



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

CHRISTIANI AMARAL BUANI

**A ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL NO KOSOVO: UMA
ANÁLISE APÓS A DECLARAÇÃO UNILATERAL DE
INDEPENDÊNCIA**

ORIENTADOR: PROF. DR. JOSÉ FRANCISCO REZEK

BRASÍLIA

2008

CHRISTIANI AMARAL BUANI

**A ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL NO KOSOVO: UMA
ANÁLISE APÓS A DECLARAÇÃO UNILATERAL DE
INDEPENDÊNCIA**

Dissertação apresentada como requisito
parcial para conclusão do Programa de
Mestrado em Direito do Centro Universitário
de Brasília

Orientador: Prof. Dr. José Francisco Rezek

Co-Orientador: Prof. Dr. Daniel Ferraz
Amim

BRASÍLIA

2008

DEDICATÓRIA

A minha família que sempre me incentiva a vencer desafios e me tornar uma pessoa melhor e a Paris, onde encontrei a inspiração para esse trabalho.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho não seria possível sem o auxílio de algumas pessoas que se tornaram mais do que colegas acadêmicos, são amigos.

Agradeço a paciência, os conselhos, a disponibilidade, a confiança do professor Marcelo Varella, que aturou toda minha preocupação com a excelência desse trabalho e me incentivou a buscar sempre uma versão mais completa. Palavras não conseguirão mostrar a minha gratidão nem a admiração que tenho pelo trabalho e pela pessoa do professor Marcelo Varella.

Ao professor José Francisco Rezek, minha eterna admiração pelos seus constantes ensinamentos e orientação. Pela confiança em meu trabalho e pela disponibilidade em orientar esse trabalho com toda sua experiência na área de direito internacional. O senhor é um eterno mestre.

Ao Professor Daniel Amin pelas suas contribuições, pela paciência e disponibilidade para me ajudar na confecção desse trabalho.

Aos meus colegas acadêmicos, pelos constantes aprendizados em sala de aula e grupos de discussão.

Meus sinceros agradecimentos a Marley Ribeiro e Gigliola, que com toda presteza estavam sempre prontas em auxiliar e resolver qualquer questão.

Meu obrigado ao Programa de Mestrado do UniCeub, que me auxiliou a encontrar meu caminho profissional e acadêmico.

Meus agradecimentos nunca serão suficientes a minha família, que com toda paciência, me incentiva a crescer, a buscar novos horizontes e sempre querer mais para meu

futuro. A conclusão desse mestrado é uma vitória também de vocês, pois sem o apoio de vocês, família, eu não seria o que sou hoje e nem teria tido forças para terminar esse trabalho.

Não poderia deixar de mencionar meu muito obrigado a Paris, essa cidade maravilhosa, onde encontrei a inspiração para toda a pesquisa.

Meus colegas, amigos desse ano maravilhoso, vocês também contribuíram para a realização desse trabalho. Deram o apoio necessário quando pensava que não iria conseguir. Obrigado, vocês fazem parte dessa vitória!

Acima de tudo, meus agradecimentos a Deus, meu guia superior, meu amigo para todas as horas, em que encontro a esperança e a fé de todos os dias, e a força para sempre seguir em frente.

RESUMO

O trabalho trata da administração internacional no Kosovo, com a proposta de analisar a situação atual face à declaração unilateral de independência de 17 de fevereiro de 2008. Parte-se de uma análise histórica e dos conflitos dos Bálcãs, com a intervenção internacional de 1998-1999, para compreender a estrutura internacional montada na região, principalmente as atividades da Missão Interina das Nações Unidas para o Kosovo (MINUK) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A MINUK apresenta-se como tentativa de operação de reconstrução de estruturas da província, com objetivos indefinidos desde o início: encaminhar o Kosovo à independência ou a uma autonomia sob supervisão internacional. Essa indefinição reflete-se no plano jurídico, sem que haja um pronunciamento do Conselho de Segurança sobre a situação atual. A diversidade de atores, os interesses divergentes das grandes potências, a seqüência de desrespeito às normas e aos princípios internacionais tornam a análise do assunto complexa, um desafio ao direito internacional no mundo contemporâneo, com a chance de que o Kosovo sobreviva como Estado dentro de uma perspectiva européia

Palavras- chaves: Kosovo, administração internacional, reconstrução de Estado, declaração unilateral de independência

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES

ACNUR – Alto Comissariado das Naoes Unidas para Refugiados
AER – Agencia europica de reconstrução
ATNUTL – Administração Transitória das Naoes Unidas para o Timor Leste
CARDS – Comunitary Assistance of Reconstruction, Developement and Stability
CARE – Organização no-governamental (Proteger)
CIJ – Corte Internacional de Justiça
CPK – Corpo de Proteção do Kosovo
DOMP – Departamento de Operaes de Manutenção da Paz
ELK – Exército de Liberação do Kosovo
EU – União Europica
EULEX – Missão Europica para o Kosovo na área de justiça
FAITL – Força Armada Internacional para o Timor Leste
FYROM – Ex-República Yugoslávia da Macedônia
IPAA – Instituições Provisórias de Auto-administração
KFOR – Kosovo Force
KTA – Agencia fiduciária do Kosovo
MINUK – Missão Interina das Naoes Unidas no Kosovo
MVK – Missão de Verificação do Kosovo
OMIK – OSCE Mission in Kosovo
ONU – Organização das Naoes Unidas
OSCE – Organização de Segurança e Cooperação na Europa
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PESD – Política Europica de Segurança e Defesa
PISG – Provisional institutions of self-government
RFI – República Federal da Iugoslávia
RSSG – Representante Especial do Secretário-Geral das Naoes Unidas
RSSG-NU – Representante Especial do Secretário – Geral das Naoes Unidas
SACEUR – Supreme Allied Commander Europe (NATO)
SPK – Serviço de Polícia do Kosovo
TPIY – Tribunal Penal Internacional para a Iugoslávia

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| CAPÍTULO 1 - UM KOSOVO INTERNACIONAL | 21 |
| 1 Os aspectos gerais de um Kosovo internacional..... | 21 |
| 2 O contexto histórico: do pós-Guerra Fria até o início do conflito no Kosovo em 1999 ... | 23 |
| 2.1 A fragmentação dos Bálcãs no pós-Guerra Fria | 23 |
| 2.2 Início do conflito no Kosovo: um histórico de desafios ao direito internacional | 29 |
| 2.3 O direito de ingerência e o princípio da soberania..... | 43 |
| 3 A internacionalização do conflito e o papel das Nações Unidas..... | 51 |
| 3.1 O papel das Nações Unidas nas operações de construção da paz (peacebuilding operations) | 53 |
| 3.2 A trajetória dos eventos após a internacionalização..... | 56 |
| 3.3 Reconhecimento de Estados e o caso do Kosovo | 61 |
| CAPÍTULO 2 – A LEGITIMIDADE DA ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL NO KOSOVO: A RESOLUÇÃO 1244..... | 67 |
| 1 A legitimidade da administração internacional no direito internacional | 70 |
| 2 O caso do Kosovo e o Conselho de Segurança da ONU..... | 76 |
| 2.1 O Conselho de Segurança da ONU e a manutenção da paz internacional | 77 |
| 2.2 A ausência do Conselho de Segurança durante a intervenção no Kosovo | 80 |
| 2.3 O Conselho de Segurança assume tardiamente o controle da situação no Kosovo: a resolução 1244 | 82 |
| 3 A geopolítica dos atores presentes no caso do Kosovo | 84 |
| 3.1 As divergências históricas dos atores locais..... | 84 |
| 3.2 A difícil situação regional dos Bálcãs | 87 |
| 3.3 A implicação das grandes potências no caso do Kosovo | 89 |
| 3.3.1 A parte civil: a MINUK | 91 |
| 3.3.2. A parte militar: a KFOR | 95 |

| | |
|---|-----|
| 4 As interações geopolíticas entre os atores presentes no Kosovo | 97 |
| CAPÍTULO 3 – KOSOVO: ESTADO PRONTO PARA INDEPENDÊNCIA? | 101 |
| 1 Uma análise da administração internacional no Kosovo | 102 |
| 1.1 A administração internacional no Kosovo quanto às missões de reconstrução de Estado | 103 |
| 1.2 As dificuldades regionais da administração internacional no Kosovo | 107 |
| 1.3 Uma análise da presença internacional no Kosovo | 110 |
| 1.3.1 A globalização e a administração internacional | 114 |
| 1.3.2 MINUK: uma análise | 121 |
| 1.3.3 A justiça de transição no Kosovo: elemento de pacificação? | 131 |
| 1.3.3.1 O instrumento jurídico da justiça de transição | 131 |
| 1.3.3.2 A justiça de transição no Kosovo | 151 |
| 1.4 As dificuldades do statebuilding: alguns limites da KFOR e da MINUK | 155 |
| 1.4.1 Certos aspectos introdutórios no âmbito da atuação da administração internacional no Kosovo | 155 |
| 1.4.2 Os limites da MINUK e da KFOR | 157 |
| CAPÍTULO 4 – AS POSSIBILIDADES PARA O FUTURO DE UM KOSOVO INDEPENDENTE | 168 |
| 1 O atual quadro jurídico do Kosovo: o vazio jurídico | 168 |
| 2 O Kosovo como catalisador de uma política de segurança europeia? | 181 |
| CONCLUSÃO | 189 |
| REFERÊNCIAS | 194 |
| ANEXOS | 204 |

INTRODUÇÃO

A montagem de estruturas internacionais em regiões de pós-conflito apresenta-se como uma das principais atividades das Nações Unidas. Essa ação disseminou-se por diversas áreas do globo e auxilia na reorganização das instituições locais e nacionais, o que representa, na maioria das vezes, a única saída para a restauração do Estado e a reconciliação entre as populações nessas regiões. Sob a forma de uma administração internacional, as organizações internacionais atuam, entre outras, nas áreas de justiça, polícia, segurança e defesa, na busca pela restauração da ordem pública e das atividades administrativas. Tal foi o caso na província do Kosovo, localizada no território sérvio, que declarou unilateralmente, em 17 de fevereiro de 2008, sua independência da República Sérvia. A província encontrava-se sob a administração internacional desde 1999, ano do fim da guerra contra a ex-Iugoslávia.

A iniciativa de fazer um balanço da administração internacional no Kosovo resulta dessa recente declaração de independência, fato que motiva a pesquisa e a realização desse trabalho. A idéia é de analisar o que foi organizado em termos de administração internacional – principalmente área de polícia e justiça – na região de 1999 até 2008 no âmbito da Missão Interina das Nações Unidas no Kosovo (MINUK), como forma de estrutura para sustentar um Estado livre e independente. Durante esses quase dez anos de experiência internacional no Kosovo, uma diversidade de organismos internacionais atuou na reconstrução da região, na reconciliação das populações, no treinamento de forças nacionais de defesa. Os resultados dessas ações interessam não só aos responsáveis por essa administração internacional, mas ao conjunto de países da comunidade internacional, pois significa um balanço das Nações Unidas em uma das suas principais funções: a condução de operações de reconstrução de Estado e de manutenção da paz.

Não se pode deixar de enfatizar o aperfeiçoamento das Nações Unidas na tarefa de organizar essas operações. Essa organização vem apresentando uma alta capacidade de adaptação a diversas conjunturas contemporâneas e sabendo desenvolver novos mecanismos de ação, com a preocupação de se aproximar das comunidades em situação de conflitos armados, guerras e desordem, mesmo se o desenrolar das missões confronta-se, normalmente, às complexidades dos conflitos e às dimensões sociais, econômicas, políticas, culturais, étnicas, estratégicas das sociedades.

Após a Segunda Guerra Mundial, os conflitos interestatais foram rapidamente substituídos por conflitos intraestatais na ameaça constante da paz e da segurança internacionais; uma tendência que se tornou ainda mais evidente após a Guerra Fria. Em razão da prevalência de guerras civis, houve um crescimento da percepção da necessidade de estabelecer procedimentos que solucionassem os problemas das situações de pós-conflito utilizando a capacidade local de resolver conflitos e favorecendo os esforços de construção de paz a longo-termo.

Assim, “grande parte dos conflitos no pós-Guerra Fria tem sido conflitos intraestatais, de natureza étnica ou nacionalista”¹. Essas tensões podem impulsionar a ONU a utilizar o conceito de intervenção humanitária e a questionar o princípio da soberania nacional, que representa princípio teste para uma organização como a ONU, na qual os membros são Estados soberanos. Nesse contexto, o papel dessa organização nos conflitos intraestatais tornou-se relevante, o que também levantou questões quanto à relação das Nações Unidas com atores não-estatais e com uma nova geração de operações de manutenção da paz.²

¹ ADEODATO, João Maurício Leitão. **O problema da legitimidade: no rastro do pensamento de Hannah Arendt**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989, p. 172.

² Ibid., p. 172.

Em 1992, em sua Agenda para a paz, o ex Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali incitou a Comunidade Internacional a se responsabilizar pelo conjunto de ações do gerenciamento do pós-conflito, especialmente pela introdução das operações de construção da paz (*peacebuilding operations*), que representam uma tentativa de reconstruir as capacidades locais e promover o diálogo entre as partes. Mesmo se o termo *peacebuilding* não estava presente na Agenda para Paz de Boutros-Ghali, as Nações Unidas se engajaram em vários tipos de operações ligadas à manutenção da paz e da reconstrução do Estado.³

Trabalham também, junto com as Nações Unidas, numerosas organizações não-governamentais ligadas às áreas humanitárias e de desenvolvimento. Entre elas podem ser citadas a CARE (Proteger), a Cruz Vermelha Internacional. Essas organizações respondem às novas tendências internacionais sustentando os esforços para a paz. As Nações Unidas e essas organizações possuem um papel ativo na promoção de programas de reabilitação política, econômica e social que visam à desmobilização e à reintegração dos ex-combatentes, a vigilância do respeito aos direitos humanos, a reimplantação dos refugiados e das populações deslocadas localmente e a promoção de reformas na agricultura e na infraestrutura física com intuito de atrair investimentos estrangeiros. Esse trabalho concentrar-se-á nas atividades da Missão Interina das Nações Unidas para o Kosovo (MINUK) e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), não nas atividades das organizações não-governamentais, mesmo que elas possuam um papel importante na administração da região contribuindo para a transparência dos dados e das políticas.

Essa proliferação de atores nas operações de manutenção da paz e reconstrução de Estados resulta de um novo cenário após o fim da Guerra Fria: o

³BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping**. New York: United Nations, 1992, p. 1-15.

desenvolvimento do multilateralismo nas negociações internacionais e a interdependência crescente entre os diversos atores, mesmo que a concentração de forças entre as potências indiquem uma prevalência quase que absoluta de poder e de influência nos Estados Unidos. Isso forneceu à ONU e, principalmente, ao Conselho de Segurança, a oportunidade de reforçar seu papel na manutenção da paz e da segurança internacionais, mas sem esvaziar as numerosas contradições visíveis nos princípios da Carta das Nações Unidas, que permitiram a certos Estados defenderem uma ordem internacional favorável a seus interesses.

Por vezes, entretanto, tem-se a impressão “de que a ONU não se antecipou, nem mesmo acompanhou, em sua estrutura e métodos de trabalho a evolução do sistema internacional”⁴, como se tivesse se conformado em manter e implementar a agenda da Guerra Fria. Ainda, pode-se entender que “o sistema internacional do pós-Guerra Fria se caracteriza pelo desaparecimento da ameaça e da lógica da adversidade, bem como por um sistema de referências vazio, a perda de sentido”⁵. Isso significa que, algumas vezes,

[...] o emprego massivo, e muitas vezes, excessivo de custosas operações de manutenção da paz, sem uma estratégia política nem meios apropriados, intensificou as críticas ao sistema, acusado de dar a mesma resposta a problemas cuja natureza e origens foram se modificando com o decorrer do tempo.⁶

Apesar dessas dificuldades, as Nações Unidas assumiram a responsabilidade de auxiliar populações em que a repressão de governos autoritários resulta em crimes de genocídio e atentado aos direitos humanos e ao direito humanitário. A sua participação na administração internacional do Kosovo representa um dos exemplos mais discutidos recentemente sobre o assunto, especialmente em razão da recente declaração unilateral de independência do Kosovo. Essa declaração foi motivadora da escolha do título do trabalho,

4 FERRAZ, Daniel Amin, HAUSER, Denise (Coordenadores). **A nova ordem mundial e os conflitos armados/ El nuevo orden mundial y los conflictos armados**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 63.

5. Ibid., p. 64.

6 Ibid., p. 63.

pois abre a possibilidade para uma análise da capacidade do Kosovo de se sustentar como “Estado” livre e independente da atuação internacional, contando o que foi estruturado desde 1999 pela administração da MINUK. A idéia é de analisar a adequação do que foi construído ao propósito de ter um novo “Estado”.

Desde 1999, as Nações Unidas assumiram o controle da ex-província, sendo responsáveis pela reconstrução das instituições e pela manutenção da paz e da ordem. Apesar da indefinição do que se esperava como futuro para o Kosovo, a administração internacional foi organizada sendo confrontada a duas possibilidades de futuro para a região: uma autonomia mais larga sob a autoridade sérvia e a outra, a independência completa. Mesmo sem saber exatamente qual seria o objetivo principal dessa administração, as Nações Unidas se incumbiram de organizá-la. Essa indefinição sobre o situação final do Kosovo permaneceu durante todo o período da administração internacional, e pode ser considerada uma característica importante, com influência significativa em todo o processo de reconstrução de Kosovo.

A análise do trabalho insere-se na observação de que essa ex-província está localizada em uma região marcada pela história, pela geopolítica, pela geografia, e seu estudo não pode deixar de mencionar os elementos particulares que caracterizam os Bálcãs, uma das três penínsulas da Europa do sul, delimitada por mares nos seus três lados: o mar Adriático e o Ioniano, a oeste, o mar Egeu, ao sul, e o mar Negro, a leste. Ao leste, seu limite é o rio Danúbio, Save e Krka. Seu nome é de origem turca e designa, em sua origem, uma cadeia de montanhas que atravessa a Bulgária do leste ao oeste, o Grande Bálcã.⁷

A região abriga a confluência de três religiões (o católicos romanos, os católicos ortodoxos e os mulçumanos) e de três impérios predominantes durante o século

⁷ GARDE, Paul. **De la question d’Orient à l’intégration européenne in Questions Internationales Les Balkans et l’Europe**, n.23, janvier-février 2007, p. 6-19.

XIX: o austro-húngaro, o russo e o otomano. Além disso, nessa área conviviam as minorias dispersas de diversos Estados: os húngaros na Romênia, na Eslováquia, na Ucrânia e na Iugoslávia; os albaneses no Kosovo e na Macedônia; gregos na Albânia; turcos na Bulgária.

É nessa região que se localiza o Kosovo que, para os sérvios, representa o berço da nação porque, foi a partir de lá, que foi estabelecido o império dos Bálcãs, território rapidamente conquistado pelos turcos que aí ficaram e vão ficar até o século XIX, quando serão derrotados pelos sérvios. A luta de independência foi reconhecida pelo Tratado de Berlim em 1878. Depois de ter vencido os turcos – durante a primeira guerra balcânica – a Sérvia adquire o Kosovo em 1913. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a derrota de Hitler, a Sérvia torna-se uma das seis repúblicas da Iugoslávia, sob o comando do Marechal Tito.⁸

Apesar de se inserir em um caso de operação de manutenção da paz (*peacekeeping operation*) e de reconstrução (*statebuilding operation*) no âmbito das Nações Unidas, o Kosovo apresenta algumas particularidades. Atualmente, pela primeira vez, há a possibilidade de criar um Estado a partir de um *status* jurídico de território administrativo sérvio, o que difere das experiências anteriores de Estados federativos. Kosovo, historicamente, tem o *status* de província pertencente à República Sérvia, não uma república como a Croácia, a Macedônia. Essa região representa hoje o ponto de encontro da nova dinâmica da reestruturação dos Bálcãs que implica a questão das possibilidades da democracia iniciada por instâncias internacionais, garantida por regras jurídicas e sob controle

⁸ MAGDALINI, Anagnostou. **Le rôle de l'ONU pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Leçons tirées de l'intervention au Kosovo, DEA de Relations Internationales.** Université Paris I Sorbonne, 2002-2003, p. 44-47.

internacional prolongado. Kosovo é, na verdade, a expressão significativa da problemática dos Balcãs, renovada pelo pós-comunismo, mas não necessariamente uma novidade.⁹

Para a Sérvia, o Kosovo representa a última testemunha de seu poder, em um cenário de uma derrota que depois de dez anos de guerra resultou no desmembramento da ex-Iugoslávia. Para os Kosovares albaneses, trata-se não somente de defender sua liberdade em relação ao antigo opressor, mas também acessar aos recursos de poder do futuro “micro-Estado”. Para a comunidade internacional, o Kosovo constitui a pedra angular do equilíbrio regional na qual ela deseja garantir sua presença.¹⁰

Assim, o caso do Kosovo é particular por causa da ambigüidade na direção que deveria seguir a administração internacional. Essa experiência diferencia-se de outras de reconstrução de estruturas nacionais e reorganização do território, como ocorreu no Timor Leste. Nesse país, não se havia dúvida do objetivo final da missão; a busca era pela independência. Na resolução 1272 (1999), há expressa essa intenção, um processo de transição sob a autoridade das Nações Unidas rumo à independência. Nesse mesmo documento, há também definido o mandato da missão que consistia nos seguintes elementos: providenciar segurança e manutenção da ordem no território do Timor Leste, estabelecer uma administração efetiva, assistir no desenvolvimento dos serviços civis e sociais, assegurar a coordenação e envio de assistência humanitária, dar suporte para capacidade de construção para o governo próprio no território.¹¹

Primeiramente, o Conselho de Segurança interveio no conflito autorizando o envio de uma Força Armada Internacional para o Timor Leste (FAITL), em 15 de setembro de 1999. Em seguida, a resolução 1272, de 25 de outubro, cria uma Administração Transitória

9PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, préface, XIII-XV.

¹⁰ Ibid., p. 16.

¹¹ S/RES/1272 (1999), 25 October 1999. **Resolução 1272 (1999)**, adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas na 4057 Reunião em 25 de outubro de 1999, p. 1-3.

das Nações Unidas para o Timor Leste (ATNUTL), que permaneceu, inicialmente, até janeiro de 2001. A primeira missão objetivava restabelecer a paz e permitir o socorro de emergência; a segunda tinha por objetivo levantar o país. Após esse passo, houve a transferência de autoridade de Portugal e da Indonésia em favor das Nações Unidas, momento em que a Untaet ficou encarregada de administrar provisoriamente a antiga colônia. O objetivo era o de construir os alicerces de um Estado democrático viável e fortalecer os instrumentos necessários para o seu funcionamento. Em um contexto de paz ainda frágil, torna-se necessário, simultaneamente, assegurar o funcionamento do país no cotidiano e lançar as bases do futuro, a fim de que as autoridades locais possam assumir o controle em um prazo aceitável. No Timor, ao contrário do que acontece com a operação das Nações Unidas no Kosovo, o objetivo – conduzir o país à independência em um prazo de dois a três anos – foi claramente declarado pela comunidade internacional.¹²

No Kosovo, durante todo o percurso da administração internacional a ambigüidade prevaleceu, sem que houvesse consenso sobre qual seria o objetivo dessas estruturas. Com a declaração unilateral de independência, o estudo do tema adquire uma característica ainda mais marcante e singular com relação aos outros casos existentes nesse assunto.

O caso do Kosovo se insere no contexto de pós-Guerra Fria, momento de contestações significativas às normas internacionais e à atuação da ONU como garantidora do direito internacional e da manutenção da paz, que evidencia um caráter ambíguo da organização. Por um lado, esse caso consagra a marginalização da ONU, e mais precisamente, do Conselho de Segurança em favor da OTAN. Por outro, ele demonstra as insuficiências do

¹² PARINGAUX, Roland-Pierre. **Timor Leste: o duro caminho da independência**. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1485>, acessado dia 28 de outubro de 2008, às 10h13min.

esquema de paz fundado sobre a força, mais sobre a reação do que sobre a prevenção de conflitos.

Assim, a intervenção do Kosovo teve conseqüências sobre as regras internacionais no que concerne ao recurso à força e também à montagem e ao funcionamento das instituições no sistema internacional. Nesse caso, tem-se o questionamento sobre a necessidade da adequação das estruturas das Nações Unidas aos novos tipos de conflito, além da busca por um reequilíbrio institucional que permitirá à ONU assumir um papel eficaz e legítimo na manutenção da paz e da segurança, e da reconstrução dos Estados.

De início uma intervenção contestada passando a uma administração internacional complexa, o caso do Kosovo desafia desde 1999 a Comunidade internacional, especialmente em razão de suas características particulares, como a forte oposição entre a população Albanesa muçumana e os Sérvios ortodoxos. Além disso, a situação toca o interesse das grandes potências, causando uma oposição entre elas em razão da diversidade de interesses.

Por um lado, há um discurso internacional, sustentado pelos Estados Unidos, que repete desde 1999 que Kosovo caminhará para a independência e que todas as estruturas organizadas visam preparar a região para a autonomia completa do Estado sérvio. Por outro lado, Rússia e Sérvia recusam a idéia de uma independência da região, recorrendo, sobretudo, ao conteúdo da Resolução 1244 aprovada pelo Conselho de Segurança em 1999, que afirma que o Kosovo é parte integrante do território sérvio. Isso significa que esses dois países se apóiam em regras do direito internacional, presentes há séculos, para divergir da idéia de um Kosovo independente. Há a discussão sobre a integridade territorial dos Estados – que também se relaciona com o princípio da soberania – e também o reconhecimento de Estados pela Comunidade internacional.

A análise da situação do Kosovo revela a complexidade dos novos desafios de segurança e da insuficiência dos dizeres da Carta das Nações Unidas em lidar com essas novidades. Insuficiência em relação aos desenvolvimentos de novas ameaças e configurações complexas do sistema internacional que demandam uma reformulação das Nações Unidas a fim de que essa organização se ajuste melhor às demandas contemporâneas. Nesse sentido, a compreensão da situação do Kosovo depende da análise das circunstâncias que a englobam, pois estas influenciarão de forma determinante na montagem da administração internacional na região. Essa presença internacional, desde o início, tenta implantar instituições democráticas importadas do modelo ocidental em um ambiente de comunidades fortemente divididas.

O objetivo desse trabalho é de apresentar uma análise do que há hoje no Kosovo para se pensar em um “Estado” independente, principalmente na área de polícia e justiça, numa tentativa de demonstrar como está a situação atual de busca pela restauração da ordem pública frente à problemática recente da independência. Isso em um questionamento se é possível um Kosovo como “Estado” livre e independente.

Nesse estudo, tentar-se-á analisar a trajetória das ações das Nações Unidas desde o fim do conflito em 1999, questionando-as face à ambigüidade dos objetivos internacionais no Kosovo: a falta de consenso quanto à independência ou a autonomia sob controle sérvio. Pode a ONU ter contribuído para que um ou outro caminho tenha sido escolhido ou mesmo para que hoje haja o impasse sobre o reconhecimento da declaração unilateral do Kosovo? O que pensar da regra de direito internacional, o princípio de respeito à integridade territorial dos Estados e o direito à autodeterminação dos povos, face à situação singular do Kosovo desde o início da montagem da administração internacional na região?

A análise de como foram preparadas as instituições durante esses anos de administração internacional pode indicar para qual situação a região estaria melhor preparada, e se a independência pode ser sustentada. Dessa forma, a idéia é de verificar o que foi organizado no Kosovo e analisar os resultados até o momento, no sentido de uma região preparada para tornar-se independente. Certamente, a amplitude do assunto não permite analisar todos os ramos de ação das Nações Unidas. O trabalho concentrar-se-á naqueles que se relacionam ao trabalho da MINUK e da KFOR.

Durante a pesquisa sobre o assunto, percebeu-se a falta de estudos ligados ao assunto, especialmente trabalhos não elaborados pela ONU, pois esses não parecem mostrar a realidade da administração internacional. Parece haver um desencontro entre os relatos da ONU e a realidade do terreno no Kosovo. Desse ponto, porém, resulta ainda mais o interesse de aprofundar os estudos sobre o assunto, principalmente atualmente com o debate sobre a declaração unilateral de independência que desafia as estruturas internacionais criadas desde 1999. Isso significa também uma forma de mesurar o trabalho da ONU e suas contribuições às missões de reconstrução dos Estados e de manutenção da paz e da segurança internacionais.

Para melhor analisar o assunto, o trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro visa estudar o passado da região simultaneamente a elementos do direito internacional verificados nesse histórico, além da montagem da administração internacional no Kosovo. No segundo capítulo, a questão tratada é a legitimidade dessa administração, suas bases legais e suas conseqüências no tempo. Esse capítulo trará um paralelo com a situação atual e a posição do Conselho de Segurança da ONU face ao problema da situação final do Kosovo.

O terceiro capítulo tratará da análise da administração internacional, com ênfase nas realizações da MINUK – que também incluem as ações da OSCE e da OTAN. A justiça de transição e a organização das forças militares foram escolhidas como tópicos de análise por estarem diretamente relacionados à busca da restauração da ordem pública, no sentido de segurança, defesa e reconciliação entre as populações. O último capítulo analisará as possibilidades de futuro para um Kosovo independente, uma vez que a declaração unilateral de independência já foi reconhecida por mais de 40 países, e nenhuma alternativa relacionada à continuação de Kosovo sob autoridade sérvia foi acolhida. Os dois primeiros capítulos tratam do por que da montagem da administração internacional no Kosovo; e os dois outros do como foi e vem sendo essa presença internacional na região.

CAPÍTULO 1 - UM KOSOVO INTERNACIONAL

Kosovo tornou-se um território internacional depois da intervenção de 1999, quando vários organismos internacionais sob o comando das Nações Unidas lá se instalaram para participar da reconstrução da região. A MINUK ficou responsável da reorganização do Kosovo, principalmente na área civil. A União Europeia e a OSCE assumiram também funções nessa área. A parte militar foi conferida à OTAN, que, por meio da Força do Kosovo (KFOR), ficou responsável pela pacificação e pela estabilização da região. Essa composição de forças internacionais contribuiu para conferir um caráter singular ao Kosovo em relação às outras missões de manutenção da paz e de reconstrução de Estados.

Esse capítulo demonstrará a importância da entrada da ONU no território Kosovar e as implicações que essa ação acarretou no decorrer dos anos de presença internacional na região e no formato da administração internacional que foi montada no Kosovo. Na análise das ações da MINUK, um Kosovo internacional teve influências sobre o panorama geral da região. Nas condições em que se instalaram as Nações Unidas, após uma ação ilegal de forças internacionais, que agiram sem a aprovação do Conselho de Segurança, há conseqüências que perduraram e marcaram a administração internacional na região.

Uma primeira parte nesse capítulo tratará dos aspectos gerais da concepção de um Kosovo internacional. Em seguida, será estudado, sucessivamente, o contexto histórico da região e a internacionalização do conflito no Kosovo, a fim de demonstrar as implicações que esses dois pontos possuem na configuração da situação atual da análise da possibilidade de um “Estado” Kosovar.

1 Os aspectos gerais de um Kosovo internacional

A questão do Kosovo ganhou espaço na cena internacional após a deflagração da ofensiva sérvia de 1998, que causou a intervenção internacional. O conflito resultou da exclusão da população albanesa majoritária e da tomada de poder por Slobodan Milosevic. Representou também uma revisão do princípio da não-intervenção, com o aparecimento das teses de defesa do direito de ingerência, um desafio ao aprimoramento das Nações Unidas na condução das operações de manutenção da paz e de reconstrução de Estados. Além disso, as tensões nos Bálcãs colocaram em questão um princípio basilar do direito internacional: o respeito à integridade territorial de um Estado, que está intimamente relacionado ao princípio da soberania.

Contornando esses princípios centrais do direito internacional, além de evidenciar a ampliação do uso do conceito de direito de ingerência, a situação do Kosovo evoluiu rapidamente para um complexo cenário, em que os atores internacionais conseguiam somente sanar temporariamente as irregularidades jurídicas e políticas existentes. A solução principal foi tornar o Kosovo um território sobre controle internacional, com uma administração das Nações Unidas responsável pela reorganização das estruturas internas da província. O Kosovo tornou-se internacional quando múltiplas organizações internacionais concorreram para fixar presença nesse território, controlando a polícia, a justiça, o exército e tentando melhorar as infra-estruturas existentes na região.

A preocupação inicial em um Kosovo internacional era fazer prevalecer a regra do direito, o que equivalia a entregar a administração do Kosovo às Nações Unidas, com a aceitação dos membros e, principalmente, com o suporte legal do Conselho de Segurança. Isso ocorre com a aprovação da resolução 1244 de 1999, documento responsável pela definição do formato da Missão a ser enviada à região e também do mandato a ser realizado. Assim, seriam especificadas as competências da Missão Interina das Nações Unidas no

Kosovo (MINUK) e suas relações com as autoridades locais. Esse campo, essencialmente ambíguo, dificultou a definição sobre qual o objetivo final dessa estrutura: a independência ou a continuidade de um território sob controle internacional

Ressalta-se que a confluência de entidades internacionais acarretou divergências nas formas de gestão, e os atores passaram, individualmente, a defender seus interesses, o que transformou o Kosovo internacional em um campo de batalhas das grandes potências, das Nações Unidas, das organizações não-governamentais, da OTAN. Todos esses aspectos do Kosovo internacional representam circunstâncias essenciais para a compreensão da situação atual e o questionamento da adequação das estruturas desenvolvidas durante a administração internacional à idéia de um “Estado Kosovar”.

2 O contexto histórico: do pós-Guerra Fria até o início do conflito no Kosovo em 1999

Kosovo hoje é um reflexo das circunstâncias que englobam o passado da região dos Balcãs, pois muitas das explicações das divergências recentes se encontram na construção das nações que a formam. Em um primeiro momento, o estudo remeter-se-á aos anos do pós-Guerra Fria que representam o cenário da fragmentação da República Federal da Iugoslávia (RFI), passando em um segundo momento ao estopim do conflito no Kosovo. Essa análise histórica é essencial para entender a problemática atual da independência do Kosovo, e da administração internacional que se instalou na região.

2.1 A fragmentação dos Balcãs no pós-Guerra Fria

O futuro da Sérvia e Montenegro, mas amplamente a estabilização dos Balcãs, somente pode ser entendida por meio do conjunto de fatores presentes na recomposição do espaço iugoslavo desde 1980, bem como no fim da Guerra Fria.

A complexidade do processo de desintegração da antiga Federação Iugoslava e da transição para a nova Comunidade de Estados da Sérvia e de Montenegro permite, ao menos, verificar três etapas. O período de 1980 a 1990 inicia-se com a morte do marechal Tito, em maio de 1980, e termina em dezembro de 1990 com a eleição, por voto universal e direto, de Slobodan Milosevic à presidência da Sérvia. O período de 1991 a 1995 foi a prova do desmoronamento da federação e de guerras sucessivas e termina com a assinatura dos Acordos de Dayton¹³, em Paris, em dezembro de 1995. O período que começa em 1996 aponta para a evolução da República Federal da Iugoslávia, principalmente com destaque para a crise do Kosovo e a proclamação do novo Estado da Sérvia e Montenegro em fevereiro de 2003.¹⁴ Esses três períodos mostram a perda de influência da Sérvia, fragmentada pelas diferenças étnicas e fragilizada no campo político. Esse esgotamento da Sérvia pôde ser bem percebido no processo de negociação sobre a situação final do Kosovo, mesmo que houvesse o apoio russo à posição sérvia.¹⁵

O fim da Guerra Fria representou o início de um ciclo de conflitos internos que degeneravam para conflitos interestatais. Os anos 1980/1990 foram marcados pela explosão de Estados nacionais e a desagregação das estruturas antes bem estabelecidas (Iugoslávia, União Soviética). Esse ciclo de conflitos e violências conecta-se à desagregação das entidades estatais, o que indica um problema geral de fragilidade dos Estados em relação à globalização. Essa tendência implica um questionamento sobre a função identitária dos Estados, pois os sentimentos nacionais aparecem em concorrência com outros sentimentos em

¹³ Em 21 de novembro de 1995, reunidos na base americana de Dayton (Ohio), os presidentes sérvio, croata e bósnio concluem um acordo que divide o território da Bósnia: 51 % para a Federação Croata-Muçumana e 49% para a República Sérvia, restabelecendo as fronteiras entre Croácia e a Bósnia. O acordo é firmado oficialmente em 14 de dezembro em Paris. GARDE, Paul. **Questions Internationales Les Balkans et l'Europe**, n.23, janvier-février 2007, p. 15.

¹⁴ GARDE, Paul. **De la question d'Orient à l'intégration européenne in Questions Internationales Les Balkans et l'Europe**, n.23. Paris: La Documentation Française, janvier-février 2007, p. 6-19.

¹⁵ Ibid., p. 6-19.

um mercado de identidade onde várias identidades se combinam. Percebe-se então uma espécie de identidade defensiva na qual, frente a um horizonte muito amplo, os indivíduos tentam reencontrar suas raízes, voltando-se para a nação. Isso ocorre porque a nação é um horizonte mais próximo, mais concreto.¹⁶ É esse o cenário que se inicia nos Bálcãs, com questionamento sobre o papel do Estado e as conseqüências da fragilidade ou inexistência dessa entidade.

Insta salientar que as novas configurações afetando as entidades estatais afetam também a organização da estrutura legal internacional, pois no cenário externo o comprometimento às normas e aos princípios representa expressão direta da vontade do Estado de se submeter a essas regulações. Nesse sentido, importante destacar que muito dos novos temas da agenda internacional – meio ambiente, terrorismo, desenvolvimento – necessitam do Estado como base para o tratamento de suas questões, e a fragilidade dessas entidades pode contribuir para a ampliação de certas ameaças. Isso é perceptível, por exemplo, no terrorismo, que tem nos Estados mais fracos ou falidos pólos de concentração de atividades.

A ausência de controle da aplicação das normas em uma sociedade abre espaço para a proliferação de desrespeito a elas e, no caso, internacional, com controle ainda mais precário do que interno, as conseqüências podem ser desastrosas, como ataques terroristas de larga escala – como o de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos – atos de genocídio e crimes de guerra – desastres humanitários na África.

No caso da fragmentação da Iugoslávia, a fragilização do Estado desencadeou crimes de guerra, atos de genocídio, desrespeito aos direitos humanos e do direito de autodeterminação dos povos. Assim, a Iugoslávia está em crise e, no nível

¹⁶ Conferência Mr. Andreani, **Curso de Geoestratégia e geopolítica**, ministrado em 19 de abril de 2008, Universidade Paris II, Panthéon-Assas.

governamental, o período é marcado pela morte de Tito e pela ascensão ao poder de Slobodan Milosevic. Josip Tito nasceu em Kumrovec (Croácia) em 1892 e controlava o governo na Iugoslávia desde 1945. Ele instaurou uma presidência colegial, assegurada pelos representantes de cada uma das seis Repúblicas federais (Eslovênia, Croácia, Macedônia, Bósnia-Herzegovina, Sérvia, Montenegro) e das duas províncias autônomas (Voivodine e Kosovo). Sua morte em Ljubjana (Eslovênia) em 1980 representou o início do processo de desmembramento da Federação Iugoslava.¹⁷

No fim de 1990, os comunistas ganharam as eleições legislativas na Sérvia e Montenegro, e Milosevic foi eleito Presidente da Sérvia por meio do voto universal direto. O período seguinte à eleição de Milosevic, de 1991 a 1995, foi marcado pela guerra da Iugoslávia e a explosão da federação.

Vários conflitos ocorreram na Eslovênia, Croácia e Bósnia-Herzegovina contra os atos de repressão e de controle dos sérvios. A comunidade internacional também interveio impondo sanções à RFI. Os Estados Unidos reconheceram as independências das ex-Repúblicas iugoslavas.¹⁸ Em relação à Sérvia, essa atuação norte-americana intencionava contribuir para o enfraquecimento desse país, especialmente apoiando as independências das repúblicas. Outras independências ocorreram em 1991: Macedônia e Bósnia-Herzegovina. Kosovo também se declara independente e requer o reconhecimento à Comunidade Econômica Européia, sendo que a Albânia foi o primeiro – e único – país a reconhecer.¹⁹

¹⁷ LA DOCUMENTATION française, **La fragmentation de l'édifice yougoslave**, disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/serbie-montenegro/chronologie.shtml>, acessado em 26 de novembro de 2008, às 22h30min.

¹⁸ KOSOVO Chronology. **Timeline of events 1989-1999 relating to the crisis in Kosovo**, released by the Department of State, Washington, DC, May 21, 1999 disponível em: http://www.state.gov/www/regions/eur/fs_kosovo_timeline.html, acessado em 29 de novembro de 2008, às 22h24min.

¹⁹ LA DOCUMENTATION Française, **La fragmentation de l'édifice yougoslave**, disponível em <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/serbie-montenegro/chronologie.shtml>, acessado em 29 de novembro de 2008, 22h19min.

A guerra na Bósnia-Herzegovina, que começa em 1992, influenciará a resposta da Comunidade internacional com relação ao caso Kosovo, incentivando uma intervenção sem que haja ocorrido a aprovação do Conselho de Segurança. O conflito resultará na proclamação da independência da República sérvia da Bósnia-Herzegovina. No mesmo período, a República Federal da Iugoslávia – englobando a Sérvia e Montenegro – foi proclamada. Aproveitando a desordem na administração central da RFI, os albaneses do Kosovo elegeram Ibrahim Rugova, ato que foi tido como um desafio às autoridades de Belgrado. A degradação da situação leva o Conselho de Segurança da ONU a aprovar a resolução 757 que estipula um embargo comercial – petroleiro, aéreo, esportivo e cultural – contra a RFI. Conseqüência desses acontecimentos, a ONU exclui a RFI da Assembléia Geral, o que provoca a ida do Primeiro Ministro iugoslavo, Milan Panic, à Pristina na tentativa de restabelecer o diálogo político com os albaneses do Kosovo. Apesar de todas essas complicações, Milosevic é reeleito presidente da Sérvia.²⁰

Os riscos de tensão entre as autoridades de Belgrado e uma parte da população Kosovar foram julgados expressivos para que a OSCE enviasse, com a aceitação do governo iugoslavo, uma missão de prevenção dos conflitos nas províncias da República Sérvia do Kosovo, de Vojvodine e de Sandjak. Essa missão foi retirada alguns meses mais tarde pelo pedido das autoridades de Belgrado.²¹

Essas turbulências levaram o Conselho de Segurança da ONU a adotar a resolução 808, de 1993, a fim de constituir um tribunal internacional para julgar os crimes de guerra na ex-Iugoslávia. A preocupação internacional de sancionar os tipos de crime que ocorreram nos Bálcãs indica evolução do direito internacional em enquadrar esses tipos de

²⁰ GARDE, Paul. **De la question d'Orient à l'intégration européenne» in Questions Internationales Les Balkans et l'Europe**, n. 23, janvier-février 2007, Paris: La Documentation Française, p. 10-18.

²¹ BRICHAMBAUT, Marc Perrin de, DOBELLE, Jean-François & HAUSSY, Marie-Reine d'. **Leçons de droit international public**. Presses de Sciences Po et DALLOZ, Paris: 2002, p. 290-291.

ação, que desrespeitam convenções internacionais universalmente aceitas, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção contra atos de genocídios. Juntamente com o tribunal, negociações de paz iniciaram-se em Dayton (Ohio, Estados Unidos) e resultaram no Acordo de Dayton, assinado em Paris por S. Milosevic, F. Tudjman e A. Izetbegovic.

O caso do Kosovo não foi tratado nesse acordo de 1995, pois já havia tensões expressivas ligadas a essa região. Como resposta à intensificação da repressão política e policial das autoridades de Belgrado, ao longo dos anos de 1996 e 1997, novos movimentos políticos aparecem no Kosovo, assumindo uma postura diferente à linha não violenta da Liga Democrática do Kosovo. Ações de luta armada de kosovares albanofônos contra os representantes do governo iugoslavo se multiplicam a partir de 1998, com a criação do Exército de Liberação do Kosovo (ELK), o que provocou repressões pelas forças de polícia e paramilitares de Belgrado.²²

De 1996 a 2005, a ex-Iugoslávia, na tentativa de se recompor, organiza-se em Sérvia e Montenegro. Em 1998, as eleições presidenciais e legislativas (não reconhecidas por Belgrado) dos albaneses do Kosovo reelegem Ibrahim Rugova, presidente da “República do Kosovo”. Em março, o Conselho de Segurança aprova a resolução 1160 tratando da deterioração da situação de segurança no Kosovo. Esta impõe um amplo embargo de armas à República Federativa da Iugoslávia, e abre espaço para que outras medidas também fossem empreendidas, caso à ameaça a paz e a segurança internacional continuasse. Em setembro, o Conselho de Segurança aprovou a segunda resolução substancial sobre o Kosovo: a resolução 1199, que impunha várias demandas específicas ao governo iugoslavo e aos líderes da população albanesa do Kosovo. Pela primeira vez, o texto requisitou um controle internacional da situação a fim de verificar o cumprimento das demandas presentes no

²² BRICHAMBAUT, Marc Perrin de, DOBELLE, Jean-François & HAUSSY, Marie-Reine d'. **Leçons de droit international public**. Presses de Sciences Po et DALLOZ, Paris: 2002, p. 291.

documento.²³ Isso já indicava o início do enquadramento jurídico da situação do Kosovo no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, ou seja, um tratamento legal que orientasse como deveria se comportar a comunidade internacional na situação tensa dos Balcãs.

Nesse mesmo contexto, o Conselho da OTAN ordena a ativação de suas forças militares e envia um ultimato à S. Milosevic exigindo o fim das operações militares, a redução das forças de ordem a seus efetivos anteriores ao início da crise e o envio ao Kosovo de 2.000 inspetores sob a autoridade da OSCE. S. Milosevic aceitou as exigências e retira 10.000 policiais sérvios do Kosovo. Assim, a OTAN suspende sua ameaça de ataques aéreos, mas as negociações não resultam em nada, e a falta de acordo entre as partes gera novos conflitos no Kosovo.²⁴

2.2 Início do conflito no Kosovo: um histórico de desafios ao direito internacional

A região dos Balcãs representa evidência da fragilidade do direito internacional frente às decisões das grandes potências. Embora também tenham sido utilizadas para brevar o endurecimento das tensões e o agravamento das violações de direitos humanos, as normas e princípios do direito internacional foram contornadas em certos momentos da história da região, principalmente na questão do Kosovo.

Iniciado em 1991 com o conflito entre a Sérvia e a Croácia, o drama iugoslavo prosseguiu na Bósnia-Herzegovina em 1992, ao mesmo tempo em que a secessão da Macedônia foi reconhecida pela ONU com o nome de “ex-República Yugoslávia da Macedônia” (FYROM). Depois de quatro anos de guerra e extorsões, e enquanto uma paz frágil se instalava na Bósnia em 1998, foi a vez de o Kosovo explodir, com a OTAN

²³ SMITH, Martin A. **Russia and NATO since 1991: from Cold War through cold peace to partnership?** Routledge Advances in International Relations and Global Politics. New York: Routledge, 2006, p.77-79

²⁴ LA DOCUMENTATION Française, **Chronologie**, Disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/serbie-montenegro/chronologie.shtml>, acessado em 29 de novembro de 2008, às 22h30min.

bombardeando a Sérvia em 1999. Assim que foi concluído o acordo entre a Sérvia e a OTAN sobre o envio de uma força internacional ao Kosovo (KFOR), a ONU estabeleceu na região uma administração transitória (MINUK), encarregada de instaurar uma “autonomia substancial”.²⁵ Na espera de uma regulação definitiva, a MINUK e a OSCE ficaram encarregadas de organizar um processo de democratização para proteger os direitos humanos, reforçar as instituições, desenvolver as mídias.

Desde o início do processo que conduziu a desintegração da ex-Yugoslávia, a guerra do Kosovo representou uma importante derrota para o nacionalismo sérvio e para o projeto de reconstrução do Estado iugoslavo, o que contribuía para que a negociação na região fosse tema sensível para as partes envolvidas. Além disso, o conflito enfatizou duas problemáticas que são atualmente muito debatidas na política internacional: a prática da intervenção humanitária e a formação de novos Estados nacionais no pós-Guerra Fria.

A primeira reflete a evolução do regime internacional de direitos humanos e a progressiva legitimação de vários tipos de intervenção internacional, incluindo o uso da força como forma de combater as violações massivas de direitos humanos e os atos de genocídio. No mais, o desenvolvimento de uma prática internacional de intervenção nos assuntos internos dos Estados com o objetivo de resolver as crises humanitárias – com ou sem a autorização do governo local – implica uma reinterpretação da regra da soberania como princípio central da sociedade internacional.²⁶

Essa reinterpretação nos liga a segunda questão: as dificuldades resultantes do processo de reconstrução do Estado no pós-Guerra Fria. Entre as características desse processo, encontra-se a instabilidade dos acordos político-territoriais e a fragilidade

²⁵ PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, préface XIX-XX.

²⁶ NOGUEIRA, João Pontes **The war in Kosovo and the disintegration of Yugoslavia: notes on the (re)construction of the State at the end of the milenium**. São Paulo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000, vol.15, n. 44, ISSN 0102-6909, p. 1-10.

institucional dos novos Estados. Outras dificuldades podem ser acrescidas e se manifestam nas contradições e nas ambigüidades produzidas pelas reivindicações da aplicação do direito de autodeterminação e suas conseqüências para o estatuto das divisões territoriais estabelecidas no período do pós-Guerra. A análise histórica indica que, em relação a essas problemáticas, as organizações internacionais e os Estados presentes nas negociações mostram-se incapazes de formular soluções diplomáticas que garantam o multiculturalismo e o respeito às minorias como duas alternativas viáveis à reconstrução nacional.²⁷

O que se percebe, no contexto, é a distância entre a proclamação do direito e a sua aplicação prática, uma distância entre a norma e a sanção no cenário externo.²⁸ Sem uma instituição centralizadora das decisões sobre as sanções, a aplicação da norma é prejudicada, subjugada a vontade dos Estados, que podem decidir sobre incorporá-las ou não ao ordenamento jurídico doméstico e, por conseqüência, tornando obrigatória ou não a obediência a essas normas. A idéia é de que o atentado maciço contra os direitos do homem, o afluxo de refugiados às fronteiras criando uma ameaça à paz e o caráter humanitário de uma intervenção do Conselho – ou seja, com o intuito de salvar indivíduos inocentes – proclamam o direito de ingerência²⁹ e exigem a aplicação imediata da sanção, no caso, pode ser entendida como a intervenção humanitária.

A problemática, entretanto, não é simples e, mesmo a confluência desses fatores não é suficiente para justificar a não observância de princípios básicos do direito internacional, como o da não intervenção e o respeito à soberania. Se o direito internacional fosse capaz de garantir a separação dos interesses individuais dos países da caracterização de

²⁷ NOGUEIRA, João Pontes **The war in Kosovo and the disintegration of Yugoslavia: notes on the (re)construction of the State at the end of the milenium**. São Paulo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000, vol.15, n. 44, ISSN 0102-6909, p. 1-15.

²⁸ BETTATI, Mário. **O direito de ingerência: mutação da ordem internacional**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996, p. 286.

²⁹ *Ibid.*, p. 176-177.

um cenário de ingerência, talvez seria mais fácil a aceitação desse direito. Porém, conferir a uma organização o direito de ingerência expressa também a possibilidade de que alguns países definam quais as prioridades de regulação, o que se afastaria da busca da objetividade nas resoluções de diferenças no cenário internacional. Isso significa questionar porque alguns casos são prioritários na agenda internacional do direito de ingerência, enquanto outras violações continuam ocorrendo em outros locais, sendo de conhecimento público essa diferenciação sem justificativas.

A intervenção no Kosovo levantou esses questionamentos, principalmente a relação conflituosa entre o imperativo humanitário e o respeito à soberania, o que contribuiu para impulsionar uma revisão na estrutura legal das normativas internacionais que tratam desses assuntos a fim de que houvesse uma atualização frente às novas dimensões existentes. Assim, a chegada ao Kosovo de diversas organizações internacionais se inseriu em um processo de reconfiguração da ordem mundial do pós-Guerra Fria, no qual a redistribuição do poder significava o centro das mudanças e implicava uma reorganização dos espaços territoriais. A influência dos interesses das grandes potências nos arranjos internacionais era significativa, o que conduzia frequentemente à violação da regra de não intervenção, o que contribuía para que se recorresse ao direito de ingerência, percebido como um instrumento de manutenção da paz e da segurança internacionais.³⁰

Pensar em um direito de intervenção é violar o conceito de soberania, há séculos preservados pelos Estados, como fonte primária de existência dessas entidades no sistema internacional e também da estrutura legal do direito internacional público. Entretanto,

³⁰ KRASNER, Stephen, 1995apud NOGUEIRA, João Pontes. **The war in Kosovo and the disintegration of Yugoslavia: notes on the (re)construction of the State at the end of the milenium.** São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000, vol.15, n. 44, ISSN 0102-6909, p. 1-10.

o direito de ingerência vem sendo cada vez mais desenvolvido e utilizado pelas Nações Unidas e grandes potências como os Estados Unidos.³¹

Nessa situação, podem-se construir situações em que o direito justificaria os fatores de poder, quando, na verdade, deveria servir como instrumento para disseminá-los. A intervenção humanitária no Kosovo questionou o direito internacional ao permitir a utilização da ingerência como forma de acabar com as violações de direitos humanos realizadas pelo governo da Sérvia, ao mesmo tempo em que se serviu do apoio militar da OTAN para realizar tal tarefa. A ausência das Nações Unidas durante a intervenção acarretou, entretanto, vários questionamentos sobre a legalidade da ação no Kosovo.

De abril a agosto de 1998, apesar das diversas tentativas de negociação e de manobras aéreas da OTAN, que tentam pressionar para o encontro entre S. Milosevic e I. Rugova em Belgrado, constantes enfrentamentos entre albaneses independentistas e tropas iugoslavas ocorrem no Kosovo. Repetidas ações militares empreendidas pelas forças sérvias provocam êxodo de refugiados Kosovares albanófonos em direção aos países vizinhos (Albânia, Macedônia).

O Conselho de Segurança, frente a essa situação e agindo com base no capítulo VII da Carta, adotou a resolução 1199, de 23 de setembro de 1998. Essa resolução enfatiza a necessidade de vigiar para que sejam respeitados todos os direitos dos habitantes do Kosovo e afirma que a deterioração da situação no Kosovo constitui uma ameaça para a paz e para a segurança da região. A leitura, principalmente do parágrafo 16 e 17, demonstra que o Conselho de Segurança precisa que “em caso de não respeito, examinar-se-á uma ação posterior e medidas adicionais³² Juridicamente, abre-se espaço para que, caso não haja

³¹ VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Econômico e Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004, p.89-90.

³² BRICHAMBAUT, Marc Perrin de, DOBELLE, Jean-François & HAUSSY, Marie-Reine d'. **Leçons de droit international public**. Paris: Presses de Sciences Po et DALLOZ, 2002, p. 293-294.

respeito às determinações presentes na resolução, seja organizada uma ação posterior, uma intervenção internacional, isso se não houver, como há, previsões que mantenham a questão com o Conselho de Segurança até que o órgão entenda que se deva partir para o próximo passo.

Ainda que Kosovo tenha sido submetido a um regime repressivo a partir dos anos 1980, isso não suscitou expressivas condenações oficiais. A guerra tem início somente no final dos anos 90, depois das deflagrações na Croácia e na Bósnia-Herzegovina, que centralizaram, por longo tempo, as atenções e os esforços das chancelarias ocidentais. A partir do reinício do conflito armado, ameaçando novamente o equilíbrio dos Bálcãs, a província adquiriu subitamente um interesse geopolítico internacional e foi objeto de múltiplas tentativas de negociação que resultaram em uma intervenção inédita da OTAN. Efetuada fora da zona da Aliança e sem autorização do Conselho de Segurança, a operação militar teve por objetivo impor a paz antes que as Nações Unidas fossem encarregadas de sua consolidação.³³

Assim, frente à possibilidade de uma limpeza étnica no Kosovo parecida com a da guerra na Bósnia-Herzegovina, as potências internacionais, para quem Slobodan Milosevic não representava o garantidor da estabilidade regional, acordaram que deveriam intervir. Essa internacionalização do conflito do Kosovo, momento em que a ignorância em relação aos eventos da região transformou-se em diversas reações e debates na cena internacional, contribuiu para forçar Slobodan Milosevic a se submeter à interdição do uso da força, em tentativa de reforçar as obrigações internacionais contidas nos tratados internacionais. Ao se envolverem nesse conflito interno da Iugoslávia, os Estados ocidentais colocaram em prática uma gestão de crise, baseada na intervenção autônoma da OTAN,

³³ PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, p. 14.

contornando a necessidade de aprovação de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU.³⁴

Desde 1999, a questão do Kosovo causa enfrentamentos entre as potências, especialmente como problemática ligada ao papel das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacional. A intenção de intervir no Kosovo foi muito criticada por não considerar o aval do Conselho de Segurança, o que teria conferido às ações um enquadramento legal.

A Carta da ONU, no artigo 2, parágrafo 4, impede o recurso à força. Ele expressa que “os membros da organização se abstêm, em suas relações internacionais, de recorrer à ameaça ou ao emprego da força, seja contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado, seja de qualquer outra maneira incompatível com os objetivos das Nações Unidas”.³⁵ A única derrogação possível está prevista no artigo 51, que prevê “nenhuma disposição da presente Carta não pode ameaçar o direito natural de legítima defesa, individual ou coletiva”³⁶, o que não justifica o caso do Kosovo, nem tampouco o artigo 5 do Pacto Atlântico que afirma que

Um ataque armado contra um ou vários entre as partes na Europa ou na América do Norte será considerado como um ataque contra todas as partes e, em consequência, [...] contra cada uma delas, no exercício do direito da legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecida pelo artigo 51 da Carta das Nações Unidas, assistirá a parte ou as partes atacadas.³⁷

Como no direito civil, o direito de legítima defesa é definido como uma exceção ao princípio do não recurso à força; seu exercício deve ser proporcional à agressão sofrida e a resposta deve ser imediata. No artigo 1 da resolução 3314, de dezembro de 1974, as Nações Unidas precisam as circunstâncias necessárias, em que se tem a agressão como o

³⁴ PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, p. 91-92.

³⁵ COLETÂNEA de Direito Internacional, **Carta da Organização das Nações Unidas**, p. 10-50.

³⁶ *Ibid.*, p. 10-50.

³⁷ NATO website. **The North Atlantic Treaty**, disponível em: <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>, acessado dia 29 de novembro de 2008, às 23h08min, Tradução da autora.

emprego da força armada por um Estado contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de um outro Estado, ou de toda outra maneira incompatível com a Carta das Nações Unidas, ainda que seja conseqüente da presente definição.

Assim, uma invasão é uma agressão, mas também um bloqueio ou um bombardeio.

O caso *Atividades militares e paramilitares na Nicarágua* da Corte Internacional de Justiça (27 de junho de 1986) acrescenta a definição acima o envio por um Estado ou em seu nome de bandas e de grupos armados [...] contra outro Estado de uma gravidade tal que equivalha a uma verdadeira agressão realizada por forças regulares. Nesse mesmo caso, a Corte Internacional de Justiça teve a ocasião de indicar claramente que o princípio do não emprego da força pode ser considerada como um princípio de direito internacional costumeiro, não condicionado pelos dispositivos relativos à segurança coletiva, a convicção jurídica ou *opinio juris* dos Estados emanando, a esse respeito, independentemente do jogo de normas e das instituições estabelecidas pela Carta.³⁸

Nesse sentido, insta salientar que o objetivo principal da Carta é a manutenção da paz e, de certa maneira, todas as disposições concorrem para isso, na procura de “preservar as gerações futuras da guerra que, por duas vezes, no espaço de uma vida humana, infligiu à humanidade indecifráveis sofrimentos”³⁹. As justificativas, porém, encontradas para a intervenção no Kosovo foram variadas, mas não contaram com o suporte do Conselho de Segurança, o que significa ausência de base legal para a operação.

Assim, “a justificativa jurídica da intervenção encontra-se nos capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas. No entanto, as interpretações da Carta pelo Conselho de Segurança mostraram-se suficientemente amplas para permitir todas as intervenções realizadas”.⁴⁰ Assim, os temas que, originalmente, justificariam uma intervenção embasada juridicamente na Carta – legítima defesa, legítima defesa coletiva, intervenção solicitada e o humanitário – são ampliados e recebem novos significados e campos de atuação, funcionando

³⁸ DUPUY, Pierre-Marie. **Droit International Public**. Dalloz, 8^e édition. Paris: Dalloz, 2006, p. 606.

³⁹ DECAUX, Emmanuel. **Droit International Public**. 4^e édition, Paris: Dalloz, 2004, p. 274.

⁴⁰ VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Econômico e Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004, p.100.

como justificativas para as mais diversas intervenções. O Conselho de Segurança das Nações Unidas, desde os anos 90, não fez mais referência a nenhum artigo específico da Carta para legitimar suas operações, mas somente ao capítulo VII considerado como um todo. Assim, tem-se que a construção jurídica de uma resolução engloba o conteúdo das resoluções anteriores, permitindo uma evolução progressiva do direito internacional resultante da ação e das discussões desse órgão.⁴¹

A intervenção da OTAN no Kosovo foi sustentada com base no argumento dito de um direito autônomo que dispunha a OTAN de recorrer ao uso da força em hipóteses como a do conflito, sem que a autorização do Conselho de Segurança fosse requisitada. Isso é impensável na medida em que a Carta das Nações Unidas prima, em seu artigo 103, que em caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas em virtude da presente Carta e suas obrigações em virtude de qualquer outro acordo internacional, os primeiros prevaleceram. Nesse sentido, o artigo sete do Pacto do Atlântico reafirma as obrigações das partes que resultam da Carta: o presente tratado não afeta e não será interpretado como afetando, de nenhuma maneira, os direitos e as obrigações resultantes da Carta para as partes que são membros das Nações Unidas ou mesmo a responsabilidade primordial do Conselho de Segurança na manutenção da paz e da segurança internacionais.⁴²

Assim, deve-se ressaltar que o artigo um do Pacto do Atlântico, se lembra o limite do direito a recorrer à força como na Carta, ele não menciona, como no artigo dois, § 4 da Carta, a proibição de ameaçar a independência política ou a integridade territorial dos Estados e também não menciona que a proibição do uso da força, pois isso é incompatível com os objetivos das Nações Unidas. Os desenvolvimentos posteriores ao Pacto do Atlântico,

⁴¹ VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Econômico e Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004, p.100-114.

⁴² COT, Jean-Pierre; FORTEAU, Mathias; PELLET, Alain. **La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article**. Tome I, 3edition, Paris: ed. economica, 2005, p. 15-60.

e principalmente, o novo “conceito estratégico” – adotado em 24 de abril de 1999 pelos chefes de Estado e de governo da Aliança – conduziu à ampliação das bases da intervenção.

Nesse documento, evocou-se a “gestão de crises” e as “operações de resposta às crises” que podiam empreender a Aliança (§11), ultrapassando o seu artigo 5 (§31). Contém ainda que as forças militares da Aliança deveriam estar prontas a esse tipo de ação (§41), mas vários elementos acabaram por limitar o alcance dessas iniciativas. Primeiramente, esse texto é posterior a ação no Kosovo; em segundo lugar, ele lembra o papel do Conselho de Segurança (§31), e, sobretudo, o documento não tinha um caráter jurídico obrigatório: ele advinha, ao contrário, de declarações comuns de algumas conferências, da categoria dos instrumentos não convencionais acordados, que não prevaleceriam de nenhuma maneira, sobre a Carta.

Nas resoluções que tratavam sobre o assunto estava expresso que o Conselho de Segurança decidia “continuar responsável pela questão”, o que proíbe o recurso à força. Assim, isso mostra que havia um forte interesse das grandes potências de intervir no Kosovo, que ao utilizar seus fatores de poder disponíveis desprezaram certas normas de direito internacional.

Alguns estudiosos interpretaram a decisão, acontecida durante os bombardeios, do TPIY de culpar o presidente sérvio Milosevic de diversas infrações de direito humanitário, como um apoio e uma confirmação da legalidade dos atos dessas potências. De forma alguma, pois o TPIY não requereu, em qualquer momento, o auxílio militar desses Estados, o que poderia ter sido autorizado pelo Conselho de Segurança. Da mesma forma, os bombardeios aéreos não visavam nem à captura de Milosevic nem à procura

de provas das infrações.⁴³ Por outro lado ainda, não há que interpretar a resolução 1244 – que registra a solução política realizada e organiza, em parte, as conseqüências – como uma aquiescência das Nações Unidas. Essa resolução, que se relaciona à segurança – organização de uma presença internacional securitária –, à administração civil (presença do Representante Especial nomeado pelo Secretário-Geral), interessa-se apenas ao futuro e silencia um passado controverso.⁴⁴

Coroando essa ilegalidade na intervenção, a Corte Internacional de Justiça, demandada pela Federação Iugoslava, entregou em dois de junho de 1999 um parecer no qual se declara estar muito “preocupada com o emprego da força na Iugoslávia, nas circunstâncias atuais, o emprego (da força) aponta para graves problemas de direito internacional” (§16). Acrescenta-se a isso, com base no artigo 73 do regulamento da Corte, uma demanda, em indicação, de medidas conservatórias. Conscientes dessa ilegalidade manifesta, os dirigentes ocidentais ligados à intervenção tentaram mascará-la de intervenção com caráter humanitária, de forma a fundamentar muito mais sua legitimidade do que sua legalidade.⁴⁵

Assim, em razão das turbulências da guerra na Bósnia-Herzegovina, que refletiram, com certa precisão, a fragilidade dos acordos concluídos sem que houvesse ameaça concreta e a vulnerabilidade de uma força de manutenção da paz desprovida de meios coercitivos, o Grupo de Contato organizou a intervenção da OTAN.

Decidindo associar o restabelecimento da paz ao uso da força, os Estados Unidos e os quatro países europeus do Grupo de Contato efetuaram uma virada sem precedentes. Eles não somente adotaram a medida de seu

⁴³ BUZZI, Alessandro. **L'intervention armée de l'OTAN en République Fédérale de Yougoslavie**, Paris, 2001, p. 20-75.

⁴⁴ SUR, Serge. **Le Conseil de sécurité dans l'après 11 Septembre**. Global Understandings Series. Paris: L.G.D.J., 2004. p. 10-14.

⁴⁵ SUR, Serge, **Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le Droit International**, Paris: Institut français de relations internationales, Série transatlantique. Notes de l'Ifr 22, Paris: 2000, p. 1-20.

adversário, mas também, com essa atitude, eles se afastaram do direito internacional.⁴⁶

Isso indicou uma operação militar que não era unânime e que se iniciou por bombardeamentos na República Federal da Iugoslávia.

É nesse novo contexto jurídico da intervenção e do direito de ingerência que se enquadra o caso do Kosovo. Quando a situação do Kosovo não foi tratada nos Acordos de Dayton (1995), alguns radicais kosovares começaram a apoiar o desenvolvimento de uma força paramilitar, conhecida como Exército de Libertação para o Kosovo (ELK). Os conflitos entre o ELK e os militares sérvios aumentaram progressivamente entre 1996 e 1998, com repercussões significativas para a população civil do Kosovo. Esse cenário provocou o envolvimento progressivo da comunidade internacional. Desacordos sobre o futuro do Kosovo – alguns Estados defendendo a integridade territorial da Iugoslávia e outros a independência do Kosovo – dificultaram a organização de uma oposição à campanha do presidente da Iugoslávia, Slobodan Milosevic, contra o ELK. Várias missões diplomáticas e ameaças de intervenção militar foram seguidas pelo envio, ordenado pelo Conselho de Segurança, de mais de mil observadores da OSCE para o Kosovo, seguido de uma Conferência de Paz, em Rambouillet, França, em que estavam presentes as partes do conflito. A Conferência produziu um rascunho de um acordo de paz que foi assinado pela delegação albanesa do Kosovo, mas que não foi aceita pela Sérvia. Após a recusa sérvia de assinar o acordo, a OTAN ameaçou esse país, e como não houve resposta, essa organização começou os bombardeios de áreas militares sérvias pelo Kosovo e Iugoslávia.⁴⁷

⁴⁶ PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, p. 109-110.

⁴⁷ SCHNABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh. **Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship**. United Nations University Press, 2000, p. 4.

Depois do início do bombardeio da OTAN (24 de março de 1999), a situação no terreno e na arena internacional se degradou rapidamente. Apesar dos bombardeios, as forças sérvias não só continuaram, mas também intensificaram a guerra com o ELK e a população civil do Kosovo. A Iugoslávia denunciou os ataques da OTAN como agressões ilegais a um Estado soberano. A Rússia, aliado histórico tradicional da Sérvia, opôs-se fortemente a ação da OTAN e distanciou-se mais uma vez das potências ocidentais. Da mesma forma, China ficou extremamente ofendida com o bombardeio de sua Embaixada em Belgrado. A Organização das Nações Unidas foi deixada de lado, não houve declarações do Conselho de Segurança quanto aos bombardeios, nem quanto às violações de direitos humanos cometidas na região. Houve, por parte do Secretário-Geral da época, Kofi Annan, uma indefinição entre a crítica à ação ilegal da OTAN – não houve uma resolução específica autorizando essa organização a empreender uma ação militar – e a simpatia pelas vítimas das atrocidades sérvias.⁴⁸

Essa indefinição dispõe sobre a relação conflituosa entre o imperativo humanitário – que acarreta a noção de direito de ingerência – e a preservação da soberania de um Estado, princípio base do direito internacional público. Com a ampliação do uso de intervenções humanitárias, essa relação ganha destaque e impõe desafios à comunidade internacional, como ocorreu no caso do Kosovo. Essas duas justificativas, entretanto, não são esvaziadas dos interesses dos Estados que os sustentam, o que os torna – além de instrumentos jurídicos – mecanismos políticos de atuação no cenário internacional.

Nesse contexto, poder-se-ia enquadrar a ação no Iraque em 2003 nas que foram empreendidas no Kosovo em 1999, como se a ação unilateral dos Estados Unidos e do Reino Unido no Iraque fosse um prolongamento das do Kosovo. Entretanto, se a intervenção

⁴⁸ SCHNABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh. **Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship.** United Nations University Press, 2000, p. 4-5.

no Kosovo se apoiava sobre motivos humanitários, parece que a intervenção no Iraque apoiava-se sobre motivos de segurança. Essa diferença formal contribuiu provavelmente para desfazer, quando da intervenção no Iraque, o consenso que se formou durante a intervenção no Kosovo. As duas intervenções têm em comum um caráter preventivo. No Kosovo, era necessário acabar com o ataque massivo aos direitos humanos, por meio da utilização do direito humanitário. Nesses dois casos, a iminência da ameaça foi apresentada como justificativa ao recurso à força: iminência de um genocídio no Kosovo e iminência da ameaça terrorista para os Estados Unidos e alguns outros países, como no caso do Iraque. Deve-se então analisar a legalidade dessas intervenções tanto sob o conteúdo do Direito positivo quanto na perspectiva da evolução do direito internacional.⁴⁹

O caso do Kosovo ilustra também outro aspecto da impotência das Nações Unidas: o fato dessa organização ter sido descartada da decisão do início da intervenção em virtude da paralisia do Conselho de Segurança. Deve-se constatar que, pouco a pouco, a ONU foi colocada frente a um fato realizado e teve de se contentar em fornecer um mandato à OTAN a fim de que esta engajasse uma força de estabilização (KFOR).⁵⁰ Para tentar salvar sua participação, a ONU teve de organizar uma fórmula eficaz de administração a fim de tentar assegurar seu papel nas situações de conflito.

Para se analisar a possibilidade de um Kosovo “Estado”, livre e independente, não se pode deixar de voltar à época da intervenção das forças internacionais, seus motivos, suas justificativas, principalmente porque a situação particular do Kosovo nesse aspecto contribuirá para explicar o desenrolar da montagem da administração internacional. Isso significa que a análise das bases jurídicas do direito de ingerência e da soberania estatal,

⁴⁹ MOREAU-DEFARGES, Phillipe. **Droits d'ingérence dans le monde post-2001**. Paris: Science Po Les Presses, 2006, p. 9-12.

⁵⁰ MURACCIOLE, Jean-François. **L'ONU et la sécurité collective**. Paris: Ellipses Édition Marketing S.A., 2006, p. 98-102.

proporcionará uma melhor compreensão do cenário em que a presença internacional na região foi testemunha e como o que foi organizado naquela época influenciou o tratamento da questão até o momento atual.

2.3 O direito de ingerência e o princípio da soberania

Considerando o fracasso da Liga das Nações e a experiência da Segunda Guerra Mundial, o sistema das Nações Unidas foi muito influenciado pela Guerra Fria. Todas as virtualidades da Carta não foram colocadas em prática enquanto que mecanismos que não estavam previstos inicialmente adquiriram uma importância prática. Mais do que isso, junto com as intervenções das Nações Unidas se desenvolveram outras formas de ação, com a noção controversa de ingerência humanitária.⁵¹

Frente às agressões cometidas por alguns Estados contra suas próprias populações ou a incapacidade desses de enfrentar situações de urgência humanitária, numerosas vezes se elevam ao longo dos anos 80 para reivindicar o exercício do direito da ingerência humanitária ou da intervenção humanitária quando houvesse ameaça grave aos direitos humanos ou direitos dos povos à autodeterminação. Nesse contexto, os Estados Unidos e o Reino Unido desenvolveram, paralelamente, doutrinas destinadas para enquadrar ou justificar essas intervenções, ou seja, à defesa do direito humanitário foram associados valores democráticos.⁵² Essa percepção indica uma nova forma de tratar os conflitos internacionais, especialmente conferindo às intervenções humanitárias um caráter de proteção das populações civis em perigo e reprimida por ditadores.

A noção de ingerência, no sentido de que os Estados ou instituições internacionais pretendem interferir nos assuntos internos de certos Estados, possui um efeito

⁵¹ MURACCIOLE, Jean-François. *L'ONU et la sécurité collective*. Paris: Ellipses Édition Marketing S.A., 2006, p. 274.

⁵² PANCREAU, Xavier. *De l'intervention au Kosovo em 1999 à l'intervention en Irak de 2003*. Paris: L.G.D.J., Global Understandings Series 2005, p. 9-12.

perdido em seu alcance. Essa noção supõe que seria possível isolar e proteger um conceito de assuntos internos; entretanto essa idéia desmoronou junto com o Muro de Berlim, e o aperfeiçoamento do direito internacional e das práticas diplomáticas conduzem a um questionamento dessa concepção. Em certa medida, essa evolução corresponde a uma forma de internacionalização das sociedades internas, a uma diminuição senão desaparecimento da oposição entre interior e exterior, entre nacional e internacional. Essa distinção representava um dos pontos centrais da estabilidade das relações internacionais durante o período de coexistência Leste-Oeste e Norte-Sul, uma vez que a diferença dos sistemas políticos, econômicos e sociais estava precisamente garantida e protegida pelo respeito ao princípio da não interferência ou não ingerência nos assuntos internos dos outros: assim era possível de permitir a existência de regimes cujos princípios internos se opunham às regras comuns do direito internacional.⁵³

Nos anos 1980 – 1990, o direito de ingerência foi apresentado pelos seus promotores como um princípio revolucionário no âmbito da ordem mundial. Dois exemplos despontam nessa perspectiva: em dezembro de 1988, a forte mobilização resultante do tremor de terra na Armênia – diante da impotência da União Soviética, a quem pertencia essa república – e na primavera de 1991, o salvamento, por uma coalizão internacional (Estados Unidos, Reino Unido e França) dos curdos no Iraque, perseguidos pelos exércitos de Saddam Hussein. Diante dessas primeiras manifestações, muito ainda haveria a se discutir sobre o assunto, especialmente porque as tragédias são cotidianas e inúmeras, o que tende a levar a uma caracterização de tragédias boas e más. As boas inserem-se no campo de ações politicamente corretas, na área de ajuda internacional; enquanto as segundas são descartadas,

⁵³ SUR, Serge. **Intervention militaire et droit d'ingérence en question**, in Paul Quilès et Alexandra Novosseloff, *Face aus désordres du monde*, Campoamor: 2005, p. 225-250.

pois não despertam a emoção da opinião pública.⁵⁴ A problemática da ingerência envolve, em grande parte, essa abordagem subjetiva de julgamento dos países envolvidos, o que não necessariamente significa uma abordagem eficiente, mas normalmente desencadeia ações falhas e distorcidas, que ignoram os dizeres e as orientações legais do direito internacional.

Antes desse período, o direito de ingerência representava um atentado à soberania dos Estados e, por conseqüência, um desrespeito ao direito internacional, à sua ética. Atualmente, a idéia disseminou-se, e chega-se a falar sobre dever (defeito) de ingerência, quando não há uma mobilização da sociedade internacional para atuar em crises humanitárias, em operações de caráter de salvamento da população civil envolvida em conflitos armados.⁵⁵ Essa função de proteção, na idéia de responsabilidade de proteger, pode apresenta-se ingênua, e normalmente insere-se em contexto de disputas geoestratégicas e geopolíticas dos Estados, desviando da prioridade inicial: o salvamento de vidas civis.

O direito de ingerência humanitário, concebido em 1988 por Mario Bettati e Bernard Kouchner, apresenta-se como a tradução jurídica de um dever moral, resultado da evolução radical no comportamento das associações de ajuda humanitária, especialmente os *Médecins sans Frontières* – se levantam contra a impunidade dos governantes e a indiferença da comunidade internacional diante das violações dos direitos humanos.

Esse “direito de inspeção” recoloca em causa a soberania estatal, ponto chave da ordem internacional. O direito de ingerência, intimamente ligado ao político, é, às vezes, desigual, pois seu exercício é limitado por considerações de *realpolitik*,

[...] o que dificulta que esse direito contribua para a construção de soberanias reais e legítimas. O que se percebe é que embora as normas internacionais de direitos humanos e de direito humanitário induzem uma redução da

⁵⁴ MOREAU-DEFARGES, Phillipe. **Droits d'ingérence dans le monde post-2001**. Paris: Science Po Les Presses, 2006, p. 9.

⁵⁵ BADIE, Bertrand. **Palestra proferida Universidade Sciences Po**, Paris: novembro/2006.

soberania estatal, essa idéia ainda precisa ser colocada em prática, resultado da falta de uma ordem jurídica internacional efetiva.⁵⁶

A doutrina Kouchner/Bettati foi consagrada pela resolução 43/131 da A.G. da Organização das Nações Unidas de 8 de Dezembro de 1988, mas sua atualidade reside na discussão sobre a consagração de um "direito de ingerência", com uso da força armada, para socorro a vítimas de atropelos aos direitos humanos, sejam eles cidadãos estrangeiros ou do próprio Estado invadido. Assim, no centro do debate da ingerência, pode-se encontrar a tensão entre o princípio da soberania estatal (pilar essencial do sistema das Nações Unidas e do direito internacional), e o desenvolvimento das normas internacionais de direitos humanos e uso da força.⁵⁷

Na teoria, as características que envolvem a propagação do direito de ingerência parecem inquestionáveis, o que se observa na prática é que essa formulação se ajusta perfeitamente à efetivação de interesses outros que se distanciam cada vez mais da idéia de proteção dos direitos humanos. A utilização desse conceito para fins outros que a teoria prediz é que confere atualidade ao tema, especialmente se a confrontarmos com a busca constante de elaboração de novos mecanismos judiciais para tratamento dos conflitos entre Estados.

A problemática envolve, sobretudo, a distorção das idéias contidas no direito de ingerência, e certo subjetivismo na definição de salvamento, direitos humanos e mesmo genocídio (o que surpreende, uma vez que a definição aparece bem determinada na Convenção sobre genocídios de 1949). Isso significa que a observação dos requisitos para que uma situação se insira nesses quadros passa por um julgamento dos países mais fortes, o que causa uma diversidade de problemas, com más interpretações e más análises.

⁵⁶ BETTATI, Mario. **O Direito de ingerência- mutação da ordem internacional**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996, p. 10-40.

⁵⁷ WELSH, Jennifer M. **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2004, p.1-4.

Os instrumentos judiciais, no entanto, possuem papel significativo na resolução das problemáticas presentes no direito de ingerência, especialmente os tribunais internacionais, como a Corte Internacional de Justiça⁵⁸ e o Tribunal Penal Internacional⁵⁹, mesmo se essas instâncias internacionais também sofram influência dos elementos de poder configuradores das relações internacionais. A montagem de tribunais permanentes é enfatizada, pois escapa a ótica de vencedores julgando vencidos. Além disso, há o fato de que os altos custos – despendidos pela ONU – com tribunais especiais, determinados pelo Conselho de Segurança, fruto de decisões das potências, não são mais justificados. Assim, a política de poder aplicada por alguns Estados tentam constantemente reinventar o Direito. Daí surge conceitos como dever de ingerência e de interferência humanitária, substitutivos dos canhões que ameaçavam os povos na cobrança de dívidas. Hoje, essas potências, chamadas à mesa do Conselho de Segurança, usam o argumento sublime dos Direitos Humanos e o pretexto de defender minorias e ideais democráticos, para justificar o derramamento de sangue. Espera-se que as guerras civis da ex-Iugoslávia e a de Ruanda tenham sido, então, as últimas sujeitas a essa forma de justiça com coloração muito específica quanto aos réus.⁶⁰

⁵⁸ “A Corte Internacional de Justiça(CIJ) é o principal foro de solução de controvérsias sobre a paz. A CIJ foi criada logo após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, pela Carta de São Francisco. É uma Organização Internacional vinculada à Organização das Nações Unidas. Trata-se de uma organização com forte caráter jurisdicional. Desde seu início, a CIJ foi criada para ser uma corte entre Estados, com a função de colaborar com os objetivos perseguidos pela ONU. É sucessora da Corte Permanente de Justiça Internacional, que, apesar do nome, durou apenas de 1922 a 1946, com pouca efetividade. [...] A Corte é composta por quinze juizes. Cada juiz tem mandato de nove anos, reconduzível, sendo cinco mandatos renovados a cada três anos”. VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 431.

⁵⁹ O Tribunal Penal Internacional foi criado pelo Estatuto de Roma, adotado em Roma, Itália, dia 17 de julho de 1998. O Estatuto de Roma é um tratado internacional ligando unicamente os Estados que aceitam oficialmente se submeterem a suas disposições. Esses Estados tornam-se partes do Estatuto. Entrou em vigor em 1 de julho de 2002, quando sessenta Estados aderiram ao tratado. Atualmente, 106 Estados são partes no Estatuto. Eles se reúnem no âmbito da Assembléia dos Estados Partes, órgão encarregado de supervisionar a gestão do Tribunal e de deliberar sobre isso. INTERNATIONAL Criminal Court website, **Establishment of the Court**, disponível em <http://www.icc-cpi.int/about/ataglance/establishment.html>, acessado em 31 de outubro de 2008, às 18h02min.

⁶⁰ REZEK, Francisco. Palestra **A Justiça Internacional e a Globalização**, proferida no auditório do Superior Tribunal de Justiça. Seminário Brasil-Roma, agosto 2002.

Essas considerações conduzem à elaboração de vários questionamentos sobre o direito de ingerência, principalmente sua natureza jurídica. Alguns insistem na ingerência como imperativo moral, na referência a um dever de ingerência, enquanto que os defensores da soberania estatal, para aqueles que toda intervenção externa requer o acordo do Estado em questão, reconhecem somente um direito ou um dever de assistência humanitária.⁶¹

O direito de ingerência apresenta-se como assunto complexo e incentivador de ilimitados debates, relacionando-se a contemporânea organização do mundo, que reflete as mudanças nos comportamentos dos Estados, as pressões dos organismos multilaterais, a estruturação da sociedade civil internacional, a moderna visão de guerra e de paz, a transformação no conteúdo dos interesses, ou mesmo, as novas justificativas dos Estados para atuarem no cenário internacional com maior legitimidade.

O direito de ingerência possui um caráter impositivo ou coercitivo, ou seja, um país pode impor ao outro determinada conduta ou situação que ele não desejaria por si. Ao não desejar por si, estaria expressando precisamente o conteúdo da denominada soberania (o atributo exclusivo de exercício de poder por um grupo em determinado território). Tentando lapidar uma definição, note-se que certos autores tomam como requisitos de existência da ingerência externa a unilateralidade e a violência.⁶²

O direito de intervenção, superior as considerações de soberania, pode estabelecer novos parâmetros para as relações Norte-Sul em torno da cooperação em segurança, no âmbito internacional. Gradualmente, o conceito ampliou-se, atingindo outros domínios baseados no direito de assistência humanitária, com uma infinidade de possibilidades (catástrofes naturais, políticas, construção da democracia, luta contra o

⁶¹ MOREAU-DEFARGES, Phillipe. **Droits d'ingérence dans le monde post-2001**. Paris: Science Po Les Presses, 2006, p. 9-10.

⁶² SEITENFUS, R. **Ingerência ou solidariedade? Dilemas da ordem internacional contemporânea**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 16, n. 2, 2002, p. 3-30.

terrorismo). A adaptação à forma moderna que o direito de ingerência adquire ainda gera problemas, especialmente no período posterior a essa ação. Tido, quando legalmente utilizado, como cooperação, pode sofrer influência dos instrumentos de poder dos países mais desenvolvidos.⁶³

Esse direito apresenta, muitas vezes, um caráter seletivo, e essa seleção acontece pelas grandes potências contemporâneas, que tomam para si o poder decisório de interferir ou não. A interferência normalmente direciona-se para regiões estratégicas, que envolvem fortes interesses dos países desenvolvidos. Isso também é fator a ser considerado na justiça transicional posterior a esse processo. As mesmas razões que levam a se pensar a interferência não terminam com a ação propriamente dita; elas permanecem e impregnam o processo de transição e de reconstrução. Por isso a dificuldade de estudar isoladamente etapas de conflito, antes ou depois.⁶⁴

Novos conceitos surgiram com teses mais adaptadas à complexidade dos conflitos e necessidades da organização atual, e o direito de ingerência destacou-se por sua natureza conflituosa, especialmente por tocar em assuntos sensíveis aos Estados, como soberania. Uma das dificuldades encontra-se principalmente na possibilidade de alguns Estados consentirem em abrirem mão de sua soberania para cederem em alguns tópicos com a finalidade de atingirem um consenso, sem terem de enfrentar conflitos para solucionarem suas divergências.

A soberania como atributo fundamental do Estado é uma forma de fazê-lo titular de competências que, em razão da existência de uma ordem jurídica internacional, não são ilimitadas; mas nenhuma outra entidade as possui em grau maior. Ele acrescenta que a soberania é hoje afirmação do direito internacional positivo, expressa em alto nível no teor de

⁶³VARELLA, Marcelo. **Direito Internacional Econômico Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004, p. 47-100.

⁶⁴ZORGBIBE, Charles. **Le droit d'ingerence - Que sais-je?** Presse Universitaire de France, 1994, p. 10-50.

seus textos convencionais. Esse autor reitera, no entanto, que a soberania tem ainda hoje a paradoxal virtude de dar a cada Estado o poder de determinar, por si mesmo, se lhe parecem ou não soberanos os demais entes que, a seu redor, se arrogam à qualidade estatal.⁶⁵

A reorganização mundial passava pela elaboração de formas novas de lidar com crises, conflitos e interferências em áreas tensas, que colocam em “xeque” componentes importantes da soberania estatal. Reestruturar essas sociedades tornou-se um significativo desafio e impôs discussões nos ordenamentos internos e no âmbito das organizações internacionais.

Abandonar a lei da força para se pensar um mundo com normas universais de comportamento é ponto inicial para se pensar a relação entre direito, cooperação, segurança e direito, pois envolve assunto sensível em que a confiança no valor da lei e do comprometimento dos atores internacionais é primordial para fazer o sistema funcionar de forma eficiente. Reconhecer o valor de normas, princípios e instituições internacionais foi tarefa árdua para os Estados que tiveram de abrir mão de parte de sua soberania para poder pertencer ao sistema.

Repensar a soberania envolve também aceitar dividir a cena internacional com novos sujeitos de direito internacional, como as organizações internacionais. A ONU exerce papel essencial para lidar com esses conflitos e tentar fazer prevalecer a norma, mesmo com as dificuldades de se atuar em um sistema internacional, composto, em sua maioria, por Estados, que não aceitam a discussão sobre a idéia de repensar soberania. No Kosovo, a internacionalização, com a chegada de diversos organismos internacionais, propicia ambiente para que haja o questionamento sobre o papel das Nações Unidas, inserida nesse contexto de mundo de ingerências e contestação da soberania absoluta.

⁶⁵ REZEK, J. F. **Direito Internacional Público**. 10ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 215-217.

3 A internacionalização do conflito e o papel das Nações Unidas

O formato da administração internacional no Kosovo foi determinado pela resolução 1244, adotada em 10 de junho de 1999. A partir desse momento, existe um Kosovo internacional, com presença de diversas organizações internacionais, comandadas pela MINUK, que torna difícil a manutenção da situação disposta no conteúdo do documento aprovado pelo Conselho de Segurança: “o respeito de todos os Estados membros à soberania e à integridade territorial da República Federal da Iugoslávia e de todos os outros Estados da região, como indicado no Ato Final de Helsínki⁶⁶ e o anexo II da presente resolução”⁶⁷, pois o documento reafirma a soberania sérvia sobre o território Kosovar.

O objetivo era de assegurar uma administração interina na qual a população do Kosovo pudesse gozar de uma autonomia substancial no seio da República Federal da Iugoslávia, que assegurasse uma administração transitória, a preparação e a supervisão das instituições de auto-administração democráticas provisórias necessárias para que todos os habitantes do Kosovo pudessem viver em paz e em condições normais⁶⁸.

Após uma intervenção controversa, Kosovo tornou-se um território sobre controle internacional, o que implicou as Nações Unidas na reconstrução do país, na promoção do diálogo entre as populações, na formulação de políticas na área de polícia, justiça, exército. Kosovo pode ser considerado como uma das situações mais avançadas do processo de internacionalização das transições democráticas e dos casos difíceis em geral. Desde a morte de Tito e com a evolução rápida do pós-titismo, alguns Estados próximos ou

⁶⁶ O Ato Final de Helsínki (1975) estabeleceu a Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) e afirmou o compromisso internacional com o respeito pela liberdade de expressão, de consciência, de religião, de crenças para todos sem discriminação de raça, sexo, linguagem ou religião. A CSCE evoluiu para a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE).

⁶⁷ S/RES/1244 (1999), **Resolução 1244**, aprovada em 10 de junho de 1999 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, p. 1-5.

⁶⁸ S/RES/1244 (1999), **Resolução 1244**, aprovada em 10 de junho de 1999 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, p. 1-5.

amigos tradicionais tinham manifestado certa cumplicidade com nuances de nacionalismos ressurgidos, que atingiram todas as seis repúblicas da federação iugoslava e, mesmo, as regiões autônomas do Kosovo e de Voïvodine.⁶⁹

Apesar da recente declaração unilateral de independência (17 de fevereiro de 2008), juridicamente, sob a égide da resolução 1244 de 1999, o Kosovo continua uma província autônoma da República Sérvia, um território sob a administração interina das Nações Unidas. A análise de um Kosovo internacional é essencial para a compreensão da situação atual da região, especialmente porque foi nesse momento que todas as estruturas internacionais da administração da ONU se desenharam.

A compreensão da internacionalização do conflito no Kosovo repousa sobre a análise das operações de construção da paz (*peacebuilding operations*) no âmbito das Nações Unidas – que será tratado na parte 3.1 – o que implica também uma variedade de atores internacionais no terreno. Foi com a chegada da ONU e outras organizações internacionais no Kosovo que se pode falar de internacionalização, principalmente porque a região ganhou maior destaque no cenário internacional, opondo interesses de membros importantes da comunidade internacional. A preocupação com o desenrolar da situação no Kosovo passou a atrair de forma mais relevante a atenção das grandes potências, sendo foco de significativas divergências entre elas.

Desde 1999, com a internacionalização do conflito, vários eventos contribuíram para melhorar ou piorar as relações geopolíticas na região. Essa trajetória demonstrará os avanços mais recentes dos debates sobre o *status* do Kosovo – conteúdo desenvolvido na parte 3.2.

⁶⁹ PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, préface, XIII.

Essa internacionalização é percebida na região até o momento e influencia os desdobramentos das ações no Kosovo. A diversidade de atores lá presentes, no momento da independência, acarretou certas tensões, pois as responsabilidades concentravam-se nas mãos da MINUK, que não se preocupou muito em elaborar uma estrutura de transferência de poderes.

3.1 O papel das Nações Unidas nas operações de construção da paz (peacebuilding operations)

No Capítulo I da Carta das Nações Unidas, tem-se que a função principal dessa organização é manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos, e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz.⁷⁰

As operações de construção da paz, entretanto, não estão fundamentadas explicitamente em dispositivos presentes na Carta constitutiva. “Tem-se partido do entendimento de que não é absolutamente imprescindível buscar um dispositivo específico na Carta das Nações Unidas para o emprego de determinados meios que se destinem a realizar os propósitos da Organização”⁷¹. Isso, certamente, deve considerar que não haja

[...] qualquer dispositivo na Carta, ou regra internacional geral, que impeça ou proíba a utilização dos meios pretendidos. Trata-se da doutrina dos “poderes implícitos”, que recebeu reconhecimento judicial na decisão da Corte Internacional de Justiça de 1949, no caso das Reparações de Danos.⁷²

⁷⁰ COLETÂNEA de Direito Internacional, **Carta da Organização das Nações Unidas**, p. 10-15.

⁷¹ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Instituto Rio Branco. Fundação Alexandre Gusmão. Centro de Estudos Estratégicos, 1999, p. 66-67.

⁷² FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Instituto Rio Branco. Fundação Alexandre Gusmão. Centro de Estudos Estratégicos, 1999, p. 66-67.

Considerando do ponto de vista administrativo, essas operações são órgãos subsidiários do Conselho de Segurança, com base no artigo 29 da Carta, ou da Assembleia Geral, ao abrigo do artigo 22, mas “não devem ser confundidas com os instrumentos de solução pacífica enumerados, de forma exaustiva, no artigo 33 da Carta das Nações Unidas – negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais”.⁷³

Assim,

[...] as Forças das Nações Unidas são autenticamente internacionais e inteiramente integradas na ONU. O seu programa de constituição é estabelecido pelo Secretário-Geral, sob o controle do órgão que autorizou a sua criação – Assembleia Geral ou Conselho de Segurança –, o seu Comandante Chefe é designado pelas Nações Unidas.⁷⁴

Cabe aos Estados fornecer os contingentes, que são determinados por acordo entre o órgão competente e os Estados membros solicitados.

As missões de construção da paz das Nações Unidas se enquadram em um cenário de multiplicação e o alargamento dos campos de utilização dessas missões para solucionar conflitos e acalmar tensões no sistema internacional. O fim da Guerra Fria possibilitou uma atuação mais ativa da ONU nas resoluções de conflito, o que foi traduzido, principalmente, por um significativo aumento do número das operações. Enquanto somente treze operações desse tipo tinham sido empreendidas entre 1946 e 1988, vinte ocorreram após essa data.⁷⁵

Para observar o aumento crescente da organização dessas missões, somente no início de 2006, a ONU organizou dezesseis operações de manutenção da paz pelo mundo, entre as quais está a do Kosovo. Essas operações não só se tornaram mais numerosas, mas

⁷³ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Instituto Rio Branco. Fundação Alexandre Gusmão. Centro de Estudos Estratégicos, 1999, p. 66-67

⁷⁴ DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Droit International Public**. Paris: LGDJ, 2002, p. 1010-1017.

⁷⁵ MURACCIOLE, Jean-François. **L'ONU et la sécurité collective**. Paris: Ellipses Édition Marketing S.A., 2006, p.81-90

também se diversificaram, tornando-se mais complexas. Isso significa que a ONU não hesitou em reforçar as operações de manutenção da paz em razão de medidas políticas que podem chegar até a administração provisória dos Estados em desordem, como no caso do Kosovo.⁷⁶

Entretanto, essa proliferação das operações também demonstrou os limites da manutenção da paz, mostrando seus efeitos perversos, sua falsa neutralidade e o encorajamento tácito às imposições de certas potências. As vicissitudes de diferentes operações de manutenção da paz (Iugoslávia, Somália) permitiram falar de agonia dessas operações. As dificuldades ligam-se à multiplicação dessas atividades que tornam mais complexa a administração e à extensão de suas missões.⁷⁷

Isso causou o questionamento do esquema tradicional da manutenção da paz: às contradições que sobrevêm da organização e da orientação política das missões se acrescenta uma interrogação sobre a definição delas. Assim, essa problemática foi bem demonstrada na evolução do cenário nos Bálcãs.

No Kosovo, o objetivo de manter a paz na região dependia das iniciativas de reconstrução de Estado (*statebuilding*) cujo caráter político era contraditório às condições determinadas pelos militares. Nesse sentido, a missão na Bósnia enfatizou o compromisso de que a evolução das operações de *peacekeeping*, voltadas para o reforço da paz (*peace enforcement*) parecia estabelecer uma associação entre intervenção e reconstrução de Estado. Abre-se assim a possibilidade para a questão de saber quais são os princípios, regras e procedimentos que legitimam a ação da comunidade internacional quando há a violação da soberania de um Estado não somente para solucionar uma crise humanitária, mas também para impor as condições sobre as quais a reconstrução deverá ser organizada. Na base do

⁷⁶ MURACCIOLE, Jean-François. *L'ONU et la sécurité collective*. Paris: Ellipses Édition Marketing S.A, 2006, p. 81-90.

⁷⁷ COMBACAU, Jean; SUR, Serge. *Droit international public*. Droit public, septième édition. Paris: LGDJ, Coll, 2006, p.81-90.

⁷⁷ *Ibid.*, p.653.

problema, há a redefinição do conceito de soberania na política mundial contemporânea e também a reconfiguração do Estado-nação na globalização. Isso significa que ser um Estado soberano torna-se um problema a enfrentar no processo de fragmentação e reconstrução estatal e, assim, as respostas internacionais a essa problemática suscitam a reflexão sobre as relações internacionais atuais.⁷⁸

A ONU, ao prolongar as ações no Kosovo, inscreve a experiência de uma administração transitória no alargamento do campo de suas competências, marcando a renovação das práticas de promoção da democracia, o que pode ser considerado como resposta à redefinição da ordem geopolítica do pós-Guerra Fria.

3.2 A trajetória dos eventos após a internacionalização

A questão do Kosovo foi considerada um assunto de pouca importância para as Chancelarias até que o Grupo de Contato⁷⁹ assumiu no final de 1997, sendo responsável pelo essencial da atividade diplomática desde o início dos diálogos até o estabelecimento de sanções para a Iugoslávia. Esse Grupo possuiu um papel fundamental como lugar preparatório das discussões do Conselho de Segurança e do Conselho Permanente da OSCE.⁸⁰

Assim, depois de 78 dias de ofensiva, o Parlamento sérvio aprovou o plano de paz proposto pelo G-8, que era bem próximo, daquele que Belgrado havia recusado em Rambouillet. A situação termina com a assinatura à Kumanovo (Macedônia) de um acordo entre Belgrado e os representantes da OTAN sobre a retirada de forças terrestres iugoslavas

⁷⁸ NOGUEIRA, João Pontes **The war in Kosovo and the disintegration of Yugoslavia: notes on the (re)construction of the State at the end of the milenium**. São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000, vol.15, n. 44, ISSN 0102-6909.

⁷⁹ Esse grupo foi criado durante a guerra da Bósnia-Herzegovina, a fim de coordenar a ação da comunidade internacional na busca de uma solução para o conflito e lidar com a incapacidade de agir da União Européia e da ONU. Comitê restrito reunindo quatro membros do Conselho de Segurança – Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia -, mas também Alemanha e Itália (não fazia parte do Grupo de contato para a Bósnia-Herzegovina).

⁸⁰ PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, p. 93.

do Kosovo e a entrada simultânea da KFOR na província. A partir desse momento, a operação “Força Aliada” da OTAN contra a RFI termina oficialmente.⁸¹ A MINUK é criada com a resolução 1244 de 1999, enviada ao Kosovo para montar uma estrutura de reconstrução das funções da província e pacificar a região.

A missão das Nações Unidas no Kosovo (MINUK) foi dotada de responsabilidades mais amplas, apoiada por uma força internacional (diferente dos capacetes azuis, composta por Estados, sem o comando das Nações Unidas). Encarregada de restaurar as instituições e de desenvolver a economia, a missão imprimiu sua ação no tempo e fechou o parêntese iugoslavo para se voltar às promessas indefinidas do protetorado das Nações Unidas. A ambigüidade esteve, desde o início, presente nas determinações em relação ao Kosovo. O Conselho de Segurança criou um *status* híbrido, que coloca a província sobre a soberania iugoslava *de jure* e sob a autoridade onusiana *de facto*.⁸²

Pela resolução 1244 do Conselho de Segurança, o Kosovo é território sob administração internacional, permanecendo parte do território iugoslavo. Esse documento confere a soberania *de jure* ao Estado Sérvio, como determinado em norma internacional. Isso significa que, juridicamente, o Kosovo pertence ao Estado Sérvio, responsável por sua administração. Entretanto, quem administra, na prática, o Kosovo é a Missão Interina das Nações Unidas no Kosovo, e não o Estado Sérvio, este tendo apenas influência significativa no norte do País. Nas atividades diárias da província, a administração *de facto* cabe às Nações Unidas. Esse cenário influenciou as determinações legais posteriores na região. O direito internacional teve de ajustar-se a um novo quadro, em que não havia pronunciamento do Conselho de Segurança específico sobre o caso acompanhando a evolução na prática.

⁸¹ GARDE, Paul. **De la question d'Orient à l'intégration européenne in *Internationales Les Balkans et l'Europe***, n.23, janvier-février 2007, p. 6-19.

⁸² RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão da Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/211 de 28 de março de 2008.

Quanto às determinações da resolução, o Conselho de Segurança da ONU “decide enviar ao Kosovo, sob a égide das Nações Unidas, presenças internacionais civis e de segurança”⁸³. Para atender essa decisão, o Conselho “requer ao Secretário-Geral de nomear, em consulta ao Conselho de Segurança, um representante especial encarregado de coordenar a organização da presença internacional civil” e “autoriza aos Estados membros e as organizações internacionais competentes a estabelecer uma presença internacional de segurança no Kosovo”⁸⁴. Essas determinações estão presentes no conteúdo da resolução 1244 de 1999.

Em 2000, depois da criação da MINUK, Ibrahim Rugova, ex-presidente dos albaneses do Kosovo, dissolve todas as instituições da “República do Kosovo” proclamada em 1991, o que indica a aceitação da situação adquirida com as disposições da resolução 1244. Em julho desse ano, na RFI, há a modificação da Constituição Federal prevendo a eleição do presidente iugoslavo ao sufrágio direto. S. Milosevic deixa o poder, o que permite a Vojislav Kostunica de ser investido oficialmente das funções de Presidente Federal.⁸⁵

A RFI toma assim um novo caminho: primeiro, a integração ao Pacto de Estabilidade da Europa do Sudeste e também a candidatura ao Conselho da Europa. Além disso, ao renunciar de ser o único sucessor da antiga Federação Iugoslava, a RFI adere às Nações Unidas. Esse novo trajeto é também marcado pela captura de S. Milosevic em Belgrado e o depósito de um mandato de extradição às autoridades federais iugoslavas pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia. S. Milosevic foi extraditado e três atos de acusação pesam contra ele, principalmente no que concernem suas ações no Kosovo, na Croácia e na Bósnia-Herzegovina.

⁸³ S/RES/1244 (1999), **Resolução 1244**, aprovada em 10 de junho de 1999 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, p. 1-5.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 1-5.

⁸⁵ GARDE, Paul. **De la question d’Orient à l’intégration européenne» in *Internationales Les Balkans et l’Europe***, n.23, Paris: La Documentation Française, janvier-février 2007, p. 6-19.

Em 2002, a assinatura de um acordo quadro entre Belgrado e Podgorica promoveu a substituição da RFI por um Estado comum, chamado Sérvia e Montenegro. No início do ano seguinte, há a proclamação da Comunidade dos Estados da Sérvia e Montenegro, além da saída de Vojislav Kostunica do posto de presidente iugoslavo. Nesse contexto, há ainda uma carta do Primeiro Ministro sérvio Zoran Djindjic endereçada aos membros do Conselho de Segurança da ONU sobre as evoluções na província do Kosovo. Esse documento lembra que a resolução 1244 estipula uma autonomia substancial para a província, a soberania da RFI sobre o território, o retorno dos refugiados e das pessoas deslocadas e também o retorno de certo número de pessoal de segurança iugoslavo e sérvio.⁸⁶

Em março de 2003, Svetozar Marovic foi eleito presidente da Sérvia e de Montenegro pelo Parlamento comum. Nesse mesmo momento, a Comunidade de Estados da Sérvia e de Montenegro foi admitida no Conselho da Europa. Com base nos compromissos empreendidos quando ocorreu a Cúpula da UE – Balcãs ocidental – ocorrida na Thessalônica no dia 21 de junho de 2003 –, esses dois grupos concordaram em estabelecer um diálogo político regular, que acompanhará a aproximação dessas duas entidades, apoiará as mudanças políticas e econômicas e contribuirá a estabelecer novas formas de cooperação, sempre considerando a qualidade particular da Sérvia e Montenegro como potencial candidato a adesão à UE.⁸⁷

As autoridades de Belgrado e as de Pristina iniciaram as negociações em Viena sob os auspícios de Harri Holkeri, chefe da MINUK. Trata-se das primeiras negociações oficiais após o fim da guerra do Kosovo em junho de 1999. As conversas lidaram com dossiês técnicos, como registros, carteiras de identidade, carteiras de motoristas, retorno dos refugiados, transportes, mas não trataram a questão da situação final do Kosovo. Isso

⁸⁶ GARDE, Paul. *De la question d'Orient à l'intégration européenne» in Internationales Les Balkans et l'Europe*, n.23, Paris: La Documentation Française, janvier-février 2007, p. 6-20.

⁸⁷ Ibid., p. 6-22.

pode ser entendido como uma falha na atuação inicial da presença internacional na região, mas talvez não lidar com esse assunto era a única forma de conseguir estabelecer nessa área uma administração internacional. Essa opção foi aceita pela Sérvia, especialmente porque não negava o fato de que o território ainda era sérvio, e as negociações ocorreriam tendo a administração internacional como uma parte neutra que, na teoria, teria apenas como função facilitar o processo, mesmo sem que houvesse uma definição de qual processo se estava definindo. Para os Kosovares, a administração internacional não era os sérvios, e estabelecia uma espécie de distância, com um espaço neutro de tratamento das questões importantes da região e do reencontro das duas populações majoritárias e tão marcadas por ressentimentos anteriores.

Nessa organização, em 2004, a eleição presidencial na Sérvia consagra o candidato democrata Boris Tadic frente ao ultranacionalista Tomislav Nikolic. Esse resultado, que não foi adquirido com antecedência, confere o comando da Sérvia, pela primeira vez, a um presidente não comunista. No ano seguinte, a Comissão Europeia se pronuncia pela abertura das negociações da assinatura de um acordo de estabilização e de associação da Sérvia e Montenegro à UE.⁸⁸

Porém, nesse mesmo ano, ocorrem rebeliões, e a ONU decide enviar ao Kosovo um funcionário para realizar uma análise e elaborar um plano para a província. Martin Ahtisaari, ex-presidente da Finlândia, deslocou-se ao Kosovo e entregou um relatório ao Conselho de Segurança no dia 26 de março de 2007, que requeria a independência do Kosovo e indicava a possibilidade de continuar com um *status* indefinido. Esse relatório ficou conhecido como o Plano Ahtisaari que preconizava uma soberania estatal controlada, garantindo larga proteção a todas as minorias. A resolução 1244 seria anulada. Após uma

⁸⁸ LA DOCUMENTATION Française, **Chronologie**, disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/monde/chronologies/europe-2008.shtml>, acessado em 29 de novembro de 2008, às 23h56min.

transição de cento e vinte dias, o Parlamento do Kosovo deveria adotar uma Constituição que, em princípio, estabeleceria as bases de um Estado descentralizado. Um representante internacional, delegado pela UE e assistido por um pequeno escritório vigiaria o bom funcionamento das instituições, principalmente em relação a alfândega, as fronteiras, as polícias e a justiça. As tropas internacionais sob o comando da OTAN permaneceriam no local.⁸⁹ Entretanto, esse plano foi recusado pela Rússia e não pôde ser aprovado no Conselho de Segurança, mas guia até hoje, de forma informal, as decisões sobre o Kosovo, especialmente as etapas que a ex-província deve seguir. Nesse sentido, a idéia defendia uma independência sob supervisão internacional.

A situação ainda tornou-se mais complexa com a independência de Montenegro, adquirida por referendun em 2006. Esse momento incentivou as discussões sobre o *status* final do Kosovo, principalmente em razão da discordância russa com o Plano Ahtisaari, e a crescente preocupação Kosovar com os poucos avanços nas conversações multilaterais. Essa falta de consenso e de acordo entre as partes levou à declaração unilateral de independência do Kosovo, no dia 17 de fevereiro de 2008.

3.3 Reconhecimento de Estados e o caso do Kosovo

O Parlamento do Kosovo, reunido em sessão plenária extraordinária à Pristina, aprovou, por aclamação, a independência da província do sul da Sérvia, de maioria albanesa. Essa independência, sob supervisão internacional, foi reconhecida pelos Estados Unidos e países importantes da União Européia. Entretanto, Belgrado sustentado por Moscou e os sérvios do Kosovo (um pouco menos de 10% da população) são hostis a essa declaração, considerando-a ilegal. Há nesse cenário, duas ressalvas a serem efetuadas: a primeira remete

⁸⁹ HEIMERL, Daniela. **Serbie: Le Kosovo, point de mire du pouvoir Europe centrale et orientale 2006-2007**, Le Courier des pays de l'Est n° 1062, Paris: La Documentation Française, juillet-août 2007, p. 197-207.

ao questionamento da legitimidade desse Parlamento, como via de representação da “vontade Kosovar” – se existe essa vontade – e uma segunda é a ilegalidade por falta de reconhecimento da comunidade internacional.

A legitimidade da decisão do Parlamento de declarar unilateralmente a independência do Kosovo pode ser contestada na medida em que os sérvios, também parte dessa população não concordam com essa proclamação. Apesar de minoria (correspondem a mais ou menos 10% da população), eles se consideram maioria por estarem em um território que consideram parte da Sérvia. Os titulares de poder têm sua autoridade contestada; o governo não consegue fazer valer suas determinações em seu território.

No caso do Kosovo, mais do que essa última análise, a complicação advém da divergência quanto ao reconhecimento no plano internacional. A discussão não se limita somente a legitimidade da declaração unilateral de independência do Parlamento Kosovar, mas também a repercussão internacional dessa proclamação, pois a região já é foco de tensões e discórdia entre as grandes potências há muitos anos.

Já há mais de quarenta países que reconheceram a independência do Kosovo, porém as Nações Unidas ainda não se pronunciaram sobre o assunto e continuam agindo sob os auspícios da resolução 1244, que confere autonomia a província, mas a mantém como parte integrante do território sérvio. A maioria dos países aguarda um posicionamento dessa organização para se pronunciar sobre a declaração unilateral de independência. Tal ato é compreensível, na medida em que o reconhecimento automático sem considerar as circunstâncias que o engloba pode gerar efeitos desastrosos para a organização da sociedade internacional e do direito que a rege.

Insta salientar que se cada Parlamento de províncias ou regiões autônomas resolve se reunir e decidir pela independência, a desordem se instalaria na comunidade

internacional, na qual o Estado é um dos principais atores. Desde séculos, o reconhecimento é ato de significativa importância para a existência de um Estado. Os efeitos jurídicos que nascem a partir desse momento sustentam a permanência dessa nova entidade no sistema internacional, permitindo o relacionamento com outros grupos, outros atores.

Assim, pode-se entender o reconhecimento como “a manifestação unilateral e discricionária de outros Estados ou Organizações Internacionais no sentido de aceitar a criação do novo sujeito de direito internacional, portanto, com direitos e obrigações”⁹⁰. Como o direito internacional tem como base a vontade dos Estados, é somente com a aceitação dos outros membros do sistema que se adquire a condição de Estado. Isso significa que esse ato é discricionário, “porque os outros Estados não são obrigados a reconhecer o novo Estado. Eles podem considerar que existe alguma inconsistência nos elementos constitutivos do Estado, por exemplo.”⁹¹ Da mesma forma, a entrada nas Nações Unidas também representa fato essencial para confirmar o reconhecimento do Estado, uma vez que a ONU possui o *status* de organização universal, em que, mesmo aqueles que não são membros, devem respeitar seus princípios e normas.

O reconhecimento também pode ser visto como o procedimento em que um sujeito de direito internacional, em particular, um Estado, que não participou do nascimento de uma situação ou edição de um ato, aceita que essa situação ou esse ato lhe concirna, ou seja, admite que as conseqüências jurídicas de um ou outro se aplicam a ele. Constitui, assim, um ato unilateral. Esse ato é um elemento da consolidação do fato em direito e possui um papel importante na dinâmica dos Estados. O nascimento de Estados, suas transformações territoriais ou políticas, constituem eventos que afetam a estrutura e o funcionamento da comunidade internacional: por essa razão, é legítimo que os outros sujeitos de direito

⁹⁰ VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 221.

⁹¹ *Ibid.*, p. 221.

internacional público tenham a possibilidade de influenciar o momento e a forma de tais interferências. Esse ato é um elemento da soberania que lhes permite influir sobre a composição da sociedade internacional (fenômeno de cooptação dos sujeitos de direito) e sobre os comportamentos que podem transformar o direito internacional (aceitação ou rejeição dos comportamentos constitutivos de uma regra costumeira).⁹²

O ato de reconhecimento não possui um efeito legal na personalidade internacional da entidade: não lhe confere direitos, nem lhe impõe obrigações. Pode-se, entretanto, conferir importância ao reconhecimento, por três razões principais: a primeira é politicamente importante, pois testemunha a vontade dos Estados que o reconheceram de iniciar interações internacionais com esse novo Estado; a segunda é o fato de ser legalmente relevante para demonstrar que os Estados reconhecedores consideram que a nova entidade preencheu as condições factuais necessárias para tornar-se um sujeito de direito internacional; e terceira é o fato de o reconhecimento ser legalmente relevante, pois uma vez concedido, barra a possibilidade de que os Estados que o reconheceram alterem sua posição e afirmem que, na nova entidade, estão ausentes as qualidades de Estado. Além disso, percebe-se que o reconhecimento pode produzir conseqüências legais.⁹³

Há autores que defendem que o reconhecimento, em termos jurídicos, “não é constitutivo, mas meramente declaratório da qualidade estatal. Ele é importante, sem dúvida, na medida em que indispensável a que o Estado se relacione com seus pares, e integre, em sentido próprio, a comunidade internacional.”⁹⁴ Sobre essa polêmica questão, há a tese presente na norma de direito internacional positivo, disposta no art. 12 da Carta da

⁹² DAILLIER, Patrick; PELLET, Allain. **Droit International Public**. Paris: L.G.D.J, 2002, p. 556.

⁹³ CASSESE, Antonio. **International Law**. New York: Oxford University Press, 2002, p.48-50.

⁹⁴ REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público** (Curso Elementar). 9. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 217-218.

Organização dos Estados Americanos, que afirma que a existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos outros Estados.⁹⁵

Desde séculos, o reconhecimento é um dos elementos para indicar a existência de um Estado no sistema internacional, sendo um ato político, em que as grandes potências possuem uma influência significativa. “Reconhecer que determinado território e população estão agora sob o comando de um determinado governo autônomo significa dizer que não está mais sob as ordens de outro Estado. Por vezes, o outro Estado não se sente confortável com a situação e o reconhecimento pela comunidade internacional serve para enfraquecer sua posição”.⁹⁶ É exatamente esse cenário que se observa no caso da independência do Kosovo. A Sérvia não aceita esse ato e percebe no reconhecimento da comunidade internacional uma forma de enfraquecer seu posicionamento de oposição a decisão kosovar de declarar unilateralmente sua independência. O governo sérvio defende a ilegalidade da declaração da independência, pois o documento contraria as disposições da resolução 1244, de 1999, último pronunciamento do Conselho de Segurança sobre o assunto.

A União Européia, mesmo dividida sobre o assunto, e sem o aval da ONU, decidiu enviar uma missão de mais ou menos 2.000 policiais e juristas, denominada EULEX, para acompanhar o início da independência do Kosovo. Essa missão deve, depois de um período de transição de cento e vinte dias, assumir o lugar da MINUK – que administra a ex-província desde o fim da guerra em 1999.⁹⁷ No mais, a OTAN continua com a parte militar da missão, com a KFOR.

⁹⁵ REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público** (Curso Elementar). 9. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 217-218.

⁹⁶ VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 222.

⁹⁷ LA DOCUMENTATION Française, Chronologie, disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/monde/chronologies/union-europeenne-2008.shtml>, acessado em 28 de abril de 2008, 21h12 min.

O problema mais significativo no Kosovo é a falta de pronunciamento da ONU, não a falta de reconhecimento dos Estados, pois se essa organização definisse sua política com relação a esse território, os membros poderiam decidir seguir as indicações das Nações Unidas quanto ao assunto. A internacionalização da região, com a chegada dos organismos internacionais, foi organizada pela resolução 1244, de 199, último pronunciamento do Conselho de Segurança sobre a questão.

CAPÍTULO 2 – A LEGITIMIDADE DA ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL NO KOSOVO: A RESOLUÇÃO 1244

Esse capítulo tratará das bases legais da montagem da administração internacional no Kosovo, trabalhando também o conceito de legitimidade no plano internacional. Essa intenção contribui para a análise da viabilidade de um “Estado” Kosovar, na medida em que demonstra sob qual estrutura legal esse futuro “Estado” se apoiaria – se ela está presente ou ausente na construção que as Nações Unidas buscaram elaborar na região – e também onde se encontra a legitimidade da administração internacional que será transferida ao novo “Estado” a fim de que esse seja reconhecido internacionalmente.

Legitimidade é um termo de diversas definições. Etimologicamente, a palavra “deriva do latim *legitimus (de lex)*, significando o que é estabelecido por lei, o que é conforme a lei.”⁹⁸ Para Robert Dahl, tem-se um governo legítimo quando “o povo acredita que seus atos, procedimentos, decisões, políticas, estruturas, autoridades, líderes são apropriados, moralmente justos – se têm o direito de promulgar regras obrigatórias”,⁹⁹ concebendo legitimidade como uma “questão de influência política, de autoridade. Segundo Dahl, a autoridade consiste num caso especial de influência política, a influência legítima.”¹⁰⁰

Max Weber trabalhou o conceito de legitimidade por meio da investigação da motivação empírica para a obediência a uma ordem de domínio, em que o dever de obediência aos comandos advindos do poder político fundar-se-ia nos mais diversos motivos e justificativas, referentes a valores ou motivos resultantes de determinadas finalidades ou

⁹⁸ DINIZ, Antonio Carlos de Almeida. **Teoria da legitimidade do direito e do Estado: uma abordagem moderna e pós-moderna**. São Paulo: Landy Editora, 2005, p. 42-45.

⁹⁹ DINIZ, Antonio Carlos de Almeida, 2005 apud. DAHL, Robert. **Análise Política moderna**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 50.

¹⁰⁰ DINIZ, Antonio Carlos de Almeida. **Teoria da legitimidade do direito e do Estado: uma abordagem moderna e pós-moderna**. São Paulo: Landy Editora, 2005, p. 43.

interesses. Weber ressalta o exame dos modos de crença na legitimidade como o principal fator justificador da estabilidade e conservação de um regime político, deslocando o enfoque da legitimidade para o prisma da crença ou confiança na autoridade, o que acarreta um tratamento do tema voltado para o aspecto fático, mais empírico.¹⁰¹ Assim, considera-se que a legitimidade associa-se aos fundamentos de validade das ordens de domínio, no sentido de saber se o domínio da autoridade ocorre ou não, sendo suas normas e orientações seguidas.

O trabalho usará a parte empírica da legitimidade pensada por Weber junto com os elementos apontados por Robert Dahl, no intuito de analisar a legitimidade da administração internacional do Kosovo. A idéia de autoridade, de aceitação, de crença nessa autoridade, de submissão às regras impostas por essa autoridade é essencial para o desenvolvimento do assunto, para a análise da interação entre as estruturas montadas no Kosovo e os resultados conseguidos por essa presença internacional.

A ONU tornou-se tutora da província do Kosovo, quando a resolução 1244 confiou à MINUK o governo da província, no fim da guerra de 1999. Nesse momento, as forças militares e de polícia sérvias foram retiradas e houve o retorno dos refugiados Kosovares albaneses. A responsabilidade da missão ficou sob a autoridade de um representante especial do Secretário-Geral das Nações Unidas (RSSG-NU). Desde 1999, cinco representantes especiais se sucederam: Bernard Kouchner (francês), Hans Haekkerupp (dinamarquês), Michael Steiner (alemão), Henri Holkeri (finlandês), o dinamarquês Jessen-Petersen, e desde setembro de 2006, Joachim Rucker (alemão). Cada um contribui a sua maneira – com resultados diferentes – à MINUK.¹⁰²

¹⁰¹ DINIZ, Antonio Carlos de Almeida. **Teoria da legitimidade do direito e do Estado: uma abordagem moderna e pós-moderna**. São Paulo: Landy Editora, 2005, p. 114-117.

¹⁰² BOULAUD, Didier; POIRIER, Jean-Marie (Sénateurs). **Serbie, Monténégro, Kosovo, ensemble ou séparés vers l'Union européenne? Les rapports du Sénat**. Commission des Affaires étrangères et de la Défense. N. 316, Paris, 2003-2004, p. 15-19.

O texto da resolução que delimita a missão no Kosovo se inscreve na perspectiva ampla de consolidação da paz (*peace enforcement*) que passa pelo enquadramento do processo de desmilitarização (a retirada das forças sérvias e a reconversão do Exército de Libertação Kosovar). O objetivo do documento é a reconstrução das estruturas políticas, econômicas e jurídicas da província, significando a base legal da administração transitória e a centralização dos poderes no Kosovo. Assim, os membros do Conselho de Segurança investiram a ONU, por meio da MINUK, da função de reestruturar a província, guardando o controle da evolução política do território. Nesse contexto, a restauração das instituições no caminho da estabilidade e da democracia significou uma reorganização dos poderes em torno do pólo da ONU.¹⁰³

Deve-se ressaltar que a Resolução 1244 não previa uma solução definitiva para o Kosovo nem a determinação do seu *status* futuro. Durante o período da administração internacional, o texto confirmou, ao contrário, o compromisso dos membros das Nações Unidas com a soberania e a integridade territorial da RFI, mas com autonomia substancial e significativo poder de auto-administração para o Kosovo – principalmente a MINUK para facilitar o processo político que conduziria à determinação do futuro do Kosovo.¹⁰⁴

Do mesmo modo, poder-se-ia questionar se a determinação de uma presença internacional no Kosovo não auxiliou o caminho para a opção da independência, ao invés de consolidar o que estava escrito na resolução que era a conservação da soberania sérvia. Essa indeterminação no objetivo final da administração internacional pode ter contribuído fundamentalmente para o resultado da independência, uma vez que a autonomia concedida a essa administração dificultou uma nova integração ao governo sérvio. Entretanto, deve-se

¹⁰³ PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, p. 130.

¹⁰⁴ YANNIS, Alexandros. **Kosovo Under International Administration: An Unfinished Conflict**. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Athens, Greece: 2000, p. 11.

também considerar que a falta de opções em tratar o assunto, quando do período do fim da guerra, conduziu ao estabelecimento de circunstâncias particulares na montagem dessa administração internacional. Esse aspecto será tratado ao longo do trabalho, especialmente em razão da sua importância para a análise atual da situação do Kosovo.

Inicialmente, porém, será analisada a legitimidade da administração internacional no direito internacional, principalmente voltado ao Kosovo (parte 1). Em seguida, será analisada a ação do Conselho de Segurança em relação às questões do Kosovo (parte 2), o que demonstrará as intenções da comunidade internacional quanto ao assunto. A terceira parte tratará de observar como os atores internacionais se comportaram durante o conflito do Kosovo e a posterior montagem da administração internacional, principalmente em nível das relações geopolíticas.

1 A legitimidade da administração internacional no direito internacional

Quando se analisa o caso do Kosovo, uma das questões iniciais é saber de onde deriva a legitimidade da administração internacional estabelecida na região. Isso significa perguntar a legitimidade da MINUK e, segundo Dahl, questionar a autoridade dos titulares de poder na região, a capacidade que a MINUK possui de estipular normas à população Kosovar e de se fazer obedecer.¹⁰⁵ Nesse sentido, deve-se ressaltar a composição multiétnica dessa população, com divisões, tensões e ressentimentos seculares. Além disso, deve-se lembrar que a maioria da população albanesa é muçumana e a maioria da população sérvia é católica ortodoxa.

Inicialmente, pode-se responder facilmente a pergunta sobre a origem da legitimidade da MINUK: ela advém da ONU, com todos seus elementos, desde a ratificação

¹⁰⁵ DINIZ, Antonio Carlos de Almeida. **Teoria da legitimidade do direito e do Estado: uma abordagem moderna e pós-moderna**. São Paulo: Landy Editora, 2005, p. 42-44.

pelos Estados da Carta de São Francisco em 1945 até a resolução 1244, que trata de estabelecer as diretrizes que deveriam guiar essa reconstrução do Kosovo. Foi conferida à ONU a capacidade de organizar esse tipo de administração internacional em situações de pós-conflito, com a dupla função de reconstruir as instituições e também pacificar e estabilizar a região. No caso do Kosovo, a legitimidade apóia-se na OTAN, braço armado da operação. A universalidade da ONU e a participação da OTAN são fatores que sustentam a legitimidade da MINUK no Kosovo, organizações que possuem uma aceitação quase universal e que já são consagradas como atores importantes do sistema internacional.

A legitimidade que se busca apurar não se relaciona ao nível de democracia atingido no Kosovo, mas sim ao nível de pacificação e estabilidade – objetivos relacionados ao papel da MINUK.

A busca por esses objetivos tornou, por um tempo, a discussão sobre independência ou autonomia uma questão secundária, mas tão logo esses dois pontos foram sendo resolvidos, e a questão principal voltou: qual o futuro do Kosovo? Essa pergunta relaciona-se diretamente à questão da legitimidade da administração internacional no Kosovo perante a sua população. Isso significa perceber o que a administração internacional construiu desde 1999 e também saber se o que foi criado pode sustentar um Estado independente, com a população participando da administração, com conhecimento sobre a administração internacional. Entretanto, calcular o nível de participação dessa população na administração e o conhecimento que esta última possui sobre as estruturas internacionais representa tarefa difícil, pois, além de faltar dados para tal propósito, a capacidade local de atuar nessas estruturas apresenta-se muito limitada, mesmo que, com a declaração unilateral de independência, os Kosovares busquem aumentar sua participação no governo.

Em nível internacional, há certa dificuldade de estabelecer quais as bases para a legitimidade, principalmente quando não se trata de avaliar o nível de democracia presente em uma região, objetivo que não é desse trabalho. Pode-se pensar que

[...] o alicerce da legitimidade é a confiança e aquele “algo” que se identifica com a soma de subjetividades individuais similares, construindo as bases psicológicas do consenso coletivo. [...] a obediência ao regime é fruto de um cálculo, da possibilidade de que o poder venha a recorrer à coerção.¹⁰⁶

Isso significa que a legitimidade resulta, de certo modo, da idéia de que a segurança será garantida, por isso a confiança. No caso do Kosovo, a presença da administração internacional insere-se nesse quadro, em que a MINUK providenciaria a estabilidade e a pacificação da região. Isso representava uma expectativa coletiva de populações acostumadas aos horrores da guerra e que necessitavam de garantias de segurança para reconstruir suas instituições.

Assim, não se pode deixar de observar que, inicialmente, a presença internacional respondeu a um desafio, em que deveria pacificar e estabilizar a região, acalmando as rivalidades e ressentimentos entre as populações. Desse ponto, a permitir que o Kosovo se torne um “Estado” independente há longo caminho, principalmente em razão da ausência dos outros fatores que continuariam a sustentar a legitimidade desse “novo Estado”. A legitimidade, principalmente, em ambiente internacional, “encontra problemas conceituais complexos. Uma das dificuldades para definir os limites da legitimidade no plano doméstico é justamente o fato de, em situações ‘normais’ no Estado moderno, a lei tem como traço necessário, a sanção”¹⁰⁷, o que se torna ainda mais complicado, quando no plano internacional não há um órgão especializado que cuide de aplicar sanções aos Estados que desrespeitem às normas e aos princípios de direito internacional.

¹⁰⁶ FONSECA JR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações**. 2. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2004, p. 138.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 140-141.

Quanto a esse ponto, importante ressaltar que as sanções que o direito internacional possui – principalmente dirigidas aos Estados – são de natureza distinta das do direito interno – dirigidas aos indivíduos. Mesmo que essas sanções, no plano internacional, nem sempre resultem eficazmente como desejado, não se pode dizer que elas não existam.

Nesse ponto, encontra-se um dos maiores desafios do direito internacional: engajar Estados aos princípios e normas internacionais, inseri-los em regimes de compromisso, estabelecendo a confiança necessária, sem que estes estejam submetidos a sanções de uma organização central. Isso acontece, pois se espera que, no primeiro confronto com interesses nacionais ou soberania, os Estados isolem-se e queiram satisfazer suas vontades.

As lições da evolução histórica da sociedade internacional nos mostram, no entanto, que esse caminho é raramente preferido. O consenso, as discussões, as coordenações são ações muito mais frequentes. Há um forte empenho dos Estados nesse sentido, a fim de defender a preservação dessas instituições. Assim, pode-se dizer que,

Inicialmente, apesar dos intervalos de guerra, as normas de direito internacional são habitualmente cumpridas, guardam certa estabilidade e, em boa parte dos casos, são modificadas por mecanismos previamente definidos, ou negociações multilaterais. [...] Na ausência de um governo que imponha sanções, a hipótese a ser proposta é a de que, no sistema internacional, o tema da legitimidade aparece de forma clara, talvez até mais clara do que no âmbito nacional. Se os Estados continuam soberanos e não há nenhum tipo de poder supranacional, se as normas, ainda que expurgadas de sanções, são seguidas, há “algo” que certamente se filiará à família da legitimidade, como vista no plano doméstico, que explica a obediência a um sem número de regras internacionais.¹⁰⁸

Além da preocupação com a coerção no plano internacional, a legitimidade deve também lidar com a preocupação de que suas formas “são sempre contestáveis, ou por descompasso com a realidade (sempre cambiante) ou por distância da perspectiva de um ideal

¹⁰⁸ FONSECA JR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações.** São Paulo: Paz e Terra, 2ª Edição, 2004, p. 139-145.

de justiça”.¹⁰⁹ Isso significa que há uma distância entre as instituições governamentais e a população, acrescida de uma busca constante para diminuir esse espaço. No caso do Kosovo, a situação se complica porque a distância se instala entre a administração internacional e as populações. O que é nacional nas estruturas do Kosovo ainda aparece pouco desenvolvido e fragilizado pela divisão entre as populações.

A governança fraca e a ausência de instituições – ou instituições inadequadas – no nível estatal representam um obstáculo crítico para o desenvolvimento dos Estados ou das regiões que pretendem adquirir tal *status*. Esses fatores afetam também o grau de legitimidade, principalmente si se questionar a fonte da legitimidade no plano internacional como relacionada à existência e à força das soberanias dos Estados e a capacidade que essas instituições possuem de se organizar e impor comportamentos a outros Estados. Normalmente, esses Estados fracos¹¹⁰ ou falidos são os territórios onde ocorrem abusos de direitos humanos, desastres humanitários, massivas ondas de imigração e ataques a seus vizinhos.¹¹¹

No período entre a queda do muro de Berlim, em 1989, e o os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a maioria de crises internacionais se centralizaram em Estados fracos ou falidos – onde se incluem a Somália, Haiti, Camboja, Bósnia, Kosovo, Ruanda, Libéria, Serra Leoa, Congo e Timor Leste. A comunidade internacional, de diversas maneiras, participou desses conflitos – frequentemente tardiamente e com poucos recursos – e, em diversos casos, terminou assumindo, literalmente, a função de governança dos atores

¹⁰⁹ FONSECA JR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações**. 2. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 142-143.

¹¹⁰ Fraco faz referência a força do Estado, e não ao seu escopo. Isso significa que há uma ausência de capacidade institucional para implementar e reforçar políticas, normalmente conduzidas por uma significativa ausência de legitimidade do sistema político como um todos. FUKUYAMA, Francis. **State-building Governance and world order in the 21st century**. Ithaca: Cornell University Press, 2004, p. 96.

¹¹¹ FUKUYAMA, Francis. **State-building Governance and world order in the 21st century**. Ithaca: Cornell University Press, 2004, p. 92-121.

locais.¹¹² No caso do Kosovo, a montagem da administração internacional incluiu diversas organizações internacionais, que não possuíam uma estratégia mais aprofundada sobre o futuro da região, nem que pensava em integrar as populações a essa estrutura internacional que estava sendo organizada. Nesse exemplo, há ainda de se ressaltar a indefinição sobre o objetivo final da presença internacional, ou seja, a construção de um Estado independente ou um território ligado à Sérvia, mas sob controle internacional.

Importante ressaltar que

A noção de legitimidade do poder vista como traço comum entre os diversos enfoques dados pelo pensamento e pela prática políticos de nossa civilização, parece sempre consistir numa tentativa para justificar determinado tipo de ação política, isto é, estabelecer uma ponte entre as expectativas dos destinatários e determinada orientação na condução da comunidade: já que aqueles que exercem efetivamente esse poder de condução formam uma minoria em relação aos que obedecem, é preciso que estes sejam convencidos de que não há necessidade de uma constante aplicação da força para manter a convivência.¹¹³

No nível internacional, esse cenário é constantemente observado. Grandes potências estabelecem relações de poder desiguais, em que a legitimidade de suas ações baseia-se na exigência da manutenção da paz e da segurança internacionais. Nesse caso, a legitimidade sustenta a justificativa para determinadas ações e comportamentos.

Assim, a legitimidade é “uma qualidade atribuída ao poder, pressupondo que a realidade deste não é posta em dúvida; o que se questiona aqui é a legitimidade, e não o poder.”¹¹⁴ Isso ocorre no caso do Kosovo, pois a questão kosovar aparece intrincada em um jogo de forças das grandes potências, principalmente como uma forma de definir novos papéis a certos atores no cenário internacional. Essa questão envolve também interrogações sobre a

¹¹² FUKUYAMA, Francis. **State-building Governance and world order in the 21st century**. Ithaca: Cornell University Press, 2004, p. 92-121.

¹¹³ ADEODATO, João Maurício Leitão. **O problema da legitimidade: no rastro do pensamento de Hannah Arendt**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989, p. 1.

¹¹⁴ ADEODATO, João Maurício Leitão. **O problema da legitimidade: no rastro do pensamento de Hannah Arendt**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989, p. 19-21.

postura da ONU, como organização fonte de legitimidade, especialmente nas ações do Conselho de Segurança.

Assim, pode-se entender que a administração internacional no Kosovo é legítima, pois foi organizada e é comandada pelas Nações Unidas, organização internacional de caráter universal que conta com a participação de mais de cento e noventa países. O fato de ser controlada pelas Nações Unidas confere como já se viu em muitos outros casos de missões de reconstrução de Estado, a legitimidade à estrutura criada no Kosovo. Não se pode afirmar que essa administração internacional seja legítima em níveis de aprovação pela população kosovar que lá habita, pois as relações entre o governo local e a administração internacional mantiveram-se tensas ao longo dos anos, pois sempre havia maior demanda de autonomia, o que não era permitido pela MINUK. Isso acarretou algumas questões sobre a competência de uns e de outros, que se tornaram mais freqüentes com a declaração unilateral de independência.

Essa legitimidade da ONU envolve também o Conselho de Segurança, pois é desse órgão que adveio a resolução 1244, de 1999, documento orientador da montagem da administração internacional no Kosovo e que estabeleceu o mandato da MINUK. Assim, necessário é perceber como o Conselho de Segurança se portou quanto a essa questão.

2 O caso do Kosovo e o Conselho de Segurança da ONU

O Conselho de Segurança das Nações Unidas possui um papel incontestável na manutenção da paz e da segurança internacional, assunto a ser tratado na parte I. No Caso do Kosovo, esse órgão foi deixado de lado durante a intervenção (parte 2) – a OTAN comandou a ação com uma força multinacional –, mas ele retomou o controle da situação com a resolução 1244 (parte 3), documento responsável pelas orientações sobre a estrutura da ONU no Kosovo e as ligações com o governo local.

2.1 O Conselho de Segurança da ONU e a manutenção da paz internacional

A manutenção da paz e da segurança internacional constitui o objetivo principal das Nações Unidas. O exercício dessa responsabilidade principal, conforme o artigo 24 da Carta, pertence ao Conselho de Segurança. Agindo em nome dos Estados membros da Organização, o Conselho de Segurança apresenta-se como pedra angular do sistema de segurança coletiva, o que lhe confere poderes relativamente estendidos no âmbito do capítulo VII.

O Conselho de Segurança se inscreve no quadro intelectual, doutrinário e jurídico particular em matéria de manutenção da paz e da segurança internacional: o da segurança coletiva, que é um

[...] sistema de manutenção da paz bem complexo, porque ele realiza uma combinação e um compromisso entre vários fatores: o fato de que cada Estado deve responsabilizar-se pela garantia da sua própria segurança, o direito de cada Estado a uma segurança igual, o limite radical do recurso à força, mesmo que ele não seja totalmente proibido, principalmente em virtude do ‘direito natural de legítima defesa’;¹¹⁵ a instituição de uma instância internacional, o Conselho de Segurança, responsável principal em matéria de paz e segurança internacionais¹¹⁶; os poderes de decisão que lhe são conferidos nesse âmbito; a perspectiva do Conselho dotar-se de seus próprios meios militares – perspectiva que ainda é virtual.¹¹⁷

O Conselho constitui o único órgão, na escala mundial, encarregado da manutenção da paz e da segurança internacional. Ao tomar consciência dessa realidade, o Conselho reconsidera sua forma de tratar o fenômeno, mesmo se o seu engajamento continua mitigado. Agindo no âmbito de suas competências, esse órgão pode reforçar a legitimidade das ações militares e aumentar a eficácia das sanções econômicas e políticas.

Durante os anos de Guerra Fria, essa instituição esteve relativamente paralisada pelo conflito leste-oeste, e as discussões refletiam, sobretudo, a oposição entre os

¹¹⁵ ARTIGO 51 da Carta das Nações Unidas.

¹¹⁶ ARTIGO 24 da Carta das Nações Unidas.

¹¹⁷ SUR, Serge. **Le Conseil de sécurité dans l’après 11 Septembre**. Paris: L.G.D.J., Global Understandings Series, 2004, p. 10.

Estados Unidos e a ex-União Soviética. O fim desse período pôs em dúvida a capacidade do Conselho de se adaptar às novas ameaças e também de confrontar a realidade da fragilidade das unidades estatais, o que resultava, freqüentemente, em conflitos interestatais, com secessões, fragmentações. O Kosovo insere-se nesse cenário.

Após os fracassos na condução de certas operações de manutenção da paz na Somália, na Bósnia, em Ruanda, a ONU não era mais considerada por alguns Estados como uma organização pertinente para manter e, principalmente, impor a paz. Em seu lugar (da ONU), a OTAN foi priorizada, ao longo do ano de 1998, na crise do Kosovo como o meio de dissuasão, de pressão – mesmo de ação – capaz de conduzir os protagonistas da crise à mesa de negociação. A OTAN constituía, aos olhos dos atores das negociações, um braço armado mais evidente do que a Aliança havia sido na resolução e pacificação do conflito bosniano. Além de seus potenciais meios militares e de seus procedimentos básicos e táticos, a OTAN é também a única organização do continente europeu que pode conduzir uma ação coercitiva. Ela é a organização militar mais integrada do continente europeu e a única por meio da qual os Estados Unidos desejam intervir.¹¹⁸

Isso significa que faltava à ONU a capacidade, a legitimidade ou a competência – os mesmo os três fatores – para continuar a realizar as funções que lhe foram estabelecidas pela Carta constitutiva. A legitimidade continuava presente, pois não houve mudança na aceitação pela comunidade internacional das responsabilidades que lhe foram atribuídas, mesmo se o cumprimento do que incumbia a essa organização não era realizado com êxito. A capacidade de atuação, em nível operacional, sempre esteve em questão quando se trata de força capaz de intervir. A ONU não possui exército próprio e conta com regimentos de seus membros para poder organizar suas missões. Isso significa também que a

¹¹⁸ NOVOSSELOFF, Alexandra. **L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo**, *Annuaire français de relations internationales*, volume I, 2000, p. 179-196.

montagem dessas missões sofre influências constantes das grandes potências, também maiores contribuidoras para o orçamento das Nações Unidas. Assim, os Estados atribuem capacidades às Organizações Internacionais, respeitando ao princípio da especificidade, no qual essas capacidades submetem-se aos fins específicos para os quais a organização foi criada.¹¹⁹

Nesse sentido, a ONU possui a capacidade institucional de tratar as missões de paz, mas falta-lhe capacidade operacional para cumprir tal função. Assim, a ONU tem “capacidade para administrar certos territórios, o que ocorre quando o governo é desestruturado por um conflito de natureza grave [...]”,¹²⁰ mas as forças utilizadas são dos Estados membros, o que pode dificultar o cumprimento de tal objetivo.

A competência da ONU mantinha-se sobre as pessoas, bens e a interpretação de seu próprio direito. Isso significa que a organização mantinha seus funcionários, seus bens na área de missões de paz, além de ter autonomia jurídica para tratar o assunto. “Neste sentido, no âmbito da organização, seu direito prevalece sobre o ordenamento jurídico dos demais membros ou mesmo em relação a outros tratados que não integrem seu próprio ordenamento jurídico [...]”.¹²¹

Apesar do questionamento sobre a pertinência da ONU como responsável pela condução de missões de manutenção e construção da paz, essa organização vem tentando aperfeiçoar seus métodos, sua capacidade operacional, trabalhando em conjunto com os outros órgãos das Nações Unidas, principalmente o Conselho de Segurança. A ONU continua a organização por excelência para resolução de tensões internacionais, além de fórum de discussão da agenda internacional e produção – e aplicação – de direito internacional.

¹¹⁹ VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 269-270.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 274.

¹²¹ *Ibid.*, p. 276.

2.2 A ausência do Conselho de Segurança durante a intervenção no Kosovo

Em março 1999, a intervenção da OTAN contra a RFI ocorreu sem que o Conselho de Segurança se pronunciasse sobre o assunto, sem que houvesse um mandato específico de atuação. Os membros permanentes do Conselho não chegaram a um acordo sobre a

[...] necessidade do uso da força em virtude do capítulo VII da Carta para parar as violações massivas de direito humanitário, perpetuadas pela RFI. Após ter reconhecido que as ações da RFI constituíam uma ameaça contra a paz e a segurança internacionais (capítulo VII) – ao votar as resoluções do Conselho de Segurança 1199 (23 de setembro de 1998) e a 1203 (24 de outubro de 1998) –, a Rússia e a China se opuseram à adoção de uma nova resolução que autorizasse o uso da força.¹²²

A Declaração Acheson¹²³ também contribuiu, no âmbito legal, às justificativas norte-americanas de intervenção militar no Kosovo. “Em uma interpretação ampla da Carta, essa resolução reconhece a possibilidade para a Assembléia Geral de adotar certas medidas em matéria de solução de conflitos em caso de ameaça contra a paz.”¹²⁴ Entretanto, isso não estava de acordo com as regras internacionais, porque as resoluções anteriores não falavam em possibilidade de ação militar na região.

Essa resolução indica um conflito de competências entre o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral, o que, na realidade, não existe, pois a Carta estabelece, sem dúvida, a superioridade do Conselho em relação às deliberações da Assembléia. O documento pode ser entendido como uma maneira norte-americana de evitar a oposição das outras potências detentoras do poder de veto, quando tal ação lhe é conveniente. O caso do Kosovo pode ser apresentado como um contorno do Conselho em direção de uma operação militar multinacional, mas que não havia um mandato das Nações Unidas para agir. Esse fato

¹²² SUR, Serge. *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 Septembre*. Paris: L.G.D.J., Global Understandings Series, 2004, p. 24-25.

¹²³ RESOLUÇÃO AG 377 (V), 3 nov. 1950, **União para a paz**, conhecida como Resolução Acheson, do nome de seu instigador, o Secretário de Estado Americano, Dean Acheson.

¹²⁴ SUR, Serge. *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 Septembre*. Paris: L.G.D.J., Global Understandings Series, 2004, p. 24-25.

contribuiu para a formação de vários questionamentos sobre a legalidade da ação empreendida pelas forças aliadas.

Na observação do Conselho de Segurança e na discussão sobre a necessidade de reformas em suas estruturas – constituição, atribuição de poder de veto –, deve-se enfatizar que o caso do Kosovo pode ser considerado “como um precedente, uma antecipação das vicissitudes que o Conselho conhecerá nos anos posteriores, do fato de um ressurgimento de desacordos entre os membros permanentes, desacordos que não se manifestam mais do que em surdina depois do desaparecimento da ex-URSS”.¹²⁵ Em razão da falta de acordo sobre o uso da força contra a RFI e de uma presença mais ativa do Conselho – essa paralisia pode ser compreendida como resíduo do antigo conflito leste-oeste, “pois foi à sombra do veto russo e talvez do chinês que impediram os países ocidentais de solicitar a autorização para a intervenção militar”.¹²⁶ – foi a intervenção da OTAN que se responsabilizou pela evacuação do Kosovo pelos Sérvios. A idéia apoiava-se nos conteúdos das resoluções precedentes.

Nesse momento, o debate sobre a ausência do Conselho foi descartada em razão da defesa de um direito humanitário urgente. O mais importante, nessa situação, era não diminuir o papel do Conselho, mesmo que ele não estivesse presente na ação, pois esse órgão possui uma grande importância para o equilíbrio de poder no sistema internacional. A história do direito internacional funciona assim: não se fala dos paradoxos desse direito – ambigüidades que poderiam questionar sua existência –, mas tenta-se, freqüentemente, contornar essas questões complexas a fim de que o direito internacional não se enfraqueça muito. Por outro lado, tenta-se também não reforçá-lo muito de forma que ele pudesse significar restrições impostas às grandes potências. Mesmo se o direito internacional se

¹²⁵ SUR, Serge. **Le Conseil de sécurité dans l'après 11 Septembre**. Paris: L.G.D.J., Global Understandings Series, 2004, p. 38.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 40.

reforça pela amplitude de sua utilização, esse sistema é ainda vítima de fatores de poder que determinam os limites do desenvolvimento das normas internacionais. A idéia é de implicar o Conselho nos conflitos, mesmo se tardiamente, pois o equilíbrio das potências no sistema internacional liga-se a essa presença.

2.3 O Conselho de Segurança assume tardiamente o controle da situação no Kosovo: a resolução 1244

O Conselho de Segurança retomou força e vigor, no plano jurídico, com o fim das operações militares no Kosovo e com a organização do retorno à paz aprovando a resolução 1244 de 1999. Entretanto, não é exato concluir que o Conselho de Segurança validou a intervenção ao aprovar essa resolução. Essa resolução

[...] toma ciência da situação no Kosovo após a intervenção da OTAN, mas não reconhece *a posteriori* a legalidade dessa ação, o Conselho de Segurança se limita a aprovar o conteúdo do acordo concluído entre a RFI e a OTAN, a obrigação que concernia, principalmente, a retirada das forças sérvias e a presença de uma força internacional (acordo de Kumonovo de 9 de junho de 1999).¹²⁷

Deve-se ressaltar que a função principal do Conselho de Segurança é política, e não jurídica. Isso significa que a preocupação do Conselho, após a intervenção no Kosovo, era de estabilizar a região, pacificar o ambiente e preservar a paz e a segurança. A aprovação da resolução 1244 se inscreve nesses objetivos e não há interesse em legitimar uma ação tão controvertida, o que poderia trazer conseqüências desastrosas à organização da comunidade internacional. Com esse documento, a ONU assume a situação tratando esses detalhes, as soluções em um nível multilateral.

A interação do Conselho no caso do Kosovo poderia ser, entretanto, após a sua não participação na intervenção, de maneira apenas parcial. “Inicialmente, nos

¹²⁷ SUR, Serge. *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 Septembre*. Paris: L.G.D.J., Global Understandings Series, 2004, p. 42.

procedimentos, uma vez que a solução política resultava, antes de tudo, de uma declaração do G8, incorporada, como anexo, na resolução 1244.”¹²⁸

Assim, a ONU, por meio da MINUK, organiza uma administração civil no Kosovo, sustentada pela defesa militar das forças da OTAN (KFOR), e garante sua participação na reconstrução da região após a intervenção controversa. Não se deve observar com desprezo o contorno da ONU no caso do Kosovo, mesmo se o Conselho de Segurança teve dificuldades em se impor nesse caso, principalmente em razão da oposição das grandes potências quanto ao assunto. A idéia é de pressionar a comunidade internacional a se mobilizar por meio das Nações Unidas, especialmente porque isso facilita a interação e a comunicação com as populações presentes nesses conflitos. A parte seguinte mostrará quais os atores participantes na reconstrução do Kosovo, os papéis que eles possuem e as suas relações e interações geopolíticas.

A intervenção tardia do Conselho de Segurança pode ter influenciado e prejudicado a estrutura internacional montada no Kosovo. A intervenção inicial sem a aprovação do Conselho de Segurança iniciou uma situação particular no Kosovo, em que as grandes potências pareciam ter mais influências nas decisões sobre a questão do que as normas e os princípios do direito internacional, principalmente mais do que as diretrizes das Nações Unidas. A legitimidade da ação foi comprometida e, por conseqüência, a legitimidade da presença internacional também foi prejudicada. Essas distorções marcam todos esses anos de administração internacional, contribuindo para que o Kosovo apareça como um território de disputa entre as grandes potências, que buscam a preservar e beneficiar seus interesses.

¹²⁸ A resolução 1244 retoma no Anexo I a declaração do G8 de 6 de maio de 1999, contendo os principais princípios políticos formulados no corpo da resolução. O texto, que deve ser considerado como parte integrante da resolução, associa a Alemanha e o Japão à decisão dos membros permanentes do Conselho de Segurança, menos a China. O anexo II da resolução concerne, principalmente, as modalidades da presença internacional e da presença das forças iugoslavas nas fronteiras. SUR, Serge. **Le Conseil de sécurité dans l'après 11 Septembre**. Paris: L.G.D.J., Global Understandings Series, 2004, p. 43-44.

A indefinição dos objetivos da administração internacional, divididos entre a independência e a autonomia sob controle internacional, mas em território sérvio, influenciou a estrutura e a organização das instituições internacionais e também as ações e os comportamentos dos outros atores do sistema internacional, o que será analisado a seguir.

3 A geopolítica dos atores presentes no caso do Kosovo

A questão do Kosovo destacou as circunstâncias em torno das grandes potências internacionais e dos outros atores presentes nos Bálcãs, região conhecida pelas relações problemáticas advindas de um passado histórico comum e complexo com muitas guerras e rivalidades. A situação no Kosovo indica a presença de três tipos principais de atores: os locais (populações, elites, líderes políticos) a ser tratados na parte I; os regionais (Albânia e Sérvia, principalmente, mas também Macedônia e Montenegro), tratados na parte II; os internacionais (ONU, UE, OSCE, OTAN, Grupo de Contato), tratados na parte III. Cada um deles contribui para que o caso do Kosovo seja um desafio para a comunidade internacional e uma situação difícil de apresentar solução definitiva. Em seguida, serão apresentadas as interações geoestratégicas entre esses atores e como eles se organizam geopoliticamente para atingirem seus objetivos (parte IV).

3.1 As divergências históricas dos atores locais

Vindo de um passado cheio de disputas, os atores locais não conseguem chegar a uma posição comum sobre o futuro do Kosovo. Existem muitos ressentimentos históricos que impedem as partes de pensar um acordo definitivo e pacífico sobre a situação. Entretanto, o fato de querer participar da União Européia pode significar um primeiro passo em direção a negociações mais eficazes, que considerem os sentimentos entre as populações, as elites e os líderes da região. Além disso, a diversidade de interesse desses atores contribui

também às dificuldades dessas conversações, principalmente em razão de cada ator querer defender seus interesses estratégicos e de não tentar compreender os dos outros. Os dois campos principais, albaneses e sérvios, apresentam-se etnicamente muito homogêneos, e isso pode conduzir ao extremismo e resultar em uma disputa de nacionalismo contra nacionalismo.

Os albaneses parecem ser mais flexíveis a fim de conseguir seus objetivos finais, especialmente em se adaptando a novas circunstâncias, diferentemente dos sérvios que, menos flexíveis, se ligam a suas posições. Nesse contexto, há certamente a diferença entre os grupos dentro das próprias populações: os sérvios que vivem no norte do Kosovo e os sérvios que vivem nos enclaves, pois esses últimos já parecem mais conscientes que a independência é um fato estabelecido, eles tendem a participar normalmente da política e percebem que seu futuro é junto com os albaneses.¹²⁹

Os principais atores civis nacionais da autonomia do Kosovo são as instituições provisórias de auto-administração (PISG ou *Provisional institutions of self-government*) – ou governo autônomo – que compreende uma Assembléia, um Presidente, um governo (poder executivo) e uma Corte Suprema. A Assembléia possui cento e vinte cadeiras eleitas por um mandato de três anos. Dessas cento e vinte cadeiras, cem são repartidas entre os partidos, colições, associações cidadãs e candidatos independentes; vinte cadeiras são reservadas a representação complementar das comunidades não-albanesas: dez para a comunidade sérvia, dez para as outras minorias (quatro para romanos, ashkalis e egípcios, três para os bosnianos; dois para a comunidade turca e um para os goranis). Cabe à Assembléia de

¹²⁹ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/211 de 28 março 2008.

eleger o Presidente do Kosovo e ratificar a nomeação do Primeiro Ministro – proposto pelo presidente e pelo governo.¹³⁰

O Presidente é eleito pela Assembléia por maioria de dois terços. Ele deve também ter o apoio do partido majoritário ou, ao menos, dos vinte e cinco membros da Assembléia. Ele representa a unidade do povo e garante o funcionamento democrático das instituições provisórias. Em coordenação com o RSSG, age também no comando das relações exteriores. Propõe a nomeação do Primeiro Ministro à Assembléia, transmite ao RSSG a demanda da Assembléia sobre a sua dissolução, pode ser demitido de suas funções por voto da maioria de dois terços dos membros da Assembléia. Cabe ao governo, como poder executivo, aplicar as leis. O poder judiciário é composto pelos tribunais que compõem a Corte Suprema do Kosovo: tribunais de distritos, municipais e para as crianças. A Corte Suprema pode ser requisitada para se pronunciar sobre a conformidade das leis no campo constitucional, sobre as questões de interpretação que tratem das respectivas competências de cada uma das instituições provisórias. O âmbito constitucional prevê também a transferência progressiva, do RSSG às instituições provisórias, de um conjunto de competências. Essa transferência terminou em 31 de dezembro de 2003.¹³¹

Advêm do Representante especial do Secretário-Geral as “competências reservadas”, que lhe confere, principalmente, a última palavra sobre gestão de certas competências transferidas, como orçamento, ou exclusividade sobre outras: proteção de minorias, dissolução da Assembléia e convocação de novas eleições, política monetária, relações exteriores, certas competências no funcionamento da justiça, administração das empresas públicas, enfim a coordenação – com as instituições provisórias –, nas áreas de

¹³⁰ BOULAUD, Didier; POIRIER, Jean-Marie (Sénateurs). **Serbie, Monténégro, Kosovo, ensemble ou séparés vers l’Union européenne? Les rapports du Sénat**. Commission des Affaires étrangères et de la Défense. N. 316, Paris, 2003-2004, p. 15-19.

¹³¹ Ibid., p. 15-20.

controle das fronteiras, da regulação da detenção de armas, da segurança e da ordem pública.¹³² Muitas vezes, a relação entre o RSSG com os atores locais pode causar problemas, especialmente em razão da distribuição das competências.

3.2 A difícil situação regional dos Bálcãs

A interação entre os atores locais torna-se ainda mais complexa quando se confronta com a organização regional do espaço dos Bálcãs. Os conflitos nessa região moldam sua história, dos grandes impérios até a fragmentação da ex-Iugoslávia. A região foi cenário de várias guerras ao longo dos séculos. A diversidade étnica, a multiplicidade dos povos, as relações com as grandes potências, a importância geoestratégica e geopolítica da região contribuem para as dificuldades das análises dos Bálcãs. Testado pela época dos impérios, a região tenta atualmente apagar os traços de guerras e construir um futuro no seio da União Européia, segundo modalidades ainda indefinidas.

A Albânia, a Sérvia, a Antiga República Iugoslávia da Macedônia e Montenegro são países que devem ser percebidos na perspectiva de adesão futura ao espaço europeu. Do mesmo modo, o Kosovo. A Macedônia apresentou em março de 2004 sua demanda de adesão, formalmente aceita pelos líderes da UE em dezembro de 2005. Entretanto, nenhuma data para a abertura das negociações foi ainda determinada. Além disso, a UE analisa as possibilidades de novos alargamentos em direção aos países dos Bálcãs Ocidentais, especialmente a Bósnia-Herzegovina, a Sérvia, Montenegro e a Albânia. Essa organização considera que esses países possuem uma vocação de tornarem-se membros desse espaço, mesmo que exista ainda grande discrepância econômica, jurídica, social, político-institucional entre essa parte da Europa e o resto da União Européia. Nesse contexto, a

¹³² BOULAUD, Didier; POIRIER, Jean-Marie (Sénateurs). **Serbie, Monténégro, Kosovo, ensemble ou séparés vers l'Union européenne? Les rapports du Sénat.** Commission des Affaires étrangères et de la Défense. N. 316, Paris, 2003-2004, p. 15-20.

estabilização política progressiva deve permitir uma aceleração da recuperação econômica, mesmo se as inquietudes continuam presentes na região, especialmente no Kosovo.¹³³

Assim, o processo de integração europeia liga-se, em primeiro lugar, aos países dos Balcãs. Com a Croácia, as negociações de adesão foram abertas no fim de 2005, simultaneamente às negociações com a Turquia. O objetivo é que esse processo termine no fim de 2009 para uma adesão em 2010 – 2011. A Croácia não se enquadra na obrigação de referendun na França. A Macedônia já dispõe do *status* de candidato. Quanto à Albânia e Montenegro, esses países já assinaram os Acordos de Estabilização e de Associação, primeira etapa da candidatura para a adesão. Isso ainda não foi possível com a Bósnia-Herzegovina; as negociações já tiveram início em novembro de 2005, e as conversas técnicas já terminaram. No entanto, a assinatura do Acordo depende ainda dos progressos no cumprimento das prioridades chaves, em particular, a reforma das políticas e a cooperação com o Tribunal Penal Internacional nos casos da ex-Iugoslávia, a divulgação pública e a reforma da administração pública. No caso da Sérvia, o Acordo foi assinado no dia 29 de abril de 2008, após o aval de Holanda e Bélgica, que bloqueavam o início do processo de adesão com a acusação de que Belgrado não estava cooperando totalmente com o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia. Anteriormente à assinatura, foi proposta à Sérvia uma aceleração do processo de adesão em troca de sua compreensão com a independência do Kosovo.¹³⁴

¹³³ EUROPA. **Activités de l'Union européenne.** Élargissement 2004 et 2007, disponível em: <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/s40016.htm>, acessado dia 29 de novembro de 2008, às 1h17min.

¹³⁴ LA DOCUMENTATION Française, **Chronologie**, disponível em <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/monde/chronologies/union-europeenne-2008.shtml>, acessado dia 6 de maio de 2008, 10h30 min.

3.3 A implicação das grandes potências no caso do Kosovo

O caso do Kosovo contou com a participação das principais potências mundiais, os Estados europeus, os Estados Unidos e a Rússia. Eles negociaram e se organizaram sob a forma de “grupos” mais ou menos formais, com a intenção de controlar a situação na região. Foi a tomada de consciência da duração das crises que impulsionou a transferência da função às instâncias européias e universais. Assim, foi realizado o primeiro passo em direção à institucionalização internacional das transições não muito conflituais e desestabilizadoras. Posteriormente, esse pequeno território acabou mobilizando cinco instâncias internacionais nos planos militar, político, administrativo, jurídico, econômico; isso sem invocar o ideológico na criação de um novo Estado constitucionalizada como “região autônoma”.¹³⁵

Entretanto, de todas as maneiras, mesmo como região autônoma, essa província não pode nunca beneficiar de uma vida coletiva e pública tranqüila, principalmente em razão

[...] das tensões latentes e declaradas entre as duas principais comunidades, sérvios e albaneses, nas quais a relação de força local era de geometria variável, mas sempre na dinâmica de conflitos cada vez mais organizados, até a estruturação política paralela do “contra-poder” – podendo se dizer a contra-sociedade albanesa frente ao poder oficial e à sociedade serva.¹³⁶

Os atores internacionais presentes na reconstrução do Kosovo podem ser divididos em dois campos: um militar e outro civil. Isso pode ser considerado como um reforço das técnicas de ação de paz que passam, freqüentemente, por uma dissociação entre os aspectos civis e os militares da ação. A parte civil remete-se diretamente às Nações Unidas, com seus poderes ampliados, enquanto que a missão militar, encarregada da segurança, é normalmente confiada a uma força multinacional, ou a um único Estado, que age sob seu

¹³⁵ PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, préface, XIII-XIV.

¹³⁶ Ibid., préface, XIII-XIV.

comando próprio e não abriga o pavilhão das Nações Unidas; esse campo está autorizado a utilizar a força armada. Essa situação pode indicar uma cessão das Nações Unidas, seja uma inútil repartição de tarefas, uma vez que a articulação entre os diferentes aspectos dessas missões civil-militares revela problemas jurídicos delicados.¹³⁷

A resolução 1244 do Conselho de Segurança orientará as determinações internacionais do processo de *statebuilding* no Kosovo que adquire o *status* de território sob administração internacional. A resolução menciona os acordos concluídos entre a Iugoslávia e a OTAN (acordo militar técnico) e retoma amplamente seu conteúdo, mesmo se ela não os aprova explicitamente. O documento reinsere na legalidade internacional o resultado final de uma crise complexa que se desenrola a margem das regras habituais do direito internacional, especialmente autorizando a organização no Kosovo, sob a égide da ONU, de uma presença internacional, com um Representante Especial do Secretário-Geral e a KFOR, instituição ligada à OTAN e sob seu comando. A KFOR dispõe da competência normativa necessária ao exercício de suas competências, principalmente em matéria da ordem e da segurança pública. Entretanto, como precisa o primeiro dos regulamentos adotado pelo Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, agindo em nome da MINUK, parte civil da presença internacional, “o conjunto dos poderes executivo e legislativo no Kosovo, incluindo a administração judiciária, é entregue à MINUK e exercida pelo Representante Especial do Secretário-Geral”.¹³⁸

Em razão das lutas de poder no Kosovo, após a decisão de tratá-lo como um território sob a administração internacional, a estratégia das missões das Nações Unidas foi de construir o diálogo segundo uma abordagem em círculos concêntricos, tentando reconciliar

¹³⁷ COMBACAU, Jean; SUR, Serge. **Droit international public**, septième édition. Paris: LGDJ, Coll. Droit public, 2006, p.81-90.

¹³⁸ BRICHAMBAUT, Marc Perrin de.; DOBELLE, Jean-François; HAUSSY, Marie-Reine d'. **Leçons de droit international public**. Paris: Presses de Sciences Po et DALLOZ, 2002, p. 295-297.

entre eles os responsáveis albaneses, depois os servos moderados do Kosovo e fazê-los participar das novas instituições. A solução do Conselho de Segurança representou somente uma solução política para as potências que intervieram militarmente, e foram hábeis a diluir em um projeto democrático um recurso à força não autorizada e a manutenção de sua presença. Demorou três meses para que a administração internacional pudesse inserir os Kosovares na participação de um processo de democratização cujo chefe não era nenhum deles, mas o Representante Especial do Secretário-Geral.¹³⁹

Isso significa que os atores locais deveriam esperar ainda mais para poder ter controle do território, sendo submetidos às determinações internacionais e conscientes de que a autonomia do Kosovo se ligava ao respeito das regras da comunidade internacional. Percebe-se que essa situação não sustentável por muito tempo e que o *status* final do Kosovo deveria preocupar-se em apresentar soluções para essa questão.

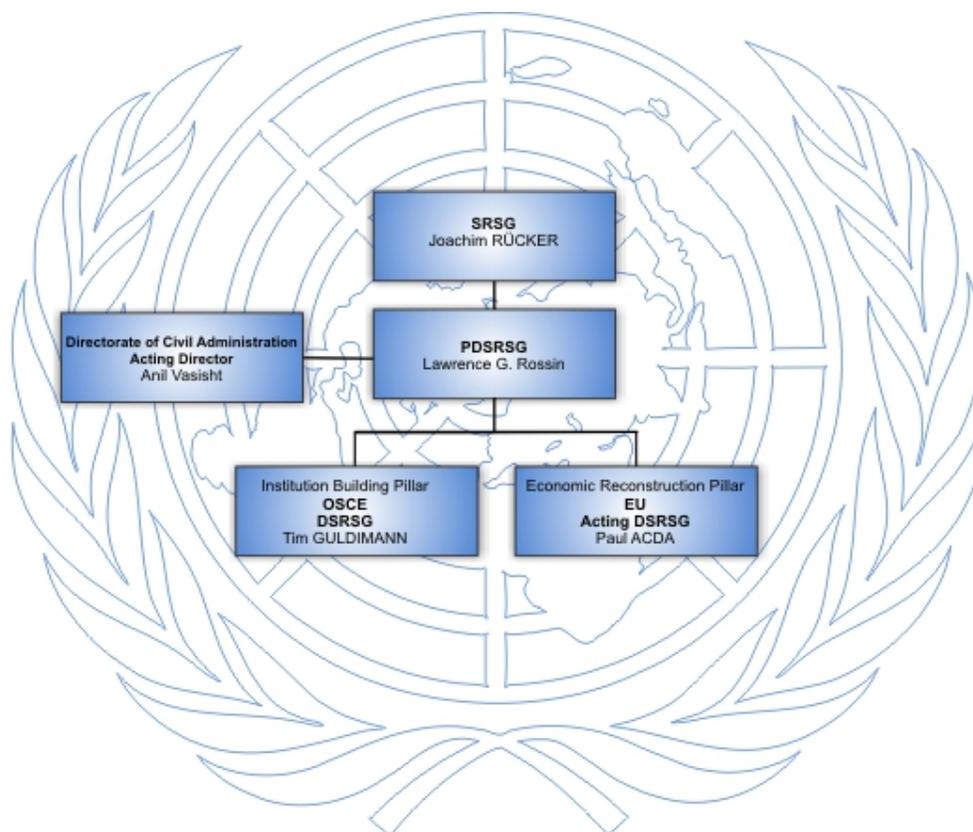
3.3.1 A parte civil: a MINUK

No comando da MINUK, encontra-se o Representante Especial do Secretário-Geral, que responde diretamente ao Secretário-Geral das Nações Unidas. Ele é responsável pela organização da presença internacional civil. Sem definição muito clara pelo Conselho de Segurança, esses poderes foram confirmados e ampliados pelo Secretário-Geral e pela administração internacional no Kosovo.¹⁴⁰ A MINUK divide-se em quatro pilares advindos de três organizações internacionais: a ONU, a OSCE e a União Européia. O primeiro pilar – a polícia e a justiça – e o segundo – a administração civil – são diretamente

¹³⁹ PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, p. 133.

¹⁴⁰ Ibid., p. 133-135.

comandados pela ONU; o terceiro – o desenvolvimento das instituições – foi confiado à OSCE e o quarto – a reconstrução econômica – à União Européia.¹⁴¹



Fonte: <http://www.unmikonline.org/structure.htm>

A ONU é responsável pelo controle da polícia, da justiça e da administração civil, sob o comando do Representante Especial do Secretário-Geral. Em suas responsabilidades, inclui-se a manutenção da ordem pública, a formação de quadros profissionais para assumir a função de magistrados, de juízes, de policiais e de outros serviços da burocracia quotidiana. A MINUK responsabiliza-se pelo diálogo entre os atores internacionais na prática e também a prestação de contas (*accountability*) das atividades para

¹⁴¹ UNITED Nations Mission in Kosovo website, **Structure**, disponível em <http://www.unmikonline.org/structure.htm>, acessado 29 de novembro de 2008, às 1h25min.

a comunidade internacional. A coordenação de uma série de ações no Kosovo foi assumida pela MINUK, que tenta enviar o pessoal necessário para cada área deficitária.

Em relação aos pilares, deve-se ressaltar que eles se entrelaçam. Em um contexto dominado pela insegurança, o pilar I é responsável desde 1999, juntamente com a OSCE (pilar III) de organizar um sistema judiciário local que exerce sua missão em conformidade com as regras do Estado de direito. O recrutamento e a formação de magistrados e de advogados foram conjugados ao necessário recrutamento de juízes internacionais para ajudar um efetivo local ainda insuficiente para uma atividade judiciária extremamente densa, principalmente após os eventos de março de 2004. Em aplicação a resolução 1244, uma polícia internacional foi criada pela MINUK desde 1999. Sua composição internacional gera numerosas dificuldades, ligadas principalmente à heterogeneidade das práticas e das culturas policiais. O Serviço de Polícia do Kosovo (SPK) constitui o embrião de uma polícia local destinada a assumir progressivamente o controle da polícia internacional com o objetivo de garantir as missões de ordem pública. A formação dos policiais do SPK é garantida pelo pilar OSCE – no campo teórico – e pela polícia internacional – no treinamento operacional. Um sistema de cota permitiu o recrutamento dos policiais vindos de comunidades não-albanesas, sendo dez por cento (10%) de sérvios.¹⁴²

Como o pilar III da MINUK, a missão da OSCE no Kosovo foi estabelecido pelo Conselho Permanente da OSCE, em 1 de julho de 1999 e forma um componente distinto da MINUK. Essa missão vem sendo responsável pela construção das instituições e da democracia, assim como a promoção dos direitos do homem e das regras de direito. De outubro de 1998 a março de 1999, a Missão de Verificação do Kosovo (MVK) foi enviada para verificar os compromissos da RFI com as resoluções 1160 e 1199 do Conselho de

¹⁴² BOULAUD, Didier; POIRIER, Jean-Marie (Sénateurs). **Serbie, Monténégro, Kosovo, ensemble ou séparés vers l'Union européenne? Les rapports du Sénat.** Commission des Affaires étrangères et de la Défense. N. 316, Paris, 2003-2004, p. 15-19.

Segurança. Os objetivos da MVK eram de acompanhar o cessa-fogo, controlar os movimentos das tropas, promover os direitos humanos e a construção da democracia. Entretanto, quando a situação securitária se deteriorou no Kosovo em março de 1999, a MVK partiu.¹⁴³

Em referência à resolução 1244 (1999) do Conselho de Segurança, o Conselho da OSCE decidiu passar a sua missão no Kosovo a função de liderança nos domínios relacionados à construção das instituições e da democracia, os direitos do homem e as regras de direito. A missão trabalhará em três atividades: o suporte às instituições democráticas, a promoção dos direitos humanos, da boa governança, da segurança pública. Para agir, a missão aplica uma política de controle proativa em quatro etapas: controle, análise, realização de relatórios e recomendações de ações corretivas para os defeitos observados. Quando é necessário, a missão fornece o treinamento e os conselhos às autoridades ou requer ao Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas no Kosovo de utilizar seus poderes reservados.¹⁴⁴

Assim, no âmbito da MINUK, a OSCE é chefe do pilar “Instituições democráticas e eleições”, que compreende a democratização, a formação de administradores territoriais, de policiais e magistrados, a preparação e a organização das eleições e a promoção dos direitos humanos, atuando em coordenação com outros organismos – ONU, Conselho da Europa e União Européia. A missão da OSCE no Kosovo (OMIK) é composta de cinco departamentos: Democratização, Direito humanos e Estado de direito, Eleições, Formação e desenvolvimento da polícia, Administração e Suporte.¹⁴⁵

¹⁴³ OSCE **Mission in Kosovo**, disponível em: <http://www.osce.org/kosovo/13194.html>, acessado dia 30 de novembro de 2008, às 10h13min.

¹⁴⁴ OSCE **Mission in Kosovo**, disponível em: <http://www.osce.org/kosovo/13982.html>, acessado dia 30 de novembro de 2008, às 10h20min.

¹⁴⁵ PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, p. 159-161.

O pilar IV está sob o comando da Agência europeia de reconstrução (AER), um dos operadores da UE na província. Ela foi criada em 1999 pela Comissão Europeia, inicialmente para responder às situações de urgência no Kosovo, na Sérvia e Montenegro, e organizar os auxílios projetos do Programa CARDS¹⁴⁶. Sua competência foi ampliada à Macedônia, sua sede principal está situada em Tessalônica (Grécia).¹⁴⁷

A Comissão Europeia informou que, a partir de 30 de junho, cessará de financiar as atividades relativas ao pilar IV da MINUK (reconstrução econômica) e, em consequência, essa componente parará todas as suas operações. No parágrafo 9 do relatório especial do Secretário-Geral (S/2008/354), ele chamou a atenção do Conselho de Segurança sobre a preocupação da decisão de privar a MINUK da possibilidade técnica ou orçamentária de substituir os peritos financiados pela Comissão e de assumir as tarefas advindas atualmente do pilar IV, nas quais podem ser necessárias. A MINUK tomou as medidas legislativas requisitadas para que a Agência fiduciária do Kosovo (KTA) continue sob a sua autoridade, em virtude da decisão 2008/26, que proíbe toda transferência de fundos sem a participação da MINUK. Essa medida permitirá proteger os fundos de afetação especial da KTA na eventualidade de um questionamento da autoridade da agência sobre esses fundos ou sobre as empresas públicas em geral. A MINUK não será a responsável de tomar as medidas para aplicar essa disposição necessária, caso seja necessário.¹⁴⁸ A MINUK tem sua ação complementada pela atuação da KFOR, na parte militar.

3.3.2. A parte militar: a KFOR

¹⁴⁶ O programa CARDS visa a fornecer assistência comunitária aos países da Europa do Sudeste a fim de prepará-los para participar do processo de estabilização e de associação da União Europeia.

¹⁴⁷ BOULAUD, Didier; POIRIER, Jean-Marie (Sénateurs). **Serbie, Monténégro, Kosovo, ensemble ou séparés vers l'Union européenne? Les rapports du Sénat**. Commission des Affaires étrangères et de la Défense. N. 316, Paris, 2003-2004, p. 15-19.

¹⁴⁸ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/458, 15 de julho de 2008.

A OTAN, pela KFOR, é responsável pela parte militar da administração internacional no Kosovo. Apesar de um papel controvertido durante a intervenção de 1999, a OTAN tornou-se o suporte da estabilidade na região. Sua presença no domínio militar garantiu certa “pacificação” nos humores das oposições locais lembrando-lhes da necessidade do diálogo e da impossibilidade de recorrer à força para resolver suas divergências. As discussões para a adoção da resolução 1244 atenuaram uma situação ilegal advinda da intervenção da OTAN, conferindo a essa organização um papel essencial na manutenção da paz e da segurança internacional na região.

A elaboração de um *status* definitivo para o Kosovo suscitava uma impaciência crescente por parte dos responsáveis políticos e da população Kosovar albanesa, para quem a solução não poderia ser outra coisa que a independência. A ambigüidade no início da montagem da administração quanto ao objetivo final da presença internacional incentivou a preocupação das grandes potências mundiais com a região. Um dia após a aprovação da resolução 1244, a Rússia enviou suas tropas – que estavam na Bósnia – para juntarem-se ao contingente da OTAN no trabalho em Pristina, capital da ex-província. Essas tropas russas chegaram antes das tropas da OTAN para a KFOR, o que indica a intenção russa de ter uma presença no Kosovo, para não ser deixada de lado na OTAN em razão de sua “amizade histórica” com a Sérvia.¹⁴⁹

Partindo dessa intervenção controvertida, a OTAN impôs-se como responsável pela segurança da região, com a KFOR, oficializada durante a assinatura do Acordo de Kumanovo, antes da adoção da resolução 1244. Deve-se enfatizar que o documento *Tchernomyrdine-Ahtisaari*, assinado em Petersburgo em 6 de maio de 1999 menciona a presença internacional de segurança e que esse texto foi anexado à resolução

¹⁴⁹ SMITH, Martin A. **Russia and NATO since 1991: from Cold War through cold peace to partnership?** *Rutledge Advances in International Relations and Global Politics*. New York: Routledge, 2006, p. 80-86

1244. Isso significa que o ato de nascimento jurídico da KFOR precedeu a decisão política. Seu mandato foi estabelecido pela resolução 1244 no objetivo de “assegurar a manutenção da ordem e da segurança pública até que a presença internacional civil possa se encarregar” (parágrafo 9 d) e “apoiar o trabalho da presença internacional civil” (parágrafo 9 f).

A KFOR deve prevenir a retomada de hostilidades, controlar a retirada das forças sérvias e a desmilitarização do Exército de Liberação do Kosovo, além de assegurar um ambiente seguro na província, independentemente da MINUK, mesmo se, sob insistência da Rússia, a declaração de Petersburgo previa de estacionar a força multinacional sob a responsabilidade da ONU, exigência que não foi seguida de efeitos. A KFOR é colocada sob a responsabilidade do comando supremo das forças aliadas na Europa (*Supreme Allied Commander Europe – SACEUR*), que é sempre representado por um general americano.¹⁵⁰ Com a declaração unilateral de independência, muitas questões sobre as funções da KFOR surgiram.

4 As interações geopolíticas entre os atores presentes no Kosovo

Essa apresentação dos atores ligados ao caso do Kosovo, com seus interesses divergentes, leva a perceber as interações geopolíticas que os relacionam e que impõem limites nas intenções de preparar o Kosovo para uma autonomia ainda sem formato definido – mesmo a recente independência não lhe acordou uma forma definitiva. A análise geopolítica da região dos Balcãs e das interações das conjunturas entre os países que a compõem pode auxiliar a compreender melhor as dificuldades das negociações e a impossibilidade até o momento de chegar ao consenso.

O problema central dos Balcãs, após o decênio de Milosevic, apresenta-se como o trio fragmentação-recomposição-integração. O desafio da transição é romper esse

¹⁵⁰ PERROT, Odile. *Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)*. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, p. 119

círculo vicioso e reintroduzir a lógica da democracia e da integração que pode somente se realizar em âmbito regional e europeu mais amplo. O paradoxo da situação nos Bálcãs pós-Iugoslávia é que os países que teriam mais necessidade de integração europeia – para gerenciar sua multiétnica – são precisamente aqueles que estão menos prontos para esse passo. Essencialmente, porque se trata de Estados em decomposição que não conseguem mais conter a violência organizada sob uma parte de seus territórios nem a se defender da desestabilização de seus vizinhos.¹⁵¹

A Sérvia de Milosevic, nos anos 90, utiliza instrumentos de Estado para realizar uma política de purificação étnica nas repúblicas seccionárias. Ao contrário, o Kosovo ou a Macedônia, do início da década seguinte, quase entraram na lógica análoga pela ausência ou pela perda da capacidade das instituições “estatais” de assegurar o monopólio da violência. Na Bósnia e no Kosovo, a lógica da intervenção (cuja eficiência depende de sua precocidade) se junta à lógica de protetorado que garante uma missão tripla: a segurança (o monopólio da violência legítima, que o Estado falido ou em gestação não está em condições de assegurar, passa ao protetorado internacional), a reconstrução (o protetorado coordena os doadores de ajuda internacional e a redistribuição para os atores locais), a democracia e o Estado de direito (o protetorado impõe, como no Kosovo ou na Bósnia, o quadro institucional aos protagonistas locais ou supervisiona sua transformação).¹⁵²

Além da segurança, as prioridades apresentadas dos protetorados europeus nos Bálcãs relacionam-se também à transição à democracia e ao Estado de direito. Esses dois aspectos são exportados como modelos político e institucional, mas também como pré-condição para êxito no combate ao crime organizado, à corrupção, ao tráfico de drogas e de armas. A implicação da UE nos Bálcãs tem como um de seus objetivos principais limitarem

¹⁵¹ GLOANNEC, Anne-Marie Le; SMOLAR, Aleksander. **Entre Kant et Kosovo. Études offertes à Pierre Hassner**. Paris: Presse de Sciences Po, 2003, p. 352-353.

¹⁵² *Ibid.*, p. 352-353.

as repercussões “balcânicas” em seu espaço.¹⁵³ O problema é integrar o governo local e a população nessa lógica de desenvolvimento europeu.

As elites políticas nos Bálcãs se apóiam essencialmente em três pés: a comunidade internacional que contribui para o financiamento e a legitimação; as redes corrompidas ou mafiosas ligadas ao poder, mas também interessadas nos auxílios da assistência internacional; as populações/eleitores, para quem a presença internacional é sinônimo de ajuda humanitária, mas também de contrapeso as imbricações de poder político com as redes mafiosas. A resposta é favorecer uma evolução em direção a um Estado de direito, com transparência democrática das instituições.¹⁵⁴

Esses elementos de sustentação para as elites dos Bálcãs são dignos de elogios, mas a realidade na prática é diferente. A transformação desses instrumentos em verdadeiro impulso ao desenvolvimento não é fácil e confronta-se com obstáculos históricos, que dificultam a interação das políticas e sua implementação.

Após a declaração unilateral de independência do Kosovo, observou-se uma significativa mobilização internacional com interesse em debater o assunto e também em participar das negociações sobre o futuro da região. Em nível regional, a probabilidade é que a independência

[...] sofra o risco de ter pesadas conseqüências regionais. Ela será considerada como um precedente para os sérvios da Bósnia-Herzegovina, que reivindicam também o direito à secessão de um Estado que nunca funcionou de verdade. Ela pode também causar uma onda de desestabilização em cadeia, principalmente na Macedônia e em Montenegro, podendo questionar as atuais fronteiras dos Bálcãs.¹⁵⁵

¹⁵³ GLOANNEC, Anne-Marie Le; SMOLAR, Aleksander. **Entre Kant et Kosovo. Études offertes à Pierre Hassner**. Paris: Presse de Sciences Po, 2003, p. 353-355.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 355.

¹⁵⁵ DÉRENS, Jean-Arnault. **La boîte de Pandore des frontières balkaniques**. Paris: Le Monde Diplomatique, janvier-2008, p.1-3.

No Conselho de Segurança, o bloqueio em razão da falta de consenso entre os membros permanentes impediu que esse órgão se manifestasse sobre a questão. Isso indica que

[...] a intervenção das “grandes potências” é essencial para compreender a formação progressiva das fronteiras balcânicas. Desse ponto de vista, a história hesita: a questão do Kosovo tornou-se um problema no vasto braço de ferro planetário disputado entre a Rússia e os Estados Unidos. Nesse combate de titãs, pode ocorrer que os reais interesses de Albaneses, Sérvios e de todas as populações que vivem no Kosovo sejam largamente esquecidos.¹⁵⁶

Após ter apresentado os principais atores da administração internacional, o próximo capítulo trará uma análise da situação atual do Kosovo, em que se procura saber se é possível pensar em um “Estado” livre e independente, com um governo autônomo. Insta ressaltar que governo autônomo significa “sem nenhum grau de dependência jurídica. Não se trata de dependência econômica ou política pela qual todos os Estados são afetados, sobretudo com a expansão do processo de interdependência entre as Nações.” Assim, “a autonomia do governo está relacionada com a capacidade de tomar decisões sobre a gestão interna, sobre as relações internacionais, livre da interferência de outros atores (*jus excludendi alios*),”¹⁵⁷ conceito este que se relaciona com o conceito de soberania.

¹⁵⁶ DÉRENS, Jean-Arnault. **La boîte de Pandore des frontières balkaniques**. Paris: Le Monde Diplomatique, janvier-2008, p.1-3.

¹⁵⁷ VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 221.

CAPÍTULO 3 – KOSOVO: ESTADO PRONTO PARA INDEPENDÊNCIA?

Esse capítulo é essencial para fornecer bases para saber se a administração internacional auxiliou na construção de uma estrutura no Kosovo que permita o prosseguimento da região como “Estado” livre e independente. Certamente, não só essa análise é capaz de demonstrar um resultado definitivo da possibilidade do Kosovo como “Estado” independente, mas é parte significativa dessa análise.

Uma nova fase na história do Kosovo começou com a retirada das tropas da RFI e a chegada da MINUK e da KFOR ao Kosovo. A balança local de poder transformou-se e novas dinâmicas políticas, visando à resolução de conflitos e à estabilidade da região, foram organizadas. Simultaneamente, a comunidade internacional torna-se parte integrante da crise do Kosovo na prática, e a MINUK e a KFOR se estabelecem na região por um período indeterminado.

Em razão da declaração unilateral de independência, há sempre a questão se o Kosovo está pronto para a independência. A pergunta refere-se, sobretudo, às instituições internacionais presentes na região e à capacidade delas de se manter sem a comunidade internacional, pois a idéia que acompanha a independência é a transferência das tarefas da MINUK para as instâncias internacionais. Essa capacidade pode ser analisada no balanço da administração que o trabalho se propõe a realizar (parte 1).

Em seguida, devem-se compreender as dificuldades encontradas por essa administração para realizar a reconstrução do Kosovo, problemática que se insere na discussão de *statebuilding*. O trabalho concentrar-se-á sobre os limites da MINUK e da KFOR no âmbito da reconstrução de Estado (parte 2), que intenciona demonstrar que a administração internacional no Kosovo conseguiu preservar a estabilidade na região, mas que

os custos desse êxito parcial não foram ainda bem calculados. Além disso, todo o sistema organizado não indica que o Kosovo estava preparado para tornar-se independente, especialmente em razão das características intrínsecas aos atores encarregados de comandar o governo, tais como a corrupção, a presença de máfias. O Kosovo teve um início conturbado, com uma relação complicada com os princípios básicos do direito internacional, e isso afetou sua organização e suas estruturas. Dessa forma, essa contaminação espalhou-se por todas as estruturas institucionais, o que torna difícil a discussão de saber o que esperar de um Kosovo independente.

1 Uma análise da administração internacional no Kosovo

Analisar os resultados de uma ação internacional de reconstrução de Estado demanda, inicialmente, a compreensão das dificuldades de lançar-se em missões desse tipo (1.1). Em seguida, devem-se enfatizar as particularidades da região, no caso específico, do Kosovo, pois isso influenciará o balanço, principalmente sua posição geoestratégica que lhe confere características especiais em relação às outras missões dessa natureza (1.2).

Após essas duas considerações, a análise da administração internacional pode ser realizada (1.3). O trabalho limitar-se-á a analisar os resultados da MINUK e da KFOR, dois instrumentos internacionais de reconstrução do aparelho estatal, especialmente quanto a seus aspectos de segurança no âmbito de suas contribuições para a formação de um novo “Estado”. Nesse contexto, a questão da justiça de transição no Kosovo assumirá também relevância, pois esta pode ser considerada como mecanismo de busca de estabilidade e fim dos revanchismos, atuando, assim, na área de segurança. Tudo isso para avaliar e demonstrar os problemas que persistem no Kosovo mesmo após quase dez anos de presença internacional.

1.1 A administração internacional no Kosovo quanto às missões de reconstrução de Estado

A reconstrução de Estados tem sido uma das grandes preocupações das Nações Unidas. Isso advém da percepção de que a instabilidade local, regional ou nacional não se isola do contexto mundial, e a interferência de um conflito pode espalhar-se internacionalmente e atingir toda a comunidade internacional. Moreau-Defarges trata de um mundo de ingerências, aspecto que se desenvolve simultaneamente à interdependência crescente entre os países.¹⁵⁸

Nesse contexto, os assuntos de uns parecem os assuntos de todos. Além disso, a interdependência dos países conheceu um grande impulso no período do pós-Segunda Guerra Mundial, baseado na idéia de estabelecer mecanismos de coordenação entre os países, especialmente na área de segurança. A cooperação contribuiu à afirmação do direito como forma de manutenção da ordem e da estabilidade nas relações entre os atores internacionais.

Nas organizações internacionais, o número de organismos que lidam com a reconstrução de Estados aumenta constantemente, simultaneamente ao número de organizações não-governamentais envolvidas nos processos em várias regiões do mundo. Nas Nações Unidas, o tema aparece freqüentemente nas discussões do Conselho de Segurança, órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais, em razão de sua relação com a estabilidade de uma região ou de um país. O Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DOMP) é responsável pela direção política e executiva das operações de manutenção da paz, mantendo contato direto com o Conselho de Segurança, tropas e contribuidores financeiros, e partes do conflito no intuito de implementar o mandato definido por esse órgão. O DOMP proporciona o melhor suporte administrativo e logístico às missões,

¹⁵⁸ MOREAU-DEFARGES, Philippe. **Monde d'ingerences**. Paris: Presses de Sciences Po, 2000, p.10-30.

com envio de equipamentos, implantação de serviços, recursos financeiros adequados e pessoal capacitado, trabalhando com os outros órgãos das Nações Unidas, especialmente a Comissão de construção da paz, organizações governamentais e não-governamentais.

Essa Comissão de Construção da Paz irá reunir recursos e colocá-los a disposição da comunidade internacional a fim de recomendar e propor estratégias integradas para a recuperação de áreas de pós-conflito, com atenção voltada para a reconstrução, reorganização das instituições e desenvolvimento sustentável. A Comissão associará a capacidade externa e a experiência em conflito das Nações Unidas com o intuito de lidar com a prevenção, a mediação, a manutenção da paz, respeito aos direitos humanos, a regra do direito e justiça, assistência humanitária e desenvolvimento a longo termo.¹⁵⁹

Nesse contexto, a MINUK junto com a Administração de Transição das Nações Unidas no Timor Leste (ATNUTL)¹⁶⁰ é inovadora na experiência de *statebuilding*, principalmente no que concerne a organização coletiva. Não é a primeira vez que a ONU assume as funções administrativas de um Estado, mas é a primeira vez que uma organização coletiva encarrega-se de funções tão amplas na forma de governança direta. A autoridade conferida a essas missões englobaram quase todos os aspectos da vida dos cidadãos.¹⁶¹ Então, o caso do Kosovo insere-se em um contexto em que a participação de missões de operação de

¹⁵⁹ UNITED Nations website, **Peacebuilding**, disponível em <http://www.un.org/peace/peacebuilding/>, acessado dia 20 de fevereiro de 2008, às 20h30min.

¹⁶⁰ A administração de transição das Nações Unidas no Timor Leste (ATNUTL) foi estabelecida em 25 de outubro de 1999, com a função de administrar o território, exercer a autoridade legislativa e executiva durante o período de transição e sustentar a capacidade de construção (“*capacity-building*”) para o autogoverno. O Timor Leste tornou-se independente em 20 de maio de 2002. Nesse dia, a ATNUTE foi substituída pela Missão das Nações Unidas de Suporte ao Timor Leste (MNUSTL), estabelecida pelo Conselho de Segurança, na resolução 1410, de 17 de maio de 2002, para prover assistência às estruturas administrativas centrais e garantir a viabilidade e estabilidade política do Timor Leste. UNITED Nations website, **Est Timor**, disponível em: <http://www.un.org/peace/etimor/etimor.htm>, acessado em 31 de outubro de 2008, às 18h47min.

¹⁶¹ LEMAY-HEBERT, Nicolas. **State-Building From the Outside-In: UNMIK and its Paradox**. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008 Online <PDF>. 2008-04-29, disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p252350_index.html.

paz aumentou significativamente, mas também em que suas funções e seus objetivos foram questionados.

Primeiramente, as missões de manutenção da paz (*peacekeeping operation*) eram percebidas como acordos relativamente imparciais supervisionados pelos neutros *peacekeepers* da ONU; atualmente elas tornaram-se intervenções muito politizadas. As missões de administração internacional indicam a evolução dos esforços da ONU para promover a paz e a segurança internacionais. Elas não constituem uma prática distinta das operações de manutenção e de construção da paz após conflitos, porque elas são uma “empresa” política e como tal não podem ser indiferentes aos resultados políticos. Ao contrário, a agenda do *statebuilding* adquire outro formato. Em um contexto no qual os mandatos atingem altos níveis de responsabilidade e autoridade no campo político dessas atividades, a missão de administração internacional no Kosovo é a continuação da agenda de *peacebuilding*, mesmo se os meios são diferentes, tais como a governança direta de territórios picotados.¹⁶²

A administração internacional no Kosovo não escapou a todas essas problemáticas, principalmente as de verificação do funcionamento das instituições na prática e suas relações com a população. Deve-se ressaltar que de nada serve ter uma boa estrutura institucional se ela está longe da compreensão do povo que deve assumir as atribuições governamentais quando as organizações internacionais tiverem partido. Desse ponto de vista, a análise da relação entre a declaração unilateral de independência do Kosovo e a administração internacional contribui para uma melhor percepção da realidade. Inicialmente, deve-se elaborar uma análise dessa administração, como as instituições funcionam hoje, como

¹⁶² LEMAY-HEBERT, Nicolas. **State-Building From the Outside-In: UNMIK and its Paradox**. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008 Online <PDF>. 2008-04-29 disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p252350_index.html.

a estrutura implantada funciona na prática e como a população interage com essa estrutura. Por meio dessa análise, poder-se-á discutir a independência e inseri-la no contexto geopolítico e geoestratégico contemporâneo.

Esse questionamento não foge as inúmeras democracias presentes no cenário internacional, e toda a discussão poderia ser feita mesmo para os países que se dizem democracias perfeitas ou que possuem altos níveis de democratização. Entretanto, a maior parte dessas sociedades não é extremamente dividida como o Kosovo e nem pertenciam como província a outro país. Assim, questionar a estrutura institucional no Kosovo é também medida de democracia, mas não é o foco desse trabalho, pois a pesquisa centra-se em avaliar como o que foi colocado em prática em termos de reconstrução de aparelho estatal pode servir para sustentar um Estado independente. Certamente, a distância da população em relação ao funcionamento das instituições internacionais e o acesso a essas também se inserem nesse questionamento, mas muito mais por falha da estrutura montada que por baixo nível de democratização. Mesmo para aqueles que defendem que tais elementos caminham juntos, o trabalho responderá que o foco é na estrutura institucional organizada pela MINUK, em termos de aparelhos estatais considerados por essa missão.

O processo de reconstrução de Estado liga-se a diversas variáveis que tornam complexa sua análise. As administrações de *statebuilding* na Bósnia, no Kosovo, no Afeganistão e no Iraque significaram um desafio aos instrumentos de direito internacional desenvolvidos pela comunidade internacional; elas representam estruturas que auxiliam a transição do conflito para a paz e a estabilidade, mas que ainda apresentam dificuldades no momento de transição de competências. No caso da Bósnia e do Kosovo, observou-se certa reticência na transmissão dos poderes às autoridades locais. Essa atitude de manutenção de competências-chaves pela administração internacional era legitimada com a justificativa de

que as sociedades ainda eram incapazes de se governar sozinhas.¹⁶³ Assim, a análise do processo que resulta na internacionalização do conflito no Kosovo desafia essa concepção de operações de manutenção da paz e de reconstrução de Estado, mesmo que o Kosovo não seja tido como um Estado no sentido do direito internacional.

1.2 As dificuldades regionais da administração internacional no Kosovo

Muito mudou no Kosovo e na região dos Balcãs desde os bombardeamentos da OTAN em 1999 e a conseqüente chegada da MINUK e da KFOR no terreno. Entretanto, o potencial desestabilizador do conflito do Kosovo continua, largamente, intacto. A causa subjacente da crise do Kosovo não foi bem direcionada. Esse conflito não é uma disputa por poder ou por uma forma de governo, mas por controle do território. É muito mais a oposição entre a soberania da RFI e a independência do Kosovo, é o movimento de secessão no Kosovo e a integralidade territorial da RFI.¹⁶⁴

No início, a Sérvia aceitou o fato de que o Kosovo tornar-se-ia um território sob controle internacional, mas nunca foi aceito pelos Sérvios a discussão sobre a independência da região. Na verdade, o *status* do Kosovo, após a intervenção da OTAN, foi determinado pela resolução 1244 de 1999 cujo conteúdo foi específico sobre a manutenção da integridade territorial da Sérvia sobre o Kosovo. Daí se compreende que o êxito no Kosovo e a estabilidade nos Balcãs dependiam do engajamento de Belgrado e de Pristina em tornarem-se verdadeiros parceiros no processo de implementação da resolução 1244 e aceitar avançar juntos. Essa era a única maneira de evitar um recuo a um novo conflito. Entretanto, o trabalho

¹⁶³ HEHIR, Aidan. **Reaffirming the Self Abroad: State-Building, Failed States and the West**. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Mar 26, 2008 <Not Available>. 2008-04-22 disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p251785_index.html.

¹⁶⁴ YANNIS, Alexandros. **Kosovo Under International Administration: An Unfinished Conflict**. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Athens, Greece, 2000, p. 1-10.

conjunto de sérvios e albaneses não era evidente, especialmente em razão das divergências sobre o *status* final do Kosovo, que impunha obstáculos ao consenso e às negociações.

No fim do conflito, o Kosovo encontra-se confrontado a infra-estruturas em ruínas e um rápido retorno de uma população de refugiados importante. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) estima que 860.000 Albaneses do Kosovo fugiram ou foram deportados para Estados vizinhos ao longo do período 1998 – 1999 e que numerosos entre eles voltaram rapidamente no fim de 1999. Esse movimento da população foi seguido por uma segunda partida em massa de mais ou menos 230.000 sérvios e romanos, que deixaram o Kosovo com medo de represálias. Em razão do desafio criado pela reconstrução do Kosovo, a comunidade internacional reagiu com um engajamento excepcional e organizou uma arquitetura institucional, em vários pontos, sem precedentes. Em 2006, mais de 6.000 pessoas estavam empregadas pela MINUK, cujo custo de funcionamento no período 1999 – 2006 estimou-se em 2,6 milhões de euros aproximadamente.¹⁶⁵

O Conselho de Segurança investiu a MINUK de todos os poderes legislativos e executivos, além da organização do poder judiciário. A MINUK é comandada pelo Representante Especial do Secretário-Geral da ONU, que permanece como última fonte de autoridade no Kosovo. A missão foi também encarregada de “organizar e de supervisionar a organização de instituições provisórias por meio de uma auto-administração autônoma e democrática atendendo a um regulamento político” e, em um período final, “de supervisionar a transferência de poderes das instituições provisórias do Kosovo às instituições que seriam estabelecidas no âmbito do regulamento político”.¹⁶⁶

¹⁶⁵ NATO Parliamentary Assembly, Formerly North Atlantic Assembly, disponível em: <http://www.nato-pa.int/> acessado em 7 de maio de 2008, 14h40min.

¹⁶⁶ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/211 de 28 de março de 2008.

Depois de nove anos de administração internacional, a recente declaração unilateral de independência do Kosovo provocou diversas reações no contexto internacional. Essas reações juntamente com o problema das condições institucionais da região para que tomasse o caminho da independência estimulava o destaque para a situação do Kosovo. Entretanto, o Kosovo não estava maduro para a independência, mais não existia outra solução, pois a situação precedente não se sustentaria por muito tempo. Os dirigentes políticos albaneses recusavam de vislumbrar qualquer outra solução que não fosse a independência e praticavam permanentemente a linguagem da ameaça em relação à comunidade internacional. Se esta decidisse protelar ainda mais a resolução do *status* do Kosovo ou se esta se orientasse em direção a outra opção que não fosse a independência, revoluções não tardariam a acontecer e não seria mais possível de controlar a população. Assim, repetem todos os dirigentes do Kosovo, e a mensagem é perfeitamente recebida. Na realidade, desde os protestos de março de 2004, a administração internacional vive no terror constante de novas violências que poderiam ter, dessa vez, como alvo principal os representantes internacionais, e não mais os sérvios.¹⁶⁷ No dia 17 de fevereiro de 2008, a independência foi proclamada de forma unilateral, mas ela já foi reconhecida por mais de 40 países, entre eles Estados Unidos, França.

O Kosovo independente será o país mais pobre da Europa, e a metade da sua população – que deve dobrar até 2025 – tem menos de 25 anos. Isso significa um problema principalmente em razão da falta de oferta de trabalhos para os jovens, que não têm outra possibilidade que partir ao exterior, para os países ocidentais. Normalmente, esses países não possuem políticas migratórias favoráveis a esses movimentos dessas populações, e isso pode tornar-se ainda mais difícil após a independência. Além disso, muitos cidadãos albaneses

¹⁶⁷ DÉRENS, Jean-Arnault. *L'avenir du Kosovo, Questions Internationales – Les Balkans et l'Europe*. Janvier-février 2007, p. 54-55.

estão conscientes do fato que a independência não resolverá todos os problemas, e que o Kosovo independente se encontrará em uma situação econômica extremamente difícil, mas ousar dizer em público no Kosovo que a independência não é talvez a panacéia, não resolverá todos os problemas, comparado a alta traição. Nessa situação, parece haver uma opção dos países ocidentais para a lógica do menor mal. Deve-se ressaltar que os políticos albaneses do Kosovo explicam há vinte anos a seu povo que a independência é a única perspectiva possível. Como eles poderiam se desdizer e aceitar um compromisso fundado sobre outras bases?¹⁶⁸

Frente a um contexto regional muito complicado, a administração internacional no Kosovo teve de ser criativa para poder cumprir suas funções. Certamente, isso não foi sempre fácil e causou problemas na realização de seus objetivos, sempre marcados pela indefinição do que se esperava para o futuro do Kosovo. A parte seguinte do trabalho traz uma análise das atividades da MINUK relacionadas à polícia, à justiça e à segurança. Isso deverá mostrar as condições aproximadas do Kosovo no momento da declaração unilateral de independência e a possibilidade de se ter um “Estado” independente.

1.3 Uma análise da presença internacional no Kosovo

Analisar a administração internacional no Kosovo não é tarefa fácil. Inicialmente, essa missão implica inúmeras instituições ligadas a vários assuntos diferentes: social, econômico, político. Em seguida, a tarefa não conta com um sistema de avaliação para essa análise da administração como se vê normalmente no âmbito nacional. Em democracias, um governo é avaliado pelas eleições; é nesse momento que as populações demonstram o nível de satisfação com seus governantes. Com a administração internacional, essa intenção de avaliar é mais complexa, especialmente na medida em que se demanda à população de se

¹⁶⁸ DÉRENS, Jean-Arnault. *L’avenir du Kosovo, Questions Internationales – Les Balkans et l’Europe*. Janvier-février 2007, p. 54-55.

expressar sobre a estrutura internacional presente. Normalmente, nos casos de administração internacional, as ligações entre a população e as instituições são frágeis: pouco conhecimento de seu funcionamento ou mesmo ignorância de sua existência. Um dos grandes desafios das estratégias de reconstrução dos Estados fragilizados por conflitos é de conseguir implicar a população nessas estratégias, especialmente na busca de solucionar mal-entendidos e ressentimentos entre os diversos grupos.

O sistema institucional e jurídico do Kosovo rege-se pela resolução 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em um quadro constitucional de auto-administração provisória que repartiu as responsabilidades entre a MINUK e as instituições provisórias de auto-administração (IPAA). Tal estrutura visava desenvolver uma verdadeira administração autônoma no Kosovo à espera de um regulamento definitivo. A cooperação entre a MINUK e as instituições provisórias procura melhorar o processo de adequação do funcionamento das instituições com oito grandes áreas: democracia, Estado de direito, livre circulação, retornos duráveis e direitos das comunidades, economia, direito de propriedade, diálogo e Corpo de Proteção do Kosovo.¹⁶⁹

O mandato da MINUK é triplo: estabelecer uma administração interina civil eficaz, promover o estabelecimento de uma autonomia substancial e um governo próprio – não há uma definição se esse governo é independente ou não dos sérvios – facilitar o processo político para determinar a situação futura do Kosovo. Como a resolução 1244 foi a consequência de intensas negociações internacionais, o mandato foi ambíguo e vago. O resultado foi que a MINUK estava em uma situação política indeterminada que causava, por

¹⁶⁹ RELATÓRIO de acompanhamento de 2005. Comissão Europeia. Bruxelles, 9 de novembro de 2005. SEC(2005) 1423.

um lado, pesadas repercussões sobre a natureza da missão, e, por outro lado, a possibilidade de espaço para as manobras do RSSG.¹⁷⁰

Eric Chevalier, conselheiro de Bernard Kouchner quando ele ocupava o posto de RSSG, dizia que é muito fácil criticar hoje a formulação vaga da resolução 1244; isso foi feito até pelo pessoal da MINUK no início da missão. Entretanto, a experiência demonstra que um mandato flexível, capaz de ser interpretado em relação à realidade mutante do cenário, é crucial para o êxito e defini uma estrutura própria de ação.¹⁷¹ Essa solução não deixa de expressar também a indefinição que predominava sobre o futuro da região e um mandato flexível se inseria nas intenções das potências que não desejavam deixar nada decidido sobre o Kosovo. Além disso, o mandato flexível organizado pela resolução 1244 reflete as divergências entre os membros permanentes do Conselho de Segurança sobre a questão. Desde a resolução 1244, nada mais foi decidido sobre o Kosovo no âmbito desse órgão.

De 1999 a 2004, a reconstrução de infra-estruturas de base pôde ser realizada e as condições mínimas de retorno a atividade econômica foram estabelecidas. No plano político, eleições locais e nacionais foram organizadas e as instituições provisórias de autonomia foram postas em funcionamento. Apesar dos progressos realizados, os eventos de março de 2004 marcaram uma ruptura profunda. Mesmo se a amplitude e a violência dos eventos foram uma surpresa, eles também eram previsíveis, pois os elementos constitutivos da crise pareciam reunidos: uma situação econômica decadente, impaciências políticas e sociais,

¹⁷⁰ LEMAY-HEBERT, Nicolas. **State-Building From the Outside-In: UNMIK and its Parado**. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008 Online <[PDF](#)>. 2008-04-29, Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p252350_index.html.

¹⁷¹ CHEVALLIER, E. **L'ONU au Kosovo: leçons de la première MINUK**. Occasional Papers 35. Brussels: Institute for Security Studies, 2002, p. 31.

uma desconfiança crescente em relação às ações da MINUK e interrogações sobre as intenções reais dessa missão.¹⁷²

As rebeliões de 2004 significaram um ponto sem volta para os sérvios, porque, para a comunidade internacional, as instituições do Kosovo perderam a credibilidade. Assim, o Kosovo afastou-se de uma sociedade multiétnica. Os sérvios e os romanos que não fugiram para os países vizinhos vivem aterrados em enclaves, sem nenhuma liberdade de circulação, e as outras comunidades minoritárias sofrem também pressões constantes, sejam os Gorani (eslavos mulçumanos do sul do Kosovo) ou da comunidade turca, pressionados a “se albanizar”. O retorno de refugiados e das pessoas deslocadas desejado pela comunidade internacional continua inconcebível: para onde se trariam os sérvios caçados desde junho de 1999, para novos enclaves, sem possibilidade de se movimentar, de trabalhar?¹⁷³

De 2004 até início de 2008, a situação no Kosovo relacionou-se à discussão sobre a independência, o que causou uma tensão constante, com negociações intensas. Após as rebeliões, para tentar acalmar os Kosovares albaneses impacientes de poder se referir a um fracasso preciso, o Grupo de Contato, seguido pela ONU, decidiu a abertura, em julho de 2005, de uma perspectiva de negociações sobre o *status* final da região (documento que guiaria os responsáveis Kosovares na realização de normas nos oito assuntos principais, na organização de um mecanismo de controle dos progressos efetivados – Plano Básico de Implementação do Kosovo (*Kosovo Standart Implementation Plan*) – que enumera umas quatrocentas medidas necessárias para implementação das normas, no exame global da organização desse plano de trabalho em meados de 2005). A divergência de abordagem de cada uma das partes: MINUK e instituições provisórias – mesmo que chamadas a cooperar

¹⁷² BOULAUD, Didier; POIRIER, Jean-Marie (Sénateurs). **Serbie, Monténégro, Kosovo, ensemble ou séparés vers l’Union européenne? Les rapports du Sénat.** Commission des Affaires étrangères et de la Défense. N. 316, Paris: 2003-2004, p. 15-19.

¹⁷³ DÉRENS, Jean-Arnault. **L’avenir du Kosovo, Questions Internationales – Les Balkans et l’Europe.** Janvier-février 2007, p. 54-55.

estritamente – representa uma fonte de tensão recorrente que fragiliza a boa administração da província.¹⁷⁴

Mais especificamente nesse estudo, trabalhar-se-á, inicialmente, o contexto atual, com abordagem sobre o processo da globalização relacionado à administração internacional (1.3.1), seguido pela análise da MINUK (1.3.2), para depois seguir com os avanços na área de justiça de transição (1.3.3), assunto essencial para a compreensão das condições internas atuais do Kosovo.

1.3.1 A globalização e a administração internacional

A complexidade da integração reflete também os aspectos derivados da globalização¹⁷⁵. A proposta de se pensar com mais acuidade os impasses característicos desse fenômeno, em contexto de movimentos, fluxos e intercâmbios (políticos, econômicos, culturais e tantos outros), torna-se essencial para a melhor compreensão do sistema internacional¹⁷⁶.

A partir da década de 90, já se iniciam os discursos sobre globalização, novo horizonte da sociedade internacional, que será responsável pelas mudanças e transformações ocorridas no cenário mundial, além de ser ainda utilizada para justificar ações e

¹⁷⁴ BOULAUD, Didier; POIRIER, Jean-Marie (Sénateurs). **Serbie, Monténégro, Kosovo, ensemble ou séparés vers l'Union européenne? Les rapports du Sénat**. Commission des Affaires étrangères et de la Défense. N. 316, Paris: 2003-2004, p. 15-19

¹⁷⁵ Giddens define globalização como a intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice-versa. Essa conexão entre eventos aparece como uma das características mais importantes da globalização, mas ela excede o lado social e penetra as esferas econômicas, sociais, culturais. A transformação é rápida em todos os campos, mas não atinge a todos da mesma maneira, especialmente porque as respostas ao fenômeno são diversas em razão das particularidades de cada povo, região, cultura. GIDDENS apud SANTOS, Boaventura de Souza. **Reconhecer para libertar: os caminhos de cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 25-68.

¹⁷⁶ O sistema internacional pode ser entendido pela organização dos Estados e suas respectivas relações, sem que haja valores, costumes ou regras comuns, o que irá acontecer com a idéia de sociedade internacional, especialmente com as relações entre os países centrais europeus. CERVO apud SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **Relações Internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização**. Brasília: Paralelo 15, 1997, p. 63-164.

comportamentos dos atores em diversos aspectos. Há um momento de transformação, mas não

[...] de um mundo já estabelecido com regras claras, recentemente globalizado. Estamos antes em uma era de transição [...] na qual todo o sistema-mundo capitalista será transformado em outra coisa. A novidade atual não é a escolha de nos submeter ou não aos processos ligados à globalização, mas sim de o que fazer quando esses processos desmoronarem, como estão desmoronando.¹⁷⁷

Os processos característicos do mundo globalizado muitas vezes se efetivam em completa contradição com interesses, modos de vida, maneiras de viver e existir de comunidades locais diversas, o que pode produzir conflitos e confrontos. Essa discussão orienta a dicotomia global – local, que se encontra hoje na base da compreensão da realidade contemporânea. Esses processos relacionam-se, no contexto contemporâneo, a mudanças nas concepções de valores, como a justiça, a dignidade e os direitos humanos, além da maior e mais rápida afluência de capitais. Pode ser considerada, ao mesmo tempo, como um fenômeno que aproximou os Estados, mas que também criou um abismo entre eles, acentuando as hierarquias e as desigualdades, com a fragmentação de poder e a existência de conflitos.

O fato é que o processo de globalização impôs (e continua impondo) a criação de uma nova ordem jurídica, mais complexa e intrincada, especialmente em relação à economia, “uma pluralidade de normas determinadas a partir das grandes corporações internacionais e de organismos intergovernamentais ou supranacionais” criou uma nova versão para o pluralismo jurídico e sua demanda judicial.¹⁷⁸

¹⁷⁷ WALLERSTEIN, Immanuel. **O Declínio do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 53-55.

¹⁷⁸ KLAES apud OLIVEIRA, Odete Maria de (coord.). **Relações internacionais & globalização: grandes desafios**. Ijuí: UNIJUÍ, 1999, p. 199.

As problematizações centralizam-se, principalmente, nas tensões entre elementos universalistas¹⁷⁹, políticos e jurídicos constitutivos da base de legitimidade que mantém e reproduzem a estrutura da política e das instituições internacionais, e agentes e núcleos de forças particularistas¹⁸⁰, relativas e voltadas às necessidades de assegurar, ampliar e aprofundar as garantias, os direitos e os benefícios ligados às formas de vidas ou identidades coletivas múltiplas culturalmente definidas e enraizadas no interior da vasta comunidade de organizações política nacionais.

O sistema internacional contemporâneo, cuja originalidade advém das turbulências de 1945, apresenta-se como um conjunto de duas configurações – bipolar (durante a Guerra Fria) e unipolar (após a queda do Muro de Berlim e a fragmentação da ex-União Soviética) – que se situam no prolongamento uma da outra. Essas configurações se fundam sob a distribuição dos atributos de poder e estão, por definição, em evolução contínua. São as transformações internas de poder do sistema que explicam a continuidade entre o mundo de antes e após Guerra Fria.¹⁸¹ Os fatores de poder influem, em larga medida, na configuração do sistema, especialmente na construção da hegemonia, ou seja, um pólo ou mais que é capaz de determinar comportamentos, valores, ações, políticas para o resto do sistema, impondo suas prioridades na agenda do cenário internacional.

O direito internacional, em sua evolução, também se relaciona a esse cenário, assumindo suas características. Isso significa que as normas internacionais são

¹⁷⁹ Os elementos universalistas são os valores que o modelo ocidental espalhou pelo mundo e tenta defender até a atualidade, como liberdade, democracia, igualdade. Esses princípios aparecem, nos discursos, como os bens maiores a serem procurados pelas sociedades, mas dentro do que foi definido pelo Ocidente. Isso significa que os modelos já estão definidos, os conceitos já estão dados e a adoção desses elementos se faz de forma subordinado a essas determinações.

¹⁸⁰ O que se chamará de particularistas são aqueles que pregam a idéia de novos conceitos, criados a partir das realidades locais e comunitárias, que se desenvolvam por meio das experiências das populações dessas localidades, sem que lhe sejam impostos conceitos e definições, mas que haja uma construção dessas idéias (liberdade, igualdade) por essas comunidades.

¹⁸¹ ROCHE, Jean-Jacques. **Le système international contemporain**. Paris: Éditions Monrchrestien, E.J.A., 1998, p. 10-11.

elaboradas de forma a destacar os valores chamados universais, incontestáveis, como direitos humanos, liberdade, igualdade, de forma que todos os povos desfrutem de proteção no que tange esses aspectos. O que ocorre, porém, é que as definições são elaboradas de acordo com os conceitos de um grupo de países (mundo pan-europeu ¹⁸²), que determinam o que deve ser entendido por um ou outro conceito.

Dessa determinação decorrem, posteriormente, os conflitos quanto às acusações de que alguns países desrespeitam os direitos humanos ou não defendem a liberdade. É complicado pensar essas discussões, especialmente porque esses conceitos estão carregados de especificidades culturais, sociais, econômicas, étnicas. A promoção de um diálogo intercultural parece forma eficiente de lidar com esse desafio, com a idéia de que as culturas são incompletas¹⁸³, e que, em razão disso, estabelece-se a necessidade de troca de coisas e significados que não existem no conteúdo da cultura de um grupo social restrito, de diálogo e de inter-relações com outras culturas¹⁸⁴ menos discriminatórias e mais preparadas para receber as diferenças do Outro.

Assim, o nacionalismo, componente importante de luta histórica de contestação contra inserção em sistemas pré-estabelecidos, significou a reação das populações internas dos Estados, no sentido de procurar afirmar suas particularidades. Esse movimento era visto não apenas como manipulação intencional da consciência das massas para desviar contradições sociais internas e ameaças dos trabalhadores ao *status quo*, mas também como reflexo da tentativa de encontrar novas identidades e novos pontos de referência para diversos

¹⁸² O termo é utilizado por Wallerstein considerado como “o mundo da modernidade e da civilização, cujos universalismos pressupunham as hierarquias do sistema-mundo moderno”. WALLERSTEIN, Immanuel. **O Declínio do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p.99.

¹⁸³ Boaventura ao analisar o caráter emancipatório da luta pelo reconhecimento dos direitos humanos aduz que “todas as culturas são incompletas e problemáticas nas suas concepções de dignidade humana. A incompletude provém da própria existência de uma pluralidade de culturas, pois se cada cultura fosse tão completa quando se julga, existira apenas uma só cultura.” SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 442.

¹⁸⁴ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 19-84.

grupos sociais e classes. Os processos de industrialização e do capitalismo crescente continuaram influenciando a divisão de poder no sistema mundial, resultando no entrelaçamento da economia mundial em uma única economia global, dominada por relações sociais capitalistas. Ainda nesse cenário, houve o aumento da mobilidade dos fatores de produção, do comércio mundial, da migração internacional, dos investimentos estrangeiros, mas isso não significava busca pela diminuição das desigualdades entre os países.¹⁸⁵

As relações mantidas entre os países centrais e o mundo em desenvolvimento sofriam poucas modificações significativas, muitas vezes passavam a ser mascaradas sob a forma de contratos comerciais, ingerências políticas e econômicas, além da dependência em diversos setores. Atualmente, essa configuração não se alterou muito. As necessidades tornaram-se mais complexas, mas ainda há uma subjugação intensa nas relações existentes no sistema internacional. Ao longo dos anos, nas populações nacionais, como se percebe no Kosovo, com a declaração unilateral de independência, cresce o nível de descontentamento com o preço a se pagar pela participação no sistema internacional, especialmente porque os benefícios, quando existentes, concentram-se nas mãos de alguns poucos, e os prejuízos são divididos pela sociedade.

A globalização consolidou uma estrutura de poder fragmentada e repleta de contestações, mesmo que não significativas e sem possibilidades de provocarem alterações substanciais na hierarquia do sistema contemporâneo. O importante é o questionamento, a não aceitação em inserir-se em estrutura pré-determinada e que não considera as particularidades dos indivíduos, em um contexto em que mesmo o nacional está sendo questionado. Esse questionamento foi, em grande parte, possibilitado pelo fortalecimento dos aspectos da relação local-global. Muitas das dificuldades e dos obstáculos desse processo de globalização

185 CERVO apud SARAIVA, José Flávio Sombra(Org.). **Relações Internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização**. Brasília: Paralelo 15, 1997, p. 67-100.

concentram-se nessa dicotomia, pois, apresentando estruturas diferentes de organização, acabam por se opor, antes de se integrar. Fala-se muito de homogeneização no mundo globalizado, em razão das similaridades entre as sociedades no interior desse processo. Isso contribui para mascarar preconceitos e discriminações, além de hierarquias e dominação no espaço mundial. Além disso, pensar uma identidade única esconde a diversidade do local e de suas comunidades, bem como tira o foco da importante questão do reconhecimento da diferença.¹⁸⁶

Multiculturalismo¹⁸⁷, justiça multicultural, direitos coletivos, cidadanias plurais são alguns dos termos que procuram jogar com as tensões entre a diferença e a igualdade, entre a exigência de reconhecimento da diferença e de redistribuição que permita a realização da igualdade. Essas tensões estão no centro das lutas de movimentos e iniciativas emancipatórias que, contra as reduções eurocêntricas dos termos fundamentais (cultura, justiça, direitos, cidadania), procuram propor noções mais inclusivas e respeitadoras da diferença de concepções alternativas da dignidade humana.¹⁸⁸

Uma idéia seria pensar em formular uma nova globalização, com a busca de um novo modelo de inserção dos Estados, de forma mais autônoma e independente, capaz de permitir que o próprio Estado em relação com seus elementos também seja repensado, o que também influenciaria a forma de se pensar o conflito do Kosovo. Os componentes do Estado

186 SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado apud SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 25-68.

¹⁸⁷ Entende-se por multiculturalismo a coexistência de diversas culturas ou grupos sociais em uma mesma localidade sem a predominância de qualquer deles. Entretanto, mais recentemente essa expressão tem sido associada aos movimentos emancipatórios, permitindo uma gama diversificada de conceituações, conforme aduz Boaventura, ao relacionar diferentes críticas ao multiculturalismo (p. 30-32). Para esse autor “o termo ‘multiculturalismo’ generalizou-se como modo de designar as diferenças culturais em um contexto transnacional e global.” SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado apud SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 33.

188 SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado apud SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 25-68.

nacional são igualmente influenciados por essa globalização, em uma tendência de se tornar o mediador entre o nacional e o internacional, o que pode representar sérias dificuldades para o ente estatal pressionado por ambos os lados. As interações transnacionais conheceram uma intensificação dramática, desde a globalização dos sistemas de produção e das transferências financeiras, à disseminação, a uma escala mundial, de informação e imagens pelos meios de comunicação social ou às deslocamentos em massa de pessoas, sejam turistas, trabalhadores migrantes ou refugiados. Essas interações foram ampliadas e aprofundadas, o que levou ao pensamento de que elas deveriam ser vistas como ruptura em relação às formas anteriores de intercâmbios transfronteiriços, um fenômeno conhecido como globalização.¹⁸⁹

A globalização mistura os processos de internacionalização, multinacionalização, transnacionalização, que indicam um enfraquecimento no sistema nacional. Assim, a globalização pode ser considerada amplamente como um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo.¹⁹⁰

Todos esses aspectos da globalização discutidos servem para indicar a impossibilidade de separar o caso da administração internacional no Kosovo de todas essas determinantes da globalização. O Kosovo reflete a complexidade do sistema internacional contemporâneo, com todas as redes de interações e interdependências, além dos fatores de poder. O território kosovar localiza-se em área estratégica e de significativo interesse para as grandes potências, o que contribui para dificultar a elaboração de soluções para a estabilidade final da região. Há anos os diversos grupos étnicos se disputam pelo controle da região, que ainda conta com a diferença religiosa entre católicos ortodoxos e muçumanos. Esse conflito

189 SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado apud SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 25-68.

190 GIDDENS, Anthony apud SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 25-68.

desdobra-se e atinge também o seio da ONU, com a paralisia do Conselho de Segurança e o desacordo na Assembléia Geral.

Nessa contextualização, pode-se passar à análise da administração internacional, com os trabalhos desenvolvidos pela MINUK.

1.3.2 MINUK: uma análise

A MINUK assumiu a área civil da administração internacional no Kosovo em 1999 e sua primeira regulação (MINUK/REG/1999/1, 25 de junho de 1999) tratava da autoridade da administração interina no Kosovo, o que forneceu as bases para o relatório do RSSG de 12 de julho de 1999 (S/1999/779). As competências da missão foram determinadas pelo Plano Constitucional do Governo Provisório que clarificou a relação entre a MINUK e as instituições locais. O RSSG tem o poder de dissolver a Assembléia e organizar novas eleições. No mais, ele tem a autoridade final de indicação, revogação dos juízes, procuradores; ele controla o reforço das leis das instituições, a aprovação do orçamento, a condução da política externa. O RSSG indica os membros do Conselho Fiscal e Econômico, da direção da autoridade do Kosovo para os pagamentos, o Chefe executivo dos serviços de alfândega.¹⁹¹

Na análise da presença do RSSG, percebe-se que a falta de uma melhor divisão de competências resulta em conflitos entre este e a administração local. Os Kosovares esperam há muito tempo a independência e dividir suas decisões com a comunidade internacional não é tarefa fácil, mesmo se essa condição foi imposta para que pudessem adquirir mais autonomia.

¹⁹¹LEMAY-HEBERT, Nicolas. **State-Building From the Outside-In: UNMIK and its Paradox**. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008 Online <[PDF](#)>. 2008-04-29 disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p252350_index.html.

O problema é que o RSSG parecia acumular muitas funções, controlando as principais tarefas administrativas da província e não deixava decisões aos Kosovares. Isso significava uma dificuldade especialmente quando se tratava de assuntos de orçamento ou outros aspectos ligados ao cotidiano da população. Acrescenta-se ainda o fato de que o diálogo entre as partes era tumultuado pelos diferentes caminhos que elas queriam tomar para atingir os objetivos determinados. Assim, os Kosovares, para se sentir mais próximo da população, não concordavam com as determinações internacionais, mais as seguiam porque sabiam que essa era a única forma de chegar à independência.¹⁹²

O RSSG era o guardião do funcionamento dos quatro pilares da MINUK e como chefe legal do Kosovo possuía “poderes virtualmente ilimitados”.¹⁹³ Responsabilizava-se pela garantia da coerência de toda a missão e também facilitava o processo político que determinaria o futuro do Kosovo. Ele não só recebeu o poder de assumir a administração completa interina no território do Kosovo, mas também assumiu um poder central na resolução do conflito. Isso foi reforçado pela primeira resolução adotada pela MINUK (conhecida como “A mãe das Regulações”). Essa regulação estabelecia que toda autoridade legislativa e executiva ligada ao Kosovo, a administração da justiça incluída, pertencia à MINUK e é exercida pela pessoa do RSSG. Não há separação de poderes na estrutura da administração internacional do Kosovo; a autoridade concentra-se na pessoa do administrador, cujas decisões não podem ser contestadas pela população local e as ações não são sempre transparentes. No mais, essa pessoa não pode ser retirada do poder pela

¹⁹² RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/211 de 28 de março de 2008.

¹⁹³ MERTUS, J. *The Impact of Intervention on Local Human Rights Culture: A Kosovo Case Study* in Lang, A. (ed.) *Just Intervention*. Washington: Georgetown University Press, 2003, p. 162.

comunidade na qual ela exerce sua autoridade. Na prática, ele não é responsável em relação à população local, mas ele possui certo nível de autonomia que advém da estrutura da ONU.¹⁹⁴

Após oito anos de administração internacional, deve-se enfatizar o fracasso da MINUK em garantir a legitimidade popular entre os Kosovares. Do ponto culminante de 63,8% de satisfação com o desempenho da MINUK durante o período de setembro/outubro de 2002, a avaliação da MINUK demonstrou uma baixa constante, com uma baixa histórica entre janeiro e abril de 2004, com 20,7%.¹⁹⁵

Uma das reclamações sobre a MINUK era que a rapidez da recuperação estava muito lenta em relação às demandas e às expectativas da população, o que causou uma insatisfação entre Kosovares e administração da MINUK.¹⁹⁶ Certamente, enfatizar esses aspectos da MINUK não deve impedir que se demonstre que, apesar disso, a região teve um longo período de relativa estabilidade, e a presença da força internacional possibilitou o início de um diálogo, que seria mais complicado sem essa presença. Entretanto, deve-se observar que se esperava um salto de desenvolvimento, com a administração internacional sendo vista como a salvação do Kosovo, o que não ocorreu.

O processo de independência do Kosovo iniciado, a MINUK teve de reduzir seu engajamento na governança direta e de procurar uma saída estratégica, enquanto a União Européia prepara-se para assumir o controle como presença internacional na região.¹⁹⁷ Entretanto, o papel da MINUK apresenta-se, nesse momento, controverso, sem definição e

¹⁹⁴ LEMAY-HEBERT, Nicolas. **State-Building From the Outside-In: UNMIK and its Paradox**. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008 Online <PDF>, 2008-04-29, disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p252350_index.html.

¹⁹⁵ EARLY Warning Reports by USAID and UNDP, 2006, p. 9-20, disponível em <http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/EWR15FinalENG.pdf>.

¹⁹⁶ LEMAY-HEBERT, Nicolas. **State-Building From the Outside-In: UNMIK and its Paradox**. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008 Online <PDF>, 2008-04-29, disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p252350_index.html.

¹⁹⁷ Ibid.

sugere muitas questões, especialmente porque o comportamento dessa missão tende a indicar a posição da ONU quanto à declaração unilateral de independência do Kosovo. Essa problemática será tratada mais adiante.

Apesar da aclamação inicial da MINUK como libertadora, a relação entre os oficiais da MINUK e a população local tornou-se cansativa durante os anos. Isso refletiu o nível de satisfação quanto ao desempenho da missão, com exceção do mandato do RSSG, senhor Jessen-Petersen, de junho de 2004 a junho de 2006. Uma das melhores tentativas de explicação do fracasso relativo da missão está presente na obra de Iain King e Whit Mason, chamada *Peace at Any Price: How the world failed Kosovo*. Nesse estudo, os autores – que trabalharam no Kosovo – dizem que o fracasso da MINUK foi devido à incapacidade ou a falta de vontade de mudar a cultura política dos Kosovares. Como a MINUK se concentrou na área de segurança pesada (*hard security*), especialmente a segurança de seu pessoal, a missão ignorou o campo do *soft power*¹⁹⁸ que é fundamental nos esforços de reconstrução de Estados.¹⁹⁹

A análise da administração internacional no Kosovo engloba a realização de avanços importantes em oito áreas prioritárias e sensíveis, advindo do Estado de direito, da economia de mercado, da proteção das minorias. Essas oito áreas principais são: o funcionamento das instituições democráticas, a promoção das regras do Estado de direito (polícia e justiça), a liberdade de circulação, os retornos seguros e a integração dos povos, as regras da economia (legislação, equilíbrio orçamentário, privatizações), respeito dos direitos

¹⁹⁸ Joseph Nye percebe o *soft power* como habilidade de persuadir e influenciar outros atores a adotar certos objetivos e comportamentos. Acrescenta-se ainda que a atração é menos cara do que a coerção, uma vantagem que necessita ser alimentada, mas que depende de credibilidade. NYE, Joseph. **Propaganda Isn't the Way: Soft Power**, January 10, 2003. The International Herald Tribune.

¹⁹⁹ KING, I; MASON, W, 2006 apud LEMAY-HEBERT, Nicolas. **State-Building From the Outside-In: UNMIK and its Paradox**. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008 Online <PDF>, 2008-04-29, disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p252350_index.html.

de propriedade (regularidade dos títulos, restituições), diálogo com Belgrado. Isso foi definido em 2002 – 2003 pelo RSSG, M. Steiner, que elaborou uma estratégia de “normas antes do estatuto”, prevista antes de qualquer debate sobre o futuro *status* da província.²⁰⁰

No conjunto, os avanços realizados não foram suficientes para impulsionar um país independente, principalmente nas áreas de segurança, de polícia, de justiça, nem a criação de um Estado de direito, com a igualdade jurídica entre as populações, instituições acessíveis. Assim, os diálogos entre sérvios e albaneses apresenta-se ainda precário, especialmente no que diz respeito à participação dessas populações nas instituições internacionais e locais. Assim, após a declaração de independência, os sérvios do Kosovo, apoiados pelas autoridades sérvias, estenderam seu boicote das instituições do Kosovo ao Serviço da Alfândega da MINUK, ao Serviço de Polícia do Kosovo (SPK), à Administração penitenciária, ao aparelho judiciário, à administração municipal e às ferrovias da MINUK. Os sérvios do Kosovo continuaram também a trabalhar no Serviço de Polícia do Kosovo, no norte, onde a polícia internacional da MINUK garante o comando operacional direito das funções de polícia. Em nível central, os responsáveis dos partidos políticos sérvios continuam a ter contatos oficiais com a MINUK e com o governo do Kosovo. Os ministros sérvios do Kosovo titulares de carteira de trabalho e de seguridade social das comunidades e dos retornos, que não estavam sempre presentes em seus lugares de trabalho, continuaram a participar, de maneira informal, nas atividades de seus ministérios.²⁰¹

Assim, pode-se perceber que, apesar da relativa estabilidade presente na região, as tensões são muito expressivas, como se a região estivesse sempre a ponto de explodir. A intenção de estimular uma melhor convivência no Kosovo apresenta-se ainda,

²⁰⁰ BOULAUD, Didier; POIRIER, Jean-Marie (Sénateurs). **Serbie, Monténégro, Kosovo, ensemble ou séparés vers l'Union européenne? Les rapports du Sénat.** Commission des Affaires étrangères et de la Défense. N. 316, Paris: 2003-2004, p. 15-19.

²⁰¹ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração interina das Nações Unidas no Kosovo, S/2008/211 de 28 de março de 2008.

mesmo após a independência, muito deficitária em resultados positivos. Deve-se ressaltar que os sérvios possuem amplos direitos no quadro jurídico do Kosovo quando tratados como minorias. A extensão desses benefícios incomoda os Albaneses que, com noventa por cento da população, não aceita o fato de que menos de dez por cento da população possua tal amplitude de direitos. Entretanto, os sérvios não querem esses direitos, porque não se vêem como minoria, mas como maioria – uma vez que se percebem integrando a Sérvia inteira (o Kosovo como província sérvia). A Constituição Kosovar, aprovada há alguns meses, é significativa representação dessa realidade.

A dificuldade de integração percorre todas as instâncias da administração internacional e contribui para o enfraquecimento das estruturas de polícia, de justiça e de segurança, e dificultam o trabalho dessas estruturas. Deve-se ressaltar que as estruturas administrativas foram criadas, elas existem no Kosovo, mas não funcionam. Além disso, a realidade dessas instituições está longe da população – que não as reconhece como suas. Elas são comandadas por funcionários internacionais que não tem muitos conhecimentos dos hábitos e dos costumes Kosovares.

Quando foi mencionado que a MINUK falhou em vista de sua incapacidade ou sua falta de vontade de mudar a cultura política dos Kosovares, talvez já se começa o questionamento de uma maneira equivocada. Por que mudar a cultura política dessa população? A idéia devia ser de promover um diálogo intercultural no qual as duas culturas se misturem e se ajustem. A transferência de modelos pode causar sérios problemas, resultando em mais conflitos em vez de solucioná-los.

A estrutura criada pela ONU no Kosovo compõe-se, principalmente, de funcionários internacionais que pouco conhecem da cultura e dos hábitos kosovares. Certamente, essa não é uma condição para que se possa trabalhar no local, mas a aproximação

com a comunidade local não foi enfatizada durante todos esses anos de administração internacional.

Os Albaneses, nos partidos políticos, atenderam às demandas das organizações internacionais: votaram suas leis segundo as ordens internacionais – mesmo que elas estejam longe da aplicação na realidade. Os Kosovares parecem ainda não compreender esse “novo Estado” pelo qual eles tanto lutaram, um *status* que eles esperaram por vários anos. Tudo o que a administração internacional conseguiu construir durante esses quase dez anos de presença no Kosovo não é compreendido pela população, não se ajustou aos costumes locais, a história desse povo. É muito mais uma administração fantoche, que serviu como justificativa aos esforços internacionais de estabilizar a região, na tentativa de pacificar as populações e produzir condições que contribuíssem para a montagem da administração internacional.

Na administração internacional, em razão da criação recente, as administrações dos ministérios constituem-se sobre uma base bem mais clientelista que técnica. Elas sofrem da ausência de grupos especializados, uma forma de manter a gestão pública sobre bases outras que não políticas. Isso pode ser considerado como um dos frutos amargos da história da província: a falta de experiência de gestão. Acrescenta-se ainda a esses elementos uma grande imaturidade política. Além do assunto exclusivo da independência, que parece “esterilizar” todo outro pensamento político, não se percebe nos partidos albaneses nenhuma outra reflexão política que permitiria diferenciar os programas de governo. O multipartidarismo apresenta-se mais o sinal de solidariedades excludentes ou clientelistas resultantes do período de ocupação sérvia e da guerra do que advindo de uma vitalidade ideológica. Essa contradição entre, por um lado, a vontade dos líderes albaneses de uma responsabilização crescente, o desejo de comandar seu destino e, por outro lado, a não

preparação política e administrativa está no centro do debate entre os diferentes interventores, nacionais e internacionais.²⁰²

Por longo tempo a preocupação dos albaneses foi lutar pela independência e sua agenda estava preenchida por ações que levariam a atingir esse objetivo. Entretanto, essa preocupação dificultou a preparação das instâncias governamentais para assumir o controle de um futuro “Estado” independente do Kosovo; e hoje eles não parecem prontos a governar. Certamente, a capacidade de comandar um Estado não aparece de um momento a outro, mas a administração internacional deveria ter reforçado essa necessidade de preparação, explicando aos Kosovares como colocar em prática políticas de boa governança. Ainda mais uma vez percebe-se uma falta de interação entre os Kosovares e a administração internacional. Agora, a comunidade internacional possui um Estado, declarado unilateralmente independente, com muitos problemas e no qual o processo de construção do Estado parece longe de estar acabado.

Apesar dessa percepção, uma análise do período da administração internacional no Kosovo mostrará que há um respeito aos procedimentos democráticos, mesmo se essa ligação com esses preceitos pode ser considerada um pouco tênue. A realização de eleições apresenta-se como um processo constante, assim como certo respeito às determinações internacionais também é perceptível. Entretanto, a região continua marcada por tensões étnicas e religiosas expressivas que resultam em conflitos importantes. Essas turbulências implicam sentimentos nacionalistas, ligados à raiva e à opressão entre povos, o que dificulta as possibilidades de paz e negociação.

Deve-se ressaltar, ainda nessa temática, a dificuldade de integrar as municipalidades no plano de um Kosovo independente, especialmente naquelas compostas

²⁰² RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/211 de 28 março 2008.

por maioria sérvia, ainda muito ligadas a Belgrado. O local não está informado dessa administração, porque a montagem do sistema das Nações Unidas no Kosovo não se interessava necessariamente em integrar as municipalidades. Com a independência, a tendência é de que a vida local das populações seja cada vez mais influenciada.

No relatório de 15 de julho de 2008, a descentralização, assunto percebido como de significativa importância, aparece como base da boa governança. A autonomia das municipalidades no Kosovo, que amplia o papel das autoridades locais e modifica algumas de suas estruturas de gestão de pessoal e de finanças. As novas administrações municipais do Kosovo racionalizaram suas atividades por meio de medidas para aumentar a transparência e a responsabilização, principalmente autorizando o público a assistir às reuniões de seus Conselhos de Administração, constituindo comitês encarregados de examinar a situação relativa às construções ilegais e à usurpação dos bens municipais, e organizando serviços de proteção dos direitos dos homens, já operacionais em algumas municipalidades.²⁰³

Essa autonomia das províncias contribui, porém, a realização das eleições, principalmente nos territórios sérvios, no dia 11 de maio de 2008. O Presidente Tadić, o Primeiro Ministro Koštunica, o Vice-Presidente do partido radical sérvio, Nikolić, e outros altos representantes sérvios compareceram às zonas do Kosovo de maioria sérvia. Numerosas dessas visitas aconteceram durante a campanha organizada pelas eleições parlamentares e municipais sérvias. As eleições foram organizadas pela Comissão eleitoral sérvia em 23 das 30 municipalidades do Kosovo onde vivem os Sérvios. A MINUK nem impediu nem encorajou a realização dessas eleições, e declarou nulos os resultados das eleições municipais locais. Depois das eleições, os responsáveis sérvios e os dirigentes sérvios do Kosovo empreenderam a implantação de estruturas administrativas municipais paralelas reguladas

²⁰³ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/211 de 28 de março de 2008.

pelo direito sérvio. Certos dirigentes sérvios do Kosovo, em particular aqueles que são originários das municipalidades do norte de maioria sérvia, participaram da intenção de constituir uma Assembléia sérvia do Kosovo e receberam o apoio do Ministério sérvio do Kosovo – Metohija.²⁰⁴

Em 18 de junho, as decisões executivas, que tratavam da nomeação dos representantes municipais a título interino em cinco municipalidades povoadas pela maioria dos sérvios do Kosovo – e adotadas para assegurar a continuidade da representação política no seio da administração local após o boicote pelos sérvios do Kosovo das eleições locais de novembro de 2007 –, expiraram. Nas três municipalidades do norte do Kosovo de maioria sérvia (Leposaviq/Leposavić, Zvečan/Zvečan et Zubin Potok), esses postos são atualmente ocupados pelos sérvios do Kosovo, cuja legitimidade repousa sobre os resultados das eleições sérvias de 11 de maio; nenhum incidente foi assinalado em relação a esse assunto. Em outras regiões do Kosovo, como na municipalidade de Shtërpçë/Štrpce e a vila de Graçanicë/Gračanica (região de Pristina), ocorreu uma confrontação política com os mecanismos municipais e locais de governança, e com os representantes de outras comunidades que vivem nessas regiões.²⁰⁵

Uma forma de conciliar populações marcadas por conflitos é a justiça de transição. Esse instrumento jurídico contribui para acalmar antigas rivalidades e promover diálogos entre as diferentes etnias rumo à pacificação das áreas afetadas. É no direito que a estabilidade busca sua base e, principalmente, na busca de justiça àqueles afetados pelos crimes de conflito que a paz pode ser mais efetivamente construída.

²⁰⁴ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/211 de 28 de março de 2008.

²⁰⁵ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/458, 15 de julho de 2008.

1.3.3 A justiça de transição no Kosovo: elemento de pacificação?

A justiça de transição demonstrou-se como uma das melhores possibilidades de reiniciar os diálogos entre as populações, na medida em que esse instrumento jurídico visa penalizar os culpados de crimes e trabalhar um passado doloroso, cheio de ressentimentos a fim de restabelecer uma nova relação entre os grupos atingidos. No Kosovo, a justiça de transição aparece como instrumento essencial de pacificação e estabilização da sociedade, apesar das inúmeras dificuldades que o mecanismo possui para se estabelecer como meio de solução de conflitos para os cidadãos.

Em uma primeira parte, analisar-se-á a justiça de transição em um sentido geral, para, em seguida, passar ao estudo da justiça de transição no caso específico do Kosovo. A apresentação da primeira parte (1.3.3.1) fornecerá elementos conceituais para compreender melhor o estudo de caso apresentado na parte seguinte (1.3.3.2).

1.3.3.1 O instrumento jurídico da justiça de transição

A justiça de transição desenvolve-se concomitantemente à relevância conferida aos direitos humanos e à promoção da democracia no plano internacional. Mais de 60 anos se passaram após a criação das Nações Unidas, e os direitos humanos e a democratização das sociedades representam um dos assuntos mais tratados, sendo relacionados com a área econômica, social, securitária, humanitária. Os direitos humanos são um tema transversal, base para a análise de todos os outros, especialmente em razão do papel mais significativo que tem sido conferido ao indivíduo no plano externo. É nessa área que a evolução tem sido mais relevante, passando dos antagonismos e hipocrisias – durante os 30 anos de Guerra Fria – a um engajamento coletivo cada vez mais decidido, com a Conferência Mundial de Viena de 2003, que reafirmou a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos. Desde então, com mais destaque, o engajamento em favor dos direitos humanos, da

democracia e do Estado de direito encontra-se no centro do sistema, sendo constantemente evocado pelos Secretários-Gerais das Nações Unidas.²⁰⁶

No cenário internacional, a justiça de transição ocupa um espaço cada vez mais representativo, pois a ela relacionam-se muitos dos elementos que auxiliam a construir uma sociedade estável e pacífica. Vale ressaltar que a problemática das cortes de justiça, dos tribunais possuem um papel determinante na construção democrática. Um dos elementos principais dessa transição, dessa reforma é o poder judiciário: uma modernização de sua estrutura, de sua organização, do exercício desse poder, em consonância com a Constituição.²⁰⁷

A democracia relaciona-se à construção de um Estado de direito, noção que se situa no centro das relações complexas e tumultuosas entre o jurídico e o político. Assim, o poder político deve aceitar se definir e se limitar em relação ao direito. Essa é a condição para que o Estado de direito possa se concretizar e encarnar, proteger e realizar os valores fundamentais de toda sociedade democrática. Enquanto que, em um regime totalitário, o direito está subordinado à razão de Estado, um regime democrático estrutura-se sobre o direito e os respeito aos direitos humanos.²⁰⁸

Assim, o tema liga-se à promoção da democracia, assunto que se encontra no topo da agenda internacional, como prioridade para algumas potências, como os Estados Unidos, a Europa. Isso decorre principalmente da relação estreita que esse sistema político possui com o funcionamento da justiça, especialmente no que concerne a separação dos poderes. Em diversos casos de montagem de uma justiça de transição, ocorrem problemas

²⁰⁶ DECAUX, Emmanuel (Org.). **Les Nations Unies et les Droits de l'homme. Enjeux et défis d'une réforme.** Paris: Éditions Pedone, 2006, p. 5.

²⁰⁷ DEMO-DROIT. **Les systèmes judiciaires dans une période de transition.** Réunion multilatérale organisée par le Conseil de L'Europe et la Cour Suprême de l'Hongrie, Budapeste. Themis n. 3. Éditions du Conseil de l'Europe. 25-27 octobre 1995, p. 7-10.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 19-20.

quanto à percepção da divisão entre executivo e judiciário, o que pode resultar, na maioria das vezes, em barreiras a construção da justiça em Estados saídos de conflitos. No caso do Camboja, a noção de separação dos poderes era absolutamente estranha ao pensamento cambojano sobre governo, cujas bases se encontram em laços pessoais de poder entre as autoridades governamentais. Desse modo, o controle do Executivo sobre o judiciário representa um obstáculo enorme para qualquer tentativa de reformar os tribunais do país.²⁰⁹

O fato de se relacionar com a democratização das sociedades, com a estabilidade internacional, com a promoção dos direitos humanos, com a solução pacífica de conflitos faz da justiça de transição assunto de primeira importância em nível mundial, o que já indica a necessidade de que o tema seja considerado quando do estudo de uma região em conflito que receberá uma administração internacional, pois juntamente com as instituições que serão estabelecidas os mecanismos de justiça de transição fornecem suporte para que essas instituições se ajustem melhor à realidade da região.

A justiça de transição insere-se nesse contexto, sendo um dos instrumentos jurídicos para permitir a reconstrução do Estado de direito, especialmente com sua idéia de reconstrução de instituições essenciais ao trabalho do Estado. A União Européia, organização regional, possui missões no âmbito da justiça transicional, como no Kosovo, no qual ela auxilia e fiscaliza a realização de eleições, treina policiais, auxilia na montagem do sistema judiciário.

A justiça de transição insere-se no objetivo de lidar com situações de pós-conflito ou de queda de um regime repressivo. Ainda que na década de 90 vários debates sobre os méritos de persecuções criminais (*criminal prosecutions*) e comissões de verdade

²⁰⁹ URS, Tara. **Vozes do Camboja: formas locais de responsabilização por atrocidades sistemáticas** in SUR –Revista Internacional de Direitos Humanos, número 7, Ano 4, São Paulo, Rede Universitária de Direitos Humanos, <http://www.surjournal.org>, 2007, p. 59-99.

²⁰⁹ Ibid., p. 59-99.

(*truth commissions*) tenham acontecido, no final desse período percebeu-se a inadequação desses meios e sua não necessidade. Uma segunda geração de justiça de transição reafirmou então a verdade e a justiça e reconheceu que um único método não seria suficiente para auxiliar sociedades a se reconstruir depois de conflitos ou ditaduras. A idéia é a busca pela combinação de múltiplas instituições, organizadas no nível comunitário que se baseiem nas leis e nas culturas tradicionais, e também a combinação de ações internas com outras transnacionais e internacionais. Assim, os esforços de justiça de transição não podem deixar de considerar os desafios de legitimidade e poderes locais que emergem depois de intervenções militares externas ou ocupação.²¹⁰

O tema envolve vários mecanismos jurídicos que contribuem para a estabilização da sociedade pós-conflito, acalmando as rivalidades e propondo soluções de reconciliação, que normalmente incluem a criação de Comissões de Verdade, Justiça e Reconciliação – a mais conhecida é a da África do Sul, que foi presidida pelo arcebispo Desmond Tutu.²¹¹ Essas iniciativas costumam funcionar com base na concessão de anistia (total ou parcial) em troca de depoimentos e informações. Apesar do argumento moral de punir, que pode parecer meio abstrato, várias alternativas de punição podem expressar a mensagem normativa de transformação política e regra de direito (*rule of Law*), com o objetivo de promover a democracia.²¹² A justiça de transição é utilizada em vários países africanos que sofreram duras perdas com regimes ditatoriais e extremistas, como, por exemplo, na África do Sul, Uganda, Ruanda. Na Ásia, a experiência também se verifica no Camboja.

²¹⁰ MARIEZCURRENA, Janvier; ROTH-ARRIAZA, Naomi. **Transitional Justice in the Twenty-First Century. Beyond Truth versus Justice**. Cambridge University Press, 2006, p. 1-10.

²¹¹ *Ibid.*, p. 1-10.

²¹² TEITEL, Ruti G. **Transitional Justice**. Oxford University Press, 2000, p. 3-16.

A justiça de transição no meio internacional destaca-se como forma de proporcionar uma saída de crise mais estável e pacífica aos países que enfrentaram guerras civis, atrocidades humanitárias, genocídios. Os estudos de como sociedades emergem de períodos de guerra civil ou ditadura trata dos legados do passado, em direção a outro futuro. O tema conecta-se com o direito de conflitos armados e tem sido assunto de constantes debates internacionais, que envolve, principalmente, os interesses das grandes potências e dos países emergentes.

A França, por exemplo, possui longos anos de experiência no assunto, sendo o local de desenvolvimento do termo de ingerência humanitária, que já envolvia a participação de organizações não-governamentais, como os *Médecins sans Frontières*. Promotores do direito humanitário, Mario Bettati e Bernard Kouchner, percebem que há no direito de ingerência humanitária a tradução jurídica de um dever moral, resultado da evolução radical no comportamento das associações de ajuda humanitária, que levantam contra a impunidade dos governantes e a indiferença da comunidade internacional diante das violações dos direitos humanos.²¹³ Foi o desenvolvimento das necessidades do direito humanitário que impulsionou as análises sobre a justiça de transição no plano internacional.

A globalização intensificou a interdependência entre os atores internacionais, com uma interpenetração das sociedades, interação de interesses, mas, contribui, ao mesmo tempo, para uma intensificação de conflitos regionais, envolvendo questões culturais, religiosas, sociais.²¹⁴ Inicialmente, com o colapso da União Soviética e a queda do muro de Berlim, a questão da justiça de transição foi dotada de uma urgência renovada. Sociedades em várias partes do mundo – América Latina, Europa do Leste, ex-

²¹³ BETTATI, Mario. **O Direito de ingerência- mutação da ordem internacional**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996, p. 10-40.

²¹⁴ HASSNER, Pierre. **La terreur et l'empire. La violence et la paix II**. Paris: Editions du Seuil, 2003, p. 350-354.

União Soviética, África – derrubaram ditaduras militares e regimes totalitários na busca de liberdade e democracia.²¹⁵ Recentemente, observou-se uma “terceira onda” (*third wave*) de revoluções liberais na Europa, África, Ásia e América do Sul, que expandiram o escopo e a força da cultura internacional de direitos humanos, juntamente com democracia e a regra do direito, a Estados anteriormente governados pelo terror.²¹⁶

Regimes de transição, ao contrário dos predecessores autocráticos e abusivos, comprometem-se, normalmente, com direitos humanos, democracia e regra de direito. Para ser eficiente nesse comprometimento, novos Estados devem buscar justiça para as vítimas e aqueles que sofreram abusos e violências. A justiça de transição enfrenta a difícil questão: o que deve e pode ser feito para buscar justiça pelos erros do regime anterior?²¹⁷

Durante a década de 90, o cenário internacional presenciou casos de genocídio, crimes contra humanidade que requereram um posicionamento global a fim de evitar que tais tragédias viessem novamente a ocorrer. Em cada local ou região afetada foi iniciado um processo de reconstrução do Estado de forma a estabilizar o conflito e criar as condições necessárias para que a democracia fosse instituída. O caráter de justiça que se fez presente foi essencial para abrir o diálogo nas sociedades afetadas e iniciar o longo caminho para a paz. A justiça de transição possui assim uma conexão com o desenvolvimento do direito humanitário, que já é discutido há longos anos.

Treze convenções foram adotadas há 100 anos na Segunda Conferência de Paz de Haia de 1907, e um grupo dentre essas formam o conhecido “Direito de Haia”, que constituiu mais tarde o Direito de Genebra, responsável por elaborar um sistema mais

²¹⁵ TEITEL, Ruti G. **Transitional Justice**. Oxford University Press, 2000, p. 3.

²¹⁶ HUNTINGTON, Samuel. **The third wave: democratization in the late twentieth century**. Norman: University of Oklahoma Press: 1991, p. 3-35.

²¹⁷ GRAY, David Charles. **Philosophical dimensions of criminal trials in transitions to democracy: An Excuse-Centered Approach to Transitional Justice**. Northwestern University: 2004, p. 7-19.

complexo, pouco a pouco edificado: o direito internacional humanitário.²¹⁸ Esse direito internacional humanitário desenvolveu-se também simultaneamente com a emergência da sociedade civil, fato que o fortaleceu, mesmo que ainda esse ator tenha sua influência limitada na determinação dos acontecimentos internacionais.

Com a crescente presença da mídia nas relações internacionais, com a participação de associações e de organizações não-governamentais, pode-se observar uma pressão em relação à forma que um ou outro assunto será tratado. Isso ocorre em específico nas tragédias humanitárias, nas quais a justiça de transição possuirá um papel importante. Assim, a novidade na era da globalização é a faculdade de impedir²¹⁹ que alguns setores da sociedade civil em nível internacional adquiriram a fim de que os Estados respeitem os direitos humanos e assumam compromissos nesse sentido. O conceito de uma sociedade civil internacional possui a vantagem de evidenciar uma realidade. Ele a traduz na individualização de um ser coletivo, objeto de certo reconhecimento na ordem internacional e dotado de certas capacidades.²²⁰

Sua presença ganha destaque com o processo de globalização e a crescente interdependência entre os atores internacionais. Esse representa um elemento que não pode ser desconsiderado quando da análise da justiça de transição, pois esse instrumento jurídico relaciona-se às populações, às comunidades locais e às condições de pós-conflito que normalmente envolvem violações de direitos humanos, assistência humanitária, dois assuntos que costumam atrair a atenção dessa sociedade civil internacional.

A justiça de transição pode ser entendida como um grupo de medidas que as sociedades empreendem para considerar formas de lidar com legados do disseminado ou

²¹⁸ SZUREK, Sandra. **Les Conventions de la Haye de 1907: des instruments au service de relations internationales pacifiques**. n. 29. Paris: In Internationales, 2007, p. 114-120.

²¹⁹ SZUREK, Sandra; GHERARI, Habib. **L'émergence de la société civil internationale : vers une privatisation du droit international?** Paris: Éditions Pedone, 2003, p. 50-51.

²²⁰ *Ibid.*, p. 51-53.

sistemático abuso de direitos humanos, na medida em que eles se transformam em um período de conflito violento ou opressão em direção à paz, à democracia, à regra de direito e ao respeito aos direitos individuais e coletivos. Nessa transição, as sociedades devem confrontar o legado ou fardo doloroso do passado para atingir um senso de justiça holístico para todos os cidadãos, para estabelecer ou renovar confiança civil, para reconciliar as pessoas e as comunidades, além de prevenir abusos futuros. Uma variedade de abordagens da justiça de transição está disponível com intuito de ajudar sociedades feridas a começar de novo.²²¹

A questão da busca da justiça em transições não é limitada em profundidade, significado e tempo. Enquanto eventos nos últimos 50 anos trouxeram a justiça de transição ao centro do sistema internacional, o problema básico de o que um regime sucessor poderia e deveria fazer sobre as injustiças perpetradas por seus antecessores data de, ao menos, 403 BC, quando os atenienses enfrentaram os males de trinta tiranos. Sem a promessa imediata de utopia cosmopolita, existe pouca razão para pensar que as futuras gerações não irão confrontar essas decisões difíceis.²²²

Assim, com o passar dos anos e das experiências de conflitos no cenário internacional, reforçou-se a idéia de que algo poderia e deveria ser feito, não somente para parar com as atrocidades, mas também responsabilizar os culpados, apurar a verdade e auxiliar as vítimas. Ao ser entendida como uma concepção de justiça associada a períodos de mudanças políticas, que se caracterizam por respostas legais para confrontar os erros e as más condutas de regimes repressivos anteriores – definição que abre espaço para várias falhas, como a falta de uma indicação de para onde está transitando o Estado ou desequilíbrio das questões a serem tratadas, umas durando mais do que outras nessa justiça de transição, ou

²²¹ INTERNATIONAL Center for Transitional Justice, **What is Transitional Justice?**, disponível em <http://ictj.org/en/tj/>, acessado em 30 de novembro de 2008, às 8h57min.

²²² GRAY, David Charles. **Philosophical dimensions of criminal trials in transitions to democracy: An Excuse-Centered Approach to Transitional Justice**. Northwestern University: 2004, p. 7-19.

mesmo quem serão as autoridades que instituirão a transição – pode se esquecer da importância que exercem o papel da cultura, da tradição e da educação nesse processo. Isso pode levar alguns autores a preferirem o termo justiça de pós-conflito, o que também pode causar problemas, especialmente casos nos quais não se trata de um conflito entre dois ou mais facções armadas, mas repressão massiva por um governo contra sua própria população não armada. Assim, o universo da justiça de transição pode ser ampliado ou mais estreito. No primeiro caso, ele envolve simplesmente os instrumentos de sociedade para lidar com os legados de um conflito ou de violações de direitos humanos, desde mudanças nos códigos penais até nos textos de escola, da criação de memoriais, museus, datas comemorativas a polícias, reformas nos tribunais, do tratamento das desigualdades até término do conflito. O perigo de tomar uma concepção ampliada do conceito é deixá-la sem sentido, e dessa forma, sem força. O sentido estreito refere-se em dois aspectos principais de verdade e justiça, principalmente nos métodos e técnicas de persecuções e investigações criminais, comissões de verdade, programas formais de reparação e reorganização das forças de segurança.²²³

Certamente, toda a vontade de atingir os objetivos de justiça de transição esbarra em dificuldades cada vez mais complexas especialmente relacionadas à natureza do Estado. O conceito de Estado-nação e a noção de Direito têm passado por diversas transformações a partir da transnacionalização dos mercados guiada pela globalização²²⁴. Há uma exaustão paradigmática²²⁵, na qual o Estado não consegue mais impor sua vontade, pois outros atores passaram a deter poder de influência sobre suas decisões. Desse modo, o Estado perde centralidade como unidade exclusiva de gestão econômica, direção política, controle

²²³ MARIEZCURRENA, Janvier; ROTH-ARRIAZA, Naomi. **Transitional Justice in the Twenty-First Century. Beyond Truth versus Justice**. Cambridge University Press, 2006, p. 1-2.

²²⁴ FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 13.

²²⁵ KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 9 ed. São Paulo: Perspectiva, 2005, p. 117.

social e iniciativa legislativa²²⁶, sofrendo influência de organismos internacionais, não-governamentais, grupos transnacionais, facções armadas. A composição de estruturas do Estado, especialmente quando de sua reconstrução, passa pela dificuldade de ter de englobar as demandas de vários setores, em um ambiente já desgastado por conflitos.

No plano concreto da norma a ser estudada pela justiça de transição, a complexidade do cenário interfere na sua estruturação e elaboração, conferindo-lhe importantes limites. No âmbito do Direito, o impacto da globalização tem um efeito tão relevante²²⁷, que as legislações nacionais não conseguem abarcar as atuações dos atores transnacionais que tomam suas decisões independentemente dos Estados.²²⁸

Portanto, instrumentos como a regulação desenfreada por meio de leis, baseada apenas no positivismo de Kelsen, tem perdido a sua eficácia, pois além da existência e da validade das normas, é preciso que elas produzam efeitos jurídicos e, para que isso ocorra, elas devem ser um reflexo da conjuntura social, econômica, cultural e ideológica do país no qual são aplicadas. Além disso, há grande questionamento quanto à efetividade do Direito internacional público. Um dos argumentos que sustentam a motivação da falta de efetividade desse sistema é a falta de organicidade e sistematicidade, uma vez que as normas atendem a interesses díspares e assuntos diversos²²⁹, muitas vezes distantes do que espera a comunidade que está participando do processo. Em experiência no governo Cambojano, com as Câmaras Extraordinárias, percebeu-se que havia sérios obstáculos a uma reforma para promover o Estado de direito, fatores que interagem para criar a situação verificada no

²²⁶ FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 39.

²²⁷ Segundo Gustavo Tepedino “Na democracia capitalista globalizada, de pouca serventia mostram-se os refinados instrumentos de proteção dos direitos humanos, postos à disposição pelo direito público, se as políticas públicas e a atividade econômica privada escaparem aos mecanismos de controle jurídico, incrementando a exclusão social e o desrespeito à dignidade da pessoa humana”. TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

²²⁸ HABERMAS, Jürgen. **O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização**. Novos Estudos: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo, n. 43, 1995, p. 89-99.

²²⁹ DUPUY, René-Jean, 1989 apud FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 152.

judiciário: influência constante do Executivo, diferenças culturais, diversa percepção de justiça, falta de informações sobre os processos legais, sobre as normas, tipificações diferentes, desconhecimento do funcionamento do tribunal.²³⁰

No caso do Camboja, além do modo como o poder está estruturado, há outros compromissos culturais, que complicam os esforços no sentido de promover o Estado de Direito, especialmente o fato de toda a base do processo ter como base uma cultura legal ocidental. Muitas das leis e dos procedimentos não emergiram da sociedade cambojana, mas foram importados como parte de um esforço de desenvolvimento maior. Assim, a legislação não é adaptada aos indivíduos, apresenta-se, ao contrário, completamente desconhecida. Isso acompanha a idéia de que o direito deve emergir das necessidades da sociedade, e não ser imposta ou copiada de outros modelos. Esses só podem, na maioria das vezes, indicar uma direção para o desenvolvimento de instituições. Da mesma forma, o processo de justiça de transição tem de fazer parte da vida da sociedade. No caso do Camboja, o que se percebeu foi que a estrutura transicional não parecia relevante para suas vidas cotidianas (relacionado à visão de mundo). Nesse ponto, cabe uma nova contraposição com o avanço do processo da globalização que ainda esbarra em elementos locais, uma ligação cultural das comunidades locais à história que eles partilham e conhecem.²³¹

Interessante ressaltar que a atualidade do direito internacional humanitário é feita de frustrações, de êxitos e de interrogações. O futuro dependerá mais do que nunca de uma vontade política firme, aquela capaz de salvar a dignidade humana durante os conflitos armados. Essas frustrações consistem, principalmente, em violação de regras convencionais, o que pode indicar que a concentração de esforços na implementação das regras existentes, no

²³⁰ URS, Tara. **Vozes do Camboja: formas locais de responsabilização por atrocidades sistemáticas** in SUR –Revista Internacional de Direitos Humanos, número 7, Ano 4, São Paulo, Rede Universitária de Direitos Humanos, <http://www.surjournal.org>, 2007, p. 59-99.

²³¹ Ibid., p. 59-99.

desenvolvimento de mecanismos mais eficazes e na organização de meios operacionais suficientes parece ser caminho eficiente para lidar com essa problemática,²³² especialmente quando o objetivo maior é a reconstrução do Estado e a reparação das violações de direitos humanos ocorridas. Realizar a tarefa de justiça de transição é essencial para a reorganização do Estado e para seu futuro pacífico.

A internacionalização supõe uma coesão mais forte das sociedades, uma homogeneidade de seus princípios, a aceitação de uma maior densidade de regras comuns. Esse processo tende a gerar instâncias de regulação mais intrusivas e mais eficazes que os meios diplomáticos tradicionais, o que traduz o tema da governança global, que incita uma maior coerência normativa. Deve também resultar em aperfeiçoamento dos meios de aplicar e de fazer respeitar as regras comuns. No estado atual do direito internacional, esses meios dependem de cada Estado, ou seja, cabe somente a ele respeitar e fazer respeitar as regras às quais ele consentiu. A coerção possui um papel excepcional e limitado, sobretudo a coerção militar, responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No entanto, uma solidariedade mais forte só pode se sustentar sobre uma coerção mais forte. O Estado só pode manter a ordem pública e a segurança privada em seu território na medida em que ele dispõe do monopólio da força legítima.²³³

A justiça de transição pode contribuir para que esses elementos sejam reorganizados ou instituídos – caso não existissem antes – na tentativa de preparar o Estado para assumir sua posição no cenário internacional. Com o início de um novo milênio, percebe-se uma necessidade crescente de medidas de justiça de transição, especialmente em razão da onda de massivas violações de direitos humanos e de direito humanitário. Hoje a

²³² FLAUSS, Jean-François (dir). **Les nouvelles frontières du droit international humanitaire**. Collection Droit et justice 52, dirigée para Pierre Lambert. Nemesis, Bruylant, Bruxelles: 2003, p. 11-13.

²³³ SUR, Serge. **Intervention militaire et droit d'ingérence en question**, in Paul Quilès et Alexandra Novosseloff, Face aus désordres du monde, Campoamor, 2005, p. 225-250.

possibilidade de não-ação não é mais possível, desejável ou viável. Inicialmente, grupos nacionais e internacionais de direitos humanos vêem o fim da impunidade como ponto central de suas agendas e conseguem exercer certa pressão para que o assunto seja relevante em nível mundial. Muitos desses governos possuem observadores internacionais, missões, administradores, e essas pessoas normalmente pressionam para que seja dada atenção às questões de justiça de transição. A preocupação desses governos deriva, principalmente, da percepção de que os bancos internacionais e as agências de auxílio insistem na busca pela regra de direito como pré-requisito para o desenvolvimento econômico. Um dos maiores traços desse novo fenômeno é a existência simultânea de uma diversidade de mecanismos voltados à justiça de transição.²³⁴

Nesse sentido, as abordagens de justiça de transição podem ser judiciais ou não judiciais e procuram incluir amplas dimensões de justiça que podem reparar ou curar “as feridas”, além de contribuir para a reconstrução social. Têm-se assim como exemplos mais comuns de processos as Comissões de Verdade (*Truth Commissions*), perseguições penais, anistia, apuração da verdade, investigações criminais, reparações às vítimas. A justiça de transição tenta incorporar uma visão realista dos desafios enfrentados pelas sociedades emergidas de conflitos ou repressão, e uma apreciação de seus contextos únicos culturais e históricos, sem permitir que essas realidades sirvam de desculpas para a não-ação. Aqueles envolvidos no processo de transição devem ser chamados a participar do design e da implementação das políticas de justiça transicional.²³⁵

A idéia de que o ordenamento nacional poderia ser usado para buscar justiça em retrospectiva e a construção de democracias viáveis foi desenvolvida no estudo do

²³⁴MARIEZCURRENA, Janvier; ROTH-ARRIAZA, Naomi. **Transitional Justice in the Twenty-First Century. Beyond Truth versus Justice**. Cambridge University Press, 2006, p. 8-10.

²³⁵ INTERNATIONAL Center for Transitional Justice, **What is Transitional Justice?**, disponível em <http://ictj.org/en/tj/>, acessado em 30 de novembro de 2008, às 8h47min.

Professor McAdams, que enfatizou a importância da transição entre o regime novo e o velho. Nesse sentido, a democratização de regimes requer atenção aos limites políticos, éticos e legais que podem restringir a habilidade de se buscar a compensação por erros passados. Apesar de alguns países não terem outra solução, a não ser esquecer o desejo por punição em nome da sobrevivência política do regime, outros possuem meios de julgar os perpetradores dos crimes de violação de direitos humanos. Muitas vezes, os governos conseguem vencer obstáculos e fazendo uso de padrões legais nacionais e internacionais, levaram os ditadores e seus comparsas à justiça. Quando esses procedimentos judiciais são conduzidos propriamente e longe de pressões políticas partidárias, provou-se a tangibilidade de princípios guias, como igualdade, justiça e regra da lei, essenciais para a reconstrução da ordem em sociedades de pós-conflito.²³⁶

As abordagens à justiça de transição são baseadas na crença fundamental nos direitos humanos universais, além de se apoiar nos direitos humanos internacionais e no direito humanitário, na demanda de que os Estados acabem com os abusos e os investiguem, punam, reparem e previnam. Essas abordagens normalmente centralizam-se em direitos e necessidades das vítimas e suas famílias. As principais incluem os aspectos dos processos domésticos, híbridos e internacionais dos perpetradores de abusos de direitos humanos; a determinação completa da natureza dos abusos passados por meio de iniciativas de *truth-telling*, incluindo comissões nacionais e internacionais; as reparações para as vítimas de violações de direitos humanos, incluindo reparações compensatórias, restitutivas e simbólicas; reformas institucionais, com intuito de excluir aqueles agentes estatais acusados de cometer violações de direitos humanos ou envolvimento em práticas de corrupção; promoção da reconciliação dentro das comunidades divididas, incluindo o trabalho com vítimas dos

²³⁶ MCADAMS, A. James. **Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1997, p. 2-40.

mecanismos de justiça tradicional e falsa reconstrução social; construção de memoriais e museus para preservar a memória do passado; consideração dos tipos de abusos sexuais para reforçar justiça para as vítimas femininas.²³⁷

O primeiro teste para o estabelecimento real da democracia e da regra de direito (entre os princípios que deverão diferenciar o regime novo do velho) é considerar as mudanças radicais que o país enfrenta no processo de repressão à democracia, suas particularidades, suas crenças, cultura, formas de organização. A tensão entre o novo e o velho é o principal componente da justiça transicional para Kritz, especialmente porque a maneira de lidar com esse tópico pode ser a diferença entre a paz e a guerra.²³⁸

Como se percebe, o fator humano apresenta-se como essencial no estudo da justiça de transição, pois a consideração das especificidades das populações atingidas nessas áreas de conflito e crises aparece como ponto essencial para uma reconstrução bem sucedida. Os direitos humanos reconhecidos no ambiente internacional propagam as idéias a respeito das diferenças culturais, religiosas, políticas. Nesse sentido, há a necessidade de que o reconhecimento dessas diferenças possa incitar movimentos nacionalistas, especialmente se for considerado um mundo em que a globalização orienta comportamentos e relações. Ressalta-se, nesse contexto, o multiculturalismo, forma na política na qual se assume a diferença de percepções e visões de mundo.²³⁹ A exigência do reconhecimento relaciona-se ao princípio da igualdade universal, em que cada indivíduo deve ser portador de uma identidade única, de um caráter singular. Ao transportar essa idéia para uma coletividade ou grupo

²³⁷ INTERNATIONAL Center for Transitional Justice, **What is Transitionbal Justice?**, disponível em: <http://ictj.org/en/tj/>, acessado em 30 de novembro de 2008, às 8h45min.

²³⁸ KRITZ, Neil. **Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes**. 3 Volumes. Washington, DC: United States Institute for Peace Press, 1995, p. 2-19.

²³⁹ TAYLOR, C. **A política do reconhecimento** in Multiculturalismo: examinando a política do reconhecimento. Lisboa: Instituto Piaget, 1998, p. 80-145.

organizado, temos a mesma linha de análise: a necessidade do respeito às particularidades e singularidades.

Nesse sentido, um dos grandes desafios da implementação da justiça transicional relaciona-se a pacificação dos grupos internos, da população descontente. Assim, no campo da justiça de transição, ainda há outro ponto essencial a se considerar: as reações internas que obstam a consecução dos objetivos da reconstrução, que não se submetem às normas que regem o ordenamento interno. Essas podem relacionar-se a atos terroristas, grupos armados de diversas naturezas, entre outros.

Aqueles que percebem o terrorismo como um problema extralegal, que demanda respostas fora dos limites dos sistemas legais existentes, entendem a importância do tema para a análise da justiça transicional. Assim, a idéia é de que a capacidade expressiva e discursiva da lei possui sempre valor, contrariamente àqueles que pensam na suspensão da regra do direito para combater o terrorismo, seja devido a razões morais ou instrumentais, seja porque o mal confrontado encontra-se além da capacidade do direito de fazer valer a justiça. Diversas formas de mecanismos legais híbridos e tradicionais mostram potencial para obter justiça, novas normas comportamentais e dialogo entre os grupos afetados. A estrutura da justiça transicional apresenta-se útil para desafiar as amplas crenças existentes sobre os limites da lei, especialmente a legislação interna norte-americana. Muitos das inovações apresentam-se extintas na lei costumeira, ou mesmo na legislação doméstica.²⁴⁰

A justiça de transição insere-se em um cenário internacional, que se confronta com o desafio da regulamentação do direito internacional dos conflitos armados. Com o aumento das discussões sobre o direito de ingerência, cresce também a preocupação em lidar com o pós-ingerência, que envolve a transição para uma nova ordem jurídica interna,

²⁴⁰ DICKINSON, Laura apud SARAT, A.; DOUGLAS, L.; UMPHREY, M. M (eds). **The limits of law**. Stanford: Stanford University Press, 2005, p. 336.

momento em que os mecanismos de justiça de transição são essenciais para estabilizar as sociedades. Essa construção jurídica exige esforço árduo das instituições domésticas, bem como o auxílio das organizações internacionais, a fim de que o processo se concretize sem maiores sofrimentos e perdas humanas. A análise da construção jurídica no período posterior à ingerência põe em destaque questionamentos importantes no seio do direito internacional, principalmente no que diz respeito ao tratamento dos direitos humanos em situações de conflito.

Todo esse contexto da ingerência e da pós-ingerência influencia a situação de reconstrução do Estado e de instalação de uma justiça de transição. Os conflitos diversificaram-se, a natureza não é mais a mesma e a localidade tornou-se mais abrangente. Fala-se de novos conflitos internacionais, correspondendo a uma nova estrutura do espaço mundial, em que as tensões ocorrem, com mais freqüência, intra-estados. As violações de direitos humanos generalizaram-se, o que permitiu intenso desenvolvimento das normas que deveriam valer para as situações de conflitos. O direito internacional humanitário destacou-se frente a esse cenário. Tarcisio Dal Maso explica que o direito internacional dos conflitos armados relaciona-se à regulação do limite durante as hostilidades do uso de certos meios e métodos de guerra, bem como o resguardo de certos bens e o zelo humanitário com pessoas protegidas, como feridos, enfermos, prisioneiros de guerra, internados civis, populações civis, civis e suas subcategorias²⁴¹.

A utilização da justiça de transição no direito dos conflitos armados é fundamental para pensar na organização da estrutura interna das sociedades saídas de situação de conflitos. O direito apresenta-se como forma de manifestação da vida em sociedade, inserida em um determinado sistema jurídico, que deve fazer prevalecer as normas. A

²⁴¹ JARDIM, Tarcisio Dal Maso. **O Brasil e o direito internacional dos conflitos armados, Tomo I**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006, p. 19.

sociedade daí originária nasce das relações recíprocas entre os indivíduos, em que o Estado aparece como coordenador e orientador dessas relações. No domínio internacional, ocorre fenômeno idêntico. O direito internacional corresponde a uma determinada sociedade internacional, meio onde surge o ordenamento jurídico internacional ²⁴².

Esse ordenamento, entretanto, carece de alguns elementos presentes na ordem doméstica, mas que externamente esbarram no fato do sistema ser constituída de Estados soberanos, que não se sentem à vontade com a idéia de um governo supranacional ou qualquer outra amarra que o impeça de perseguir seus objetivos. As cessões estão sempre relacionadas a algum interesse ou alguma perspectiva de vantagem. Esse ponto é fundamental para a análise da justiça de transição.

Quase como resultado da necessidade de evitar conflitos quando das relações internacionais, há um esforço por parte dos Estados no sentido de cooperar no âmbito de segurança internacional e de normatização. Um novo ordenamento organizou-se no cenário internacional, convocando os atores para trabalhar em conjunto à procura de novos mecanismos que pudessem evitar conflitos como os ocorridos anteriormente. Da mesma forma, a recuperação das regiões e dos países em conflito tornou-se um significativo desafio.

Daí a idéia da justiça de transição, estudos na área do processo de transição frente a uma nova organização política ou recomposição da ordem que foi desestruturada. Os mecanismos de justiça transicional em sociedades pós-conflito auxiliam na recuperação das instituições e contribuem para o renascimento da região ou do país, especialmente porque ingerências desarranjam toda a organização do Estado, confronta elementos da soberania com necessidades de regulação interna de solução de crises.

²⁴²ALBUQUERQUE, C. D. M. **Curso de direito internacional público**. 12ª edição, revista e ampliada, volume I, 2000. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 6-30.

Na justiça de transição, os tribunais de guerra e as comissões formadas para discutir diversos temas (investigação, punição, reconciliação) podem ajudar as sociedades a se reajustarem após as atrocidades da guerra, bem como combater a cultura da violência. A responsabilização daqueles que cometem os abusos, apesar de tema complexo, facilita a passagem de uma cultura de impunidade para uma cultura em que existe o estado de direito, na busca de melhorar a percepção de segurança dos cidadãos. No que concerne à cooperação na área de justiça de transição, há a percepção de que acordos de paz são instrumentos eficientes para auxiliar na transição de conflitos para um ordenamento institucional. A relevância desses acordos quando da tentativa de reconstruir sociedades saídas de conflitos interestatais, como evidenciou as situações no Kosovo, Afeganistão e Iraque. Nesses casos, o uso interestatal da força conduziu ao envolvimento internacional na reconstrução do Estado. Esse projeto em sociedades pós-conflito tem demandado um conjunto de acordos entre grupos em conflito por um processo de elaboração da constituição como um acordo negociado. Isso destaca a importância de que todos os grupos envolvidos sejam chamados a negociar a nova sociedade.²⁴³

A cooperação para a paz redesenha as relações no plano internacional. A percepção do auxílio, do trabalho conjunto apresenta características significativas quando do estudo da intervenção e das possibilidades de reconstrução de um ordenamento jurídico no período posterior a essa ação. Atores internacionais quando trabalham em conjunto criam laços de confiança, e, no caso de conflito, nasce a percepção de que atuar significa passo essencial para manutenção da segurança e da paz coletiva.

Há aspectos que a cooperação torna possível, como a progressiva interdependência, característica recente da sociedade humana. Os saltos tecnológicos,

²⁴³ BELL, Christine. **Peace Agreements: their nature and legal states**. The American Journal of International Law, Vol. 100, April, 2006, p. 1-10.

especialmente os realizados no campo das telecomunicações, acarretam a aproximação as regiões centrais e as periféricas, o planalto e a planície, o moderno e o tradicional. Essa aproximação evidencia os contrastes e sublinha iniquidades, as quais têm elevado os focos de conflitos dentro de países e entre eles. Uma vez que se pense em respeitar e preservar a diversidade cultural, torna-se necessário conciliar a competição entre nações por iniciativas de cooperação, que são imprescindíveis para enfrentar ameaças ao equilíbrio dinâmico da civilização e desta com o seu meio ambiente.²⁴⁴

O mundo hoje se configura pela transversalidade e translocalidade. A primeira refere-se à idéia de que as relações não se limitam mais a escala territorial, elas são globais e se remetem a humanidade como um todo. A segunda refere-se ao nível de identificação dos povos, o que permite que o lugar de referência dos indivíduos seja o mundo, ultrapassa o território. Esse novo sentimento de identificação global será responsável por estruturar comportamentos.²⁴⁵

A ação ocorre em vários campos, em vários níveis, não mais restrita a espaços limitados. Nesse sentido, os indivíduos pertencem a vários espaços e a nenhum território. O que ocorre é uma desterritorialização, uma nova forma de comunicação social, uma lógica de trocas que ignora fronteiras. Nesse contexto, a identidade é construída frente a uma humanidade universal e, simultaneamente, à construção da identidade um novo problema surge: como reconstruir um país, que foi gerido por forças internacionais e que, pós-ingêrência, precisa começar a caminhar por conta própria, sem que sofra ainda mais as consequências de ter tido toda sua organização destruída pela intervenção? A justiça

²⁴⁴ MARCOVITCH, J. **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**, Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 1994, p.6-20.

²⁴⁵ BADIE, B. Palestra proferida na Universidade Science Po, dia 16 de outubro de 2006.

transicional é tema que vem se especializando em tratar do assunto, oferecendo soluções e análises bem elaboradas.

Parte-se da premissa de que a justiça de transição deve refletir as características particulares de cada sociedade, e os mecanismos devem adaptar-se às situações de cada população, a fim de que os objetivos sejam realmente atingidos. Pode ser que faltem instrumentos no Direito Internacional Público para fornecer uma solução adequada aos casos em que a justiça de transição é necessária. O que se percebe, porém é que uma combinação de elementos e soluções pode contribuir para que as sociedades consigam construir um novo caminho para a paz. Não há um modelo único para o desenvolvimento e reconstrução dos Estados que enfrentaram situações de guerra civil, de regimes repressivos, de interferência, mas que o diálogo com as populações locais, o conhecimento da cultura, dos hábitos pode demonstrar várias formas de tornar eficiente a justiça de transição. Com a análise dos possíveis mecanismos jurídicos que nos fornece a justiça de transição, poder-se-á construir novos cenários de auxílio às sociedades que necessitam dessa solução.

Os elementos mencionados sobre a caracterização da justiça de transição servirão para, na parte seguinte, estudar o caso específico da justiça de transição no Kosovo, suas particularidades e a função que esse instrumento jurídico possui na MINUK, na preparação de uma estrutura para o Kosovo, trabalhando sobre as bases da pacificação social.

1.3.3.2 A justiça de transição no Kosovo

A justiça de transição deve representar um instrumento jurídico de reconstrução de Estado em situação de pós-conflito ou transições de regimes. O estudo de como as sociedades podem se reorganizar depois de situações de conflito representa como já foi mencionado, um dos assuntos mais complexos da atualidade. O Estado, com seus

componentes de território, população e governo, confrontam-se a situações de reconstrução de sociedades destruídas após conflitos.

Nesse contexto, o direito representa um dos instrumentos mais importantes para auxiliar a reconstrução dos quadros social, política, econômica de suas populações. Com a justiça de transição, os objetivos são de recompor poderes importantes do ordenamento interno de um Estado a fim de estabilizar a região ou o país. A busca por uma transição pacífica indica um dos objetivos fundamentais do tratamento do assunto. Assim, em razão dessa relação direta com a estabilidade, a paz e a defesa dos direitos humanos, a justiça de transição adquire papel essencial nas discussões de reconstrução do Estado no mundo contemporâneo.

A democracia relaciona-se à construção de um Estado de direito, noção que está no centro das relações complexas e turbulentas entre jurídico e político. O caso do Kosovo reflete de forma significativa essa oposição e esse conflito, em que o poder político deve aceitar se definir e se limitar em relação ao direito. Isso é a condição para que o Estado de direito possa tornar-se concreto e proteger os valores fundamentais de toda a sociedade democrática. Enquanto que, em um regime totalitário, o direito subordina-se à razão do Estado, em um regime democrático, o direito estrutura-se sobre o direito e o respeito aos direitos humanos.²⁴⁶

Os desafios da legitimidade e dos poderes locais não podem ser ignorados quando da análise da justiça de transição no Kosovo. A preocupação em englobar isso na prática do cotidiano do Kosovo define os pontos principais de atuação da justiça de transição.

Essa justiça ocupa uma parte significativa das problemáticas no Kosovo, principalmente em razão de sua utilização como forma de integrar sérvios e albaneses.

²⁴⁶ MARCOVITCH, J. **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**, Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 1994, p. 19-20.

Entretanto, a utilização desse instrumento jurídico parece missão árdua, pois já há, inicialmente, a dificuldade de integrar esses dois grupos a esse sistema. A montagem de um sistema judiciário eficaz representa desafios significativos à comunidade internacional na região do Kosovo, pois falta toda a estrutura da ordem jurídica, começando pelas dificuldades de saber quais leis se aplicam nesse território. Assim, a área judiciária apresenta vários problemas para se desenvolver e atingir um nível aceitável, capaz de assegurar a segurança da população Kosovar.

Dessa forma, o mau funcionamento da justiça de transição soma-se à tolerância culpável da MINUK e de seu chefe em relação a certos eleitos Kosovares albaneses atores de declarações provocadoras sobre os sérvios da província. Os responsáveis pelas instituições provisórias (Assembléia) são acusados de desprezar as proposições, mesmo os direitos dos sérvios eleitos: não respeitando as regras de procedimento, recusando examinar suas emendas, não respeitando o tempo de exposição das partes. O Kosovo é um pequeno Estado onde a maioria da população se conhece. Como compreender e aceitar a idéia de que os culpados continuem livres enquanto que eles são conhecidos pela administração internacional? Isso é difícil de explicar à população e causa obstáculos ao funcionamento do sistema judiciário.

Depois da retirada das forças da ex-Iugoslávia e da Sérvia, o Kosovo ficou em um vácuo de direito e de ordem. Uma das primeiras ações do RSSG em 1999 foi de estabelecer as leis aplicáveis ao Kosovo que vinha de quatro fontes: a lei iugoslava, a lei sérvia, a lei Kosovar e a lei internacional.²⁴⁷ O sistema de tribunais no Kosovo retira sua competência das regulações da MINUK, autoridade vinda do capítulo VII e da Resolução 1244 de 1999 do Conselho de Segurança. O sistema de tribunais no Kosovo é único, pois não

²⁴⁷ ROMANO, Cesare; NOLLKAEMPER, André; KLEFFNER, Jann. **Internationalized criminal courts and tribunals. Sierra Leone, East Timor, Kosovo and Cambodia**. New York: Oxford University Press, 2004, p. 42-43.

há um tribunal ou um painel fixo internacionalizado. Esse sistema é também diferente, uma vez que não há um mandato que permite a aplicação direta da lei penal internacional (os tribunais do Kosovo aplicam a lei penal internacional por meio da legislação preexistente). Além disso, havia o receio de que a competência dos tribunais pudesse sobrepor a do tribunal penal internacional criado pelo Conselho de Segurança (Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia).²⁴⁸

A justiça no Kosovo é ainda deficitária em vários assuntos, como a proteção de testemunhas, área que ainda há muito a se fazer, especialmente para protegê-las contra a intimidação. A Equipe Especial da MINUK encarregada das questões relativas à proteção de testemunhas criada em 2007 deve apresentar um relatório com recomendações e um texto de um projeto de lei sobre o assunto. Acrescenta-se ainda o problema da falta de recursos financeiros para o sistema judiciário. Essa insuficiência de recursos complica a gestão de recursos humanos nos tribunais, principalmente no nível do aparelho judiciário. Um terceiro pedido será que o governo facilite o procedimento da transferência das responsabilidades para as pessoas ditas como desaparecidas e das análises científicas, em particular com a criação de um organismo unificado que assumirá as funções correspondentes sob a tutela do Ministério da Justiça.²⁴⁹

O fato de buscar um sistema de justiça mais eficaz relaciona-se à questão da descentralização, assunto essencial para a organização da região. Kosovo está dividido administrativamente em trinta municipalidades, muito amplas, cada uma delas reagrupando numerosas pequenas vilas dispersas e independentes umas das outras. Com exceção de três municipalidades do Norte de Ibar, com maioria sérvia, os “enclaves” sérvios disseminam-se

²⁴⁸ROMANO, Cesare; NOLLKAEMPER, André; KLEFFNER, Jann. **Internationalized criminal courts and tribunals. Sierra Leone, East Timor, Kosovo and Cambodia**. New York: Oxford University Press, 2004, p. 41.

²⁴⁹RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/211 de 28 março 2008.

pelas municipalidades onde a gestão é mais problemática do que em nível de escala central. Nos planos jurídico e político, as autoridades sérvias propuseram, como resposta às rebeliões de 2004, um plano de “descentralização”, termo preferido ao de canonização, que equivale a uma autonomia na autonomia. Os albaneses vêem a descentralização como uma fonte de diminuição suplementar de competências do poder central e os sérvios a vêem como um meio de preservar uma existência autônoma e mais certa para os correligionários. A comunidade internacional, por seu lado, apóia fortemente o princípio como um dos meios de responder à preocupação securitária da comunidade sérvia frente ao fracasso da multietnicidade.²⁵⁰

A justiça de transição aponta em sua natureza os limites da administração internacional montada pela ONU, e mesmo os limites da KFOR de conseguir estabilizar definitivamente a região. Assim, analisar-se-á esses limites, pontos fundamentais para o entendimento da situação atual do Kosovo e a pretensão de seu governo de se tornar independente. Esses limites são parte integrante da análise dessa presença internacional na região e também das missões de reconstrução do Estado.

1.4 As dificuldades do statebuilding: alguns limites da KFOR e da MINUK

Reconstruir um Estado é uma missão complexa no sistema internacional, principalmente em razão das particularidades que o compõem nos níveis social, econômico, político e cultural. Essa parte tratará, inicialmente, de aspectos gerais no quadro de atuação da administração internacional no Kosovo (parte 1.4.1) para depois trabalhar os limites da MINUK e da KFOR (parte 1.4.2)

1.4.1 Certos aspectos introdutórios no âmbito da atuação da administração internacional no Kosovo

²⁵⁰ BOULAUD, Didier; POIRIER, Jean-Marie (Sénateurs). **Serbie, Monténégro, Kosovo, ensemble ou séparés vers l'Union européenne? Les rapports du Sénat**. Commission des Affaires étrangères et de la Défense. N. 316, Paris: 2003-2004, p. 15-19.

A resolução 1244 previu a organização na província de uma presença internacional de segurança, encarregada de estabelecer e de preservar um ambiente seguro, de controlar a implementação do acordo técnico militar que garantia a retirada das forças armadas e da polícia sérvia, além do desarmamento do ELK, com a finalidade de auxiliar a MINUK em certas funções civis e de reconstrução, na espera da transferência progressiva do comando para a MINUK. Essa presença de segurança foi preenchida pela KFOR, no âmbito do mandato das Nações Unidas. A força de manutenção da paz da OTAN encontra-se no Kosovo desde junho de 1999.

Com a declaração de independência do Kosovo, numerosas questões sobre a continuidade da MINUK e da KFOR no Kosovo foram elaboradas. No relatório transmitido ao Conselho de Segurança, o Secretário-Geral da ONU reafirmou que, na espera de uma opinião do Conselho de Segurança, ele considerava que a resolução 1244 (1999) continuava em vigor e constituía o quadro jurídico do exercício do mandato da MINUK, a qual continuaria a executar sua missão de acordo com a evolução da situação.²⁵¹ Da mesma forma, a KFOR seguiu a mesma orientação e deve manter sua presença no Kosovo no âmbito da resolução 1244. Na situação criada, uma só coisa parece certa, a segurança do território permanecerá competência das forças da OTAN, com a KFOR. O controle das fronteiras e das alfândegas deveria ser prioritariamente garantido pela polícia local das Nações Unidas e a KFOR.²⁵²

Isso mostra que a administração internacional continuará a ter um papel significativo no Kosovo, mesmo com a independência, principalmente porque não se pode dispensar essa presença. Mesmo se a administração internacional produziu efeitos positivos

²⁵¹ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de administração interina das Nações Unidas do Kosovo. S/2008/211 de 28 março 2008, p. 2.

²⁵² DÉRENS, Jean-Arnault. **Kosovo: l'indépendance, et après?**. Paris: Le Monde diplomatique, janvier 2008, p. 1-3.

no Kosovo, a região continua ainda muito dependente das instituições internacionais, e não há um Estado pronto para que possa continuar sozinho. Na verdade, a situação existente antes da independência não mudou, com exceção das problemáticas com os sérvios e as divergências provocadas entre os atores da comunidade internacional. Poder-se-ia dizer que a independência do Kosovo será somente formal: no dia seguinte à proclamação, poucas coisas mudaram. Os albaneses obtiveram a satisfação simbólica da reivindicação que os une depois de muitos anos, mas, por quanto tempo eles se contentarão com uma independência simbólica?²⁵³

1.4.2 Os limites da MINUK e da KFOR

Para melhor compreender a incapacidade do Kosovo de se manter como Estado independente deve-se ressaltar os limites das forças principais atuando no local: a MINUK e a KFOR. Essa tarefa pode ser feita por uma análise dos trabalhos dessas instituições. A idéia é indicar quais foram os principais obstáculos ao desenvolvimento do trabalho dessas forças para melhor compreender suas condições atuais. Inicialmente, deve-se enfatizar que os limites dessas instituições se inserem no âmbito das dificuldades das missões de *statebuilding* em geral, que são, sobretudo, a interação com a população local, a aquisição de confiança dos locais no trabalho de securitização da região, o respeito aos hábitos locais, a estabilização e a pacificação das hostilidades antigas mantendo a neutralidade.

Desde 1999, a MINUK e a KFOR tentaram trabalhar juntas ligando os campos civis e militares, mas a combinação entre essas duas forças não foi muito evidente. Tentou-se elaborar ações conjuntas, mas a integração entre a administração internacional e as forças de segurança não atingiram os resultados esperados. A falta de interação pôde ser

²⁵³ DÉRENS, Jean-Arnault. **Kosovo: l'indépendance, et après?**. Paris: Le Monde diplomatique, janvier 2008, p. 1-3.

percebida durante as rebeliões de 2004, que indicaram a fragilidade da mobilização das forças de segurança no território Kosovar e a dificuldade delas de agir na parte onde os sérvios são a maioria. Deve-se compreender que os sérvios se sentem ligados a Belgrado, aceitando somente ordens da administração internacional porque Belgrado concordou com o *status* provisório da província, ou seja, um território sob comando internacional.

Pelo lado da OTAN, tem-se a percepção de que a heterogeneidade dos organismos internacionais e a multiplicidade das instituições causam graves problemas de coordenação. A articulação entre a MINUK e a KFOR acrescenta também uma camada de complexidade suplementar. As hesitações ligadas à questão das normas e à maneira de avaliar os avanços para colocá-las em prática revelam deficiências no nível da fase de planificação e do fracasso de garantir a continuidade dos esforços internacionais. Os eventos de março de 2004 foram largamente interpretados como a incapacidade da comunidade internacional de evitar a violência interétnica e reagir a ela. Esses problemas e outros ainda ensombram o balanço da comunidade internacional, deteriorando sua credibilidade em relação à população local.²⁵⁴

Depois do engajamento sem precedente da comunidade internacional e da forte implicação das instituições provisórias dos Kosovares nos esforços de reconstrução muito foi realizado no Kosovo desde 1999, mas numerosas questões e múltiplos problemas continuam sem respostas.²⁵⁵

A incerteza ligada ao futuro do Kosovo parece atrapalhar os esforços de reconstrução e impedir a total reconciliação entre as comunidades do Kosovo. Os sérvios e os albaneses do Kosovo vivem lado a lado sem realmente integrar-se, em uma atmosfera que

²⁵⁴ NATO website, **NATO in Kosovo**, disponível em: <http://www.nato.int/issues/kosovo/index.html>, acessado em 9 de maio de 2008, 11h07min.

²⁵⁵ NATO website, **NATO in Kosovo**, disponível em: <http://www.nato.int/issues/kosovo/index.html>, acessado em 9 de maio de 2008, 11h17min.

permanece marcada pela desconfiança. A idéia de que a declaração unilateral de independência iria solucionar as tensões e calar as divergências, além de acalmar os ânimos não se confirmou. As interrogações permaneceram e foram intensificadas pelo desacordo da comunidade internacional em relação ao tema, bem como com a ausência mais expressiva da ONU em tratar a questão.

Com as tensas negociações entre as partes, desde fim 2007, os Ministros das Relações Exteriores dos países da OTAN decidiram que a KFOR ficaria no Kosovo, com base nos dizeres da resolução 1244 do Conselho de Segurança, documento que expressa também o vínculo do Kosovo com a Sérvia. Tal paradoxo deve ser enfatizado para que se perceba a complexidade legal da situação. Nesse contexto, porém, esses ministros reafirmaram o engajamento em manter o nível atual – sem novas restrições – das contribuições dos países à KFOR (em forma de forças, principalmente). A OTAN, com a KFOR, reafirmou sua idéia de continuar a cooperar estreitamente com a população do Kosovo, as Nações Unidas, a União Européia e outros atores internacionais na busca de um Kosovo estável, democrático, multiétnico e pacífico.²⁵⁶

No início, a OTAN tinha como missão desestimular a retomada das hostilidades e evitar que as forças iugoslavas e sérvias ameaçassem de novo o Kosovo, estabelecer um ambiente seguro e garantir a segurança da população e a manutenção da ordem, desmilitarizar o Exército de Libertação do Kosovo, apoiar a ação humanitária internacional, coordenar suas atividades com a presença civil internacional e apoiá-la também. Hoje, a KFOR continua a contribuir para a manutenção de um ambiente seguro no Kosovo, para o benefício de todos os cidadãos, não importa qual seja a origem étnica. A KFOR teve também por tarefa um auxílio ao retorno dos grupos e à reinstalação das pessoas deslocadas e

²⁵⁶ NATO website, **NATO in Kosovo**, disponível em: <http://www.nato.int/issues/kosovo/index.html>, acessado em 9 de maio de 2008, 11h15min.

dos refugiados, à reconstrução e à retirada de minas, à assistência médica, à segurança e à manutenção da ordem, à proteção das minorias étnicas, à proteção do patrimônio, à segurança das fronteiras, à interdição dos tráficos de armas transfronteiriças, à organização no nível do Kosovo de um programa de anistia relacionado às armas, às munições e aos explosivos, à destruição de armas e ao apoio à criação de instituições civis. Auxiliará também na manutenção da ordem pública, na estruturação de um sistema judiciário e penal, no desenrolar do processo eleitoral e em outros aspectos da vida política, social e econômica da província. A KFOR continua a privilegiar a proteção das minorias: ela organiza regularmente patrulhas nas proximidades dos enclaves minoritários, instala pontos de controle, assegura a escolta de grupos minoritários, protege os locais que pertencem ao patrimônio, tais como monastérios, organiza distribuição de alimentos, de roupas e de materiais escolares.²⁵⁷

A KFOR era, inicialmente, composta de mais ou menos 50.000 homens vindos dos países membros da OTAN, de países parceiros (até 2003, a Rússia) e de países não pertencentes à Aliança. Com a melhora da situação securitária, os efetivos da KFOR foram progressivamente reduzidos até o nível atual, mais ou menos 16.000 homens. A Força do Kosovo foi reorganizada em cinco Forças Tarefas (*Task Forces*) regionais, que se inserem em uma rede de comando unificado sob a autoridade da KFOR.²⁵⁸ A KFOR deve ajudar na melhora e, sobretudo, na formação, do Serviço de Polícia do Kosovo (SPK).

Esse serviço atingiu relativo nível de êxito e, segundo os relatórios da Comissão Europeia, o SPK desfruta de um bom nível de confiança no seio das comunidades. O Relatório de acompanhamento da Comissão Europeia de 2006 concluiu que, durante esse ano, “o Serviço de Polícia do Kosovo continuou a realizar avanços satisfatórios na direção de

²⁵⁷ NATO website, **NATO in Kosovo**, disponível em: <http://www.nato.int/issues/kosovo/index.html>, acessado em 9 de maio de 2008, 12h14min.

²⁵⁸ NATO website, **NATO in Kosovo**, disponível em: <http://www.nato.int/issues/kosovo/index.html>, acessado em 9 de maio de 2008, acessado em 9 de maio de 2008, 12h17min.

tornar-se uma força policial credível e profissional”. Houve transferência de responsabilidades para essa força nas áreas de operações de polícia, compreendendo o controle das rebeliões, enquanto que a polícia internacional se restringiria a um papel de vigilância. O SPK assume, assim, o comando de 33 postos de Police e cinco quartéis gerais regionais de polícia em um total de seis no Kosovo, enquanto que o QG de Mitrovica continua sobre controle internacional. As unidades de crime de guerra e de proteção de testemunhas continuam igualmente sobre a responsabilidade da MINUK. O SPK constitui uma das instituições mais multiétnicas, pois as minorias representam 16% dessa força de 7.215 homens, os sérvios representam 10% sozinhos. Patrulhas mistas são organizadas nas zonas onde coabitam diferentes grupos étnicos.²⁵⁹

O problema é que os sérvios trabalhavam nessa instituição quando o Kosovo estava sobre controle internacional. Com a declaração unilateral de independência, os sérvios pararam de trabalhar para as instituições que poderiam tornar-se autônomas da administração internacional. O relatório da ONU explica que após a declaração de independência, os sérvios do Kosovo, apoiados pelas autoridades sérvias, estenderam o boicote das instituições do Kosovo ao Serviço da alfândega da MINUK, ao SPK, à administração penitenciária, ao aparelho judiciário, à administração municipal e às ferrovias da MINUK, mesmo se a extensão do boicote não acontece de maneira uniforme.²⁶⁰

Ainda na área de segurança, o Corpo de Proteção do Kosovo (CPK) conheceu também uma transformação significativa, mesmo que seu *status* continue ainda um pouco ambíguo e com futuro papel incerto. O CPK foi criado como um subproduto do Exército de Libertação do Kosovo (ELK) e continua a contar com uma parte importante dos

²⁵⁹ NATO Parliamentary Assembly, **Formerly North Atlantic Assembly**, disponível em: <http://www.nato-pa.int/> acessado em 10 de maio de 2008, 15h39min.

²⁶⁰ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/211 de 28 março 2008.

antigos combatentes. Foi destinado a tornar-se uma força de proteção civil ou para as situações de urgência civil. Seu mandato incluía a ajuda à reconstrução das infra-estruturas, a reação às catástrofes, as operações de busca e salvamento, ao fornecimento de uma capacidade de auxílio humanitário às zonas isoladas e a contribuição de uma assistência à MINUK e a KFOR em caso de necessidade. O CPK não estava autorizado a trabalhar em tarefas de defesa, de controle de rebeliões ou de manutenção da ordem. Apesar do início difícil, o CPK evoluiu lentamente para uma organização profissional, eficaz e disciplinado composto de 3.000 homens. O CPK continua, entretanto, largamente considerado como o sucessor do ELK, o que se traduz por uma grande popularidade com os albaneses do Kosovo e uma desconfiança generalizada entre os sérvios da província. Como os outros, ele padece com a falta de transparência sobre seu papel e evolução futura. Numerosos oficiais do CPK e dos albaneses do Kosovo esperavam que ele formasse a base de um futuro exército do Kosovo. Entretanto, a proposição de Ahtisaari consistia em reclamar a dissolução do CPK e o estabelecimento de uma Força de segurança do Kosovo separada.²⁶¹

A história mostra que as tentativas de montagem de administração internacional em territórios de pós-conflito são complexas e representam freqüentemente um desafio para toda a comunidade internacional. No mundo atual, as distâncias diminuíram, a interação entre interesses e estratégias é inviável, a interpenetração dos povos é uma constante. Esse cenário auxilia a entender as dificuldades das operações organizadas pelas Nações Unidas. A idéia é que a região possui, há muito tempo, uma organização própria que condiciona as relações sociais, econômicas, culturais, de poder, traços que, normalmente, não são considerados durante a decisão de estruturar uma administração internacional. A

²⁶¹ NATO Parliamentary Assembly, **Formerly North Atlantic Assembly**, disponível em: <http://www.nato-pa.int/> acessado em 10 de maio de 2008, às 16h20min.

implantação de modelos tende a terminar em desastre e pode até estimular conflitos em vez de acalmá-los.

As administrações de reconstrução de Estado na Bósnia, Kosovo, Afeganistão e Iraque iniciaram como instrumentos temporários visando possibilitar a transição do conflito à paz e à estabilidade. Uma condição característica de várias dessas administrações foi a reticência do corpo administrativo de anular suas competências e transferi-las posteriormente. As administrações na Bósnia e no Kosovo, mais especificamente, apresentaram uma expressiva reticência em transmitir seus poderes aos líderes locais. Elas tendem a legitimar a manutenção de suas competências principais com a desculpa de que as sociedades continuam incapazes de se governar. Entretanto, essa idéia pode somente indicar que essa característica do processo de *statebuilding* advém mais de dinâmicas do interior das sociedades ocidentais do que do Estado “beneficiário”. *Statebuilding* significa um meio pelo qual o Ocidente exporta internacionalmente uma imagem e confirma também sua imagem em seu território. Então, o êxito ou o fracasso de uma administração tem um impacto significativo na competência e utilidade percebidas no sistema ocidental. A necessidade de criar democracias pluralistas é perceptível na vontade de criar comunidades políticas na Bósnia e no Kosovo, que refletem uma visão idealizada dos Estados ocidentais, o que, na verdade, em sua existência e em uma construção normativa, é discutível. Assim, a vontade de criar uma sociedade e uma comunidade política particulares advém de uma visão irreal da sociedade ocidental e da necessidade de projetar internacionalmente uma capacidade. Nesse contexto, é improvável que a reconstrução do Kosovo e da Bósnia satisfaça os objetivos normativos

estabelecidos e, mais importante, preencha um exercício na constituição própria (*self-constitution*) do Ocidente.²⁶²

As administrações internacionais confrontam-se à definição de qual organização deve ser seguida para que a sociedade seja a mais próxima possível daquilo que a população conhece como sociedade. Normalmente, esse aspecto é esquecido e as tentativas centralizam-se, sobretudo, na transferência de modelos prontos e que estão longe dos hábitos e da cultura local. Isso inclui também a parte militar que deve se integrar às condições locais. Requer-se um *savoir-faire* que interaja com as populações e que não isole as forças militares de todas as outras instâncias da administração internacional, o que poderia indicar mais uma intervenção do que um auxílio à reconstrução.

No caso do Kosovo, a parte militar contava com quatro brigadas multinacionais, com cerca de trinta nações da OTAN e não-OTAN, que também contribuíram a essa força. Como primeira dificuldade, essas forças foram frequentemente confrontadas com a tentação recorrente de numerosos países contribuidores de reduzir seus engajamentos financeiros ou, ao menos, de não aumentá-los, mesmo quando as rebeliões de 2004 demonstraram que a situação estava longe de ser estabilizada. Além disso, há uma permanente idéia de dessectorização das forças que prevê a substituição progressiva das brigadas pelas Forças Tarefas (*Task Forces*), mais móveis e numerosas, que contariam com um Estado-Maior tático, com base nas regiões.²⁶³

Entre esses problemas, deve-se também acrescentar aos limites financeiros as dificuldades de informações sobre os indivíduos no seio de uma sociedade albanesa, por

²⁶² HEDIR, Aidan. **Reaffirming the Self Abroad: State-Building, Failed States and the West**. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008 <Not Available>. 2008-05-06, disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p251785_index.html.

²⁶³ BOULAUD, Didier ; POIRIER, Jean-Marie (Sénateurs). **Sérbie, Monténégro, Kosovo, ensemble ou séparés vers l'Union européenne? Les rapports du Sénat**. Commission des Affaires étrangères et de la Défense. N. 316, Paris: 2003-2004, p. 15-19.

tradição, muito fechada e onde a língua constitui um obstáculo suplementar. Isso significa que o compartilhamento de informações não está ainda nos costumes, nos usos e nas práticas dessa sociedade, na qual o isolamento parece comportamento mais freqüente. A multinacionalidade crescente de tais operações não conduz, porém, à mutualização das capacidades logísticas e de apoio.²⁶⁴

Nesse contexto, no mais, não se pode deixar de questionar a capacidade da OTAN de responder às numerosas solicitações a que essa instituição é objeto pelo mundo: as missões que ela conduz nos Bálcãs, no Afeganistão, conjugadas aos engajamentos substanciais de certos de seus membros nacionalmente, tendem a gerar conseqüências em seu trabalho no Kosovo. Normalmente, com a declaração de independência, a OTAN deve continuar com algumas funções antigas, como a organização da força de polícia do Kosovo, e outras novas, como a formação de um pequeno exército e a promoção das condições necessárias para a implantação de um Ministério da Defesa.

Ainda na área militar, poder-se-ia enfatizar as disparidades das regras de engajamento das unidades nacionais presentes na KFOR. Isso significa que o poder de reação da KFOR pode ter sido afetado pela disparidade das regras de engajamento das diferentes unidades nacionais, pois essas resultam de diferentes códigos de procedimento. Essas restrições nacionais podem afetar a movimentação das unidades *in loco*. O problema é que a adaptação das forças militares a esses tipos de missões – que evoluem, simultaneamente, entre o controle das multidões e a manutenção da ordem à ação de combate propriamente dita – pode ser complicada e influenciar na eficácia do trabalho, com uma tendência a ignorar a cultura e as tradições locais.

²⁶⁴ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/211 de 28 de março de 2008.

Os limites da MINUK não se afastam muito daqueles enfrentados pela KFOR, mas eles são mais ligados à implementação e ao funcionamento das instituições internacionais organizadas por essa administração internacional. A ação da MINUK, depois de 1999, permitiu ao Kosovo se tornar mais autônomo em algumas áreas: eleições, estabelecimento de algumas instituições, uma relativa “Kosovarização” da polícia. Entretanto, o objetivo central de uma coexistência interétnica não foi atingido, e a participação sérvia nas instituições continua negligenciada. Além disso, a retomada econômica continua problemática. No que concerne a situação das minorias, o processo de retorno dos sérvios deslocados tinha permitido, em 2003, um número de retorno superior aos de partida, mas as regras para acolher os que querem voltar não são claras e falta ainda coordenação entre os diferentes níveis de governo e da administração internacional para tratar a questão.

Outra dificuldade da MINUK é a cooperação MINUK – governo autônomo, que é marcado por diversos elementos de discórdia, tais como o princípio dos poderes transferidos – poderes reservados. Essa se apresenta como uma primeira fonte de tensões entre a organização internacional e as instituições provisórias, principalmente na área de conflito das competências sobre privatizações, segurança, justiça. No mais, existem várias acusações de corrupção, de irregularidades no governo – o que estimula a idéia de que a sociedade Kosovar não é ainda madura para o exercício de uma responsabilidade ampliada na província. Certamente, a declaração de independência do Kosovo teve profundas repercussões sobre a situação do país. Essa declaração e os eventos que a seguiram colocaram à prova a capacidade da MINUK de exercer sua autoridade administrativa no território. Para enfrentar esse desafio, e ainda guiado pela necessidade de assegurar a paz e a segurança no Kosovo, a MINUK agiu e continua a agir de forma realista e pragmática, considerando a evolução da situação. As novas realidades que se desenham no Kosovo terão, sem dúvida, conseqüências

operacionais importantes para a MINUK. Esperando as diretrizes do Conselho de Segurança, talvez a missão deva adaptar sua movimentação operacional à evolução e às mudanças registradas *in loco*, de acordo com as modalidades compatíveis com o quadro operacional definido na resolução 1244 (1999).²⁶⁵

Uma das grandes questões que existem atualmente quanto ao Kosovo é qual mandato para a MINUK após a independência, quais funções ela deveria assumir. Existem pressões sobre o Secretário-Geral da ONU para que a missão seja reduzida, o que poderia ser compreendido como uma aceitação da organização com a independência. Do lado russo, em específico, a pressão é para que isso não ocorra, pois o Conselho de Segurança não se pronunciou até o momento sobre a questão. Existe, até o momento, um vácuo jurídico. A problemática do papel da MINUK relaciona-se, principalmente, com o conteúdo previsto no Plano Ahtisaari, no qual ela não estava prevista de continuar. Assim, poder-se-ia demandar como a MINUK vai se ligar às outras instituições internacionais que vão continuar no Kosovo, mas que serão muito mais vagas e agirão, sobretudo, como uma supervisão, com um objetivo real de transferir os poderes aos Kosovares, no caso da aceitação da independência pela comunidade internacional.

²⁶⁵ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/458, 15 de julho de 2008.

CAPÍTULO 4 – AS POSSIBILIDADES PARA O FUTURO DE UM KOSOVO INDEPENDENTE

Kosovo proclamou unilateralmente sua independência em 17 de fevereiro de 2008. Essa decisão, esperada há muitos anos, foi apresentada como única opção após o fracasso das discussões entre Belgrado e Pristina e provoca muitas interrogações sobre o futuro da região. Há o questionamento se a independência conseguirá acalmar as tensões causadas pelo *status quo* existente desde a instauração da administração internacional em 1999 ou se ela não irá reacender as tensões que já estavam apagadas na região. Na maior parte dos relatórios das organizações internacionais presente no Kosovo verifica-se a idéia de que a resolução definitiva do *status* do Kosovo poderia trazer a paz e a estabilidade, contribuindo para fazer desaparecer as turbulências lentamente. Entretanto, a declaração unilateral de independência provocou, até o momento, diversas reações e estimula o debate sobre o que esperar desse Kosovo independente no futuro, mas sobre controle, e sem nenhuma perspectiva econômica viável.²⁶⁶

Esse capítulo trabalhará sobre quais possibilidades para um Kosovo independente no âmbito da estrutura internacional que foi organizada na região, principalmente no quadro jurídico que o Kosovo poderá se inserir (parte 1) e também como poderá se enquadrar em uma estratégia européia (parte 2). Certamente, essas duas opções não exaurem as possibilidades para a região, mas tratam os aspectos mais importantes do nascimento desse novo “Estado” no cenário internacional.

1 O atual quadro jurídico do Kosovo: o vazio jurídico

O processo de determinação do *status* do Kosovo suscitou fortes expectativas. Enquanto a resolução 1244, marcando o fim do conflito no Kosovo, selou um

²⁶⁶ DÉRENS, Jean-Arnault. **Kosovo: l'indépendance, et après?**. Le Monde diplomatique, janvier 2008, p. 1-3.

compromisso que todas as partes, à época, julgaram satisfatórios, os oito anos passados desde então criaram uma situação que a maior parte dos observadores internacionais considera como insustentável à espera da independência – ou da autonomia – como solução, com ou sem o consentimento de Belgrado e com ou sem uma manifestação do Conselho de Segurança da ONU. Essa perspectiva levanta questões extremamente difíceis, não só para Pristina e Belgrado, mas também para a região, para os aliados da OTAN e da UE. Isso porque a estabilidade dos Bálcãs ocidentais apresenta-se como elemento essencial da segurança euro-atlântica e européia.

A declaração unilateral de independência do dia 17 de fevereiro ocorreu contrariamente às normas internacionais, o que contribui para aumentar as divergências em relação ao futuro da região. Desde 1999, cabe a resolução 1244 do Conselho de Segurança da ONU compor a estrutura normativa da administração internacional no Kosovo. O documento afirma que o Kosovo é parte do território da ex-Iugoslávia, mesmo se está sob controle internacional. A situação torna-se ainda mais complicada em razão do reconhecimento de algumas diplomacias estrangeiras quanto ao novo *status* do Kosovo, sem que houvesse nenhuma confirmação da ONU. Frente à ausência do Conselho de Segurança – bloqueado por causa de interesses divergentes entre os membros, principalmente a Rússia – o Kosovo encontra-se em um vazio jurídico. Pelo direito internacional, especialmente as determinações da Carta das Nações Unidas, a integridade territorial de um Estado deve ser preservada e não pode ser objeto de violação.²⁶⁷ Ao contrário, o Kosovo viveu uma situação particular, estando sob controle internacional desde 1999, o que estimula todas as controvérsias legais.

Não há como não questionar o fato de que talvez a ilegalidade atual seja resultado de uma ilegalidade inicial – ocorrida durante a intervenção dos Aliados em 1999 –

²⁶⁷ COT, Jean-Pierre; FORTEAU, Mathias; PELLET, Alain. **La Charte des Nations Unies**. Commentaire article par article. 3^e édition, Paris: ed. economica 2005, p. 10-30.

na qual a ONU ficou ausente, deixada de lado, chamada somente para recolher os escombros e montar uma administração internacional. Todos os fatos posteriores, mesmo a aprovação da resolução 1244, foram organizados partindo de uma ilegalidade inicial, que foi tratada como “um mal necessário” para acabar com os conflitos existentes na região. Esse ponto influenciou a estrutura internacional que foi montada no Kosovo e incentivou a incerteza quanto ao futuro da região. O jogo de forças presente no momento da intervenção no Kosovo permaneceu durante todo o período de administração internacional, o que fez da região um assunto de manobras na disputa de interesses das grandes potências.

O direito internacional falha hoje em enquadrar o Kosovo, entre outros fatores, em razão da falha inicial de não inserir a intervenção de 1999 em suas determinações e abrir espaço para atuações fora do âmbito das Nações Unidas. O erro da ONU, ficando ausente, também prejudicou a organização da administração internacional a ser montada na região, influenciando as dificuldades que foram enfrentadas no decorrer desses últimos nove anos. Um desrespeito inicial às normas do direito internacional pode prejudicar todo o desenrolar de uma crise. Assim, a política de poder aplicada por alguns Estados tentam constantemente reinventar o direito, o que contribui para o surgimento de conceitos como dever de ingerência e de interferência humanitária, substitutivos dos canhões que ameaçavam os povos na cobrança de dívidas. Hoje, essas potências, chamadas à mesa do Conselho de Segurança, usam o argumento sublime dos Direitos Humanos e o pretexto de defender minorias e ideais democráticos, para justificar o derramamento de sangue. Esse autor espera que as guerras civis da ex-Iugoslávia e a de Ruanda tenham sido, então, as últimas sujeitas a essa forma de justiça com coloração muito específica quanto aos réus.²⁶⁸

²⁶⁸ REZEK, Francisco. Palestra “**A Justiça Internacional e a Globalização**”, proferida no auditório do Superior Tribunal de Justiça. Seminário Brasil-Roma. Agosto 2002.

No âmbito internacional, uma inovação da modernidade é o fato de a prestação de contas sobre as ações realizadas pelos países ter passado a ser quesito tratado com significativa preocupação. No direito internacional, a *accountability*, princípio que remete justamente à necessidade da transparência no meio externo e à justificativa de certos atos que atinjam o bom andamento do sistema internacional, adquire importância fundamental para a promoção e manutenção da ordem. A inovação dessa proposta contrasta com o período em que os Estados nada tinham de justificar, agiam impondo sua força sobre aqueles que não tinham como reagir. Os outros países não se envolviam, a não ser que a ação prejudicasse interesses nacionais. Atualmente, percebe-se um envolvimento mais ativo de novos atores nos acontecimentos mundiais, os limites das ações foram estendidos e as ações necessitam de grau maior de legitimidade.

Mesmo o mais poderoso dos Estados sofre limitações, que não só são impostas pela intensidade da vida internacional de que ele depende em maior ou menor grau, mas também depende do que ele, para controlar outros Estados, precisa controlar a si próprio. Para esse autor, as relações entre os Estados caminham da força para a diplomacia e desta para o direito.²⁶⁹

O que se percebe no caso da independência do Kosovo é que o direito internacional foi mais uma vez ignorado, e que esse ato não solucionou nada das problemáticas. O Kosovo independente é um lugar tenso permeado por divergências étnicas que tenta sobreviver nos rumores de uma potencial partição. Pior que isso, aparece como um peão entre duas conjunturas políticas complexas: primeiro, entre Estados Unidos, Europa e Rússia, e depois entre os líderes albaneses e o governo sérvio.²⁷⁰ Kosovo torna-se um objeto de negociação entre potências que buscam interesses em troca de uma ou outra posição sobre

²⁶⁹ ALBUQUERQUE, C. **Curso de direito internacional público**. 12ª edição, revista e ampliada, volume I, 2000. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 235- 280.

²⁷⁰ BOYLE, Michael. **Kosovo: Once Again a Political Pawn**. The Gardian, 11 mars 2008, p. 5.

a região. A verdadeira situação não parece contar muito, mas, sobretudo, o que orbita em torno da questão é que faz a diferença e determinam os conflitos no Kosovo.

De acordo com os dirigentes de Pristina, a proclamação de independência do Kosovo deve resultar de um processo de concertação com os principais atores da cena internacional. Porém, a cacofonia parece prevalecer. Na verdade, a União Europeia está dividida sobre o assunto, mas hoje é apenas seis o número de países da União Europeia que ainda não aceitaram a soberania de Kosovo, sendo eles Espanha, Grécia, Portugal, Chipre, Romênia e Eslováquia. Os três últimos insistiram que nunca aceitarão a independência Kosovar, mesmo que eles não se oponham ao envio da missão europeia EULEX, que assumirá uma parte das competências detidas desde junho de 1999 pela MINUK, principalmente nas áreas de polícia e de justiça. O que essa missão ainda necessita, entretanto, é sinal verde do Conselho de Segurança. Será necessário, ao menos, que o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki Moon, decida que o envio dessa missão não é compatível com a resolução 1244, que permanecerá formalmente em vigor até que outra resolução seja adotada. A Sérvia e a Rússia demandam constantemente, desde a proclamação unilateral da independência, reuniões do Conselho de Segurança, cuja maioria dos membros é hostil à independência. Essa ofensiva diplomática poderia complicar ainda mais a tarefa dos europeus, acentuando as divisões internas.²⁷¹

Deve-se ressaltar que não houve resoluções do Conselho de Segurança sobre a independência do Kosovo, mas relatórios assinados pelo Secretário-Geral que tratam o assunto sem definir a legalidade ou não do novo *status* do Kosovo. Para a ONU, permanece válida a resolução 1244, em que Kosovo é parte do território sérvio, mas a organização não age no sentido de questionar os membros que reconhecem a independência. No relatório de 15

²⁷¹ DÉRENS, Jean-Arnault. **Kosovo: l'indépendance, et après?**. Le Monde diplomatique, janvier 2008, p. 1-3.

de julho de 2008, Ban Kin Moo reafirmou que, na espera de uma opinião do Conselho, a ONU consideraria que a resolução 1244 (1999) continuaria em vigor e que a MINUK continuaria realizando suas tarefas. Atualmente, 42 Estados membros da ONU já reconheceram a independência do Kosovo.²⁷²

Os relatórios elaborados pela ONU tratam as repercussões, mas evitam a questão jurídica; lida com o fato existente sem questionar as falhas jurídicas presentes no assunto do Kosovo. A organização está paralisada em relação a esse assunto em razão da ausência de uma posição do Conselho de Segurança. A falta de uma posição jurídica advém também do fato de que esse órgão não é jurídico por natureza, mas, sobretudo, político. Suas funções concentram-se no restabelecimento da paz e da segurança internacionais, não em determinações do *status* legal de regiões. Porém, como o Conselho se manifestou em 1999, deve agora se pronunciar sobre a mudança da situação prática e o conteúdo da resolução 1244, especialmente em razão da credibilidade das Nações Unidas.

A idéia de que uma situação contrária as determinações da ONU possa existir no cenário internacional pode resultar em reivindicações outras na mesma direção, como ocorreu no recente conflito na região do Cáucaso, entre Geórgia e Rússia, em relação às repúblicas separatistas da Ossétia do Sul e Abecássia, que demandam mais autonomia em relação ao Estado da Geórgia. Assim, deve-se investir na coerência das ações das Nações Unidas enfatizando a legalidade dos movimentos dos atores internacionais e o respeito aos princípios de direito internacional.

O que os relatórios da ONU parecem demonstrar é que, não há contradição para a organização, porque para ela não há reconhecimento da independência, mas somente a constatação de mudança na situação prática, de estrutura da administração internacional, com

²⁷² RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/458, 15 de julho de 2008.

a qual a organização deve lidar. Assim, não contrariedade em apostar na validade do teor da resolução 1244, pois a organização ainda não reconheceu a independência. Assim, no último relatório, o Secretário-Geral explicou que, a menos que se organize uma gestão rigorosa, a evolução recente da situação e o futuro que se desenha poderiam gerar tensões crescentes entre as comunidades do Kosovo e contribuir a fricções entre a MINUK e outros atores locais e internacionais no Kosovo. É imperativo assegurar a paz e a segurança internacionais e salvaguardar as conquistas da ONU e da comunidade internacional no Kosovo e no conjunto da região.²⁷³

Ban Kin Moon afirma que é particularmente consciente da necessidade de cuidar para que os direitos de todas as comunidades do Kosovo sejam plenamente protegidos. Por essas razões, expressou-se a intenção de, na espera das diretrizes do Conselho de Segurança, reconfigurar a presença internacional de maneira que permitisse responder às necessidades operacionais atuais e nascentes. Assim, dada as perspectivas europeias do Kosovo e da Sérvia, e considerando a vontade da UE de possuir um papel operacional reforçado no Kosovo na área de Estado de direito, o Secretário-Geral expressou a intenção de adotar disposições concretas que permitissem à União Europeia reforçar seu papel operacional nesse setor.²⁷⁴

A resolução 1244 (1999) do Conselho de Segurança da ONU continua em vigor até o momento no qual o Conselho expressará uma decisão diferente. Não tendo recebido do Conselho nenhuma outra diretriz e tendo consultado o governo local e as outras partes interessadas, o Secretário-Geral expressou sua intenção de exercer os poderes conferidos pela resolução 1244 e de remanejar a presença internacional civil da maneira como

²⁷³ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/458, 15 de julho de 2008

²⁷⁴ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/458, 15 de julho de 2008

foi apresentado em seu relatório ao Conselho (S/2008/354).²⁷⁵ Além disso, as disposições temporárias que são previstas serão aplicadas durante certo tempo e sem julgar antecipadamente o *status* do Kosovo. Como não possui outras diretivas do Conselho, Ban Kin Moon deseja remanejar a estrutura e o perfil da presença civil internacional para adaptá-las à evolução da situação no Kosovo e permitir a União Europeia de atuar na região um papel operacional mais firme.²⁷⁶

Essa intenção do Secretário-Geral resulta também do fato de que, após a independência, a Assembléia do Kosovo aprovou uma Constituição que, teoricamente, deve orientar os caminhos administrativos, sociais, econômicos, políticos do Kosovo, e que foi concebida de maneira a retirar efetivamente da MINUK seus poderes atuais enquanto que administração civil interina.

Nesse sentido, o Governo do Kosovo indicou que ele acolherá favoravelmente a continuação da presença das Nações Unidas no Kosovo com a condição de que somente tarefas limitadas e residuais fossem realizadas por ela. Ban Kin Moon explicou também que a Comissão Europeia informou ao seu Representante Especial que ela renunciará, a partir de 30 de junho de 2008, ao financiamento das operações do pilar IV da MINUK, que é consagrado à reconstrução econômica. O Secretário-Geral informou à Comissão que essa decisão foi tomada sem consultar a sede da ONU e que ela priva a MINUK da possibilidade técnica ou orçamentária de substituir os peritos financiados pela Comissão. Nesse intermédio, o Governo do Kosovo promulgou uma lei que entrou em vigor em 15 de junho, na tentativa de assumir efetivamente as tarefas e as competências relevantes ao pilar IV, no que concerne a autoridade administrativa sobre as empresas coletivas e as empresas públicas. Essa

²⁷⁵ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de administração Interina das Nações Unidas no Kosovo, de 12 de junho de 2008, para acessá-lo <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep08.htm>.

²⁷⁶ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/458, 15 de julho de 2008.

legislação, combinada com a supressão anunciada do pilar IV, retira da MINUK toda a autoridade e a capacidade de controle nessa área. A declaração de independência do Kosovo e a entrada em vigor de sua Constituição em 15 de junho impõem sérios problemas para a capacidade da MINUK de exercer sua autoridade administrativa. No mais, os eventos que se produzem no norte indicam também que numerosos sérvios do Kosovo não têm a intenção de participar das instituições do Kosovo. Nesse contexto, o Secretário-Geral afirmou que a ONU se encontra frente a uma realidade nova, que resulta em incidentes operacionais para a MINUK que devem ser considerados. Para ele, esse fato poderá conduzir a tensões crescentes no Kosovo, principalmente entre as comunidades, e contribuirá a um ambiente desfavorável à presença civil. Em vista dessas considerações, deve-se encontrar uma solução que preserve a paz e a segurança internacionais e a estabilidade no Kosovo.²⁷⁷

O texto da Constituição prevê, entretanto, a implementação dos princípios presentes no plano de 2007 do mediador da ONU, Martti Ahtisaari, recém ganhador do Prêmio Nobel da Paz. O documento oferece largas garantias às minorias do Kosovo, mas foi qualificado como ato ilegal por Belgrado, que ainda reivindica sua soberania sobre a província. A Constituição define o Kosovo, cuja maioria da população – de seus dois milhões de habitantes – é albanese, como uma república parlamentar e um “Estado de todos seus cidadãos”. O texto estipula que a República do Kosovo é um Estado laico e neutro em matéria de convicções religiosas. Os redatores da Constituição se preocuparam em garantir, pelo menos no papel, que os direitos das minorias, principalmente a minoria sérvia, fossem respeitados. Assim, ela indica as línguas oficiais da República como sendo o albanês e o sérvio, sempre afirmando que os sérvios são cidadãos do Kosovo.

²⁷⁷ RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/458, 15 de julho de 2008.

A comunidade sérvia conta com 120.000 pessoas – sendo que dois terços vivem em enclaves, sob proteção de forças internacionais deslocadas no Kosovo desde o fim da guerra com a Sérvia em junho de 1999. Na ausência de condições satisfatórias de segurança, uma ínfima parte dos 200.000 não albaneses – sérvios na maioria – que fugiram do território após o conflito retornaram para viver no Kosovo. Imediatamente, as disposições legais contidas na nova Constituição não devem mudar em nada esse dado. O governo sérvio continua a afirmar a ilegalidade das declarações Kosovares e organizou em 11 de maio as eleições municipais e legislativas nessa parte do território.²⁷⁸

No âmbito jurídico do Kosovo, um assunto essencial a ser tratado são os desafios de integrar e pacificar uma sociedade multiétnica. Na Constituição, tenta-se trabalhar o assunto, mas as estratégias de integração não parecem estimular os sérvios e albaneses a viverem melhor. A edificação de uma sociedade multiétnica constitui um dos maiores desafios para o Kosovo, mas este é a área na qual menos progresso foi atingido desde 1999. Tal afirmação é facilmente comprovada pela leitura dos relatórios realizados pela ONU e outros organismos presentes na região.

As relações entre a maioria albanesa e a minoria sérvia caracterizam-se pela desconfiança, e os sérvios continuam a manifestar um forte sentimento de insegurança. Um dos maiores desafios reside na participação limitada dos sérvios nos serviços e outras atividades do Kosovo. O âmbito constitucional prevê mecanismos para a representação das minorias étnicas. No nível do executivo, um sérvio e um representante de outra minoria devem, ao menos, ocupar posições ministeriais. O âmbito constitucional reserva igualmente vinte cadeiras de um total de cento e vinte na Assembléia para as minorias, sendo vinte designadas a representantes sérvios. Além disso, os sérvios e as outras minorias devem ser

²⁷⁸ CHATELOT, Christophe. **Le Kosovo indépendant adopte sa première Constitution**. Paris: Le Monde, 10 avril 2008, p. 10.

representados no nível da presidência da Assembléia, composta por sete membros. Na prática, porém, uma maioria de parlamentares sérvios recusou de participar dos trabalhos da Assembléia, mesmo que eles participem das reuniões das comissões, eles boicotam as sessões plenárias. Há indicações recentes de que estão aparecendo facções mais pragmáticas no âmbito da classe política sérvia do Kosovo, considerando que os esses sérvios devem permanecer no local e participar nas futuras instituições.²⁷⁹

Quanto a essa indefinição jurídica, insta salientar o pedido da Assembléia Geral da ONU de um parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça sobre a declaração unilateral de independência do Kosovo, em 8 de outubro de 2008, que foi recebida pela Corte em 10 de outubro de 2008. Essa resolução, A/RES/63/3, faz referência ao artigo 65 do Estatuto da Corte, em que esse órgão pode atender a requisição da Assembléia Geral sobre uma questão específica, como fez com o parecer consultivo sobre as conseqüências jurídicas da edificação de um muro no território palestino ocupado (Parecer Consultivo de 9 de julho de 2004, p. 136). O parecer consultivo deve responder a questão se a declaração unilateral de independência das instituições provisórias autônomas do Kosovo está de acordo com o direito internacional.²⁸⁰ Em 17 de outubro de 2008, a Corte estipulou os prazos de para apresentação de documentos, caso as partes tenham interesse.

A inserção do Kosovo em um âmbito jurídico específico se insere na problemática de uma definição de um Estado no nível internacional. Quando um Estado aparece na cena internacional, seu reconhecimento por outros Estados representa a marca de sua existência. A qualidade de um Estado se conserva mais tranquilamente do que ela é adquirida; ocorre que o conceito muda com o tempo e, mais que definir o Estado, é prudente

²⁷⁹ NATO Parliamentary Assembly, **Formerly North Atlantic Assembly**, disponível em: <http://www.nato-pa.int/> acessado em 9 de maio de 2008, às 11h20min.

²⁸⁰ COUR INTERNACIONAL de Justice, Communiqué de Presse, n. 2008/34, de 10 de outubro de 2008, disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/14796.pdf>, acessado em 30 de novembro de 2008, às 8h23min.

de se limitar a identificar as condições julgadas necessárias ao reconhecimento dessa qualidade pelos Estados existentes na coletividade, no momento mesmo em que ela é obtida.²⁸¹ Ocorre que é normalmente impossível dizer que uma coletividade que pretende uma qualidade estatal – sendo ou não um Estado –, mas somente que ela é tida ou não como tal pelos outros Estados, segundo o julgamento que eles possuem sobre a realização das condições que advém do direito internacional.²⁸²

Esse reconhecimento funciona no sentido de que o Estado é uma entidade essencial na dinâmica internacional e não pode ser banalizada. O Estado é um fenômeno histórico, sociológico e político levado em consideração pelo direito. Sua definição tem por ambição inicial isolar esse fenômeno e essa instituição jurídica das outras entidades que possuem um papel nas relações internacionais: o Estado deve permanecer um sujeito de direito suficientemente potente e “raro” para pretender conservar um lugar privilegiado na conduta das relações internacionais. Esse objetivo é atingido na medida em que o Estado é o único sujeito de direito que beneficia de um atributo fundamental: a soberania e a independência. O Estado não está subordinado a nenhum outro membro da comunidade internacional, ele é submetido, entretanto, diretamente ao direito internacional, o que oferece a essa instituição certa proteção jurídica. Um Estado é antes de tudo uma coletividade humana. Ele não pode existir sem população. Como elemento constitutivo do Estado, a população é percebida como a massa de indivíduos ligados de maneira estável a um Estado por um laço jurídico, uma ligação de nacionalidade: o conjunto dos nacionais.²⁸³

A proteção jurídica que o direito internacional pode fornecer aos Estados liga-se ao fato de que existem requisitos para que a entidade seja considerada estatal. “Assim,

²⁸¹ COMBACAU, Jean; SUR, Serge. **Droit international public**. Droit public, septième édition. Paris : LGDJ, Coll, 2006, p. 223.

²⁸² Ibid., p. 223-225.

²⁸³ DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Droit International Public**. Paris: LGDJ, 2002, p. 407-410

nenhuma regra de direito internacional não impõe que a cada Estado corresponda uma nação somente.”²⁸⁴ Além disso, deve-se acrescentar que não há Estado sem território, princípio que está estabelecido pelo costume internacional – o Estado ia desaparecer com a perda total de seu território. Um terceiro requisito é o governo. Há uma relação entre território e governo, pois não é possível imaginar um Estado sem poder estável. As condições modernas de exercício de poderes político e administrativo exigem o domínio do território.²⁸⁵

A interrogação repousa na idéia de que se o Kosovo pode tornar-se um Estado ultrapassado o quadro jurídico dos elementos constitutivos estatais. O caso do Kosovo significa prova para os conceitos de direito internacional sobre reconhecimento de Estado em razão de sua particularidade. A falta de uma definição do Conselho de Segurança e a posição das grandes potências dificulta as discussões sobre um novo Estado. Entretanto, esse trabalho já demonstrou que Kosovo não possui as condições necessárias para assumir no nível internacional o *status* de Estado, principalmente em razão da sua atual ilegalidade jurídica – território juridicamente pertencente à Sérvia.

O futuro do Kosovo como Estado parece possível, entretanto, no nível europeu, inserido em uma estratégia européia, no caso em que a Sérvia aceite a secessão e adentre também esse universo europeu. De qualquer forma, será necessário ainda tempo à região para que o Kosovo possa existir sozinho, sem influência da comunidade internacional, mais especificamente a União Européia. A parte seguinte indicará quais as possibilidades para o Kosovo no seio da União Européia enfatizando a ausência de consenso sobre o assunto, mas também ressaltando a idéia de que um “Estado Kosovar” livre e independente poderia ser construído dentro dessa perspectiva européia.

²⁸⁴ DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Droit International Public**. Paris: LGDJ, 2002, p. 407-410

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 411-414

2 O Kosovo como catalisador de uma política de segurança europeia?

A questão que aparece é se, na verdade, depois de tantos anos de impotência e de erros nos conflitos que acompanharam a desintegração da ex-Yugoslávia, a Europa está pronta para ajudar os Bálcãs a ultrapassar suas rivalidades antigas, a se converter nos ideais da União Europeia, a se transformar em sociedades pacíficas, voltadas ao desenvolvimento e integração em um conjunto que ultrapasse os nacionalismos e permita esquecer as frustrações frente a um projeto comum. No momento, as crises balcânicas resultantes do desaparecimento do campo socialista e da URSS no último decênio do século XX causaram a formação de novos Estados, na maior parte, frágeis e preocupados com seus próprios interesses e proteção. Alguns já se ligaram à UE, outros aspiram a fazer.²⁸⁶

A idéia de se ligar à Europa parece a melhor solução para que esses Estados possam pensar em um futuro mais confortável, mas a realização dessa etapa não é evidente, especialmente em vista de todas as problemáticas contidas na questão do Kosovo.

Em 1999, momento da intervenção no Kosovo da força multinacional, a Europa falhou em tratar o assunto. A UE ficou ausente e coube aos Estados Unidos assumir um papel mais importante. Os europeus reagiram à crise iugoslava de forma dispersa: Foi uma constatação de fracasso e os americanos tiveram mais uma vez que vir socorrer a Europa impotente. Mas aprenderam-se as lições e essa crise balcânica permitiu reagir e servir de catalisador à defesa europeia. A Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) nasceu da crise iugoslava. A construção dessa PESD não está terminada e numerosos desafios se projetam no horizonte.²⁸⁷ As discussões sobre a Europa de defesa foram enfatizadas com a

²⁸⁶ SUR, Serge. Editorial. **Questions Internationales Les Balkans et l'Europe**, n.23, Paris: La Documentation Française: janvier-février 2007, pg. 1.

²⁸⁷ PERNET, Gilles. **Les Balkans et l'Europe de la sécurité et de la défense: éléments dynamiques d'un constat d'échec transformé en catalyseur par la PESD et s'ouvrant sur les défis de la défense européenne**. Disponível em: www.societe-de-strategie.asso.fr/pdf/agir19txt1.pdf, acessado em 10 de maio de 2008, às 14h35min.

PESD, presente no Tratado de Maastricht²⁸⁸ (1992). Apesar dos esforços de alguns países europeus, como a França, a organização de uma política de segurança comum na Europa permanece muito complicada, especialmente em razão das divergências de interesses entre os países membros sobre o papel da OTAN na região. Alguns membros da UE percebem essa organização como a responsável natural de sua segurança. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a OTAN ficou encarregada de preservar a paz e a estabilidade em uma Europa destruída.

Entretanto, desde a montagem da administração internacional no Kosovo é a Europa que retomou o controle, especialmente no domínio civil (polícia, justiça, instituições democráticas). Nesses últimos oito anos, a UE tenta auxiliar o Kosovo a encontrar seu caminho, investindo na infra-estrutura e na administração da região. A OTAN, pela KFOR, comandou a parte militar, mas a UE espera aumentar pouco a pouco sua presença no Kosovo seja pela ajuda econômica, seja pelo envio de pessoal especializado em várias áreas (magistrados, polícia). Toda essa preocupação da UE com o Kosovo indica a idéia de que a região pode tornar-se um catalisador de uma política europeia de defesa, na medida em que a UE assuma a responsabilidade do comando político das operações no Kosovo.

A UE conta com duas estratégias principais para agir nessa fronteira tensa: a cooperação regional por meio do Pacto de estabilidade para a Europa do sudeste de uma parte, e, de outra parte, a aproximação da região à Europa pelo processo de estabilização e de associação. Todas as duas visam a estabilizar o conjunto dos países. Na verdade, elas foram

²⁸⁸ O Tratado de Maastricht foi o momento em que, oficialmente, a CEE torna-se União Européia (UE), composta por três pilares: um central comunitário (mercado único, União Econômica e Monetária, a reforma da Política Agrícola Comum, os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão e a ampliação da noção de cidadania dos cidadãos da EU), e dois pilares intergovernamentais: o da Política Externa e Segurança Comum (PESC) e o da cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos (JAI). Nesse tratado, outro ponto principal é o início do processo da união monetária que reúne todos os Estados – Membros, que cumpriram os critérios econômicos estabelecidos para fazer parte da moeda única, o Euro.

organizadas porque os Estados membros da União Européia se sentem ameaçados pelas crises sucessivas que a região conheceu.²⁸⁹ Como ação complementar, a UE ajuda a região no plano econômico aplicando o princípio da condicionalidade – relacionando seu auxílio à democratização. Aí está um problema que dividem os países balcânicos nos quais os Estados são fracos, a absorção da ajuda estrangeira e a criminalização das economias vão freqüentemente em conjunto.²⁹⁰ A intenção da UE é estender sua influência sobre esses países os preparando para uma futura adesão a fim de solucionar os conflitos e contribuir para a reconciliação entre as populações. Não se pode deixar de enfatizar que essa extensão de áreas de influência significa também novos mercados para as empresas européias.

Deve-se ressaltar que a especialização da UE em missões civis – que ela conduz eficientemente – se insere em objetivo estratégico organizado. A idéia de participar intensivamente nas missões de *statebuilding*, auxiliando os Estados a reconstruir a administração, a polícia, o sistema judiciário demonstra também um lado empreendedor da União. As missões comandadas pela UE tendem a resultar em contratos para os empreendedores europeus que estão sempre em busca de novos espaços para ampliar seus negócios. Isso significa que a Europa, com suas missões, investe em futuros parceiros comerciais, especialmente em um cenário no qual a concorrência entre Estados apresenta-se em constante crescimento. Os atores internacionais disputam por privilégios nas questões jurídicas de outros Estados que poderiam facilitar as negociações dos contratos em áreas diferentes. Essas tendências contratuais estão presentes nas determinações que acompanharão a construção do Estado no futuro.

²⁸⁹ TRIANTAPHYLLOU, Dimitri. **Questions a Dimitri Triantaphyllou**. Pesquisador no Instituto de segurança da União Européia em Paris. Entrevista realizada em junho de 2003, disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/serbie-montenegro/dimitri-triantaphyllou.shtml>.

²⁹⁰ TRIANTAPHYLLOU, Dimitri. **Questions a Dimitri Triantaphyllou**. Pesquisador no Instituto de segurança da União Européia em Paris. Entrevista realizada em junho de 2003, disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/serbie-montenegro/dimitri-triantaphyllou.shtml>.

A especialização europeia nas missões civis não significa que a UE não conta com poder militar; ao contrário, a UE demonstra uma capacidade de intervenção rápida (*battle groups*), com pouco efetivos, mas eficaz. Parece que esse tipo de estratégia que os europeus tentam desenvolver no Kosovo, com uma provável diminuição dos funcionários da MINUK e da KFOR. A UE comandará o Serviço de Polícia Kosovar (SPK) contribuindo com o treinamento de pessoal a fim de formar o quadro de funcionários do “Estado” do Kosovo. Entretanto, a oposição Sérvia torna difícil toda ação concernente ao Kosovo na área de reconstrução da região.

Nesse sentido, talvez falte uma perspectiva de adesão que seja claramente demonstrada por parte da UE, como foi o caso com os países da Europa Central nos anos oitenta. Entretanto, a UE não afirmou ainda de forma clara sua vontade de integrar os países dos Bálcãs Ocidentais; as negociações sendo sempre longas e remarcadas, como o que acontece no caso da Turquia. O fato de que as populações estão divididas também por questões religiosas – a maioria albanesa é muçumana e os sérvios majoritariamente católicos ortodoxos – contribui para tencionar ainda mais a situação. Esse, porém, é um aspecto pouco discutido, pois a comunidade internacional não deseja incitar novos conflitos religiosos. No momento, a problemática centraliza-se em uma questão de território, mesmo se as divergências de crenças, hábitos, tradições são também muito presentes.

A resolução da oposição entre sérvios e albaneses sobre o Kosovo repousa no âmbito da União Europeia; é nesse fórum que as duas populações devem tentar resolver seus conflitos, especialmente porque é bem provável que seu futuro seja a adesão europeia. A estabilidade do espaço comum europeu depende da acomodação desses conflitos. A independência do Kosovo é uma realidade, reconhecida por mais de quarenta Estados, entre eles os Estados Unidos, o que auxilia a conferir força a essa independência. Assim, esse dado

não pode ser esquecido, pois isso condiciona o tratamento da questão do Kosovo e todas as estratégias européias sobre o sujeito. Confrontada às realidades de uma região frequentemente qualificada de “poeirenta”, a UE tomou consciência que o futuro do continente europeu relaciona-se também com os acontecimentos na região dos Balcãs. A perspectiva de longo termo da adesão da Sérvia, de Montenegro e do Kosovo à UE é, na hora atual, um motor chave para a organização de reformas e para a estabilização de toda a região.²⁹¹

Apesar das divergências sobre o novo *status* do Kosovo que divide os países europeus, houve a decisão de enviar uma missão, a EULEX (European Union Rule of Law Mission – Missão de Regra do Direito da União Européia). Assim, o Conselho de Segurança decidiu lançar essa missão para ajudar as autoridades kosovares em seus esforços de construir um sistema durável e eficaz das regras de direito (*rule of law*). A MINUK mantém as responsabilidades do conjunto das atividades operacionais, sendo que a EULEX não substitui a MINUK, mas assume algumas de suas responsabilidades. A idéia é que o sucessor da sejam as instituições kosovares – essa idéia era ambígua nas resoluções da ONU. A missão da UE permanecerá uma missão de polícia e justiça, encarregada de acompanhar o desenrolar da situação no Kosovo. O que é importante é a concordância dos vinte e sete da UE com o envio da missão de mais ou menos duas mil pessoas no local. A missão, conduzida sob a PESD, assistirá as autoridades kosovares, no domínio do judiciário e das agências de reforço do direito, em seu progresso durável, o desenvolvimento e a consolidação das instituições, dos sistemas de justiça, de polícia e de alfândega independentes e multiétnicas, capazes de

²⁹¹ TRIANTAPHYLLOU, Dimitri. **Questions a Dimitri Triantaphyllou**. Pesquisador no Instituto de segurança da União Européia em Paris. Entrevista realizada em junho de 2003, disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/serbie-montenegro/dimitri-triantaphyllou.shtml>.

garantir às instituições a autonomia frente às interferências políticas e à adesão aos Standards internacionalmente conhecidos e as boas práticas europeias.²⁹²

A EULEX apresenta-se como a maior missão civil já lançada no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa. O principal objetivo é assistir e apoiar as autoridades kosovares na área de regra do direito, especialmente nos campos judiciário, policial e alfandegário. A missão não está no Kosovo para governar ou comandar; é uma missão técnica que visa a monitorar, orientar e aconselhar enquanto retém alguns poderes executivos limitados. A EULEX trabalha no âmbito da estrutura geral da resolução das Nações Unidas 1244 e possui uma cadeia de comando unificada em Bruxelas. A missão objetiva um *staff* final aproximado de 3.000 pessoas (sendo 1900 internacional e 1100 local), conta com um orçamento de 205 milhões de euros para os primeiros 16 meses e possui como chefe de missão o senhor Yves de Kermabon, de nacionalidade francesa.²⁹³

A base legal dessa missão está na Ação Conjunta do Conselho Europeu 2008/124/CFSP de 4 de fevereiro de 2008 sobre a Missão de Regra de direito (*rule of Law*) da União Europeia no Kosovo. A missão da Política Europeia de Segurança e Defesa auxiliará as autoridades do Kosovo, as autoridades judiciais e as agências responsáveis pelo reforço da lei em seus progressos rumo à sustentabilidade e a transparência. Desenvolverá e fortalecerá um sistema de justiça independente e multiétnica, bem como uma polícia multiétnica e serviços de alfândega, assegurando que essas instituições estão livres de interferência política e adiram a padrões internacionais básicos e às melhores práticas europeias. A missão está em completa cooperação com a Comissão Europeia de Programas Assistenciais.²⁹⁴

²⁹² CONSELHO da União Europeia. Brussels, 16 February 2008, 6613/08 (Presse 43). Kosovo: Council establishes an EU Rule of Law Mission, appoints an EU Special Representative. Pg. 1

²⁹³ EULEX Kosovo website, **What is EULEX?**, disponível em: <http://www.eulex-kosovo.eu/?id=2>, acessado em 30 de novembro de 2008, às 7h50min.

²⁹⁴ EULEX Kosovo website, **What is EULEX?**, disponível em <http://www.eulex-kosovo.eu/?id=2>, acessado em 30 de novembro de 2008, às 8h50min.

Os objetivos da missão não são modestos e visam auxiliar na construção de um sistema de regra de direito no Kosovo. Ressalta-se que se a UE conseguir se manter unida sobre uma das mais importantes missões civis de sua história, a declaração unilateral de independência que questionou a coesão europeia será amenizada, mesmo se a decisão de reconhecer ou não o Kosovo independente foi deixada a cada um dos países no seio de seus governos nacionais. A idéia é que o Kosovo possui um futuro democrático, estável e pluriétnico, que repousa sobre uma perspectiva europeia e para que essa inserção se concretiza alguns procedimentos devem ser cumpridos pelas autoridades kosovares. Não se pode, entretanto, deixar de apontar que essa missão insere-se no quadro legal das determinações da resolução 1244, o que impõe alguns desafios, em razão da declaração unilateral de independência.

As divergências sobre o *status* do Kosovo são ainda múltiplas. Isso divide a Europa e também toda a comunidade internacional que se perguntam quais serão as repercussões de um Kosovo independente em relação às outras regiões instáveis do planeta. A questão de saber qual formato e quais as conseqüências terá a missão europeia está lançada. No nível jurídico, a missão pode se enquadrar nos acordos entre a administração internacional e a UE, sem realmente passar pela ONU. Ao contrário, a situação apresenta-se complicada, pois o envio dessa missão não significa diretamente um reconhecimento automático da independência do Kosovo – cada membro decidirá individualmente sobre essa questão.

Essa atitude europeia demonstra a falta de consenso sobre o assunto e a dificuldade da região de se organizar para resolver os conflitos em suas fronteiras. Deve-se ressaltar que a UE engajou-se no Kosovo desde 1999 e durante todo esse tempo participa na missão de reconstrução do “Estado” Kosovar. Nesse momento em que a independência está declarada, a Europa não se pronuncia sobre a questão e deixa às instâncias nacionais a decisão

do reconhecimento. Isso indica também a precariedade ainda existente na região de elaborar uma política de segurança e defesa comum, realmente trabalhando no nível europeu.

CONCLUSÃO

Tem-se, às vezes, a impressão de que a história dos Bálcãs se repete. Depois da decomposição do ex-império ou do bloco soviético e de suas federações (Iugoslávia, Tchecoslováquia), o processo de desestruturação/reestruturação dos Estados começou como depois da colonização otomana, a Primeira Guerra Mundial (origem da Primeira Iugoslávia), em seguida a Segunda Guerra Mundial (a segunda Iugoslávia), até a deslocação da terceira Iugoslávia (Sérvia e Montenegro) em 2006. Além do caso Kosovar, as regiões sérvias de Voïvodine (com importante minoria húngara) e de Sandjak (maioria albanesa) também manifestam sinais de emancipação, apagadas durante a fase final das negociações sobre o Kosovo. Casos similares anunciam e ameaçam o espaço da Comunidade dos Estados Independentes²⁹⁵, como a Tchetchênia, na Rússia, a Odisséia do Sul e a Abecásia e na Geórgia, a Transnistria, na Moldávia.²⁹⁶

É uma discussão que reúne toda a Comunidade internacional, especialmente em razão dos interesses existentes nos debates sobre o Kosovo e seu futuro. A questão interroga também a maneira como a ONU conduz suas missões de manutenção de paz e como a organização trata a problemática da reconstrução dos Estados em situação de pós-conflito e como as grandes potências interferem nas estratégias relativas à organização dessas missões.

Esses objetivos das Nações Unidas aparecem complicados pelos interesses políticos das grandes potências que tendem a determinar a agenda internacional em relação a

²⁹⁵ A Comunidade dos Estados Independentes é uma organização supranacional envolvendo 11 repúblicas que pertenciam à antiga União Soviética (Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Casaquistão, Quirguistão, Moldávia, Rússia, Tadjiquistão, Ucrânia e Uzbequistão), criada em 8 de dezembro. O acordo de união política foi pensado pelo então presidente russo, Boris Ieltsin, na tentativa de acalmar a situação após a desintegração da União Soviética. Em 2005, o Turquemenistão deixou a entidade e atua apenas como membro associado. A Lituânia, Estônia e Letônia nunca pertenceram à Comunidade. A Geórgia chegou a se integrar ao Grupo em 1994, mas sua saída ocorreu em agosto de 2008 (aprovada unanimemente pelo Parlamento), em razão do apoio russo às causas de independência da Abecásia e da Odisséia do Sul.

²⁹⁶ PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international- le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007, préface, XIII-XV.

suas necessidades estratégicas sem realmente analisar as regiões em situação catastrófica. No mais, nessas iniciativas de auxiliar as populações, a ONU normalmente trabalha com modelos preparados, muitas vezes ignorando as realidades locais e suas necessidades específicas. O contrário a esse modelo seria o de *bottom-up* (de baixo para cima), no qual há a participação intensa das populações locais e nacionais na organização do novo sistema que deve refletir a história, os hábitos, os costumes, a vida cotidiana de seus povos.

A intenção das Nações Unidas de desenvolvimento das políticas de reconstrução de Estados (*statebuilding politics*) apresenta-se fundamental para lançar instrumentos e enfrentar os problemas resultantes das situações de conflitos, genocídios, repressão política, mas deve-se enfatizar que cada situação demanda uma solução específica e que a importação de modelos tende a tornar mais difícil a resolução dos problemas. Como disse Ho Chang, autor que tratou as estratégias de desenvolvimento, o modelo *one size fits all*²⁹⁷ não permite prever um futuro de sucesso.²⁹⁸

A administração da ONU no Kosovo avançou bastante em relação aos objetivos de reconstrução de Estado, integração de populações e de construção da paz e da estabilidade na região, mas todos esses feitos não se mostraram suficientes para preparar o Kosovo a sua independência, principalmente em razão de sua dependência vis-à-vis às estruturas internacionais. O “Estado” do Kosovo é uma ficção jurídica, completamente fora das regras internacionais, um desrespeito ao conteúdo da resolução 1244. A intenção desse

²⁹⁷ Ho Chang opõe-se ao conceito de *one size fits all* (um mesmo tamanho para todos) no sentido de que não se deve falar de um modelo único de desenvolvimento para todos. Cada país ou região deve respeitar os hábitos, as tradições, os costumes na tentativa de se desenvolver. Pode haver vários princípios e exemplos que forneçam lições, mas a cada país, região, de estabelecer a que melhor convém para promover o desenvolvimento. CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004, p. 35- 70.

²⁹⁸ CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004, p. 20-60.

trabalho não foi de defender uma ou outra parte do conflito, mas, sobretudo, analisar a situação no âmbito jurídico no qual ele se enquadra.

A crítica mais forte se endereça às grandes potências que mais uma vez demonstram indiferença e desrespeito aos avanços do direito internacional, principalmente em razão da paralisia do Conselho de Segurança. Esse órgão da ONU, mesmo atrasado, se pronunciou quanto à montagem da administração internacional no Kosovo; mas não se pronuncia atualmente quanto à continuação ou não desse aparelho internacional na região, contribuindo para o vazio jurídico tratado nesse trabalho. Ao contrário, as ações dessas potências, no âmbito do direito, poderiam contribuir a inovações no tratamento do assunto das missões de reconstrução de Estado. O fato de contornar as regras internacionais cria precedentes perigosos e contribui para perturbar a estabilidade internacional.

Interessante ressaltar o requerimento de parecer consultivo demandado em outubro à Corte Internacional de Justiça sobre a pergunta: se a Declaração Unilateral de independência do Kosovo está em acordo com o direito internacional. Na ausência do pronunciamento do Conselho de Segurança – divergências entre os membros permanentes sobre o assunto – a Assembléia Geral requereu um posicionamento jurídico sobre a questão. O tratamento do tema na Corte será essencial para o desenvolvimento da situação no Kosovo. Essa pergunta é o que todos tentam responder, é legal um Kosovo “Estado”?

A situação no Kosovo poderia ter uma solução pacífica e eficaz no âmbito da UE. Cabe a Europa, nesse momento, assumir responsabilidade sobre a situação no Kosovo, e com as vantagens da integração atrair a Sérvia e promover o início de um diálogo construtivo entre as partes. Da mesma maneira, a integração do Kosovo pode permitir avanços nos níveis de desenvolvimento das instituições democráticas, da economia, da sociedade, sem discutir, inicialmente, os méritos da declaração unilateral de independência. A administração

internacional contribuiu para que a comunidade internacional pudesse pensar um “Estado” do Kosovo independente, mas há ainda muito a organizar, mesmo no que concernem as instituições já instaladas no Kosovo. Deve-se fazer funcionar de maneira a servir a toda a população independentemente das nacionalidades ou das religiões.

Somente o diálogo construtivo entre as regiões dos Balcãs, passando por modificações estruturais e envolvendo novas percepções estratégicas da Europa, poderão auxiliar na elaboração de uma solução futura para o Kosovo. Uma solução construída no seio da UE. Normalmente, são os norte-americanos que propõem algo, e os europeus só reagem, positiva ou negativamente, e, às vezes, dos dois jeitos, com o risco de se dividir internamente.²⁹⁹

A presença da ONU na região foi fundamental, mesmo se marcada por significativos questionamentos ao direito internacional.

As instituições internacionais são importantes para a formulação de ações conjuntas na área de segurança internacional por representarem um instrumento que permite a construção de identidades coletivas e supranacionais. Ao permitirem a construção dessas identidades coletivas, isto é, supranacionais, as instituições abrem o caminho para que os Estados – que são entidades isoladas e exclusivas – possam se identificar dentro de marcos macroidentitários. Tais identidades coletivas ou macro-identidades são potencialmente abertas e permitem incluir várias identidades, ao contrário das estritamente nacionais que são por definição exclusivas que as únicas identidades coletivas possíveis sejam supra-estatais.³⁰⁰

Assim, o fato de o Kosovo ter se tornado internacional foi o primeiro passo para se tentar integrar uma população dividida por ressentimentos históricos, em que a presença internacional deveria atuar no sentido de pacificar e estabilizar a região. Os sérvios aceitaram um Kosovo sob administração internacional, autônomo, mas não um Kosovo independente. Essa é a diferença da ONU na região, acalmar os ânimos, fazer prevalecer a

²⁹⁹ HEISBOURG, François. **La fin de l'Occident: l'Amérique, l'Europe et le Moyen-Orient**. Paris: Odile Jacob, 2005. p. 206-220.

³⁰⁰ ADEODATO, João Maurício Leitão. **O problema da legitimidade: no rastro do pensamento de Hannah Arendt**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989, p. 172-173.

regra de direito e providenciar as ferramentas necessárias para que haja concertação política entre os atores internacionais sobre o tema.

O trabalho tentou mostrar que a posição inicial das Nações Unidas influenciou sua participação em todo processo, podendo até ter enfraquecido a organização, que hoje, mais uma vez, não está no centro de tomada de decisão sobre o Kosovo. Seu principal órgão não se pronunciou sobre a declaração unilateral de independência. Há questões que se encontram apenas parcialmente respondidas, em razão da indefinição sobre o formato que essa declaração de independência irá tomar, mas só o tempo poderá nos mostrar como essas antigas rivalidades se acomodarão em um cenário cada vez mais influenciado pela participação da União Europeia.

Kosovo é um caso particular na análise da implementação das instituições internacionais. O questionamento sobre se as instituições funcionam ou não é uma constante nas democracias, não sendo diferente no Kosovo. O que ocorre, porém, é que nesse caso específico as instituições são internacionais, administradas por funcionários que, estão distantes da realidade da população. Além disso, forma-se um contraste entre o que é nacional e internacional e quem é responsável pelo governo. Essas são questões que o desenvolvimento do assunto das missões de manutenção e construção da paz e de Estados deverá tratar.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício Leitão. **O problema da legitimidade: no rastro do pensamento de Hannah Arendt**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

ALBUQUERQUE, C. **Curso de direito internacional público**. 12ª edição, revista e ampliada, volume I, 2000. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ANDREANI, G., **Cours de Géostratégie et géopolitique, le 19 avril 2008**. Université Paris II, Panthéon-Assas.

BADIE, Bertrand. **Palestra proferida na Universidade Science Po**, Paris 16 de outubro de 2006.

_____. **Palestra proferida Universidade Sciences Po**, Paris: novembro/2006.

BELL, Christine. **Peace Agreements: their nature and legal states**. The American Journal of International Law, Vol. 100, April, 2006.

BETTATI, Mário. **O direito de ingerência: mutação da ordem internacional**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

BOULAUD, Didier; POIRIER, Jean-Marie (Sénateurs). **Serbie, Monténégro, Kosovo, ensemble ou séparés vers l'Union européenne? Les rapports du Sénat**. Commission des Affaires étrangères et de la Défense. N. 316, Paris, 2003-2004.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping**. New York: United Nations, 1992.

BOYLE, Michael. **Kosovo: Once Again a Political Pawn**. The Gardian, 11 mars 2008.

BRICHAMBAUT, Marc Perrin de.; DOBELLE, Jean-François; HAUSSY, Marie-Reine d'. **Leçons de droit international public**. Presses de Sciences Po et DALLOZ, Paris: 2002.

BUZZI, Alessandro. **L'intervention armée de l'OTAN en République Fédérale de Yougoslavie**, Paris, 2001.

CASSESE, Antonio. **International Law**. New York: Oxford University Press, 2002.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004.

CHATELOT, Christophe. **Le Kosovo indépendant adopte sa première Constitution**. Paris: Le Monde, 10 avril 2008.

CHEVALLIER, E. **‘L’ONU au Kosovo: leçons de la première MINUK**. Occasional Papers 35. Brussels: Institute for Security Studies, 2002.

COLETÂNEA de Direito Internacional, **Carta da Organização das Nações Unidas**.

COMBACAU, Jean; SUR, Serge. **Droit international public**,. Droit public, septième édition. Paris: LGDJ, Coll, 2006.

CONSELHO da União Europeia. Brussels, 16 February 2008, 6613/08 (Presse 43). Kosovo: Council establishes an EU Rule of Law Mission, appoints an EU Special Representative.

COT, Jean-Pierre; FORTEAU, Mathias; PELLET, Alain. **La Charte des Nations Unies**. Commentaire article par article. Tome I, 3e édition, Paris: ed. economica, 2005.

COUR INTERNACIONAL de Justice, Communiqué de Presse, n. 2008/34, de 10 de outubro de 2008, disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/14796.pdf>, acessado em 30 de novembro de 2008, às 8h23min.

DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Droit International Public**. Paris: LGDJ, 2002.

DECAUX, Emmanuel (Org.). **Les Nations Unies et les Droits de l’homme. Enjeux et défis d’une réforme**. Paris: Éditions Pedone, 2006.

_____. **Droit International Public**. 4 édition, Paris: Dalloz, 2004.

DEMO-DROIT. **Les systèmes judiciaires dans une période de transition**. Réunion multilatérale organisée par le Conseil de L’Europe et la Cour Sûpreme de l’Hongrie, Budapeste. Themis n. 3. Éditions du Conseil de l’Europe. 25-27 octobre 1995.

DÉRENS, Jean-Arnault. **Kosovo: l'indépendance, et après?**. Le Monde diplomatique, janvier 2008.

_____. **L'avenir du Kosovo, Questions Internationales – Les Balkans et l'Europe**. Janvier-février 2007.

_____. **La boîte de Pandore des frontières balkaniques**. Paris: Le Monde Diplomatique, janvier-2008.

DINIZ, Antonio Carlos de Almeida. **Teoria da legitimidade do direito e do Estado: uma abordagem moderna e pós-moderna**. São Paulo: Landy Editora, 2005.

DUPUY, Pierre-Marie. **Droit International Public**. Dalloz, 8^e édition. Paris: Dalloz, 2006.

EARLY Warning Reports by USAID and UNDP, 2006, p. 9-20, disponível em <http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/EWR15FinalENG.pdf>.

EULEX Kosovo website, **What is EULEX?**, disponível em: <http://www.eulex-kosovo.eu/?id=2>, acessado em 30 de novembro de 2008, às 8h50min.

EUROPA. **Activités de l'Union européenne**. Élargissement 2004 et 2007, disponível em: <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/s40016.htm>, acessado dia 29 de novembro de 2008, às 1h17min.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2000.

FERRAZ, Daniel Amin, HAUSER, Denise (Coordenadores). **A nova ordem mundial e os conflitos armados/ El nuevo orden mundial y los conflictos armados**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FLAUSS, Jean-François (dir). **Les nouvelles frontières du droit international humanitaire**. Collection Droit et justice 52, dirigée para Pierre Lambert. Nemesis, Bruylant, Bruxelles: 2003.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações**. 2. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2004.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Instituto Rio Branco. Fundação Alexandre Gusmão. Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

FUKUYAMA, Francis. **State-building Governance and world order in the 21st century**. Ithaca: Cornell University Press, 2004, p. 96.

GARDE, Paul. **De la question d'Orient à l'intégration européenne in Questions Internationales Les Balkans et l'Europe**, n.23, janvier-février 2007.

GLOANNEC, Anne-Marie Le; SMOLAR, Aleksander. **Entre Kant et Kosovo. Études offertes à Pierre Hassner**. Paris: Presse de Sciences Po, 2003.

GRAY, David Charles. **Philosophical dimensions of criminal trials in transitions to democracy: An Excuse-Centered Approach to Transitional Justice**. Northwestern University: 2004.

HABERMAS, Jürgen. **O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização**. Novos Estudos: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo, n. 43, 1995.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HASSNER, Pierre. **La terreur et l'empire. La violence et la paix II**. Paris: Editions du Seuil, 2003.

HEDIR, Aidan. **Reaffirming the Self Abroad: State-Building, Failed States and the West**. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008 <Not Available>. 2008-05-06, disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p251785_index.html.

HEIMERL, Daniela. Europe centrale et orientale 2006-2007, **Le Courrier des pays de l'Est n° 1062**, La Documentation française, juillet-août 2007.

_____. **Serbie: Le Kosovo, point de mire du pouvoir Europe centrale et orientale 2006-2007**, Le Courrier des pays de l'Est n° 1062, Paris: La Documentation Française, juillet-août 2007.

HEISBOURG, François. **La fin de l'Occident: l'Amérique, l'Europe et le Moyen-Orient**. Paris: Odile Jacob, 2005.

HUNTINGTON, Samuel. **The third wave: democratization in the late twentieth century.** Norman: University of Oklahoma Press: 1991.

INTERNATIONAL Center for Transitional Justice, **What is transitional justice?**, disponível em <http://ictj.org/en/tj/>, acessado em 30 de novembro de 2008, às 8h57min.

INTERNATIONAL Criminal Court website, **Establishment of the Court**, disponível em: <http://www.icc-cpi.int/about/atag glance/establishment.html>, acessado em 31 de outubro de 2008, às 18h02min.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. **O Brasil e o direito internacional dos conflitos armados, Tomo I.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

KOSOVO Chronology. **Timeline of events 1989-1999 relating to the crisis in Kosovo**, released by the Department of State, Washington, DC, May 21, 1999 disponível em: http://www.state.gov/www/regions/eur/fs_kosovo_timeline.html, acessado em 29 de novembro de 2008, às 22h24min.

KRASNER, Stephen. (1995), **Sovereignty and intervention**, in G. Lyons e M. Mastaduno (eds.), *Beyond Westphalia? Sovereignty and international intervention*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

KRITZ, Neil. **Transitional Justice: how emerging democracies reckon with former regimes.** 3 Volumes. Washington, DC: United States Institute for Peace Press, 1995,.

KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas.** 9 ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

LA DOCUMENTATION Française, **Chronologie**, disponível em <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/monde/chronologies/union-europeenne-2008.shtml>, acessado dia 6 de maio de 2008, 10h30 min.

LA DOCUMENTATION Française, **Chronologie**, Disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/serbie-montenegro/chronologie.shtml>, acessado em 29 de novembro de 2008, às 22h30min.

LA DOCUMENTATION Française, **Chronologie**, disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/monde/chronologies/europe-2008.shtml>, acessado em 29 de novembro de 2008, às 23h56min.

LA DOCUMENTATION française, **La fragmentation de l'édifice yougoslave**, disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/serbie-montenegro/chronologie.shtml>, acessado em 26 de novembro de 2008, às 22h30min.

LEMAY-HEBERT, Nicolas. **State-Building From the Outside-In: UNMIK and its Paradox**. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008 Online <PDF>, 2008-04-29, disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p252350_index.html.

MAGDALINI, Anagnostou. **Le rôle de l'ONU pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Leçons tirées de l'intervention au Kosovo, DEA de Relations Internationales**. Université Paris I Sorbonne, 2002-2003.

MARCOVITCH, J. **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**, Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

MARIEZCURRENA, Janvier; ROTH-ARRIAZA, Naomi. **Transitional Justice in the Twenty-First Century. Beyond Truth versus Justice**. Cambridge University Press, 2006.

MCADAMS, A. James. **Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1997.

MERTUS, J. **The Impact of Intervention on Local Human Rights Culture: A Kosovo Case Study** in Lang, A. (ed.) *Just Intervention*. Washington: Georgetown University Press, 2003.

MOREAU-DEFARGES, Philippe. **Monde d'ingérences**. Paris: Presses de Sciences Po, 2000.

_____. **Droits d'ingérence dans le monde post-2001**. Paris: Science Po Les Presses, 2006.

MURACCIOLE, Jean-François. **L'ONU et la sécurité collective**. Paris: Ellipses Édition Marketing S.A., 2006.

NATO Parliamentary Assembly, **Formerly North Atlantic Assembly**, disponível em: <http://www.nato-pa.int/> acessado em 10 de maio de 2008, às 16h20min.

NATO website, **NATO in Kosovo**, disponível em: <http://www.nato.int/issues/kosovo/index.html>, acessado em 9 de maio de 2008, 11h07min.

NATO website. The North Atlantic Treaty, disponível em: <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>, acessado dia 29 de novembro de 2008, às 23h08min, Tradução da autora.

NOGUEIRA, João Pontes **The war in Kosovo and the disintegration of Yugoslavia: notes on the (re)construction of the State at the end of the milenium**. São Paulo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000, vol.15, n. 44, ISSN 0102-6909.

NOVOSSELOFF, Alexandra. **L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo**, Annuaire français de relations internationales, volume I, 2000.

NYE, Joseph. **Propaganda Isn't the Way: Soft Power**, January 10, 2003. The International Herald Tribune.

OLIVEIRA, Odete Maria de (coord.). **Relações internacionais & globalização: grandes desafios**. Ijuí: UNIJUÍ, 1999.

OSCE **Mission in Kosovo**, disponível em: <http://www.osce.org/kosovo/13194.html>, acessado dia 30 de novembro de 2008, às 10h13min.

PANCREAU, Xavier. **De l'intervention au Kosovo em 1999 à l'intervention en Irak de 2003**. Paris: L.G.D.J., Global Understandings Series 2005.

PARINGAUX, Roland-Pierre. **Timor Leste: o duro caminho da independência**. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1485>, acessado dia 28 de outubro de 2008, às 10h13min.

PERNET, Gilles. **Les Balkans et l'Europe de la sécurité et de la défense: éléments dynamiques d'un constat d'échec transformé en catalyseur par la PESD et s'ouvrant sur les défis de la défense européenne**. Disponível em: www.societe-de-strategie.asso.fr/pdf/agir19txt1.pdf, acessado em 10 de maio de 2008, às 14h35min.

PERROT, Odile. **Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international - le cas du Kosovo (1999-2007)**. Paris: L.G.D.J., Fondation Varenne, 2007.

RELATÓRIO de acompanhamento de 2005. Comissão Europeia. Bruxelles, 9 de novembro de 2005. SEC(2005) 1423.

RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão da Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/211 de 28 de março de 2008.

RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo. S/2008/458, 15 de julho de 2008.

RELATÓRIO do Secretário-Geral sobre a Missão de administração Interina das Nações Unidas no Kosovo, de 12 de junho de 2008, para acessá-lo <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep08.htm>.

RESOLUÇÃO AG 377 (V), 3 nov. 1950, **União para a paz**, conhecida como Resolução Acheson, do nome de seu instigador, o Secretário de Estado Americano, Dean Acheson.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público** (Curso Elementar). 9. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

_____. **Direito Internacional Público**. 10º Ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Palestra **A Justiça Internacional e a Globalização**, proferida no auditório do Superior Tribunal de Justiça. Seminário Brasil-Roma, agosto 2002.

ROCHE, Jean-Jacques. **Le système international contemporain**. Paris: Éditions Monchrestien, E.J.A., 1998.

ROMANO, Cesare; NOLLKAEMPER, André; KLEFFNER, Jann. **Internationalized criminal courts and tribunals. Sierra Leone, East Timor, Kosovo and Cambodia**. New York: Oxford University Press, 2004.

S/RES/1244 (1999), **Resolução 1244**, aprovada em 10 de junho de 1999 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

S/RES/1272 (1999), 25 October 1999. **Resolução 1272 (1999)**, adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas na 4057 Reunião em 25 de outubro de 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra(Org.). **Relações Internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização**. Brasília: Paralelo 15, 1997.

SARAT, A.; DOUGLAS, L.; UMPHREY, M. M (eds). **The limits of law**. Stanford: Stanford University Press, 2005.

SCHNABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh. **Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship.** United Nations University Press, 2000.

SEITENFUS, R. **Ingerência ou solidariedade? Dilemas da ordem internacional contemporânea.** São Paulo Perspec., São Paulo, v. 16, n. 2, 2002.

SMITH, Martin A. **Russia and NATO since 1991: from Cold War through cold peace to partnership?** Routledge Advances in International Relations and Global Politics. New York: Routledge, 2006.

SUR, Serge, **Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le Droit International,** Paris, 2000.

_____. **Questions Internationales Les Balkans et l'Europe,** n.23, Paris: La Documentation Française: janvier-février 2007.

_____. **Intervention militaire et droit d'ingérence en question,** in Paul Quilès et Alexandra Novosseloff, Face aus désordres du monde, Campoamor: 2005.

_____. **Le Conseil de sécurité dans l'après 11 Septembre.** Global Understandings Series. Paris: L.G.D.J., 2004.

SZUREK, Sandra. **Les Conventions de la Haye de 1907: des instruments au service de relations internationales pacifiques.** n. 29. Paris: In Internationales, 2007.

SZUREK, Sandra; GHERARI, Habib. **L'émergence de la société civil internationale: vers une privatisation du droit international?** Paris: Éditions Pedone, 2003.

TAYLOR, C. **A política do reconhecimento** in Multiculturalismo: examinando a política do reconhecimento. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

TEITEL, Ruti G. **Transitional Justice.** Oxford University Press, 2000.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil.** 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TRIANAPHYLLOU, Dimitri. **Questions a Dimitri Triantaphyllou.** Pesquisador no Instituto de segurança da União Européia em Paris. Entrevista realizada em junho de 2003,

disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/serbie-montenegro/dimitri-triantaphyllou.shtml>.

UNITED Nations Mission in Kosovo website, **Structure**, disponível em <http://www.unmikonline.org/structure.htm>, acessado 29 de novembro de 2008, às 1h25min.

UNITED Nations website, **Est Timor**, disponível em: <http://www.un.org/peace/etimor/etimor.htm>, acessado em 31 de outubro de 2008, às 18h47min.

UNITED Nations website, **Peacebuilding**, disponível em <http://www.un.org/peace/peacebuilding/>, acessado dia 20 de fevereiro de 2008, às 20h30min.

URS, Tara. **Vozes do Camboja: formas locais de responsabilização por atrocidades sistemáticas** in SUR –Revista Internacional de Direitos Humanos, número 7, Ano 4, São Paulo, Rede Universitária de Direitos Humanos, <http://www.surjournal.org>, 2007.

VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Econômico e Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.

_____. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

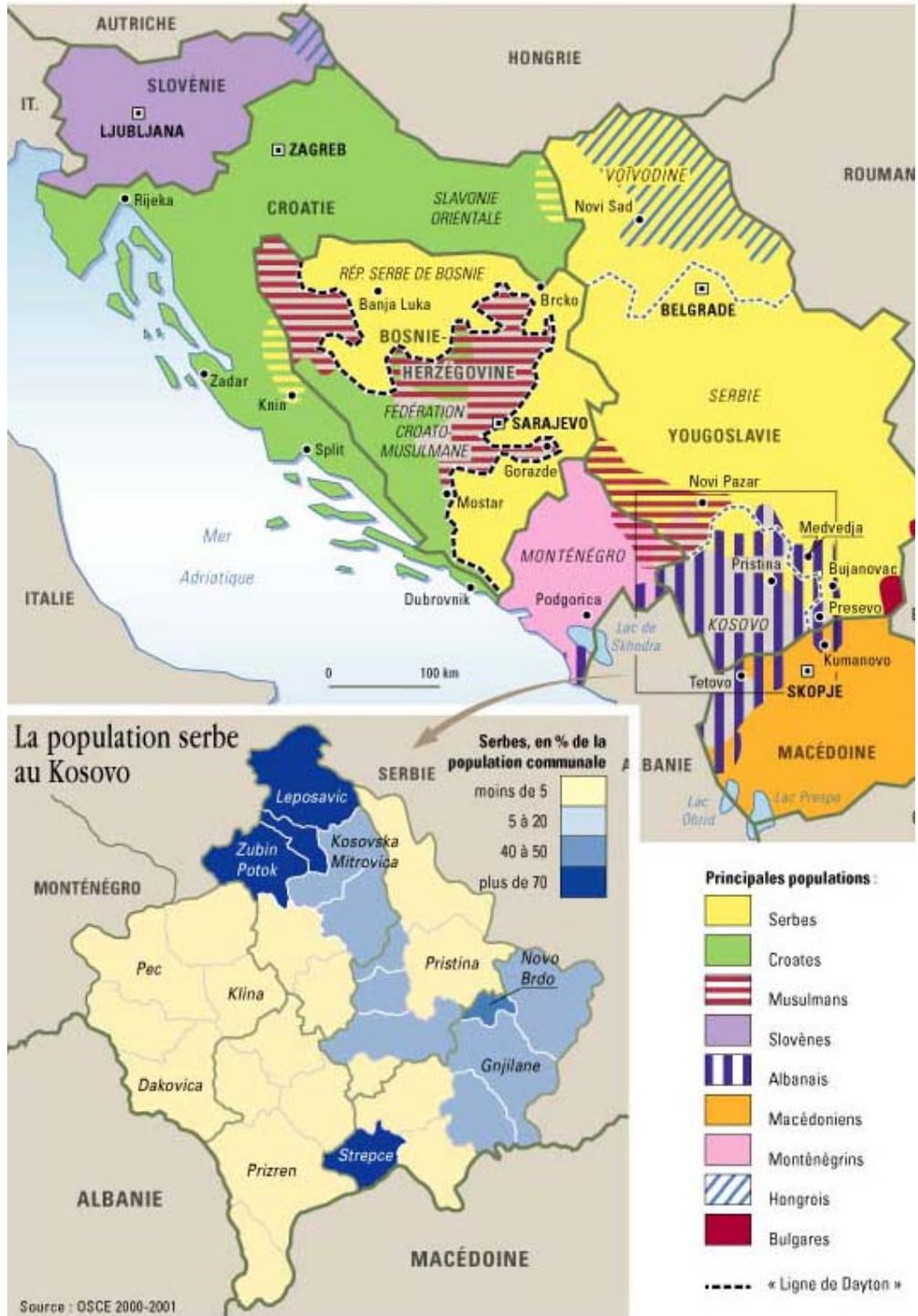
WALLERSTEIN, Immanuel. **O Declínio do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p.99.

WELSH, Jennifer M. **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

YANNIS, Alexandros. **Kosovo Under International Administration: An Unfinished Conflict**. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Athens, Greece: 2000.

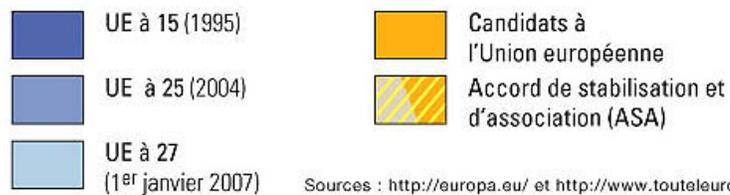
ZORGBIBE, Charles. **Le droit d'ingérence - Que sais-je?** Presse Universitaire de France, 1994.

ANEXOS



Source : "Les recompositions politiques de l'ex-Yougoslavie : un état des lieux dix ans après " in Questions internationales n° 2 : juillet-août 2003 / pp. 82-92, La Documentation française

Carte : les Balkans dans l'Union européenne



Sources : <http://europa.eu/> et <http://www.touteleurope.fr/>

Roberto GIMENO et Atelier de cartographie de Sciences Po, décembre 2006

© La Documentation française

Source : *Questions internationales* n°23, janvier-février 2007

Les Balkans dans l'Union européenne



Roberto GIMENO et Atelier de cartographie de Sciences Po, de
© La Documentation

L'évolution territoriale des États des Balkans (1941-2006)

Source : *Questions internationales* n°23, janvier

