer em uma *fase* específica da relação. Michael Lund, por exemplo, sustenta que um conflito segue um ciclo não necessariamente linear, com as seguintes fases, enumeradas em ordem crescente da violência: paz durável, paz estável, paz instável, crise e guerra (Lund 1996:38). Outros autores preferem uma imagem circular que engloba uma progressão não necessariamente cíclica que passa pelas seguintes fases: mudança social pacífica, formação do conflito, conflito violento, transformação do conflito e novamente mudança social pacífica (Miall *et alli.* 2005:15). Outro modelo é o elaborado por Eric Brahm, que inclui as mínimas etapas elencadas por vários autores: ausência de conflito (violento), conflito latente, ascensão, escalada, impasse, desescalada, resolução, reconstrução pós-conflito e reconciliação (Eric Brahm 2003). De uma forma ou de outra, pode-se afirmar que a violência é apenas *uma* dentre as várias formas de manifestação ou externalização de um conflito mais profundo (Jorgen Johansen 2005, Kumar 1975:159).

---

<sup>1</sup> Tradução livre de: “There is no way in which conflicts can be prevented. Conflicts are found in systems with incompatible goals, contradictions; they arise, grow, wane, disappear, and more often so the more human beings are exposed to diverse value-systems and interact with other human beings in an increasingly inter-connected world. We shall get more conflicts than ever before for those two reasons alone. What can be prevented is not conflict but violence, that conflicts slip into a violent phase. For that reason they have to be nipped in the bud, at an early stage” (Johan Galtung 1999).

Assim, as relações entre as partes são mais amplas do que a fase violenta e compreendem ações anteriores e posteriores a esta fase. A essa dinâmica da relação é inerente a possibilidade de *transformação*, tanto em direção à violência como em direção à reconstrução pacífica de uma situação menos violenta, a depender de como ela é direcionada pelos atores envolvidos. Ou seja, além de ser um fato social, o conflito também desempenha uma função social quando carrega o embrião da mudança e, nesse sentido, não pode nem deve ser eliminado. A sua manifestação violenta, porém, pode ser controlada e gradualmente canalizada, com o objetivo não de harmonizar interesses, mas de criar mecanismos para evitar que o recurso à violência seja utilizado como método de resolução de conflitos.

Autores da área de prevenção argumentam que não é invenção contemporânea a idéia que dá fundamentos ao conceito atual; contemporânea é a abordagem e não a idéia em si. De fato, estratégias para evitar crises e confrontos diretos estão presentes na dinâmica política de instituições tão diferentes como o Concerto de Viena, a Carta da ONU e a lógica dissuasiva da Guerra Fria (Mohammed Bedjaoui 2000:30, Lund 1996b, Ackermann 2003:340). Tais mecanismos precursores da prevenção, em suas respectivas épocas, refletiam as ambições do interesse nacional e faziam parte da busca permanente de reorganizar sociedades (Bruce W. Jentlenson 2000:5).

No começo dos anos 1990, o entendimento dominante sobre prevenção passa a seguir uma linha de interpretação mais restrita e tem foco original na “diplomacia preventiva”. O termo “diplomacia preventiva” é utilizado pela primeira vez em um documento oficial com a apresentação da *Agenda para a Paz* (1992)<sup>2</sup>, em parte como resposta à “globalização” dos conflitos armados em que a violência em determinada região causa impacto e repercussão em outras partes do mundo, com o auxílio dos meios de comunicação (Ackermann 2003:340, John Stephen Moolakkattu 2005:2).

Além da discussão sobre a idéia de que o conflito é um fato social e de que é possível evitar sua manifestação violenta, deve-se mencionar ainda a história da guerra no sistema de Estados modernos. Até meados do século XX, com a

---

<sup>2</sup> *An Agenda for Peace - Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping* (A/47/277 - S/24111, de 17.06.1992). Relatório do Secretário-Geral da ONU em cumprimento à declaração do Conselho de Segurança (S/23500), adotada na sessão especial de 31.01.1992, quando pela 1ª vez o Conselho se reúne com a presença de chefes de Estado e de governo.

formalização da Carta da ONU (1945), o recurso à força e o *jus ad bellum* eram formas legítimas de se resolver problemas e conflitos de interesse internacionais/interestatais, ou seja, o ato de guerrear não era “equivocado”, a não ser de um ponto de vista exclusivamente moralista (Kumar 1975:80). Isso reflete a função que se supunha ser desempenhada pela guerra – a de ser o principal mecanismo de revisão da ordem e de reconstrução do sistema internacional.

A partir da Segunda Guerra Mundial, especialmente após as guerras de libertação nacional na África e na Ásia e, mais ainda, após o fim da Guerra Fria, o “padrão” do conflito armado sofreu transformações em sua natureza e em suas características. Apesar das especificidades de cada contexto social, político e econômico, a maioria dos conflitos contemporâneos compartilha determinados aspectos, sobretudo quanto à natureza *intraestatal*, e são também denominados de *guerras do 3º tipo* (Kalevi J. Holsti 1996), ou *novas guerras* (Mary Kaldor 1999).

Os dois argumentos acima podem ser articulados da seguinte maneira:

- (i) De acordo com o primeiro argumento, o conflito é inerente às relações sociais e pode ser canalizado por meio não-violentos;
- (ii) De acordo com o segundo argumento, a violência pode ser empregada como instrumento de pressão e de mudança;
- (iii) A articulação de ambos os argumentos leva à conclusão de que é preciso alterar o *instrumento* por meio da qual a mudança pode ser realizada (Kumar 1975:157).

Por outras palavras, a possibilidade de mudar não é negada a indivíduos ou a grupos, mas tal mudança tem alternativas não-violentas para serem exploradas. Pelo menos em tese, é possível verificar qual o objetivo a ser alcançado com a mudança e criar formas de alcançá-lo que substituam a função desempenhada pela violência enquanto solução de conflitos de interesses (Luc van de Goor e Suzanne Verstegen 2003:275; Kumar 1975:122).

A tese pretende revelar a existência de alternativas à violenta como solução para conflitos de interesse e também os obstáculos para sua implementação. Nesse sentido, a demanda normativa contida no discurso da prevenção é repetida em uníssono por acadêmicos e profissionais que acreditam na idéia e promovem-na entre seus pares. Paradoxalmente, é essa pluralidade de vozes e de definições voltadas para uma mesma direção – a de que é desejável evitar a violência – que denuncia a falta de diálogo e de consenso entre conceitos

supostamente básicos relacionados à prevenção, tais como o seu objeto, além de outras lacunas elencadas no Capítulo 1. No que se refere precisamente ao objeto, alguns defendem a prevenção de *conflitos armados*, outros tratam da prevenção de *guerras*, e outros, ainda, preferem a prevenção de *conflitos violentos* ou *conflitos letais*, com diferentes definições para cada conceito, o que exige um rápido esclarecimento de cada um e também da posição adotada nesta tese.

A definição de *conflito armado* mais utilizada por autores que se identificam com esta percepção foi cunhada por Peter Wallensteen e Margareta Sollenberg (2001): o *conflito armado* é uma incompatibilidade sobre governabilidade e/ou território, em que há o uso da força armada entre duas partes (pelo menos uma delas deve ser governo de um Estado) e que disso resultem pelo menos 25 mortes relacionadas ao combate. O *Uppsala Conflict Data Program*, da Universidade de Uppsala, na Suécia, produz dados sobre *conflitos armados importantes* (*major armed conflicts*) desde 1988 e sua definição substancial é a mesma de Wallensteen e Sollenberg, mas com um aumento significativo no número de mortes em combate por ano: de 25, característica do simples *conflito armado*, passa-se para 1.000, como característica do *grande conflito armado*. Nem todos os autores exigem um número mínimo de mortos para sua classificação, e Hugh Miall, entre outros, define *conflito armado* de maneira mais ampla, como um conflito em que ambas as partes recorram ao uso da força (Miall *et alli* 1999:20).

No que se refere ao termo *guerra*, são bastante variadas as abordagens utilizadas, a depender da área do conhecimento. Na área da política internacional, mais precisamente no que se refere à *prevenção*, diversos autores preferem identificar o sucesso ou o fracasso das medidas preventivas a partir do número de 1.000 mortes em combate por ano, como idealizado originalmente por J. David Singer, no projeto *Correlates of War* (1994). Vê-se que o mesmo elemento quantitativo significa *guerra* para uns e *conflito armado importante* para outros. Tal base numérica é igualmente empregada por economistas preocupados com a recorrência de guerras civis, a exemplo de Paul Collier (Paul Collier 2000:5). Vale ratificar que essa preferência também existe entre os autores e os projetos que buscam lidar com a *prevenção de guerras*. Ou seja, a definição de 1.000 mortes em combate por ano facilita a comparação de casos para fins estatísticos, apesar de não ser uma definição enriquecedora e de não questionar as diferentes causas e

a dinâmica inerente a um fenômeno interpretado e definido por uma pluralidade de abordagens.

A principal definição de *conflito violento*, por sua vez, inclui a possibilidade de apenas uma das partes recorrer à violência, como nos casos de massacres contra civis desarmados (Miall *et alli* 1999:21) ou de genocídio (Christian P. Scherrer 2002). Para Miall ou Scherrer, não se exige que uma das partes seja o governo de um Estado, como acontece na definição de *conflito armado* de Wallensteen e Sollenberg. O *conflito letal*, ou *deadly conflict*, termo utilizado por Zartman e pela *Carnegie Commission*, entre outros, refere-se a uma situação em que incompatibilidades políticas tornam-se violentas e resultam em mortes ou graves ferimentos (I. William Zartman 2005:6).

O foco desta tese está na *prevenção da violência em larga escala*, seja ela tecnicamente considerada um conflito violento, um conflito armado, uma guerra ou congêneres. Mais especificamente, adota-se a definição de Michael Lund (2004:122), segundo a qual a prevenção de conflitos violentos inclui quaisquer medidas estruturais ou operacionais<sup>3</sup> que sejam adotadas em tensões intraestatais ou interestatais com o objetivo de (i) evitar que a disputa entre em uma fase de violência significativa; (ii) fortalecer a capacidade das partes de um potencial conflito violento em resolver suas disputas de maneira pacífica, ou seja, criar ou reformar espaços de discussão e mecanismos de resolução pacífica de controvérsias; e (iii) reduzir de maneira progressiva os problemas subjacentes que possam gerar tensões ou disputas, isto é, procurar maneiras de aliviar as causas estruturais das divergências que podem se tornar violentas. Ao utilizar a definição de Lund, a tese coloca o foco na primeira palavra da expressão, *prevenção*, como se não diferissem os termos inseridos em seguida. Por essa razão, apesar de reconhecer e destacar os esforços dos autores em estabelecer as distinções entre os termos, o objetivo da tese é o de lidar com a *violência em massa*, que é um aspecto comum a todas as definições, e é por isso que são consideradas quase intercambiáveis.

Esta violência em massa não é dada: ela resulta de um processo e, por isso, não ocorre sem aviso prévio. Assim, a violência visível, aí incluída a violência em

---

<sup>3</sup> Há duas estratégias de prevenção, a *prevenção estrutural* e a *prevenção operacional*, com objetivos de lidar, respectivamente, com elementos relacionados à *origem* do conflito de interesses e com elementos catalisadores da violência (ver o Capítulo 1).

massa, representaria a ponta aparente de um *iceberg* cujas origens são latentes ou podem não ser evidentes. Nesse sentido, é relevante utilizar na tese uma categorização criada por Johan Galtung que trata de três aspectos da violência, com diferentes graus de manifestação: a violência direta, a violência estrutural e a violência cultural. A violência direta é um *evento* ou uma situação de violência física, ou a parte aparente do *iceberg*. A violência estrutural ou indireta é um *processo* que se manifesta geralmente sob a forma da repressão ou exploração e está presente na estrutura social existente entre indivíduos, grupos e Estados. A violência cultural, por sua vez, manifesta-se de maneira mais constante e subliminar, vez que implica no discurso que justifica e legitima a lógica por trás da violência estrutural e da violência direta (Johan Galtung 1998:2/196/199)<sup>4</sup>. Vale acrescentar ainda que os três tipos de violência estão conectados, de maneira geral, em um “ciclo vicioso” cuja origem pode ser qualquer uma das três violências (Galtung 1998:200-201). Tais conceitos de violência direta, estrutural e cultural serão retomados ao longo da tese.

Se o principal objetivo da prevenção é impedir a manifestação da violência direta, sobretudo da violência em massa, e se tal manifestação não é dada mas sim decorre de um processo que segue do “conflito latente” ao “conflito aberto” no chamado “ciclo do conflito” (Lund 1996b:38, Miall *et alli*. 2005:12-13), então é possível aferir que há uma série de etapas do conflito a serem administradas com outra série de medidas de prevenção. Esta abordagem também é adotada na resolução de conflitos e na administração de crises, não sendo portanto exclusiva da prevenção, e a partir da noção deste processo pode-se falar na *escalada* da violência (Miall *et alli*. 2005:13/16, Janie Leatherman, William DeMars, Patrick D. Gaffney e Raimo Väyrynen 1999:74-75). Tal escalada da violência é analisada em dois eixos, vertical e horizontal: a *escalada vertical* envolve o aumento na intensidade da disputa em relação ao comportamento e aos meios utilizados pelas partes, enquanto a *escalada horizontal* significa a disseminação geográfica dos objetivos do conflito, trazendo novos atores para compor a dinâmica do conflito

---

<sup>4</sup> Os conceitos de violência direta e estrutural de Johan Galtung têm inspiração na ascensão dos movimentos pacifistas e anti-nucleares, sendo publicados em “Violence, Peace, and Peace Research”, *Journal of Peace Research* vol. 6, n. 3 (1969); pp. 167-191. A violência cultural é inserida no debate em 1990 com o artigo “Cultural Violence”, *Journal of Peace Research*, vol. 27, n. 3, pp. 291-305. Desde então, as expressões são utilizadas por profissionais e por acadêmicos, mantendo-se sua definição original (Emma Stewart 2003:6, Cordula Reimann 2001:9).

(Leatherman *et alli* 1999:75-76, Raimo Väyrynen 2000:13 e 2003:47-48)<sup>5</sup>. Algumas situações de escalada e desescalada serão identificadas ao longo da tese, sobretudo no Capítulo 5, que trata dos estudos de caso.

Um elemento relevante para frear ou estimular uma situação de escalada é a *liderança* doméstica. Este é também um fator extremamente importante para frear ou permitir a própria participação internacional em um contexto de violência doméstica (como é o dos casos em análise). Ainda assim, apesar de reconhecer o impacto de tal elemento na ação preventiva e, sobretudo, na *eficácia* da ação preventiva, trata-se de uma variável que está além do que se propõe esta tese. A contribuição desta restringe-se à mobilização de *atores internacionais* em relação à prevenção, tanto no âmbito do discurso como no âmbito da prática, e a análise de sua atuação em dois estudos de caso, o que já é um amplo objeto.

Atualmente, na política internacional contemporânea há uma grande gama de atores que vai além dos Estados propriamente ditos: são 60 mil empresas multinacionais (Shell, Coca Cola, Ford, Microsoft, etc.), 250 organizações intergovernamentais (ONU, OTAN, União Européia, Organização Internacional do Café, etc.) e 5.800 ONGs internacionais (Cruz Vermelha, Anistia Internacional, etc.)<sup>6</sup>. Assim, a proposta deste trabalho é demonstrar, *mais em extensão que em profundidade*, de que maneira alguns desses variados atores se envolveram com esforços de prevenção no sul da ex-Iugoslávia na década de 1990 e quais as dificuldades encontradas durante o processo.

## **Objetivos e estrutura da tese**

Esta tese tem um objetivo geral que se subdivide em dois objetivos específicos. Como objetivo geral, pretende-se compreender o papel desempenhado por atores internacionais na prevenção de conflitos, ainda que domésticos. Os objetivos mais específicos são o de observar a participação de tais atores na consolidação do conceito de prevenção e o de verificar a influência que

---

<sup>5</sup> Raimo Väyrynen desenvolve um conceito amplo de prevenção, que abrange três fases: (i) a prevenção de conflitos propriamente dita, que impede a ocorrência da violência; (ii) a prevenção da escalada vertical e/ou horizontal; e (iii) a prevenção pós-conflito, que engloba os esforços relacionados à reconstrução da paz e impede o ressurgimento da violência (Väyrynen 2000/2003). Como já mencionado, tal tipo de conceito é amplo demais e não será utilizado nesse trabalho.

<sup>6</sup> Peter Willetts 2001.

seu envolvimento pode ter na eficácia de um processo de prevenção na prática. A literatura de prevenção de conflitos violentos que trata da *eficácia* ressalta que as chances de sucesso da ação preventiva tendem a aumentar quando a prevenção é *estrutural* – lida com as causas do conflito de interesses – e quando a abordagem é *multissetorial* - envolve diferentes atores, estatais e não-estatais (Lund 1996b:169 e 2004:123, *International Commission on Intervention and State Sovereignty* - ICISS - 2001b:37/43, Cordula Reimann 2001:6, Miall *et alli* 2005:109). No entanto, a pesquisa realizada demonstra que, antes de se falar na *eficácia da ação preventiva*, deve-se verificar a existência do que se convencionou chamar de *condicionantes da ação preventiva*, que são fatores que limitam ou favorecem o envolvimento de atores internacionais na prevenção de conflitos violentos. Nesse sentido, tais condicionantes da ação apresentam-se como uma das principais contribuições da tese.

Argumenta-se que a ação preventiva internacional está condicionada a três elementos: (i) a construção e clarificação de um *conceito* de prevenção; (ii) a criação de *mecanismos* que visam à implementação de tal conceito; e (iii) a *interpretação* do contexto local como sendo passível de interferência internacional com objetivos preventivos<sup>7</sup>. Foram escolhidos dois casos aparentemente semelhantes, mas com resultados diferentes, para verificar de que maneira o envolvimento de atores internacionais foram limitados ou favorecidos por tais condicionantes.

Para verificar tal questão, o primeiro passo envolve o mapeamento do universo de atores (e autores) envolvidos na consolidação do conceito contemporâneo de prevenção de conflitos. Em seguida, verificam-se quais desses atores, já envolvidos com a retórica, buscaram institucionalizar o discurso de prevenção a partir da modificação de sua estrutura, criando ou adaptando mecanismos que viabilizassem a implementação de um conceito em construção. O passo seguinte oferece uma ligação entre a teoria e a prática, vez que envolve a interpretação da situação concreta feita por tais atores, no sentido de ela ser enquadrada, ou não, naquilo que vem sendo construído como o “tipo de violência a ser evitada”. Por fim, foram selecionados dois casos aparentemente semelhantes,

---

<sup>7</sup> Não se verifica na pesquisa a vontade política como uma das condicionantes da ação vez que ela é necessária, embora não suficiente, para motivar qualquer ação política internacional, não sendo peculiar da prevenção.

com resultados diferentes, em um mesmo período de tempo (década de 1990, ou de 1989 a 2001), localizados no sul da ex-Iugoslávia: os casos do Kosovo e da Macedônia. Em cada caso foram identificadas três crises durante o período escolhido, que podem ser consideradas “janelas de oportunidade” para o maior envolvimento de atores internacionais.

A análise detalhada da história e das crises da década de 1990 demonstra que os casos, em si, não são semelhantes em termos formais, mas sim em termos substanciais, isto é, a forma de organização política formal é diferente nos casos, mas a composição multiétnica e as demandas por mais inclusão de atores domésticos são inicialmente semelhantes. A tese pretende demonstrar que a diferença do aspecto formal, manifestada pela presença ou ausência de soberania, juntamente com a conseqüente interpretação do contexto por atores internacionais, fizeram com que esses atores aproveitassem mais, ou menos, algumas oportunidades de envolvimento na prevenção da violência, o que teve impacto nas chances de *eficácia* do processo preventivo em cada caso.

Em termos de estrutura, a tese está dividida em duas partes. A Parte I visa a apresentar as discussões sobre a evolução do conceito de prevenção e as tentativas de implementação da retórica por parte de atores internacionais, lidando portanto com as duas primeiras condicionantes da ação preventiva: a construção do conceito e a adaptação institucional. Na Parte II, há a inserção de um elemento empírico no debate, com a descrição do contexto regional da Iugoslávia à luz dos acontecimentos do Kosovo e da Macedônia e, depois, com a apresentação da resposta internacional às crises ali ocorridas nos anos 1990. Assim, na Parte II, tem-se a análise da terceira condicionante da ação preventiva - a interpretação do contexto como sendo passível de prevenção – para concluir com o capítulo específico sobre as seis crises nos casos em análise.

Mais especificamente, o Capítulo 1 tem por objetivo o de delinear a evolução do conceito de prevenção de conflitos bem como as limitações inerentes a esse processo. A discussão de prevenção tem início durante a Guerra Fria mas seu conceito atual ganha robustez somente após a quebra do padrão bipolar. O debate atual é então iniciado por atores políticos no âmbito da ONU e começa a ser inserido em alguns ciclos acadêmicos de relações internacionais. A substancial alteração na natureza da maioria dos conflitos contemporâneos revela-se como um fator essencial para a mudança também na percepção de como evitar a sua

manifestação violenta, causando um forte impacto na discussão e, sobretudo, na tentativa de consolidação do conceito. Apesar do avanço na discussão, é evidente a ausência de clarificação conceitual, o que dificulta o diálogo entre os autores da área e torna problemática a própria construção do conhecimento.

O Capítulo 2 apresenta exemplos proeminentes de atores internacionais de prevenção – ou *preventores internacionais* - que desenvolveram um conceito de prevenção, na tentativa de demonstrar não apenas as diferenças entre as definições, mas também a própria evolução do conceito nos últimos 15 anos. O Capítulo 3, por sua vez, trata das tentativas de implementação do discurso de prevenção entre esses mesmos preventores internacionais. A dificuldade de criar instrumentos ou mecanismos voltados para institucionalização do discurso reflete, em parte, a ausência de consenso em relação ao conceito de prevenção. Por um lado, se não se sabe exatamente o que é prevenção, que tipo de situação deve ser evitada e como isso pode ser feito, então torna-se complexa e pouco atraente a possibilidade de desenvolver centros, órgãos, fundos e outros mecanismos especialmente voltados para a implementação de um conceito maleável. Por outro lado, tal maleabilidade permitiu que diferentes atores, na tese exemplificados pelas organizações internacionais, desenvolvessem conceitos próprios e mecanismos também bastante específicos sobre prevenção. Este capítulo, comparado ao Capítulo 2, deixa claro que o número de atores que sustenta a retórica de prevenção é maior do que aqueles que efetivamente mobilizam esforços para implementá-la.

O Capítulo 4, já na Parte II, está subdividido em três seções. Pretende-se com ele construir uma narrativa da história recente da Iugoslávia, à luz de acontecimentos que tiveram repercussão na história específica do Kosovo e da Macedônia. Após apresentar o contexto iugoslavo, busca-se também conferir destaque às interpretações que atores políticos internacionais fizeram desse contexto durante as crises dos anos 1990, o que exerce indubitável influência no tipo e no *timing* das respostas a cada crise.

Por fim, o Capítulo 5 identifica três crises ocorridas no Kosovo e na Macedônia durante o período de 1989-2001, chamado por conveniência de década de 1990. As crises nos casos são interpretadas como janelas de oportunidade para a interferência de atores internacionais, abrindo-se como possibilidades de ação em direção à escalada ou desescalada da violência em uma situação de conflitos

de interesse. A tese não tem por objetivo o de comparar os casos do Kosovo e da Macedônia, mas sim de relacioná-los. Comparáveis são os papéis desempenhados por diferentes atores internacionais na mesma época (1989-2001) e na mesma região (sul da ex-Iugoslávia). São respostas diferentes, influenciadas pela história e pela política doméstica dominante na época da crise.

As três crises identificadas no Kosovo ocorrem em 1989-1992, em 1997-1998 e em 1999. O período entre-crisis também será inserido na análise sempre que for relevante para o argumento sobre o papel de atores internacionais na prevenção. A maior parte da literatura ocidental que estuda o caso do Kosovo escolhe o recorte temporal da época dos bombardeios da OTAN (de março a junho de 1999), ou da reconstrução pós-violência (Besnik Pula 2004:797). *Este, porém, é um trabalho que privilegia a prevenção*, o que torna diferentes tanto o recorte temporal como a abordagem utilizada. Exatamente por se tratar de um trabalho sobre o papel de atores internacionais na prevenção da violência, confere-se especial destaque ao movimento de resistência pacífica organizado por kosovares albaneses durante cerca de 9 anos, que contou com a baixa participação de atores internacionais de segurança. As discussões internacionais na época mantinham-se no nível das violações de direitos humanos, não procurando identificar a causa política essencial ao conflito de interesses do Kosovo: a busca pela auto-determinação. A omissão de tais atores nessa fase, e também na crise do pós-Dayton, descarta a possibilidade de emprego de medidas de prevenção estrutural, o que diminui desde então as chances de eficácia de outras medidas preventivas adotadas só na iminência da crise mais grave, em 1998.

O caso da Macedônia tem elementos diferentes e, portanto, a resposta de atores internacionais também é diferente. As três crises analisadas ocorrem em 1992/1993, 1999 e 2001. É possível identificar a presença de atores internacionais de segurança desde a primeira crise da Macedônia, dentre os quais se destaca o papel desempenhado pela Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e o da missão de paz preventiva da ONU (UNPROFOR/UNPREDEP). Outros atores também foram essenciais para criar um contexto favorável à prevenção da violência em massa no país, o que também será analisado no Capítulo 5. Embora as duas últimas crises da Macedônia estejam vinculadas à última crise do Kosovo, todas essencialmente domésticas, e embora as demandas de macedônios albaneses fossem semelhantes às de seus pares kosovares – a

busca por mais autonomia –, o ingresso de atores internacionais na situação de conflito e os meios por eles empregados foram diferentes do ocorrido no Kosovo.

A parte referente à Macedônia também pretende confrontar o argumento de alguns autores de prevenção de que não se pode falar em sucesso do caso macedônio depois da última crise, em 2001, onde teria eclodido uma *guerra* segundo uns, e um *conflito armado* segundo outros (Emeric Rogier 2001, John Phillips 2004, Lund 2005). A análise da crise demonstra que a violência foi territorializada, confinada a cidades próximas à fronteira com o Kosovo, não tendo alcançado a capital macedônia, Skopje. Estatísticas da crise também demonstram que, em 2001 (ver Tabelas 1, 2, 3 e 4, em anexo), o número de mortes não ultrapassou a marca dos 1.000, durante os seis meses em que durou a tensão. Ora, no *município* do Rio de Janeiro, só no ano de 2002, houve 3.231 *homicídios*, tal como a estatística oficial publicada recentemente pelos Ministérios da Saúde e da Justiça brasileiros<sup>8</sup>. Nem todas as mortes têm relação com a disputa ou “combate” entre as facções de droga, ou entre essas e a polícia militar, mas o senso comum indica que maioria dos confrontos desta cidade é igualmente territorializada, tal como foi na Macedônia, e que o número de homicídios na situação específica da capital fluminense ultrapassa a barreira dos 1.000 mortos por ano. Pergunta-se: isso é suficiente para afirmar que há uma *guerra* na cidade? *A contrario sensu*, questiona-se se os números e a análise da crise da Macedônia de 2001 são suficientes para afirmar que *não houve sucesso*, ainda que parcial, na implementação das medidas de prevenção, iniciadas em 1992, naquele país.

Pelo exposto, pretende-se argumentar que os atores internacionais têm um papel a desempenhar na prevenção da violência em massa, ainda que ela ocorra *dentro* de territórios de Estados soberanos. Sendo esse o caso da maioria dos conflitos contemporâneos, não se pode mais ignorar o problema, que deve ser seriamente enfrentado pela academia e pelos profissionais interessados na prevenção de conflitos violentos.

---

<sup>8</sup> Ministério da Saúde. Regiões Metropolitanas do Brasil. Região Metropolitana do Rio de Janeiro – distribuição do número de vítimas de homicídios registrados pelo Ministério da Saúde nos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, entre 1998 e 2002. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/SENASP/pesquisas\\_aplicadas/saude/regiões/Rio%20de%20Janeiro/rio-082-003.htm](http://www.mj.gov.br/SENASP/pesquisas_aplicadas/saude/regiões/Rio%20de%20Janeiro/rio-082-003.htm)>. Acesso em: 10/03/2007.