

Administrando a imparcialidade: a ONU e a independência de Kosovo

Managing Impartiality: the UN and Kosovo Independence

João Henrique Ribeiro Roriz*

Resumo

O artigo questiona a imparcialidade da ONU no processo político que resultou na proclamação de independência de Kosovo em 2008. A missão foi estabelecida a partir de um esquema delicado, que exigia a combinação da administração territorial com a facilitação de negociações entre os atores políticos envolvidos para se chegar a um status consensual do território. Não se chegou a um acordo, Kosovo declarou independência de forma unilateral, e o seu reconhecimento como Estado permanece objeto de dissenso na política internacional. Com a utilização de fontes primárias, o artigo trata do envolvimento da ONU neste processo e problematiza a noção de imparcialidade.

Palavras-chave: ONU; Kosovo; administração territorial; imparcialidade.

Abstract

The article questions the UN's impartiality in the political process that resulted in the proclamation of independence of Kosovo in 2008. The mission was established based on a delicate scheme which required the combination of territorial administration with the enabling of negotiations between the political actors involved to reach a consensual status for the territory. No agreement was reached, Kosovo unilaterally declared independence, and its recognition as a state remains an object of dissent in international politics. Using primary sources, the article deals with the UN involvement in this process and discusses the notion of impartiality.

Keywords: United Nations; Kosovo; territorial administration; impartiality.

* Professor de Relações Internacionais, Universidade Federal de Goiás. Pesquisador visitante no Departamento de Política e Relações Internacionais, Universidade de Oxford (Bolsista CAPES). O autor atuou como *Legal Officer* na Missão de Paz das Nações Unidas em Kosovo, de 2008 a 2009. As opiniões deste artigo são de sua inteira responsabilidade e não refletem as posições da organização.

Introdução

Um dos pilares das missões de paz das Nações Unidas é sua (suposta) imparcialidade. Ombreado com outros princípios, como consentimento e não uso da força, o princípio da imparcialidade remonta à primeira operação do tipo, a UNEF, e às discussões dentro da organização conduzidas pelo Secretário-Geral de então, Dag Hammarskjöld¹. Com a suposição de que a presença imparcial pode aliviar tensões entre as partes hostis e criar espaço para negociações políticas (ONU, 2008), as missões onusianas têm operado a partir dessa noção estratégica que lhes auxilia, mas que em cenários complexos, como o que será apresentado, dificilmente resiste intacta.

É vasta a literatura sobre o tema em estudos de *peacekeeping*, principalmente em vertentes liberais e construtivistas de Relações Internacionais. Há quem considere a imparcialidade como um qualificador de legitimidade às organizações internacionais; um requisito para que tais atores consigam “mediar Estados em interações de contestação, incluindo disputas e alocação de decisões”² (ABBOTT e SNIDAL, 1998, p. 19) e que, para tanto, precisam ser entendidos como não enviesados. Essa qualidade seria crucial em missões de paz, uma vez que essas atuam como uma “forma de intervenção de terceiros que objetiva a facilitação da resolução pacífica de disputas” (FETHERSON, 1994, p. 126). Para um estudioso do tema, a imparcialidade seria justamente o principal critério que confere distinção às missões de paz (JAMES, 1996). Outros autores, como Barnett e Finnemore (2004), dão um passo além e associam a imparcialidade das organizações internacionais à sua capacidade de agência. Para eles, tais instituições são “atores autônomos” no plano internacional, verdadeiras burocracias com ideias e preferências próprias, aptas para avançar agendas por vezes contrárias à vontade de seus criadores estatais. Devem ser vistas, portanto, como a serviço de “um propósito social legítimo e valioso”, atuando de forma “tecnocrática e imparcial” e procurando uma “posição neutra” de forma a manter a pretensão de que elas “são imparciais e que atuam de forma despolitizada” (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 21).

Contudo, a noção de imparcialidade das missões de paz da ONU não é pressuposto neste artigo, mas seu oposto: pretendo problematizá-la a partir do caso de Kosovo. Entendo que tal qualidade que se almeja conferir às organizações internacionais tem raízes em uma busca de matriz liberal por princípios e normas em desfavor (e por desconfiança) da política. Supõe-se, nessa corrente liberal, que o afastamento da política chancelaria o envolvimento de partes pretensamente desinteressadas, a partir de um roteiro capaz de evitar vícios e preferências a partir de elementos abstratos. Em um cenário em que a “saúde da realidade política somente é mantida pela objeção consciente ao político” (WIGHT, 1966, p. 122), princípios e normas que afastam subjetividades seriam declarados necessários, mas se mostrariam improváveis quando examinados à luz de eventos concretos. Regras, princípios e projetos de ordem mundial

1 O princípio do consentimento se refere à aquiescência das partes envolvidas. O do não uso da força tem como exceção a autodefesa ou quando autorizado pelo mandato da missão. A palavra “imparcialidade” substitui a original de “neutralidade” (ONU, 1958): aquela tem sido preferida porquanto neutralidade denotaria que os envolvidos nas atividades de manutenção de paz devem buscar a implementação de mandato mesmo que isso signifique ir contra os interesses de uma das partes envolvidas (ONU, 2008).

2 As traduções das citações em língua estrangeira são de minha autoria.

“somente serão aceitáveis quando colocados de maneira formal e abstrata”, mas quando aplicados revelariam que “extrapolaram alguma interpretação, alguma experiência coletiva e aparecerão apologeticamente” (KOSKENNIEMI, 1990, p. 31). Um exame a partir de experiências complexas seria, nesse sentido, uma boa forma de problematizar uma noção como a da imparcialidade.

O principal argumento que pretendo avançar aqui é que o envolvimento da ONU em Kosovo mostra a precariedade da pretensa imparcialidade atribuída à atuação da organização, o que pode ser observado a partir do seu envolvimento no processo que resultou na declaração de independência proclamada em Priština/Prishtinë³ em 17 de fevereiro de 2008. Os pontos centrais do artigo podem ser resumidos da seguinte forma. A imparcialidade da missão de administração territorial estabelecida após a guerra em 1999 repousa sobre um arranjo político-jurídico frágil que se mostra incerto frente a ameaças à estabilidade do território. A estrutura da missão tampouco auxilia o processo: preteriu-se um ambiente democrático de diálogo em favor de maior controle, o que gerou insatisfação generalizada por parte de locais ao mesmo tempo em que se assistiu à ascensão de um grupo político cético às iniciativas de reconciliação. Tais fatores, todavia, não foram capazes de, isoladamente, alterar a posição do Secretariado da ONU sobre os clamores por independência. Os episódios de violência generalizada de 2004, por sua vez, aparentam ter uma relação causal acentuada na disposição dos principais atores internacionais envolvidos, e documentos consultados sugerem uma vontade crescente, principalmente do Secretariado, em avançar a definição do status final do território – o que poderia significar um abandono do disposto na resolução do Conselho. Após 2004, iniciativas simpáticas à solução pela independência são propostas dentro do aparato institucional da ONU, como o Plano Ahtisaari. Documentos diplomáticos mostram, por fim, como os argumentos jurídicos são progressivamente preteridos em favor de uma simples aceitação do processo que culmina na aquiescência da declaração de independência de Kosovo.

Ao traçar o envolvimento onusiano, enfrento a questão privilegiando uma narrativa empírica, dada a riqueza que as fontes consultadas oferecem para a compreensão do processo. Para tanto, além de literatura acadêmica especializada, utilizo fontes primárias, que incluem documentos oficiais da ONU, alguns disponíveis na internet e outros de circulação interna. Ademais, utilizo como fonte alguns documentos diplomáticos secretos vazados pelo WikiLeaks⁴, especialmente úteis na posição da organização nos momentos finais do processo de independência kosovar⁵.

3 Como muitos nomes de lugares ainda não são largamente referidos em português e seria tendencioso optar por uma grafia sem dar preferência a uma determinada versão (algo muito delicado em Kosovo), preferi utilizar os nomes nas duas principais línguas do território, primeiro em sérvio e em seguida em albanês, como Gnjilane/Gjilan, Čaglavica/Çagllavica e Ibar/Ibër.

4 Em um estudo que considera as questões metodológicas, dentre outras, do uso de documentos vazados pelo WikiLeaks, o autor conclui que as informações divulgadas foram utilizadas e verificadas por uma série de periódicos, como The New York Times, The Guardian, e Der Spiegel, que elas representam as mesmas limitações em relação à qualidade do que outras fontes primárias e que cabe aos pesquisadores verificar as limitações comuns às pesquisas que envolvem documentos dessa natureza (MICHAEL, 2015).

5 O gentílico “kosovar” é empregado para se referir a Kosovo de forma geral, mesmo que os habitantes deste território geralmente empreguem outras categorias étnicas de autoidentificação, como “sérvio” ou “albanês”. Para referências específicas às comunidades étnicas que habitam o território, emprego as expressões antecedidas de “kosovar”, como “kosovar-albanês”. Tais opções são feitas por razões didáticas, para que não se confunda com as pessoas, lugares e coisas relativas a outros países, como a Albânia ou a Sérvia.

O envolvimento da ONU em Kosovo: um mandato com interpretações complexas

A ONU foi envolvida com Kosovo em contexto marcado pela turbulência, logo após a ofensiva liderada pela OTAN em 1999⁶. Os EUA e seus aliados ocuparam um território⁷ dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas de um membro da ONU, a Iugoslávia⁸ (posteriormente Sérvia), e a Rússia se via provocada por um conflito em uma zona que tradicionalmente exercia influência em conjunto com os sérvios, seus *protégés*, e também eslavos. Após a assinatura de um acordo com Belgrado que retirou suas tropas de Kosovo, no dia 10 de junho de 1999, os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas chegaram a um entendimento sobre a situação. Adotada sob o capítulo VII da Carta, a resolução 1244 arrastou a ONU para uma situação em que os estadunidenses estavam no controle de fato, mas não tinham um respaldo jurídico amplamente aceito, e os russos enquadravam seus argumentos pelo direito internacional, mas tinham margem de ação reduzida. A resolução não condenou o uso da força, pelo contrário, reconheceu a “presença de uma [força de] segurança internacional” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999, parágrafo 7^o) no território e mencionou diretamente a OTAN no anexo 2^o. É nesse cenário turbulento que a ONU, através da Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK), inaugurou uma nova fase de missões de paz, agora administrando territórios¹⁰.

Ressalto dois pontos para analisar o mandato da ONU à luz da noção de imparcialidade que deveria guiar sua atuação. Primeiro, é necessário destacar que, por mais que a resolução tenha municiado argumentos tanto aos favoráveis quanto aos contrários à secessão de Kosovo, seu texto é claro em relação à manutenção da integridade territorial iugoslava/sérvia. Chamados à

6 Para uma caracterização dos conflitos nos Balcãs com o fim da Iugoslávia, conferir Aguilar (2003). Uma elaboração crítica sobre as variações no regime de segurança da OTAN nos anos 1990 é oferecida por França (2004).

7 A história do território de Kosovo é tão intrincada e controversa como quase todas as histórias territoriais e étnicas nos Balcãs. Para os propósitos deste artigo é suficiente destacar que, no início do século XX, a região – que não tinha as mesmas fronteiras do território atual – foi incorporada aos reinos da Sérvia e Montenegro, após um longo período de dominação otomana. Após a Segunda Guerra Mundial, Kosovo torna-se uma região da Sérvia, uma das seis repúblicas da República Socialista Federativa da Iugoslávia, e em 1963, é alçado ao status de “província” sérvia (uma manobra percebida como um arranjo de Tito para diminuir a força da Sérvia dentro da Iugoslávia). O status legal de Kosovo continuou sendo de uma província sérvia com a Constituição iugoslava de 1974, mas a nova constituição garantiu uma série de privilégios aos locais de origem étnica albanesa. Mesmo com a implosão iugoslava no início dos anos 1990, Kosovo era considerado no plano internacional como parte constituinte do território sérvio, ainda que tivesse ampla população que se considerasse albanesa.

8 A denominação “Iugoslávia” aqui é feita para evitar uma discussão mais complicada se a República Federal da Iugoslávia foi ou não o país sucessor da República Socialista Federativa da Iugoslávia (a data mais consensual de sua dissolução é 1992) – questão que implica considerar as guerras na Bósnia e Herzegovina e na Croácia como guerras de secessão e não caracterizar o conflito como de fragmentação e extinção de um Estado, distinções importantes no direito internacional. A própria Corte Internacional de Justiça entendeu o caráter *sui generis* da situação. Cabe notar que, em 2003, o nome do país mudou para União Estatal da Sérvia e Montenegro, e, em 2006, após referendo, Montenegro declara sua independência.

9 Alguns estudiosos entenderam que houve aprovação do Conselho *a posteriori*, cf.: CHINKIN, Christine. 2000. The legality of NATO's action in the former republic of Yugoslavia (FRY) under international law. *International & Comparative Law Quarterly*, v. 49, n. 4, p. 910-925; SIMMA, Bruno. 1999. NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects. *European Journal of International Law*, v. 10, n. 1, p. 1-22. Uma interessante discussão sobre a legalidade da intervenção da OTAN é oferecida por Paulo Roberto França (2004).

10 A lista de atribuições da nova missão era inédita para as missões de paz que a ONU realizava, ainda que, de acordo com Stahn (2008), existam semelhanças com as administrações internacionais nas experiências do Saar e da Bósnia e Herzegovina. Apesar de semelhanças com algumas ações passadas, suas atribuições não encontram precedentes idênticos. Wilde (2008) oferece um excelente estudo sobre os antecedentes da administração territorial internacional.

“autonomia substancial e autoadministração significativa de Kosovo” convivem na resolução com “o comprometimento de todos os Estados membros com a soberania e a integridade territorial da República Federativa da Iugoslávia” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999, preâmbulo). O anexo 1 (1999) – que deveria guiar o processo de “solução política” para a crise conforme o artigo 1º da resolução – menciona que Kosovo deveria ter um “autogoverno substancial” ao mesmo tempo em que reafirma “os princípios de soberania e integridade territorial” do país. Se à primeira vista a resolução sinaliza direções opostas, de forma geral, o arranjo se assemelha à proposta da constituição iugoslava socialista de 1974, pois garante o acesso às instituições públicas e o autogoverno aos kosovares contanto que a integridade territorial sérvia seja mantida.

Segundo, a atuação da ONU como administradora da vida pública em Kosovo se dava a partir da presunção de sucesso de um acordo político ao mesmo tempo em que se empoderava uma das partes. As atribuições da UNMIK podem ser agrupadas em três categorias, tal como disposto na resolução 1244: (i) estabelecer uma administração civil de forma interina, (ii) promover autonomia e autogoverno locais de forma substancial, e (iii) facilitar um processo político para determinar o status internacional de Kosovo. A transitoriedade da missão dependeria, assim, do sucesso de um arranjo sobre o status final, ou seja, seu caráter interino pressupunha um acordo político entre as partes envolvidas. Além do mais, tais objetivos tinham significativo potencial de atrito, pois para contemplar a promoção da autonomia e autogoverno a missão deveria empoderar os agentes considerados “locais”, a maioria kosovar-albanesa, em detrimento dos agentes “não locais” (i.e., Belgrado), o que não necessariamente contribui para o processo político se não for acompanhado de uma política de conciliação ou de transição.

Em suma, a atuação da ONU deveria ter como ponto de partida a não secessão kosovar, e as exigências de seu mandato não apenas tinham um delicado balanço como pressupunham sua transitoriedade e o sucesso de um entendimento entre as partes. Não havia uma “válvula de escape”: sem um acordo político entre os envolvidos, a missão ficaria em um limbo onde perderia seu caráter transitório¹¹, e poderia ser acusada de participar de uma empreitada de tons “neocolonialistas” sem nenhum respaldo frente a duas elites rivais e sedentas pelo controle do território.

De “salvadores a ocupantes”: a ONU na administração territorial

Frente um mandato delicado, a forma da administração da ONU em Kosovo seria ainda mais crucial para o desenrolar da missão. Sua atuação, todavia, foi marcada por uma deterioração progressiva de sua presença¹², o que acredito que tenha contribuído para a criação

11 É revelador que a previsão inicial da presença internacional era de 12 meses, conforme disposto no parágrafo 19 da resolução, mas cerca de 16 anos se passaram e a missão formalmente persiste, ainda que sua configuração tenha sido alterada várias vezes.

12 De acordo com uma pesquisa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento sobre a atribuição de responsabilidade política em Kosovo, em janeiro de 2003, cerca de 60% dos kosovares entendiam que a UNMIK era a instituição responsável pela situação política do território e apenas um pouco mais de 10% entendia que eram as instituições e os partidos locais. Os números mostram uma grande expectativa em relação à atuação da organização, bem como uma possível responsabilização caso essa não fosse bem-sucedida. No final de 2008, esse número se inverteu e cerca de 70% entendiam que os locais tinham tal responsabilidade, sendo que menos de 30% entendiam que era a UNMIK (PNUD, 2012), o que pode demonstrar que a organização já não ditava os rumos da administração pública.

de um cenário propenso à instabilidade e à busca de outra solução que não estivesse no arranjo político-institucional proposto na resolução 1244.

Sem pretender revisar de forma ampla a atuação da instituição em Kosovo, o que fugiria ao escopo do artigo, resalto dois fatores que acredito que dificultaram ainda mais o processo de definição do status final do território. Primeiro, a administração onusiana assistiu à ascensão de uma nova elite política de kosovar-albaneses que tinha uma profunda desconfiança do processo de reconciliação com os sérvios e que almejava a independência. Dela faziam parte um grupo herdeiro das fileiras da principal organização armada kosovar-albanesa, o Exército de Liberação de Kosovo (em albanês, *Ushtria Çlirimtare e Kosovë*, “UÇK”). Inicialmente nominado como grupo terrorista por oficiais estadunidenses¹³ e objeto de desmilitarização segundo a res. 1244, o UÇK passou a ser considerado um dos responsáveis pela luta pela liberdade contra os sérvios e seus membros alçados a heróis de uma nação em construção. Seus membros de menor patente foram incorporados à polícia de Kosovo, uma força armada que teoricamente operaria somente em casos de emergência, mas que, segundo um analista, funcionava na prática como “o exército de Kosovo” e que recebia suporte e treinamento internacionais (JUDAH, 2008). Seus líderes, por sua vez, tornaram-se parte da nova leva de políticos que ocupavam cargos representativos dentro da nova estrutura burocrática que a administração onusiana deveria fomentar. Muitos foram eleitos para altos cargos da administração local, não raro com um discurso de apelo eleitoral de confrontação junto aos seus inimigos de outrora. Ocuparam o cargo de Primeiro-Ministro, por exemplo: Hashim Thaçi (1999-2000; 2008-2014); Ramush Haradinaj (2004-2005), Agim Çeku (2006-2008) e Bajram Rexhepi (2002-2004)¹⁴.

O segundo fator é a própria estrutura organizacional da missão que favoreceu a centralização de poderes no cargo de Representante Especial do Secretário Geral (em inglês, *Special Representative of the Secretary General*, “SRSG”) ao invés da criação de mecanismos de participação social e instituições democráticas – ao preço de muita insatisfação com a administração internacional. O SRSG, designado em Nova York pelo Secretário-Geral em consulta com o Conselho de Segurança sem qualquer consulta aos locais em Priština/Prishtinë ou Belgrado, concentra o processo decisório e o corpo burocrático da missão. De forma direta, o SRSG só é limitado pelo disposto na resolução 1244 e, em termos políticos, responde diretamente ao Secretário-Geral: não há qualquer mecanismo de *accountability* em relação à população kosovar, ou aos Estados membros da ONU, incluindo a Sérvia. O início da missão deu o tom de como a ONU conduziu sua primeira empreitada de administração de um território não oriundo de um contexto colonial. Após uma brevíssima atuação do brasileiro Sergio Vieira de Mello (interino no cargo por algumas semanas), um europeu foi escolhido. Bernard Kouchner esteve à frente da UNMIK até 2001 e sua gestão foi marcada pelo escasso diálogo público com os locais. Sua primeira regulação¹⁵ concentrava todos os poderes em seu cargo: “Toda autoridade legislativa e

13 De acordo com uma reportagem, o embaixador estadunidense Gelbard teria dito que o UÇK seria um grupo terrorista, uma classificação depois negada por Washington (BBC, 1998).

14 É digno de nota apontar que alguns foram acusados de participar em crimes durante a guerra em 1999 pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia.

15 No desempenho de suas funções o Representante Especial poderia promulgar regulações e diretivas administrativas, sem qualquer tipo de controle por parte das autoridades do Kosovo. De 1999 a 2008, o SRSG, usando da autoridade conferida pela administração interina em Kosovo, promulgou 443 regulações e 211 diretivas administrativas sobre os mais diversos assuntos. (Fonte: compilação própria a partir de dados coletados em www.unmikonline.org. Acesso em: 21 dez. 2015).

executiva em relação ao Kosovo, incluindo a administração do judiciário, está investida na UNMIK e exercida pelo Representante Especial do Secretário-Geral” (UNMIK, 1999, art. 1(1)).

Nos primeiros anos da atuação da UNMIK pouco foi feito para incluir os kosovares na administração e assim tentar reforçar a *accountability* da organização junto aos locais. Em maio de 2001, foi adotada a regulação 2001/9, intitulada Um Quadro Constitucional para o Autogoverno provisório em Kosovo, uma constituição *de facto*. No documento estabeleceram-se os principais arranjos institucionais que vigoraram em Kosovo até sua proclamação de independência em fevereiro de 2008. A mesma regulação também criou as *Instituições Provisórias de Autogoverno* (em inglês, *Provisional Institutions of Self-Government*, “PISG”), com o argumento de transferir a autonomia para os locais. As PISG constituíam: (i) a *Assembleia*, que elege o *Presidente* de Kosovo; (ii) o *Governo*, com o *Primeiro-Ministro* nomeado pelo Presidente e endossado pela Assembleia; (iii) o *Sistema Judiciário*, apontado pelo SRSG após uma lista endossada pela Assembleia após a propositura do Conselho Judicial e Persecutório. Entretanto, a concessão de autonomia aos locais tinha limites claros. As PISG continuavam subordinadas diretamente ao SRSG, que poderia simplesmente revogar suas decisões. As funções administrativas mais importantes não foram transferidas aos locais. Se as Instituições Provisórias regulavam áreas como cultura, saúde, proteção ambiental, turismo, educação, ciência e tecnologia, a UNMIK teve seus poderes reafirmados, tais como: dissolver a Assembleia e conclamar novas eleições; manter a autoridade final sobre questões financeiras, orçamentárias e monetárias; controlar as fronteiras; designar juízes e promotores; em conjunto com a OTAN, exercer funções de defesa, manter a ordem e a segurança públicas; firmar acordos com outros países e organismos internacionais, assim como outras questões de relações exteriores; controlar bens e propriedades públicas, bem como empresas públicas; controlar transportes públicos, incluindo a aviação; e estabelecer limites dos municípios (UNMIK, 2001). O desequilíbrio era patente.

Em suma, a UNMIK foi organizada de forma a concentrar todos os poderes de administração pública em um cargo com pouca comunicação com os governados. Para um comentador, na primeira fase da administração, “a UNMIK adotou um estilo autocrático de governança”, e atuou “como um governo para, mas sem, o povo” (STAHN, 2008, p. 326). Não houve qualquer instituição em Priština/Prishtinë que limitasse o que o SRSG poderia ou não fazer; ele concentrava de fato os poderes executivo, legislativo e judiciário, e inexistiam instrumentos de pesos e contrapesos, divisão de poderes e uma estrutura ramificada de tomada de decisões. O SRSG tinha o monopólio legítimo do uso da força, ao controlar a polícia e agir em cooperação com os militares da OTAN. Da mesma forma, não havia controle exercido pelos kosovares sobre a forma que eles queriam organizar a vida pública e o que de fato as autoridades administradoras faziam. Indiretamente, as Instituições Provisórias de Autogoverno e os próprios líderes kosovares podem ter influenciado a administração conduzida pela UNMIK até 2008, mas as decisões finais continuaram sendo do SRSG.

Um documento de circulação interna, nominado *Lições Aprendidas*, revela as preocupações com o andamento da missão já em 2001¹⁶. Seu autor apresenta a percepção de que as missões

¹⁶ O documento se propõe a fazer uma avaliação das duas missões de administração territorial que a ONU estava envolvida à época, em Kosovo e no Timor Leste.

de governança têm certas peculiaridades: graças à opressão sofrida antes da chegada das missões, há um forte desejo da população local de “ter controle total sobre seus destinos”, uma vontade latente de independência (ONU, 2001). O documento demonstra uma preocupação com o fato de as atividades da ONU nos territórios em apreço serem indistinguíveis daquelas de um governo. Devido à ausência de um “guia de governança” que auxiliasse a atuação das missões em suas funções, e graças ao sentimento das populações daqueles territórios de que não precisavam ser administrados, a aliança com elites locais tinha “enorme prioridade”, ainda que se reconhecesse a dificuldade de identificação de interlocutores legítimos. Ao mesmo tempo em que se reafirmava que um dos objetivos centrais deveria ser a facilitação do diálogo entre as partes envolvidas, uma das principais preocupações da missão era a vontade de não querer mudar a percepção que os locais tinham da ONU, de “salvadores” a “ocupantes” (ONU, 2001).

Receio do fracasso: os eventos de março de 2004

Nesse cenário frágil, entendo que os episódios de violência têm uma relação causal com a disposição do Secretariado da ONU em apressar um arranjo político para Kosovo. Até março de 2004, era escasso o apoio internacional à demanda kosovar-albanesa da definição do seu status político; uma questão que nos acordos de Rambouillet deveria ser decidida em três anos. Parte significativa da elite política kosovar-albanesa buscava a independência, considerada politicamente inviável por Belgrado. No ínterim, a administração onusiana se ocupava em resolver atritos pontuais das negociações entre as partes¹⁷, mas acusações de procrastinação não eram incomuns (e.g., INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2005).

Os eventos de março de 2004 abalaram o cenário político em Kosovo. Provocações e protestos são parte constante da paisagem política deste lugar desde o final da guerra em 1999. No mês de março, em particular, celebra-se o aniversário da campanha da OTAN de 1999, e geralmente é período de manifestações de grupos políticos adversários. Os ânimos estavam particularmente acesos em março de 2004: do lado kosovar-albanês, demonstrações de repúdio às prisões de ex-comandantes do UÇK por crimes de guerra no Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia; do lado sérvio, um bloqueio à estrada de Gnjilane/Gjilan, como resposta a um ataque supostamente promovido por kosovar-albaneses na região de Čaglavica/Çagllavica, subúrbio de Priština/Prishtinë. Neste clima tenso, um episódio cercado de múltiplas e contraditórias histórias é apontado como centelha: três garotos kosovar-albaneses supostamente morreram por afogamento no rio Ibar/Ibër. Em versões sérvias, ou o evento nunca ocorreu ou as crianças simplesmente caíram no rio ao fugir de cães e se afogaram, e em versões kosovar-albanesas eles foram jogados por um grupo de sérvios. No final do dia, as principais emissoras de televisão em língua albanesa começaram a veicular a notícia do afogamento. Com informações contraditórias e sem a clareza total dos eventos (HARASZTI, 2004), as transmissões

¹⁷ Em 2002, Michael Steiner, SRSG de então, propôs que fosse adotado um documento com requisitos para serem contemplados antes de se decidir finalmente o status de Kosovo. O documento, conhecido como *Padrões para o Status*, dispunha uma série de questões de boa governança que deveriam ser resolvidas antes de se decidir pelo status final do território – o que muitos críticos consideraram uma manobra de procrastinação.

enquadraram a morte das crianças como crimes etnicamente motivados, iniciando uma onda de extrema violência que se alastrou por todo o território kosovar. Em poucos dias o resultado foi um quadro de 19 mortos, cerca de 900 feridos, 29 igrejas e monastérios sérvios queimados ou danificados, e mais de 3.000 pessoas forçadas a sair de suas casas, quase todas de origem sérvia (DE VRIEZE, 2004). Isso em um pequeno território sob responsabilidade internacional, muito policiado e com a presença de milhares de militares fortemente armados da OTAN.

A violência generalizada revelou insatisfações latentes em Kosovo e a incapacidade das instituições políticas em preveni-las. A estabilidade em Kosovo mostrava-se delicada; um lugar onde não se avançou no apaziguamento de ressentimentos interétnicos e as poucas iniciativas de justiça de transição não geraram resultados efetivos. Mais importante, ficava cada vez mais patente a enorme insatisfação com a administração pública e seu despreparo para lidar com situações emergenciais. A violência não foi dirigida apenas à etnia inimiga: a ONU também foi um alvo preferencial. Conforme ex-funcionários da UNMIK recordam, a multidão kosovar-albanesa “voltou sua fúria coletiva contra seus ‘senhores’ internacionais, atirando pedras em prédios da ONU, queimando bandeiras da ONU e destruindo mais de 100 dos inconfundíveis [veículos] Toyota brancos 4x4” (KING e MASON, 2006, p. 06). Para um cientista político kosovar-albanês, o enquadramento do episódio como violência interétnica dissimula os reais problemas daquele contexto: um conflito político entre a maior parte da população de Kosovo e a UNMIK (SPAHIU, 2004). Após os eventos de 2004, a presença da UNMIK passou a ser constantemente hostilizada. Os muros de sua sede em Priština/Prishtinë, antes cobertos com desenhos e palavras de boas-vindas em vários idiomas, foram pichados com conteúdo avesso à presença de internacionais.

Na troca de memorandos internos das Nações Unidas entre Priština/Prishtinë e Nova York fica explícito o impacto que os eventos de março de 2004 causaram na organização. Alertou-se, em um memorando, para a necessidade de estabelecimento de mecanismos mais ágeis, capazes de responder crises pontuais; o que não tinha sido feito na estrutura da missão (ONU, 2004). Na leitura dos representantes da ONU em Kosovo, além dos episódios de violência terem consequências devastadoras para o processo político e para a construção de uma sociedade multiétnica, seria necessário evitar a responsabilização da UNMIK pelos eventos (ONU, 2004). Havia desde 2001 uma discussão interna na organização sobre um receio de ser entendida como “ocupante”, e as tentativas de negociação até então tinham sido todas frustradas. A situação política corria o risco de se deteriorar e uma nova onda de violência poderia comprometer ainda mais o envolvimento da organização.

Rumo à independência: o plano Ahtisaari

Após março de 2004, renovam-se os esforços por uma solução da questão kosovar dentro da ONU. Com poucas chances de uma nova resolução no Conselho de Segurança, os caminhos apontavam para mais negociações e, segundo o relatório do diplomata norueguês Kai Eide de 2005, enviado especial da ONU para rever as negociações, o próximo passo do processo político era o esclarecimento do status internacional de Kosovo.

Fundamental para o processo político foi a nomeação pelo Secretariado da ONU, em outubro de 2005, do ex-presidente finlandês Martti Ahtisaari para a tarefa de buscar um acordo sobre o status final de Kosovo. As negociações em Viena que ele organizou em 2005 com representantes de Belgrado e de Priština/Prishtinë estavam travadas num impasse: a plataforma de negociação sérvia era de que Kosovo poderia ter “mais do que autonomia e menos do que independência”, e os kosovar-albaneses estavam dispostos a conceder quase tudo aos sérvios contanto que eles aquiescessem à independência. Ahtisaari era percebido desde o início pelos sérvios como pró-independência. Na opinião de um acadêmico envolvido no processo, os sérvios apostavam de forma ampla suas reivindicações em normas de direito internacional, esperavam que a administração onusiana acabasse no curto prazo, o que significaria o retorno de Kosovo à administração de Belgrado, ainda que com muito mais autonomia e autogoverno (WELLER, 2008). As esperanças sérvias estavam depositadas no argumento jurídico de que a resolução 1244 previa a manutenção territorial da República Federal da Iugoslávia, bem como no eventual veto russo, caso uma nova resolução fosse apresentada ao Conselho de Segurança.

As relações Washington-Moscou não favoreceram as negociações. Depois de alguns anos buscando uma aproximação com o Ocidente sem encontrar o reconhecimento desejado de potência (TRENIN, 2006), a Rússia amargou perda de espaço no plano internacional. As “revoluções coloridas” na Geórgia, na Ucrânia e no Quirguistão trouxeram governos pró-ocidente à sua zona de influência tradicional. Com a oportuna alta do gás e petróleo e o propício cenário político de eleições no executivo e legislativo, Putin elevou a retórica e endureceu seus posicionamentos. Defendendo-se com argumentos jurídicos, Moscou, com discreto apoio de Beijing, ameaçava bloquear qualquer resolução que indicasse a via da independência.

Após catorze meses sem resultados concretos, Ahtisaari decidiu que não havia mais sentido em continuar. Em fevereiro de 2007 apresentou um documento sobre o status de Kosovo: a Proposta Global para o Estabelecimento do Status de Kosovo, conhecido como “Plano Ahtisaari”. O documento é composto de duas partes: na primeira são detalhados os propósitos do Plano, bem como a opinião de Ahtisaari sobre o status final do território, enquanto que a segunda – a proposta formal – era centrada nas garantias de autogestão aos kosovar-sérvios. Ahtisaari não utilizou a palavra “independência” na sua proposta formal; entretanto, expressou sua opinião de forma evidente sobre qual deveria ser o status de Kosovo na primeira parte do documento:

Chegou a hora de resolver o status de Kosovo. Após consideração cuidadosa da história recente de Kosovo, das realidades [atuais], e tendo em conta as negociações com as partes, cheguei à conclusão de que *a única opção viável para Kosovo é a independência, a ser supervisionada por um período inicial por parte da comunidade internacional*. Minha Proposta Global para o Estabelecimento do Status de Kosovo, que estabelece essas estruturas internacionais de supervisão, fornece as bases para um futuro Kosovo independente que é viável, sustentável e estável, e em que todas as comunidades e seus membros possam viver uma existência pacífica e digna (*ênfase adicionada*) (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2007, p. 02-03).

Este é o primeiro documento oficial das Nações Unidas que sugere independência aos kosovares. De acordo com seus termos, tropas da OTAN permaneceriam em Kosovo e a missão da ONU seria substituída por uma da União Europeia¹⁸. O plano teve o apoio expresso do Secretário-Geral (ONU, 2007) no momento em que se tentava convencer o Conselho de Segurança de sua viabilidade; todavia, foi formalmente bloqueado pela Rússia em 26 de março de 2007 e nenhuma resolução do Conselho foi desde então adotada.

Respaldado pelos estadunidenses e (a maioria dos) europeus, o Plano Ahtisaari funcionou como documento base para a continuação dos trabalhos, agora não mais nas mesas de negociação oficiais de Nova York. O processo político desencadeado por ele em 2007 não tardou a produzir seu clímax: a declaração de independência de Kosovo em 17 de fevereiro de 2008. De acordo com Judah (2008), foi acordado que os principais dispositivos do referido plano seriam incorporados à legislação doméstica kosovar, e em troca os kosovar-albaneses teriam seu Estado reconhecido em bloco pelos EUA e por países europeus, seus projetos políticos seriam financiados e também receberiam auxílio na própria redação da declaração de independência.

A declaração de independência fez menção expressa ao referido plano:

Nós aceitamos plenamente as obrigações para Kosovo contidas no Plano Ahtisaari, e damos as boas-vindas ao quadro que ele propõe para orientar Kosovo nos próximos anos. Nós iremos implementar integralmente essas obrigações (...) particularmente aquelas que promovem e protegem os direitos das comunidades e seus membros. (BBC, 2008)¹⁹

A propositura e decorrente bloqueio do Plano Ahtisaari no Conselho significou a criação de um imbróglie institucional pelo qual a atuação da ONU em Kosovo passaria a atuar. De um lado, o plano foi levado a cabo às margens da ONU, a missão da UE superou-a em importância política e foi declarada a independência com amplo apoio dos ocidentais. Por outro, o Secretariado se encontrou na desconfortável posição de ter seu apoio ao plano não referendado pelo Conselho e ter que seguir conduzindo sua atuação com referência na resolução 1244. Contudo, como será apontado no tópico seguinte, mesmo antes da declaração de independência, há indícios fortes de que o Secretariado apoiou, ou não obstaculizou, o processo de secessão de Kosovo.

18 Duas instituições foram criadas: o Escritório Civil Internacional (em inglês, *International Civilian Office*, "ICO") e uma missão da UE, denominada EULEX. O ICO tinha uma dupla função: em primeiro lugar, ele "deve ser a autoridade máxima de supervisão sobre a implementação do acordo", ou seja, do Plano Ahtisaari; e apesar de não ter responsabilidades sobre a administração pública de Kosovo, desfrutaria de "fortes poderes corretivos" para assegurar o cumprimento do acordo, dentre os quais a habilidade de anular decisões ou leis adotadas pelas autoridades kosovares e sancionar ou remover oficiais públicos. A EULEX foi organizada no dia 16 de fevereiro de 2008 – um dia antes da declaração de independência – e tem como objetivo "monitorar, orientar e aconselhar sobre todas as áreas relacionadas com *rule of law* em Kosovo" (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2007, p. 08). Atualmente a missão tem orçamento anual de 111 milhões de euros e já chegou a ser constituída por mais de três mil funcionários. Sobre mais dados a respeito da EULEX: <http://www.eulex-kosovo.eu/>. Acesso em 12 out. 2015.

19 Logo após a declaração, a diplomacia sérvia iniciou um verdadeiro *tour de force* para evitar o reconhecimento da independência kosovar, tendo inclusive levado a questão para a Assembleia Geral das Nações Unidas que apresentou um pedido de opinião consultiva à Corte Internacional de Justiça. Seus argumentos repetiam sua postura nas negociações: a proposta de Ahtisaari não foi aprovada pelo Conselho de Segurança, a resolução 1244 continuava em vigor e esse documento preconizava a integridade territorial.

O “fim da estrada”: o abandono do argumento “legalista” e a posição “não oficial” da ONU

Apesar de certos indícios apontarem na direção de que a UNMIK teria uma postura tendenciosa aos kosovar-albaneses, como o emprego das regulações e diretrizes administrativas²⁰ e o próprio perfil dos SRSG²¹, documentos diplomáticos revelados pelo site WikiLeaks apresentam uma valiosa referência para a compreensão do processo. Nos anos anteriores, as preocupações ainda giravam em torno de questões jurídicas. Belgrado se acastelou em argumentos jurídicos, defendendo decisões de instituições internacionais como o Conselho de Segurança e referenciando sua posição de acordo com a linguagem do direito internacional, principalmente servindo-se do princípio da integridade territorial. Diplomatas estadunidenses classificavam argumentos dos representantes sérvios como “legalistas” (EUA, 2006; 2007a; 2007e), ressaltando suas tonalidades jurídicas. Para o primeiro ministro Koštunica, em uma reunião às portas fechadas no Conselho de Segurança, a “comunidade internacional não poderia privar a Sérvia de quinze por cento de seu território” – ponto retomado no mesmo encontro pelo representante russo ao afirmar que uma solução que envolvesse a secessão de Kosovo violaria o princípio da integridade territorial e não seria “legalmente defensável” (EUA, 2007e). Tal linha de defesa dos sérvios continuou sendo reiterada em outras oportunidades no decorrer das discussões.

A preocupação com a “legalidade” da eventual independência ocupou as conversas dos diplomatas estadunidenses pelo menos até meados de 2006. Em uma reunião de abril de 2006, um diplomata dos EUA comunicou ao Secretário-Geral Kofi Annan as preocupações de Washington sobre como resolver a questão de Kosovo, manifestou total apoio ao trabalho de Ahtisaari e enfatizou a importância do envolvimento de kosovar-albaneses. A solução que essa via apresentava poderia ser, contudo, obstaculizada por argumentos jurídicos, ou assim parecia entender o diplomata: “uma questão a ser tratada era o precedente para a ONU desmontar legalmente uma nação soberana” (EUA, 2006). O diplomata sugere que talvez o ocorrido em Timor Leste pudesse ser interpretado como um precedente, uma opção pela qual Annan não demonstrou muito apreço, mas que diz que seria analisada por juristas da organização (EUA, 2006).

Os argumentos “legalistas” foram progressivamente desconsiderados pelos EUA nos diálogos diplomáticos seguintes, e da busca por precedentes passou-se a ignorar ou a oferecer

20 As regulações e diretivas administrativas, os mais efetivos instrumentos administrativos do SRSG, foram amplamente empregados pela administração. Em 1999 foram promulgadas vinte e sete regulações, em 2002, vinte e três – número que destoa das cinquenta e seis regulações em 2004, sessenta e uma em 2006. Após 2008, com exceção de uma diretiva administrativa de 2011, o SRSG não mais fez uso de tais instrumentos, mesmo que ainda detenha formalmente tais poderes (Fonte: compilação própria a partir de dados coletados em www.unmikonline.org. Acesso em: 21 dez. 2015).

21 Formalmente os funcionários da UNMIK, especialmente os SRSG, não poderiam adotar posições favoráveis à independência ou se posicionar favoravelmente aos kosovar-albaneses, uma vez que isso violaria a resolução 1244 do Conselho de Segurança. Contudo, não é raro que funcionários da ONU (ou de qualquer organização internacional) continuem respaldando as políticas externas de seus países de origem – principalmente se antes pertenciam ao corpo diplomático destes. A composição nacional da liderança da UNMIK é reveladora nesse sentido: dos nove SRSG que a missão já teve até hoje, sete são da Europa ocidental, sendo que, desses, seis são de países membros da OTAN. Dos SRSG europeus, apenas um não tinha sido funcionário do seu governo nacional antes de assumir o cargo na ONU (Fonte: compilação própria a partir de dados coletados em www.unmikonline.org. Acesso em: 21 dez. 2015). Vários desses países apoiavam a independência de forma expressa e, após a declaração de independência de Kosovo em 2008, todos a reconheceram. Alguns, como Alemanha, Dinamarca e Finlândia, inclusive defenderam a legalidade da declaração frente a resolução 1244 quando a Corte Internacional de Justiça analisou a questão, cf.: <http://www.icj-cij.org/>. Acesso em: 21 dez. 2015.

argumentos “políticos” em resposta, principalmente depois que o Plano Ahtisaari foi apresentado e endossado por estadunidenses e europeus. Condiçãoou-se, principalmente, a entrada da Sérvia nas “instituições euro-atlânticas” à resolução da situação kosovar. Em conversa com um diplomata dos EUA em 11 de dezembro de 2007, o chanceler sérvio retomou a tese de que a declaração de independência de Kosovo era ilegal e ilegítima. A resposta do estadunidense foi incisiva: “o embaixador Wolff respondeu que os EUA entendiam que era difícil para os líderes sérvios desistir de Kosovo, mas a integração da Sérvia nas instituições euro-atlânticas dependia disso”. Ele então conclui de forma direta: “Nós chegamos ao fim da estrada na questão sobre Kosovo” (EUA, 2007a). Aqueles que apoiavam o Plano Ahtisaari ressaltaram a iminência da independência e que um arranjo político poderia ser construído a partir desse ponto. Após a declaração de independência, um sentido de *fait accompli* pretendeu afastar aqueles que persistiam com questionamentos de cunho jurídico.

O conteúdo dos documentos diplomáticos estadunidenses indica que a posição da ONU tornou-se mais definida no decorrer do ano de 2007. Neste ano, o SRSG e o chefe do departamento de missões de paz da ONU fizeram apresentações a portas fechadas no Conselho de Segurança que ressaltaram os resultados positivos da UNMIK e que chegara o momento da missão ser reconfigurada. Em março, o SRSG Rucker louvou os progressos realizados pela UNMIK e pelas PISG em Kosovo. Ressaltou que “os kosovares, incluindo kosovar-sérvios, precisavam de clareza sobre seu futuro” para logo em seguida comentar que os kosovar-albaneses em geral receberam bem as propostas de Ahtisaari (EUA, 2007f). Elogios à atuação da UNMIK voltam a ser feitos em abril, dessa vez por Guéhenno, chefe das operações de paz da ONU. Para ele, Kosovo era um lugar melhor do que em 1999, houve progresso econômico, ainda que a definição do status pudesse desenvolver ainda mais a economia kosovar, bem como as prospecções de integração com instituições europeias. Guéhenno alertou para a necessidade de clareza sobre o status de Kosovo para não prejudicar o progresso feito (EUA, 2007d).

As declarações dos dois funcionários da ONU foram respondidas imediatamente pelos aliados dos sérvios no Conselho. Nas palavras do delegado russo, o discurso de Rucker foi “sem precedentes na sua unilateralidade e a maior parte do que tinha dito estava fora de sua alçada” (EUA, 2007f). O representante de Moscou reprovou o tom das ponderações de Guéhenno, questionou que as PISG pudessem decidir o status futuro de Kosovo e que não entendia por que clareza de status significaria independência (EUA, 2007d).

Em outra reunião dos membros do Conselho de Segurança, em outubro de 2007, o SRSG Rucker assumiu que os kosovar-albaneses estavam comprometidos com o Plano Ahtisaari, que estavam legislando de acordo com esse plano, e que a UNMIK toleraria tais atos legislativos kosovares na medida em que estes estivessem de acordo com as regulações da UNMIK²² (EUA, 2007c). Os russos voltaram aos argumentos jurídicos e afirmaram que “o direito internacional demanda uma decisão do Conselho de Segurança sobre Kosovo e um acordo entre as duas partes e que, enquanto isso, a resolução 1244 estaria em vigor” (EUA, 2007c).

22 De acordo com o documento, “Rucker said UNMIK continues to transfer authority to the PISG with only a few areas remaining where further transfer was still being worked on. He also said the PISG is still committed to Ahtisaari's settlement plan and will legislate accordingly, which UNMIK does not oppose to the extent Ahtisaari is not inconsistent with current regulations.” (EUA, 2007c).

Dos documentos diplomáticos vazados, um em especial demonstra a parcialidade da ONU no processo de independência de Kosovo. Ele narra um café da manhã *tête-à-tête* entre Khalilzad, embaixador dos EUA na ONU, e Ban Ki-moon, ocorrido em 5 de dezembro de 2007, cerca de dois meses antes da declaração de independência. De acordo com seu conteúdo, o Secretário-Geral da ONU teria revelado que “apoia o objetivo final de independência coordenada em Kosovo, está disposto a reconfigurar a UNMIK e não irá viciar uma declaração de independência coordenada de Kosovo” (*ênfase adicionada*) (EUA, 2007b). O Secretário revelou ainda algumas incertezas sobre como conduzir o processo, principalmente por causa dos russos, mas não colocou mais obstáculos ao desfecho da independência e na reconfiguração da UNMIK.

Os meses que se seguiram confirmaram a conversa relatada. Ban Ki-moon anunciou no Conselho de Segurança em meados de 2008 que iria reconfigurar a missão, devido aos “eventos” que “contribuíram para a criação de uma *realidade profundamente nova* em que a UNMIK não pode mais realizar de forma tão eficaz como no passado a vasta maioria de suas tarefas como uma administração interina” (*ênfase adicionada*) (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2008, p. 01). A reconfiguração proposta pelo Secretário-Geral às margens do Conselho e cuja competência legal pode ser questionada reduziu os funcionários e as atribuições da missão, ação que gerou controvérsias e dúvidas sobre a competência do Secretário-Geral para fazê-la²³. Ban também afirmou sua intenção de transferir parte das responsabilidades gerenciais à UE. Todas essas ações estariam, segundo ele, de acordo com a resolução 1244, que continuava em vigor.

Conclusão

Os argumentos levantados nesse artigo não sugerem que, desde o início, a ONU teve um envolvimento coerente com a pauta da independência kosovar-albanesa, ou que foi apenas um instrumento mobilizado pelos principais centros de poder ocidentais, ou muito menos o texto pretendeu colocar em questão suas atividades de intermediação e envolvimento em conflitos. Tampouco foi centro da minha análise ajuizar se a ONU deveria ou não ter amparado o processo de secessão desde um referencial ético ou estratégico. Meu propósito foi mostrar como a suposição liberal de imparcialidade não se sustenta a partir da elaboração extensa de um caso empírico emblemático.

Os documentos diplomáticos deixam poucas dúvidas a respeito da postura sobre a independência de Kosovo do Secretariado e das lideranças da missão nos meses que antecederam a declaração. Por mais que o texto da resolução 1244 permita interpretações diversas, dificilmente pode-se concluir a partir dele que houvesse espaço para que a ONU se

23 De acordo com Tadić, o presidente sérvio: “‘Reconfiguration’, to which both the report and the Secretary-General’s letter to me refer, must be decided by the Security Council, which is the only institution endowed with the power to legitimate changes in the composition of the international presence in Kosovo, as paragraphs 5 and 19 of resolution 1244 (1999) make abundantly clear.” Para o representante russo, “We also find unacceptable any actions aimed at the transfer of functions or property from UNMIK to the European Union mission or the international civil representative, who has no legitimate status. The attempt by former UNMIK leadership to reconfigure the mission by bypassing the Security Council has done damage to the prestige of the United Nations. The activities of former Special Representative of the Secretary-General Rücker and his deputy Larry Rossin were in total contradiction with the norms of behavior that international servants are required to adhere to in accordance with the Charter of the United Nations.” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2008a, p. 05 e p. 12).

posicionasse a favor do processo de secessão territorial de um de seus Estados membros. O princípio da imparcialidade, apregoadado e elogiado na condução das ações da instituição, foi preterido por uma postura que não coincidia com o disposto no mandato da organização.

Para entender as nuances do processo que resulta no afastamento da organização de uma posição pretensamente “despolitizada” fez-se necessário contextualizar seu envolvimento e traçar o processo que revela suas causas mais plausíveis. É certo que o quadro jurídico a partir do qual a missão foi montada, a resolução 1244, fornecia um referencial intrincado e rígido que impedia a superação da transitoriedade sem um acordo entre as partes, todavia, identificar a resolução como origem do problema é pouco explicativo. Tampouco a explicação que parte da atuação da ONU enquanto administradora oferece argumentos definitivos: é difícil afirmar que houve uma política deliberada por parte da instituição durante a atividade de administração territorial, por mais que não se possa isentar a postura de concentração de poder da administração onusiana, a pouca eficácia das políticas de apaziguamento dos envolvidos nas hostilidades, assim como a distância da participação de locais da vida pública. A forma pela qual a UNMIK conduziu sua atividade administrativa provavelmente contribuiu com consequências não intencionadas para a deterioração das possibilidades de reconciliação entre os envolvidos.

As fontes consultadas revelam que as consequências dos eventos de março de 2004 têm mais indícios de uma relação causal com a inflexão da postura da organização em sopesar preferências em detrimento de pré-condições normativas, como o princípio da imparcialidade. Manter a situação congelada à espera de um acordo que se mostrava improvável poderia incluir a missão no rol de fracassos da organização, ser taxada como “ocupante” ou mesmo colocar em dúvida a própria legitimidade da intervenção militar que precedeu o envolvimento onusiano. Uma postura não coincidente com (um futuro) resultado das negociações – ou seja, apoiar ainda que tacitamente o processo que resultou na independência de Kosovo – significaria uma escolha com o preço de abandonar sua posição supostamente imparcial. Insistir que a atuação da ONU seja “despolitizada” pode tornar sua atuação apologética, para voltar ao termo empregado por Koskenniemi (1990), uma desculpa para o emprego de autoridade que rui frente experiências concretas.

Referências

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. 1998. Why States Act through Formal International Organizations. *Journal of Conflict Resolution*, v. 42, n. 1, p. 3-32.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. 2003. *A Guerra da Iugoslávia: uma década de crises nos Balcãs*. São Paulo: Usina do Livro.

BARNETT, Michael N; FINNEMORE, Martha. 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

BBC. 2008. Full text: Kosovo declaration. 17 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249677.stm>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. The KLA - terrorists or freedom fighters?. 28 de junho de 1998. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/121818.stm>. Acesso em: 01 nov. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA. 2008. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (S/2008/458). 15 de julho de 2008. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/458. Acesso em: 12 de outubro de 2012.

_____. 2007. Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (S/2007/168). 27 de março de 2007. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. 1999. Resolução 1244. Adotada em 10 de junho de 1999. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Acesso em: 10 nov. 2015.

DE VRIEZE, Franklin. 2004. Kosovo after the March 2004 Crisis. *Helsinki Monitor*, s/v, n. 3, p. 147-159.

EUA [Missão dos EUA nas Nações Unidas]. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Serbian Fm Sticks To Calling For More Negotiations. 11 de dezembro de 2007 (2007a). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2007/12/07USUNNEWYORK1152.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Syg Ban Supports Kosovo End Goal But Wants To Avoid Early Fight With Russia. 5 de dezembro de 2007 (2007b). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2007/12/07USUNNEWYORK1121.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Srsrg Rucker: Unmik Can Do Little Else Without Final Status. 12 de outubro de 2007 (2007c). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2007/10/07USUNNEWYORK862.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Kosovo: Dpko Briefing On Implementation Of Unscr 1244. 27 de abril de 2007 (2007d). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2007/04/07USUNNEWYORK330.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Russia Obstructive As Unsc Considers Proposal For Kosovo Independence. 9 de abril de 2007 (2007e). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2007/04/07USUNNEWYORK273.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Kosovo Coming Attractions: Routine Unmik Briefing Becomes Stage For Russians. 24 de março de 2007 (2007f). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2007/03/07USUNNEWYORK239.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Ambassador Wisner Discusses Kosovo Status Process With Secretary-general Annan. 27 de abril de 2006. Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2006/04/06USUNNEWYORK882.html>. Acesso em: 12 dez.2015.

FETHERSON, A. B. 1994. *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*. Nova York: St. Martin's Press.

FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilhos. 2004. *A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de "intervenção humanitária"*. Porto Alegre: UFRGS.

HARASZTI, Miklós. 2004. *The Representative on Freedom of the Media: The Role of the Media in the March 2004 Events in Kosovo*. Viena: Organization for Security and Co-operation in Europe.

- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2005. Kosovo: Toward Final Status. ICG Europe Report, 161, 2005. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/en>. Acesso em 21 dez. 2015.
- JUDAH, Tim. 2008. *Kosovo: What Everyone Needs to Know*. Nova York: Oxford University Press.
- KING, Iain; MASON, Whit. 2006. *Peace at Any Price: How the World Failed Kosovo*. Nova York: Cornell University Press.
- KOSKENNIEMI, Martti. 1990. The Politics of International Law. *European Journal of International Law*, n. 1, v. 1, p. 04-32.
- MICHAEL, Gabriel J. Who's Afraid of WikiLeaks? Missed Opportunities in Political Science Research. 2015. *Review of Policy Research*, v. 32, n. 2, p. 175-199.
- ONU. 2008. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. Nova York: Department of Peacekeeping Operations.
- ONU. 2007. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2007/395, 29 de Junho de 2007. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- ONU. 2004. Outgoing Code Cable 176, de Guehenno (New York), para Holkeri (UNMIK, Priština/Prishtinë). Crisis Management Review. 29 de março de 2004. [No arquivo com o autor].
- ONU. 2001. Outgoing Code Cable 098, de Guehenno (New York), para Kouchner (UNMIK, Priština/Prishtinë) e Vieira de Mello (UNTAET, Dili). Lessons Learned Exercise: Kosovo and East Timor. 10 de janeiro de 2001. [No arquivo com o autor].
- ONU. 1958. Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force: Report of the Secretary-General. A/3943, 9 de outubro de 1958. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- PNUD [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento]. 2012. Public Pulse Report III. Março de 2012. Disponível em: www.kosovo.undp.org. Acesso em: 19 set. 2015.
- SPAHIU, Nexhmedin. 2004. Dhunë ndëretnike apo revoltë ndaj UNMIK-tu?. In: SPAHIU, Nexhmedin (ed). *Drej Kombit Kosovar*. Mitrovicë: Biblioteka Kombëtare dhe Universitare e Kosovës.
- STAHN, Carsten. 2008. *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TRENIN, Dmitri. 2006. Russia Leaves the West. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 4, p. 87-96.
- UNMIK. 2001. Regulação Nº 2001/9 (UNMIK/REG/2001/9), 15 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.unmikonline.org/regulations/index.htm>. Acesso em: 12 de jul. de 2015.
- WELLER, Marc. 2008. *Escaping the Self-Determination Trap*. A Haia: Martinus Nijhoff Publishers.
- WIGHT, Martin. 1966. Western Values in International Relations. In: BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT, Martin. *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. Londres: George Allen & Unwin Ltd.
- WILDE, Ralph. 2008. *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*. Nova York: Oxford University Press.