

KOSOVO

UM IMPASSE EM TRANSIÇÃO

Sónia Rodrigues

A questão do Kosovo na presidência portuguesa do Conselho Europeu caracterizou-se por ser um período de reafirmação da presença europeia nos Balcãs Ocidentais e de constituição de um empenho mais vincado pelos estados-membros da União Europeia (UE) na procura da opção «menos má» para o futuro estatuto do Kosovo, cujas implicações para as relações entre a Sérvia e a Europa constituirão um marco histórico para o continente europeu.

CONTORNAR SOLUÇÕES PARA EVITAR TENSÕES

O Kosovo é considerado pelos sérvios como o berço da nação sérvia e é considerado pelos albaneses kosovares como parte da dispersa nação albanesa. Apreciações divergentes que estão na base do presente dilema sobre a definição do estatuto da província sérvia.

Após nove anos da presença internacional na província sérvia de maioria albanesa, o ano de 2007 marcou um momento ímpar na história do Kosovo: a sugestão de «independência com supervisão internacional» anunciada por Martti Ahtisaari a 26 de Março. Considerada como a solu-

ção das Nações Unidas para o futuro estatuto do Kosovo e para a configuração institucional que marcará a transição da configuração institucional pós-UNMIK, a sugestão de independência com supervisão internacional não reuniu o consenso necessário dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança para a adopção de uma nova resolução sobre o estatuto do Kosovo.

Os resultados da realização da missão do Conselho de Segurança ao Kosovo e a posterior Cimeira do G8 em Heiligendamm¹ levaram à criação de uma nova configuração negocial entre a União Europeia, os EUA e a Rússia – a *troika* – para auxiliar mais uma ronda de negociações entre Pristina e Belgrado que viria a culminar a ro de Dezembro.

Com o impasse na estrutura das Nações Unidas e a improbabilidade de se alcançar uma solução negociada entre os intervenientes directos no processo negocial, a pasta do Kosovo transitou da presidência alemã para a presidência portuguesa do Conselho Europeu num período que se poderá caracterizar pela autoconsciência dos estados-membros europeus rela-

tivamente às implicações da definição do estatuto do Kosovo, e à necessidade de uma posição europeia uniforme. Para além da autoconsciência europeia foram igualmente perceptíveis as reservas de alguns estados europeus quanto ao reconhecimento da UE de um futuro Estado independente do Kosovo separado da Sérvia, nomeadamente a Espanha, a Grécia, a Eslováquia, a Roménia e Chipre, ou por enfrentarem reivindicações separatistas internas semelhantes ou por temerem que a confirmação da independência do Kosovo faça emergir pretensões idênticas entre as suas minorias nacionais. Por último, poder-se-á afirmar que durante a presidência portuguesa foi concedido um tempo de reflexão sobre as implicações internas que a potencial independência do Kosovo provocará no processo de consolidação democrática da Sérvia.

No que foi uma das pastas mais quentes herdadas da presidência alemã do Conselho Europeu², dada a imprevisibilidade do despoletar de uma potencial crise, a (in)decisão sobre o futuro institucional do Kosovo foi tratada com a devida prudência se tivermos em conta que a presidência portuguesa foi eficiente em manter os intervenientes directos «sentados à mesa» de negociações, em criar condições para o futuro enquadramento europeu para uma questão europeia³ e em não apressar a solução de uma questão para a qual não existe uma «boa» resolução.

AS ELEIÇÕES DE 17 DE NOVEMBRO

As eleições municipais e legislativas de 17 de Novembro na província sérvia do Kosovo, sob administração internacional

da UNMIK desde Junho de 1999, marcaram o período da presidência portuguesa e foram igualmente um teste às credenciais democráticas dos kosovares.

A fundamentação dos partidos políticos reside nas diferentes reivindicações das respectivas etnias face ao estatuto institucional do Kosovo: albaneses, a luta pela independência; sérvios, a fidelidade a Belgrado e o conseqüente boicote das instituições provisórias do Kosovo. Em termos municipais, os partidos políticos no Kosovo são constituídos e distinguem-se com base nas diferentes etnias existentes na região, sendo igualmente possível distinguir as bases regionais eleitorais do LDK, do PDK e do AAK. De salientar que o objectivo histórico de qualquer um dos três partidos políticos com maior expressão eleitoral no Kosovo é ser o partido da maioria no poder aquando da independência do Kosovo.

A campanha eleitoral decorreu a par das negociações finais sobre o estatuto final da província sérvia, pelo que o debate interno pouco ou nada se afastou do tema central e estruturante da acção política interna: a definição do estatuto do Kosovo. O resultado das eleições de 17 de Novembro de 2007, com a expressiva vitória do PDK com 34,2 por cento face aos resultados do LDK e do AAK⁴ e com uma afluência às urnas de 42,8 por cento⁵ – a mais baixa de todas as eleições realizadas no Kosovo desde Junho de 1999 –, constitui uma ruptura clara das opções do eleitorado do Kosovo face a eleições anteriores. Os históricos resultados do PDK, tradicionalmente o segundo partido político com maior expressão eleitoral atrás do LDK, foram um claro reflexo

da percepção da importância que a maioria albanesa no Kosovo atribui ao momento actual na prossecução da independência da província sérvia.

A vitória do PDK foi um indicador da vontade de independência da população de maioria albanesa que, face ao contexto de negociação na definição do estatuto final do Kosovo, encarou a postura mais firme dos líderes do PDK como a mais apropriada para defender os seus interesses. A divisão do LDK em dois partidos distintos – o LDK e ADK – provocou a cisão da amplitude eleitoral do partido histórico do Kosovo, o que a par das péssimas condições económicas da população kosovar foram factores de peso na viragem política que ocorreu com os resultados das eleições de 17 de Novembro. Contudo, o factor preponderante foi claramente o momento actual das negociações sobre o estatuto final da província sérvia, ao qual a resposta do eleitorado foi no sentido de capacitar a linha mais dura do panorama político do Kosovo para conduzir os kosovares à independência.

O certo é que os governantes eleitos ainda não possuem a autoridade *de facto* sobre a criação e implementação de novas políticas e os poderes executivo, legislativo e judicial gerados em consonância com a administração internacional, são ainda partilhados com outro órgão *de jure*, a UNMIK, pelo que o exercício do poder estatal no Kosovo permanece condicionado pela supervisão internacional. Só após a ruptura com a actual configuração institucional é que se deverá estabelecer um novo equilíbrio de poder entre os dois detentores de poderes soberanos no Kosovo.

O 10 DE DEZEMBRO

Até o optimista mais incorrigível experimentaria sérias dificuldades em esperar que algum progresso substancial nas negociações entre Pristina e Belgrado pudesse ser apresentado pela troika ao secretário-geral das Nações Unidas a 10 de Dezembro⁶, a data apontada para a conclusão de mais um período de negociações entre os actores implicados no processo de definição do futuro do Kosovo. A 19 de Dezembro o debate regressaria ao Conselho de Segurança⁷ e as tradicionais posições⁸ dos cinco membros permanentes mantêm o impasse que impede a resolução que substitua a 1244 de 10 de Junho – um impasse reforçado pelo receio de um precedente⁹ que o Kosovo possa estabelecer para outras regiões europeias¹⁰ e caucasianas¹¹.

Apesar de o conflito no Kosovo ter sido alvo de uma intervenção internacional por parte de uma organização internacional transatlântica de cariz regional, a NATO, o facto de a administração internacional ter sido implementada pelas Nações Unidas, e de o âmbito de competências da UNMIK estabelecer precedentes únicos para o sistema internacional, veio conferir uma dimensão mundial ao debate sobre o futuro institucional do Kosovo.

Desde o início da crise no Kosovo, com a intervenção da NATO e a posterior administração das Nações Unidas, que os actores internacionais envolvidos na gestão do conflito sublinharam que «os princípios adoptados para resolver o conflito no Kosovo nunca iriam constituir um precedente legal ou um modelo político para a resolução de outros conflitos de sec-

são»¹². Contudo, e como uma das características do direito e da legislação internacionais é serem consuetudinários, i.e., são em grande medida fundados nos costumes e na forma como as questões internacionais vão sendo resolvidas *ad hoc*, o certo é que alguns precedentes foram criados e a sua aplicação futura poderá ou não ser concretizada por referência ao caso do Kosovo.

Neste sentido, apesar de Martti Ahtisaari afirmar que «o Kosovo é um caso único e exige uma solução única»¹³, esse carácter de unicidade atribuído pelo enviado especial não se abstém de criar precedentes críticos para o sistema internacional, a saber: i) criou o precedente legal ou o modelo político para a «intervenção internacional numa crise de secessão com severas consequências humanitárias», em que «é legítimo o uso da força num conflito de secessão»¹⁴; ii) originou que os conflitos de secessão possam ser resolvidos pela implementação de «administração internacional nos territórios separatistas»¹⁵; iii) promoveu a ideia de que os «povos de um território que sofreram injustiças tremendas têm o direito à autodeterminação unilateral»¹⁶ consagrando o direito à independência.

É bom que não se tenha receio de «precedentes» porque muitos foram já criados e continuarão a ser. A questão deverá centrar-se sobre a natureza qualitativa do precedente – «boa», «menos má» ou «má» –, no sentido em que será por essa óptica que a História avaliará o desempenho dos intervenientes directos e indirectos no processo de definição e adopção do futuro estatuto do Kosovo¹⁷.

O certo é que mesmo sem uma nova resolução que permita o início do processo de transição entre as estruturas institucionais provisórias do Kosovo sob coordenação da UNMIK e a futura configuração institucional definitiva para o Kosovo, com ou sem a adopção do plano de Martti Ahtisaari¹⁸, a UE está a empreender esforços para reforçar a sua presença no Kosovo, nomeadamente através de uma nova missão¹⁹ com cariz de «transição para a independência condicionada» em quase tudo muito semelhante à sugerida no plano proposto pela estrutura das Nações Unidas.

«O KOSOVO OU A INTEGRAÇÃO EUROPEIA»?

Ainda durante a presidência portuguesa foi sugerido à elite política sérvia a escolha entre «o Kosovo ou a integração europeia»²⁰. Postura ousada e carregada de implicações para o futuro do Kosovo, da Sérvia e da Europa.

A 26 de Dezembro o Parlamento sérvio aprovou a resolução sobre a integridade territorial da Sérvia²¹ e na qual se rejeitou qualquer tentativa de correlação optativa entre o processo de integração europeia ou a manutenção do Kosovo em território sérvio, momento no qual o primeiro-ministro Vojislav Kostunica reforçou a importância histórico-religiosa do território do Kosovo para a nação sérvia referindo que «a luta pelo Kosovo é a luta pela liberdade sérvia»²².

As próximas eleições presidenciais na Sérvia serão um barómetro da população sérvia não tanto à questão do Kosovo mas sobretudo às opções de orientação de política externa de Belgrado no pós-segunda

volta das eleições de 3 de Fevereiro: integração europeia ou aproximação à Rússia²³, posicionamentos externos reflectidos, respectivamente, pelo candidato e actual Presidente Boris Tadic do Partido Democrático e pelo candidato Tomislav Nikolic do Partido Radical Sérvio. Boris Tadic entende que o processo de integração europeia não é incompatível com a soberania sobre o Kosovo e Tomislav Nikolic declarou que não trocará o Kosovo pela integração europeia.

O desempenho da UE no Kosovo está condicionado pela opção europeia da Sérvia, que caso altere a sua orientação nesta matéria fará ruir a potencial posição da UE na mediação da questão do Kosovo. Neste capítulo, vale a pena salientar a vitória do Partido Radical Sérvio nas últimas eleições legislativas²⁴ e a consequente formação da coligação governamental democrático-reformista²⁵ entre o bloco pró-ocidental, liderado pelo Partido Democrático do Presidente Boris Tadic, e o bloco nacionalista, dirigido pelo Partido Democrático da Sérvia do primeiro-ministro Vojislav Kostunica, o qual afastou os radicais do poder após a advertência do Ocidente contra uma aliança com o partido ultranacionalista de Tomislav Nikolic.

As negociações dos Acordos de Associação e Estabilização entre a UE e a Sérvia estavam suspensas desde Maio de 2006, em virtude da deficiente colaboração das autoridades sérvias com o Tribunal Criminal Internacional para a ex-Jugoslávia (TCIJ) na detenção dos indiciados por crimes de guerra e contra a humanidade durante as guerras na Jugoslávia, mas em Junho de 2007 foram reabertas na sequên-

cia da detenção do general sérvio-bósnio Zdravko Tolimir, indiciado por crimes durante a guerra da Bósnia.

O fim da Jugoslávia marcou o início da opção europeia na política externa das ex-repúblicas jugoslavas: a Eslovénia é estado-membro desde 2004; a Croácia e a Macedónia, países candidatos; e Bósnia-Herzegovina, Montenegro e Sérvia, potenciais países candidatos. Como condicionante imperativo à evolução das relações com a UE, encontra-se o compromisso de total cooperação na captura e assistência absoluta aos processos em julgamento pelo TCIJ, e que no caso da Sérvia se refere às detenções de Radovan Karadzic e Ratko Mladic.

Boris Tadic ou Tomislav Nikolic – um deles será o próximo Presidente da Sérvia num momento histórico e crucial para o futuro do país. Não só o apoio das estruturas institucionais europeias ao candidato pró-europeu como, e sobretudo, o apoio do actual primeiro-ministro sérvio Vojislav Kostunica e da respectiva base eleitoral partidária do Partido Democrático da Sérvia, serão decisivos para o resultado da eleição presidencial sérvia e para o futuro posicionamento da Sérvia no continente europeu.

O próximo Presidente sérvio enfrentará desafios determinantes para o futuro da Sérvia e do Kosovo na Europa, período durante o qual se torna imprescindível que o processo de reconciliação nacional com a postura nacionalista de Belgrado durante as guerras na antiga Jugoslávia nos anos de 1990 seja consumado. Para além de um importante agente na reconciliação nacional dos sérvios com o seu passado, o pró-

ximo Presidente terá que desempenhar uma função crucial: explicar aos sérvios que o Kosovo vai ser um Estado independente.

CONCLUSÕES

Portugal²⁶ passou a pasta quente do Kosovo à Eslovénia²⁷ num período em que já se dá como certa a potencial declaração unilateral de independência do Kosovo²⁸, ainda que de forma concertada com a UE e os EUA²⁹, como o desfecho para o que se espera ser o último capítulo da desagregação da antiga Jugoslávia.

A questão do Kosovo será resolvida entre Pristina, Belgrado e as instituições internacionais envolvidas na intervenção e na administração internacional do Kosovo desde Junho de 1999, dinâmicas que serão fundamentais no processo de consolidação democrática do Kosovo e da Sérvia, no qual

a postura da UE é determinante para a estabilização regional dos Balcãs ocidentais.

Concluo com um episódio que considero merecer um destaque de relevo, i.e., a afirmação que José Manuel Durão Barroso proferiu durante a realização da Cimeira UE-Rússia em Mafra, referindo que «o Kosovo é uma questão europeia e que a Rússia deveria agir de acordo com o facto». É certo que os dilemas que envolvem a questão do Kosovo se elevaram para a esfera extra-europeia e que os precedentes já criados poderão vir a afectar o panorama internacional mas, e apesar de tudo, a questão do Kosovo é um assunto que deverá ser primordialmente resolvido pelos estados europeus e pela UE, sob pena de também aqui se criar um precedente de interferência externa num assunto eminentemente europeu. **RI**

JANEIRO DE 2008

NOTAS

- 1 *EU Presidency Statement on the deliberations 68 Heads of State and Government held on Kosovo at the Summit in Heiligendamm*. 8 de Junho. Disponível em: http://www.eu2007.de/en/News/CFSP_Statements/June/0608Kosovo.html
- 2 *Presidency Conclusions. European Council. 21/22 June 2007*. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf
- 3 *Breaking the Kosovo Stalemate: Europe's Responsibility*. Europe Report N.º 185, 21 de Agosto de 2007. International Crisis Group. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5018&CFID=25718053&CFTOKEN=16060866>
- 4 Dos 100 lugares (dos 120) ao parlamento com eleição directa por sufrágio universal registou-se a seguinte distribuição: PDK, 37; LDK, 25; AAK 10.
- 5 *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*. 3 January 2008. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/sc/>
- 6 *Report of the European Union/United States/ Russian Federation Troika on Kosovo [10 de Dezembro] UNSC*. Disponível em: http://www.un.org/Docs/sc/unsc_pre-sandsg_letters07.htm
- 7 GORNOSTAEV, Dmitry – *UN at a Loose End*. *Kommersant*. 21 de Dezembro. Disponível em: http://www.kommersant.com/p838497/U.S._wants_UNSC_to_hand_over_Kosovo_issue_to_EU_while_Russia_suggests_a_road_map/
- 8 ANTONENKO, Oksana – «Indépendance du Kosovo: pourquoi la Russie s'y oppose? Russie.Nei.Visions». In *Ifri*. N.º 21, Julho de 2007. Paris: Institut français des relations internationales, 2007. Disponível em: http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/russie_cei_visions_1111752534925/public_P_public_rus_antonenko_1185439278536
- 9 MEARSHEIMER, John J. – «The false promise of international institutions». In *International Security*. N.º 3, vol. 19, 1994-1995. Harvard: Harvard University Press, 1995.
- 10 «Northern Cyprus eyes Kosovo decision for own future». In *Turkish Daily News*, 27 de Dezembro. Disponível em: <http://www.turkishdailynews.com.tr/article.php?newsid=92237>
- 11 «Kosovo independence to spark chain reaction in Caucasus?». In *Russia Today*. 27 de Dezembro. Disponível em: <http://www.russiatoday.ru/news/news/19066>
- 12 COPPIETERS, Bruno – *Kosovo and the Principles of Just Secession*. Centre for European Policy Studies. Bruxelas: Dezembro de 2007. Disponível em: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1564. p. 3.
- 13 *Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*. Disponível em: <http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf>
- 14 COPPIETERS, Bruno – *Kosovo and the Principles of Just Secession*, pp. 2-3.
- 15 *Ibidem*.
- 16 *Ibidem*.
- 17 «If Kosovo goes free». In *The Economist*. 30 de Novembro. http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=10225052
- 18 *Comprehensive proposal for the Kosovo Status Settlement*. UNOISEK. http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf
- 19 DEMPSEY, Judy – «EU floats a plan to slow down on Kosovo». In *International Herald Tribune*. 3 de Dezembro. Disponível em: http://www.ihf.com/articles/2007/12/02/europe/kosovo.php#end_main
- 20 «Greece sees linking Serbia's EU membership with Kosovo as erroneous». In *People's Daily*. 23 de Dezembro. Disponível em: <http://english.people.com.cn/90001/90777/90853/6325590.html>
- 21 *Resolution of the National Assembly on the protection of sovereignty, territorial integrity and constitutional order of the Republic of Serbia*. Serbian Government. Disponível em: <http://www.srbija.sr.gov.yu/kosovometohija/index.php?id=42050>
- 22 KOSTUNICA, Vojislav – *Battle for Kosovo is battle for Serbia's freedom*. 26 de Dezembro. Serbian Government. Disponível em: <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=42016>
- 23 GOWAN, David – *Serbia's European choice*. Policy Brief. Centre for European Reform London, 2007. Disponível em: http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_serbia_19june07.pdf
- 24 Resultados eleitorais: Partido Radical Sérvio, 81 deputados; Partido Democrático, 64 deputados, a coligação DSS-NS (Partido Democrático da Sérvia e Nova Sérvia) – num total de 250 lugares parlamentares. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rb.html>
- 25 *Serbia's New Government: Turning from Europe*. International Crisis Group. 31 de Maio de 2007. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4878>
- 26 *Presidency conclusions of the Brussels European Council. 14 December*. Disponível em: <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/653A9999C-723A-4ED2-B14D-E6E51D83BBB0/LASTCE97669.pdf>
- 27 LOBJAKAS, Ahto – «Balkan Focus For Slovenia's EU Presidency». In *Radio Free Europe*. 2 de Janeiro. Disponível em: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2008/01/0185eb75-9745-414f-8b54-fafbb87c7513.html>
- 28 VUCHEVA, Elitsa – «EU expects Kosovo decision to be delayed until spring». In *EUobserver*. 13 de Dezembro. Disponível em: <http://euobserver.com/9/25335>
- 29 LOBJAKAS, Ahto – «EU Foresees 'Less Than Total' Independence For Kosovo». In *Radio Free Europe*. 7 de Janeiro. Disponível em: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2008/01/FC39524F-5F78-4509-BCD0-E4ADD91F4E6B.html>