

O Estatuto Final do Kosovo – de novo o cepticismo

Bruno Martins . IEEI

Após mais de um mês de intensas negociações sobre o estatuto final do Kosovo, o enviado especial das Nações Unidas, Martti Ahtisaari, deu por concluído um processo que se estendeu por cerca de 14 meses, e que se materializou na apresentação de uma Proposta para o Estabelecimento de um Estatuto Final para o Kosovo. A 2 de Fevereiro de 2007, um projecto de proposta havia sido entregue tanto ao Presidente sérvio, Boris Tadić, como ao Presidente kosovar, Fatmir Sejdiu, que se reuniram com Martti Ahtisaari em Viena entre 21 de Fevereiro e 2 de Março. O resultado desta cimeira foi tão decepcionante que levou o enviado especial da ONU a concluir que “não existe nenhuma possibilidade de consenso” e que “o potencial das negociações está esgotado”. Como assinala Alain Déléroz, Vice-presidente para a Europa do International Crisis Group, num artigo intitulado "Estabilidade dos Balcãs pode ficar em mãos portuguesas", grande parte das expectativas em relação ao potencial conciliador do Plano Ahtisaari deram lugar a preocupação em relação ao futuro e o optimismo esfumou-se.

O que está em causa

O estatuto jurídico e político do Kosovo tem sido discutido pela comunidade internacional desde 1999, altura em que a NATO se viu forçada a intervir para travar as acções militares do exército da Sérvia contra as milícias e populações civis albanesas desta província da ainda República Federal da Jugoslávia (que integrava, para além da Sérvia, o estado do Montenegro e a província da Voivodina). A resolução 1244 do Conselho de Segurança, de 10 de Junho de 1999, que autorizou a *Missão das Nações Unidas no Kosovo* (UNMIK), estabeleceu também um protectorado internacional, mantendo para o Kosovo um estatuto ainda distante da independência, mas com a perspectiva de ver esta situação alterada numa futura revisão. Os tumultos de Março de 2004, que provocaram vários mortos e milhares de novos refugiados, demonstraram que os resultados atingidos não eram ainda satisfatórios para nenhuma das partes, e que seria necessário encetar nova ronda de negociações tendo em vista a obtenção de um consenso em relação à definição do estatuto final desta província da Sérvia de maioria albanesa que aspira à independência. Por outro lado, em Fevereiro de 2005, a União Europeia mandou o seu Alto-Representante para a Política Externa, Javier Solana, para que estudasse a melhor forma de a UE contribuir para a implementação da Resolução 1244 e para a redefinição do estatuto final do Kosovo.

Esta situação de indefinição em que os kosovares vivem gera enormes prejuízos do ponto de vista social, económico e político, e naturalmente afecta tanto a maioria albanesa como a minoria sérvia. O estatuto de protectorado de ONU limita muito as possibilidades de viajar e impede a atracção de investimento estrangeiro, acentuando as enormes carências económicas do território e agravando a precariedade da situação social e os índices de desemprego, que são os mais altos da Europa. Além disso, o sistema educativo ainda contribui para reforçar a separação entre as duas comunidades, já que, para sérvios e albaneses existem *curricula* diferentes, leccionados em línguas diferentes, o que, como assinalam Daniel Serwer, Yll Bairaktari e Christina Paraion, do United States Institute of Peace, “contribui para promover estereótipos negativos do outro grupo, usando a história e os mitos para perpetuar a hostilidade”.

Não havendo consenso entre as duas partes, e atendendo ao facto de o Kosovo estar sobre jurisdição das Nações Unidas, a decisão sobre que papel reservar para o Plano Ahtisaari terá de ser tomada em sede de Conselho de Segurança da ONU. De entre os membros com assento permanente e direito de veto, apenas a Rússia parece disposta a fazer uso desta prerrogativa para fazer valer a sua influência regional e manter o seu estatuto ascendente em relação aos sérvios.

Que direcção aponta o Plano Ahtisaari?

A proposta apresentada por Martti Ahtisaari aponta uma solução que se encontra a meio termo entre as pretensões de cada uma das partes: segundo a perspectiva da maioria albanesa, esta “soberania vigiada” pela comunidade internacional está ainda bastante longe da independência pretendida; do ponto de vista a minoria sérvia, as concessões apontam já o caminho para uma futura independência que Belgrado, oficialmente, rejeita liminarmente. Com efeito, o sistema previsto é semelhante ao que vigora na Bósnia, em que uma importante presença internacional procura assegurar um complexo equilíbrio de direitos para ambas as partes.

Neste caso, a proposta defende que o Kosovo deve dotar-se de uma Constituição (artigo 1.º e Anexo I), destinada a regular o exercício democrático do poder (que deverá reger-se pelos princípios do Estado de direito e pelo respeito dos direitos humanos – artigo 2.º), e estipula ainda que terá personalidade jurídica internacional, capaz, portanto, de ser parte em convenções e organizações internacionais (artigo 1.5.º). Prevê ainda a adopção, pelo Kosovo, de um conjunto de símbolos nacionais, tais como uma bandeira e

um hino (artigo 1.7.º). Ao mesmo tempo que salvaguarda algumas das pretensões da maioria, também protege os direitos da minoria sérvia, nomeadamente a sua crença religiosa (artigo 7.º), e garante a aplicação dos princípios da não discriminação e da coesão étnica (artigo 3.º).

A coabitação pacífica entre as duas comunidades será salvaguardada pela presença de forças internacionais, responsáveis pela implementação do Estado de direito (artigo 13.º) e ainda pela deslocação de uma força sob a bandeira da União Europeia (artigo 13.3.º) e de uma outra, de natureza militar, sob os auspícios da NATO (artigo 14.º).

A posição da União Europeia

Tendo bem presente a inoperância e a impotência demonstradas na crise de 1998-1999, que desembocou numa intervenção da NATO (sem prévio consentimento das Nações Unidas), a União Europeia parece consciente de que, nos Balcãs, se joga a principal cartada da estabilidade da sua vizinhança. Reflexo desta ideia é o acompanhamento que Bruxelas (por um lado) e alguns Estados membros (por outro), integrando o Grupo de Contacto (constituído por Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Rússia e Estados Unidos), têm dado às negociações. Ao mesmo tempo, a extremada posição russa parece fazer crer que está também em jogo a influência regional, e que Moscovo não parece querer deixar cair o ascendente que, historicamente, tem exercido sobre a Sérvia. Ainda que a União Europeia se tenha mostrado, oficialmente e num primeiro momento, favorável ao Plano Ahtisaari – que é visto como sendo um “compromisso realista”, nas palavras do Comissário para o Alargamento Olli Rehn - são perceptíveis ainda algumas divergências importantes entre os Estados membros, que são sensíveis sobretudo a dois argumentos:

- por um lado, alguns Estados admitem com muita dificuldade que, em pleno século XXI, um Estado europeu, reconhecido internacionalmente – a Sérvia – veja as suas fronteiras modificadas contra a sua vontade, por imposição exterior; sensíveis a este argumento estão a Eslovénia e, sobretudo, a Espanha, que receia ver neste desmembramento da Sérvia uma abertura de precedente quanto a uma forma de secessão que poderia ter reflexos ao nível interno, no que diz respeito às relações de Madrid com as comunidades autónomas com pretensões independentistas;
- por outro, outros Estados membros, de maioria ortodoxa, nutrem uma especial simpatia pela Sérvia (igualmente ortodoxa), sobretudo numa questão que os opõe a muçulmanos albaneses – estão nesta situação a Grécia e a Bulgária, às quais se junta também a Roménia.

Ao mesmo tempo, há quem sugira que as soluções propostas pelo Enviado Especial não são tão inovadoras quanto a especificidade do problema exige. Susan L. Woodward, da Universidade de Nova Iorque e da Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, num artigo intitulado “The Kosovo Quandary: On the International Management of Statehood”, defende que a situação se mantém na mesma, tendo apenas os actores mudado de posição: em vez de existir um estatuto especial e direitos especiais para os kosovares na Sérvia, prevêm-se agora os mesmos direitos para a minoria sérvia no Kosovo. Os modelos alternativos que a comunidade internacional encontrou para questões igualmente peculiares (Irlanda do Norte, Gronelândia, Hong Kong ou as Ilhas Aland, antigo domínio finlandês) atestam da flexibilidade das formas de Estado e das soluções em casos de secessão de Estados, pelo que a gravidade e especificidade do caso kosovar exigiam, talvez, uma outra solução.

Perspectivas para a Presidência portuguesa

Estando já avançada a preparação da missão da União Europeia – que será uma missão de polícia e de implementação do Estado de direito, apelidada pelo Le Monde como “a mais importante missão civil de gestão de crises” – e estando agendada para Maio uma votação de nova resolução no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a presidência portuguesa da UE no segundo semestre de 2007 ficará inevitavelmente ligada aos próximos desenvolvimentos desta questão. O principal desafio que Lisboa poderá enfrentar prende-se com um cenário de divisão interna, onde se agudizem as posições acima referidas e se torne impossível uma tomada de posição comum europeia.