

Maria Raquel Freire  
Núcleo de Relações Internacionais  
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra  
rfreire@fe.uc.pt

## **O Kosovo nas relações UE-Rússia**

### **Introdução**

O processo de integração europeu que se seguiu à Segunda Grande Guerra tinha como um dos seus objectivos evitar um novo conflito em larga escala. Neste processo de estabilização interna e, mais tarde, de transposição externa das dinâmicas de estabilização, vários instrumentos foram criados pela actual União Europeia (UE). Através de meios formais ou informais, como a política de alargamento, a Política Europeia de Vizinhança (PEV), nas suas dimensões leste e sul, ou o Processo de Estabilização e Associação para os Balcãs, a UE tem procurado gerir diferentes formas de integração e relacionamento com a sua vizinhança.

Os Estados dos Balcãs (incluímos aqui Albânia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Sérvia e Montenegro, e a antiga República Jugoslava da Macedónia) não fazem parte do pacote PEV, bem como a Federação Russa, embora por razões distintas.

Os primeiros estão num alinhamento político-institucional que possibilita, no médio a longo-prazo, a entrada formal na União (possibilidade que estaria excluída no âmbito PEV). A Rússia, por seu turno, devido ao seu tamanho e estatuto é objecto de um tratamento diferenciado por parte da UE. Ou seja, apesar dos instrumentos e mecanismos do relacionamento UE-Rússia serem muito próximos aos da PEV, de facto existe uma parceria estratégica específica UE-Rússia, cuja existência, não significa, contudo, a inexistência de problemas sérios neste relacionamento, como veremos adiante.

### **A Rússia e a UE**

As políticas centralizadoras e de grande assertividade prosseguidas pelo Kremlin têm gerado descontentamento na Europa. O Presidente Putin assume um modelo de “democracia de gestão”, acusando os países europeus de ingerência nos assuntos domésticos do país. O ciclo

eleitoral, com as legislativas de Dezembro de 2007 a darem a esmagadora maioria dos votos ao partido Rússia Unida, seguido de outros partidos muito próximos da liderança no Kremlin, e os alinhamentos tecidos para as presidenciais de Março de 2008, com o apoio publicamente anunciado de Putin a Dmitry Medvedev, têm gerado grande desconforto nos meios europeus.

O discurso da democratização, assumido como objectivo partilhado por ambas as partes, revela-se assim contraditório no seu significado, com interpretações divergentes do que é, do que deve ser e de quais os procedimentos de implementação. Isto tem obviamente impacto na relação Moscovo-Bruxelas, contribuindo para as tensões que lhe têm estado subjacentes. A renovação automática do Acordo de Parceria e Cooperação, que expirou em Dezembro de 2007, será talvez um dos exemplos mais claros disso mesmo. Ao invés de constituir uma oportunidade de aprofundamento e clarificação dos fundamentos legais da relação, num contexto internacional muito diferente daquele em que foi redigido, tornou-se o elemento evidente da fragilidade em que a relação UE-Rússia se encontra. A incapacidade de negociar uma parceria avançada acabou por demonstrar falta de vontade de ambas as partes em refundar a relação sobre novos alicerces.

A questão energética tem surgido como um importante ingrediente de discórdia. A “Carta Energética” que a UE pretendia assinar e tornar parte integrante de um novo acordo de parceria, “ficou na gaveta”, considerada pela Rússia como desvantajosa. A energia, tema tão caro a ambas as partes, é mais um tópico de acesa controvérsia. A UE acusa a Rússia de não ser um parceiro de confiança, com os cortes no abastecimento de gás e petróleo à Ucrânia ou mesmo à Bielorrússia, com efeitos directos no abastecimento à Europa central. A política de diversificação energética europeia é, neste contexto, vista como uma opção. Mas uma opção que Moscovo muito critica, a acrescer ao seu descontentamento face às exigências restritivas da UE para a entrada de produtos não-energéticos de origem russa no mercado europeu.

Neste quadro de tensão político-institucional e económica surgem ainda factores externos à relação, mas com impacto mais ou menos directo nesta, como a questão do escudo de defesa anti-míssil norte-americano, a gerar enorme controvérsia nas relações Estados Unidos-Rússia, bem como entre, e com, os países europeus envolvidos no projecto; ou a questão da retirada russa do Tratado sobre Forças Convencionais na Europa, como medida de protesto face a um regime de segurança revisto ratificado apenas por quatro países (Rússia, Bielorrússia, Cazaquistão e Ucrânia), não sendo nenhum destes membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

### **O realismo pragmático russo na questão Kosovar**

Neste quadro internacional, o Kosovo é mais um motivo de discórdia. A tensão que se verifica na relação da Rússia com os parceiros ocidentais projecta-se também nesta questão, tida como parte de um jogo estratégico alargado, onde interesses russos, norte-americanos e europeus se confrontam. De facto, a *troika* negocial envolvendo a Federação Russa, os Estados Unidos e a União Europeia, tem encontrado sérias dificuldades na definição de um entendimento partilhado e minimamente consensual para a questão do estatuto futuro da província. Enquanto os norte-americanos são completamente favoráveis à declaração de independência do Kosovo, a Rússia opõe-se incondicionalmente, enquanto a UE continua à procura de consenso interno quanto a uma posição oficial e, preferencialmente, consensual sobre a matéria.

Os argumentos russos de não apoio à independência do Kosovo resultam de da conjugação de diferentes factores que levam a que o Kremlin se encontre de algum modo numa posição favorável. A Rússia vê aqui um jogo de soma sempre positiva. Ou seja, independentemente do desfecho da questão, a Rússia beneficiará sempre da manutenção de uma postura irredutível da sua política externa face a este assunto. Os argumentos russos passam pelo direito internacional – consagrado na Carta das Nações Unidas, e reforçado na Acta Final de Helsínquia e subsequentes documentos aprovados no âmbito da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) – relativa ao princípio da integridade territorial dos Estados e à necessidade do consentimento destes para a alteração das suas fronteiras. A proposta de Martti Ahtisaari, enviado especial da UE para a região, de uma independência supervisionada pelas Nações Unidas, foi rejeitada pela Rússia no Conselho de Segurança com o argumento de que esta não tinha o acordo de Belgrado e Pristina, condição necessária para que a Rússia não exerça o seu direito de veto no Conselho de Segurança.

Nas entrelinhas do posicionamento russo parece claro não só o apoio tradicional à Sérvia, como também, e talvez mais ainda, uma preocupação face à expansão da OTAN na região. Trata-se mais uma postura defensiva russa face a uma série de políticas e acções que considera que têm levado a um envolvimento exagerado de actores ocidentais na sua zona tradicional de influência. Além do mais, Moscovo defende que o reconhecimento da independência do Kosovo poderá constituir um precedente perigoso para outras províncias separatistas e repúblicas auto-proclamadas, em particular no espaço da antiga União Soviética. Moscovo

avança na sua argumentação, defendendo que caso venha a ser feito este reconhecimento internacional, então estes estados auto-proclamados deveriam também ver o seu estatuto de independência reconhecido. Estamos a falar de áreas como a Abcázia ou a Ossétia do Sul na Geórgia, a Transnistria na República da Moldova, ou o enclave do Nagorno-Karabakh, alvo de disputa entre a Arménia e o Azerbaijão.

No entanto, a Rússia debate-se neste campo com uma ambiguidade fundamental. Não é do seu interesse uma destabilização generalizada no espaço da antiga União Soviética, já que estes movimentos secessionistas existem dentro da própria Federação Russa, onde a Tchechénia tem sido o caso mais noticiado. Por outro lado, a Rússia conseguiria de algum modo avançar a sua presença em termos físicos em territórios estratégicos como na Transnistria – posto avançado para a Europa, ou na Geórgia – a “filha” ingrata do velho império. Contudo, este parece um cenário pouco realista, pois os países europeus e os Estados Unidos não estão dispostos a reconhecer a independência destas repúblicas. Aliás, quer Washington quer Bruxelas têm afirmado em vários momentos o cariz único do caso do Kosovo.

Face à resistência e inflexibilidade russas, têm surgido propostas da parte de norte-americanos e europeus, nomeadamente pela voz de Javier Solana, no sentido de haver uma deliberação de apoio à independência kosovar formulada fora do quadro das Nações Unidas, e portanto, escapando ao veto russo no Conselho de Segurança. E é exactamente nisso que a Rússia joga para ganhar, ao considerar que qualquer decisão que seja tomada fora do âmbito das Nações Unidas será sempre uma decisão incompleta. Ou seja, mantém sempre o seu apoio à Sérvia, e aceita as regras do jogo: no quadro das Nações Unidas veta a proposta de independência; fora deste, apesar de não se opor no sentido de uma retaliação militar, mantém uma postura diplomática de não reconhecimento da decisão e do seu não compromisso para com a mesma. Deste modo, e dado que o cenário aponta para a irreversibilidade do processo no que toca à independência do Kosovo, a Rússia nada tem a perder em manter uma postura firme. Pelo contrário, esta posição de força é mais um ingrediente numa política externa que se pretende afirmativa e independente.

Nos vários cenários em aberto, e considerando a independência do Kosovo como uma possibilidade muito real face aos desenvolvimentos da questão, certamente que a reacção sérvia passará por algumas medidas de bloqueio e pressão, nomeadamente no que concerne a vias de acesso, ou corte ao nível de infra-estruturas, por exemplo. Não parece, no entanto, que a reacção sérvia vá muito para além disso, uma vez que Belgrado não deseja ver-se isolada no

contexto regional e internacional. Por seu turno, a postura cautelosa e mesmo ambígua da UE na matéria revela esta mesma preocupação, de acautelar que a Sérvia não se sinta completamente ostracizada. Quanto à Rússia, apesar da postura afirmativa, não estará disposta a avançar militarmente, mas poderá, e muito provavelmente assim o fará, conceder algum apoio indirecto aos sérvios.

Maria Raquel Freire . Núcleo de Relações Internacionais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra