

**JOÃO HENRIQUE RIBEIRO RORIZ**

**A ADMINISTRAÇÃO TERRITORIAL NA PRÁTICA DA ONU:  
o caso de Kosovo**

**Tese apresentada ao Departamento de Direito  
Internacional da Faculdade de Direito da  
Universidade de São Paulo para obtenção do  
título de Doutor em Direito.**

**Área de Concentração: Direito Internacional  
Orientador: Professor Alberto do Amaral  
Junior**

**São Paulo  
2013**

Nome: RORIZ, João Henrique Ribeiro

Título: A administração territorial na prática da ONU: o caso de Kosovo

Tese apresentada ao Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Direito.

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

*Le militant ronge son frein. C'est alors qu'on se rend compte de la justesse des positions prises par certains militants pendant la lutte de libération. De fait, au moment du combat, plusieurs militants avaient demandé aux organismes dirigeants d'élaborer une doctrine, de préciser des objectifs, de proposer un programme. Mais, sous prétexte de sauvegarder l'unité nationale, les dirigeants avaient catégoriquement refusé d'aborder cette tâche. La doctrine, répétait-on, c'est l'union nationale contre le colonialisme. Et l'on allait, armé d'un slogan impétueux érigé en doctrine, toute l'activité idéologique se bornant à une suite de variantes sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, sur le vent de l'histoire qui irréversiblement emportera le colonialisme. Lorsque les militants demandaient que le vent de l'histoire, soit un peu mieux analysé, les dirigeants leur opposaient l'espoir, la décolonisation nécessaire et inévitable, etc...*

- Frantz Fanon (**Les damnés de la terre**, 1961; Paris: La Découverte, 2007, p. 164).

*Ao meu pai, João Batista Mascarenhas Roriz, com amor, gratidão e muita, muita saudade.*

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho seria impossível sem o apoio de várias pessoas. Não há como citar todos os que contribuíram nessa trajetória, pois é difícil precisar até mesmo quando ela se inicia, mas alguns agradecimentos se fazem necessários em decorrência dos últimos anos. É comum a menção que o escrever é um ato solitário, mas nesse trajeto tive o privilégio de encontrar também a força dos atos solidários de entes amados, amigos e colegas que, de uma forma ou de outra, me ampararam. Com eles solidarizo também qualquer mérito que esse estudo possa ter, ainda que as falhas sejam todas minhas.

Em primeiro lugar agradeço ao meu orientador, Alberto do Amaral Junior, pela acolhida no Largo de São Francisco e pelos sábios conselhos em todo o processo do doutorado. Sempre cortês e inspirador nas suas lições de direito internacional, o professor Alberto foi determinante nos momentos de questionamento e necessidade de diálogo. Sou verdadeiramente grato à sua confiança irrestrita e ao seu incentivo constante.

Agradeço aos comentários dos membros da minha banca de qualificação, momento decisivo para algumas alterações e desdobramentos da tese. À professora e amiga Fabia Fernandes Carvalho Veçoso, sou muito grato não só pela dedicação que teve em seus comentários na qualificação e pelas longas conversas sobre direito internacional, mas também por ter sido uma grande amiga desde o início do doutorado, sempre gentil em oferecer auxílio. Agradeço também ao professor Umberto Celli Junior, pelos pensamentos provocadores em seu curso e enquanto membro da banca de qualificação.

O período em que fiz as disciplinas na USP foi intenso e tive a satisfação de ter estudado com excelentes professores. Na Faculdade de Direito agradeço particularmente os ensinamentos valiosos de Calixto Salomão, Carlos Portugal Gouvêa, André de Carvalho Ramos e Cláudia Perrone-Moisés. Foi muito fértil a troca de ideias com as professoras Janina Onuki e Maria Hermínia Tavares de Almeida do Instituto de Relações Internacionais, forçando o refinamento de meus argumentos e ideias. Agradeço também as estimadas lições de Cícero Araújo e Lúcio Kowarick da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

O diálogo com professores de outras instituições também auxiliou meu desenvolvimento e amadurecimento intelectual. Agradeço imensamente ao professor George Galindo e sua admirável disposição em ajudar mesmo quando o tempo lhe era fugidivo e as requisições feitas por mim demandavam mais do que deveriam. Sou muito grato a ele por ter indicado um “caminho sem volta”. Estendo também minha gratidão à professora Liliana Lyra

Jubilut por nossas conversas sobre direito internacional e por suas afáveis palavras de apoio. À querida professora Geisa Cunha Franco, pela cumplicidade na amizade e nas discussões acadêmicas. Minha sincera gratidão também à professora Telma Ferreira Nascimento, por seu incentivo decisivo e confiança na minha capacidade.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) agradeço a bolsa de estudos no projeto “Regulação do Comércio Global” e, em especial, ao profissionalismo e à disposição do coordenador, Ivan Tiago Machado Oliveira. Nesse projeto tive a oportunidade de aprender muito com uma equipe excepcional, liderada pelas professoras da Fundação Getúlio Vargas Michelle Rattón Sanchez Badin e Vera Thorthensen, e composta por vários colegas de grande competência, como Lucas da Silva Tasquetto, Marina Egydio de Carvalho, Nathalie Sato, Milena Azevedo, Daniel Fornazziero e Carolina Müller.

Aos amigos e colegas da USP que ajudaram a tornar esse período ainda mais estimulante: Adriane Sanctis, Cícero Luz, André Lasmar, Camila Muinos, Anamara Osório, José Pimenta, Leonardo Belinelli, Aiko Amaral e Gaby Saab. Tenho que agradecer muito à Renata Nagamine por nossas longas conversas sobre direito internacional e por sua disposição incondicional que mescla generosidade e rigor acadêmicos, e ao Lucas Tasquetto, por não medir esforços em ajudar seus amigos e por atenuar qualquer tópico espinhoso com conversas afáveis sem perder o brio. Sou muito grato aos dois pelos comentários críticos a esta tese.

Vários foram os amigos e amigas que amenizaram a dureza desses anos com momentos de descontração. Em Santos, Henrique Pereira e Sueli Malho, sempre dispostos a ajudar e a ter conversas instigantes, e Wáscelys Sobral e Patrícia Pinheiro, parceiros em todas as horas. O cinza de São Paulo e a distância da família foram suavizados graças ao carinho e companheirismo de Rogério Roriz, Renato Monteiro, Bruna Amorim e Gracie Fernanda Melher. Há várias pessoas de Goiânia a quem sou grato pela amizade, mas gostaria mencionar aqui aqueles que acompanharam essa trajetória mais de perto, como Davi Ala, Fabrício Ximenes, Leandro Barcelos, Rafael Roriz, Henrique Assunção, Hugo Tomazeti, Eveline Marchese, Breno Bringel e Helder Paulo Silva.

À minha família as linhas de agradecimento são insuficientes e misturam pedidos de desculpas pelas ausências com um sentimento de orgulho por ter enfrentado esse desafio juntos. Sou muito grato às mensagens de apoio que poderiam encher páginas de tantos primos, primas, tios e tias. Agradeço aos meus avós em nome de todos: ao meu avô Laudemiro, cuja memória é tão forte nessa família unida e feliz, à minha avó Alice e suas serenas palavras sobre Deus que acalmam a alma, ao meu avô Antônio e seu zelo pela honestidade e amizade sincera, e à minha querida avó Maria, cuja candura no olhar inspira e

transborda amor. Agradeço à “madrinha” Vera, pelo amparo nos momentos cruciais e pelo bom humor inspirador na convivência diária. Sou muito grato ao meu irmão Beto pela acolhida em São Paulo, debates intensos e estímulo constante. Ao meu irmão Rodrigo pela leitura atenta de todo o trabalho, comentários inteligentes e por ser um homem exemplar no momento em que a família mais precisou. O apoio incondicional da minha mãe, Maria Silvia, foi essencial, e minha gratidão a ela é perene, por tudo, principalmente por seus ensinamentos e por seu amor. Agradeço imensamente à minha esposa e companheira, Ana Paula, por ter ficado ao meu lado nos momentos mais difíceis, ter suportado a distância e todos os obstáculos de maneira compreensiva e carinhosa. Sem ela e sem o nosso amor, essa empreitada não teria sido possível. Aos meus filhos, Francisco e Helena, por renovarem minhas forças com pequenos sorrisos e me dar esperanças, sempre. Dedico este trabalho à pessoa que mais vibrou com seu início e que deveria estar aqui no seu fim. Ao meu pai.

## RESUMO

A tese trata de certos aspectos do direito internacional na atividade de administração territorial desempenhada pelas Nações Unidas, e tem Kosovo como estudo de caso. O caso de Kosovo revela que a comunidade internacional faz uso de um contexto político propício para ter a possibilidade de atuar sem grandes constrangimentos na qualidade de gestora da vida pública de territórios a partir de leituras seletivas de normas internacionais. Por um lado, a ampliação e a desobstrução da agenda do Conselho de Segurança em um cenário pós-guerra fria permite uma interpretação expansiva das prerrogativas de implementação de missões de paz sob a égide da ONU, seus objetivos e possíveis controles. Por outro, em um cenário pós-descolonização, quando se poderiam destacar certos limites para a atuação dessa atividade de administração territorial e permitir aos habitantes governados maior controle sobre seu destino a partir das normas de autodeterminação dos povos, opta-se por leituras oscilantes e condicionadas a interesses políticos. Ao analisar a atuação da ONU *vis-à-vis* os habitantes de Kosovo demonstram-se práticas que podem tanto excluir os kosovares da gestão dos seus negócios públicos quanto apoiar informalmente um dos lados do conflito de acordo com interesses alhures, em descon sideração ao quadro jurídico estabelecido pela resolução do Conselho de Segurança e às narrativas históricas das “comunidades imaginadas” que compõem a região.

**Palavras-chave:** 1. Administração territorial internacional; 2. Organização das Nações Unidas; 3. Kosovo; 4. Autodeterminação dos povos.



## ABSTRACT

The thesis deals with certain aspects of international law in regard to the activity of territorial administration carried out by the United Nations and its mission in Kosovo as the study case. The Kosovo case reveals that the international community made use of a favorable political environment to make selective readings of international norms and operated, without major constraints, as the manager of public life in such territories. On the one hand, the expansion and clearance of the Security Council's agenda in the post-Cold War scenario allows a broad reading of the UN prerogatives regarding the establishment of peacekeeping missions, and the setting of the goals and controls of such missions. On the other, in a post-decolonization context, that certain limits for the performance of the activity of territorial administration could be highlighted thereby enabling the governed more control over their destiny according to the right of self-determination, ambiguous readings conditioned by political interests are opted for instead. By analyzing the activities of the UN vis-à-vis the inhabitants of Kosovo, it is possible to point out practices that can both exclude the Kosovars from the management of their own public affairs and informally support one side of the conflict according to interests set elsewhere, with disregard for the legal framework established by the Security Council resolution and the historical narratives of "imagined communities" of the region.

**Key-words:** 1. International Territorial Administration; 2. United Nations; 3. Kosovo; Self-determination of Peoples.

## RIASSUNTO

La tesi si occupa di alcuni aspetti del diritto internazionale legati alla problematica dell'attività di amministrazione territoriale condotta dalle Nazioni Unite, partendo dall'esempio del Kosovo. Il caso in esame rivela come la comunità internazionale abbia fatto uso di un contesto politico favorevole per attuare una lettura selettiva delle norme internazionali e operare senza vincoli come unico amministratore della vita pubblica nei territori sotto il suo controllo. Da un lato, l'espansione dell'agenda del Consiglio di Sicurezza nell'era del post-guerra fredda consente una interpretazione molto ampia delle prerogative delle Nazioni Unite per l'istituzione di missioni di mantenimento della pace, e per la configurazione degli obiettivi e degli eventuali controlli di queste. D'altro lato, nell'era della post-decolonizzazione, che dovrebbe favorire un rafforzamento dei limiti allo svolgimento dell'attività di amministrazione territoriale da parte dell'ONU, e dare spazio all'autodeterminazione dei popoli, si opta invece per una politica ambigua e dettata da interessi politici. Analizzando le attività dell'ONU nei confronti della popolazione del Kosovo, è possibile identificare pratiche che hanno contribuito ad escluderla dall'auto-governo e che informalmente hanno supportato una parte del conflitto secondo interessi stabiliti altrove, in violazione del quadro giuridico stabilito dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza e trascurando le narrazioni storiche delle "comunità immaginate" della regione.

**Parole chiave:** 1. Amministrazione territoriale internazionale, 2. Nazioni Unite, 3. Kosovo; 4. Autodeterminazione dei popoli.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	14
1.1 Notas necessárias sobre nomes utilizados: questões de política e de direito .....	23
2 A CRIATIVIDADE NA APLICAÇÃO DO ARTIGO 41 DA CARTA E O DEBATE SOBRE O CONTROLE DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	28
2.1. Notas introdutórias sobre missões de administração territorial .....	28
2.2 O Conselho de Segurança e o sistema de segurança coletiva da ONU .....	31
2.3 De sanções econômicas e diplomáticas a “legislação” internacional: a criatividade do Conselho de Segurança .....	32
2.3.1 <i>Estabelecimento de sanções econômicas e diplomáticas</i> .....	32
2.3.2 <i>Imposição de obrigações legais</i> .....	35
2.3.3 <i>Institucionalização de tribunais internacionais</i> .....	35
2.3.4 <i>“Legislação” internacional</i> .....	37
2.4 Limites da atuação do Conselho de Segurança .....	39
2.5 O controle de organizações internacionais .....	44
2.5.1 <i>Medindo o déficit democrático em organizações internacionais</i> .....	48
2.5.2 <i>Uma proposta mais modesta: o direito administrativo global e a accountability de organizações internacionais</i> .....	55
3 DE LUTA ANTICOLONIAL A PROCESSO DEMOCRÁTICO: A AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS.....	61
3.1. Debates entre internacionalistas sobre uma noção que inspira esperança e caos.....	61
3.1.1 <i>A autodeterminação entre a formação e a fragmentação de Estados</i> .....	65
3.2 De princípio a direito: breve narrativa sobre a autodeterminação .....	68
3.3 A Carta da ONU .....	71
3.4 Um novo enquadramento para a autodeterminação: a contribuição da luta anticolonial e seus desdobramentos .....	74
3.5 Autodeterminação “externa” .....	77
3.5.1 <i>Autodeterminação dos povos colonizados</i> .....	77
3.5.2 <i>Autodeterminação dos povos sujeitos à dominação ou ocupação estrangeira</i> .....	81
3.5.3 <i>Autodeterminação econômica</i> .....	82
3.6 Autodeterminação “interna” .....	84
3.7 A difícil categoria de “povos” .....	86
3.8 A autodeterminação dos povos na fragmentação da ex-Iugoslávia .....	88
3.8.1 <i>O Comitê de Arbitragem Badinter</i> .....	88
3.9 Rumo à autodeterminação “remediadora”?.....	90

4 IMAGINAÇÃO, NARRATIVAS HISTÓRICAS CONCORRENTES E O ENVOLVIMENTO INTERNACIONAL EM KOSOVO.....	94
4.1 “Dois contos de um território”: imaginação e história no campo de batalha.....	95
4.2 Ausência e presença soberana: a busca pela autodeterminação versus a manutenção da integridade territorial em Kosovo no decorrer do século XX.....	102
4.2.1 <i>Controle sérvio: a reconquista em 1912, o reconhecimento da soberania e a ascensão dos nacionalismos</i> .....	104
4.2.2 <i>As promessas da Iugoslávia socialista: “albanização” e autonomia</i> .....	109
4.2.3 <i>Da constituição iugoslava socialista de 1974 à chegada de Milošević ao poder</i> .....	113
4.3 A exclusão e a inclusão de Kosovo na agenda internacional: de território a direitos humanos.....	115
4.3.1 <i>Uma declaração de independência ignorada e a opção pela luta armada</i> .....	117
4.3.2 <i>Escalada da violência e propostas repetidas</i> .....	121
4.3.3 <i>“Teatro de meta-questões”: uma conferência em um chateau francês</i> .....	123
4.3.4 <i>A intervenção “humanitária” da OTAN</i> .....	126
5 ASCENSÃO E DECLÍNIO DA MISSÃO DA ONU EM KOSOVO: LEITURAS SELETIVAS DA E NOVA TESE SOBRE AUTODETERMINAÇÃO.....	130
5.1 Uma segunda intervenção: a resolução 1244 do Conselho de Segurança e a criação da UNMIK.....	130
5.2 A administração territorial da ONU em Kosovo de 1999 a 2004 e a vertente interna da autodeterminação.....	134
5.2.1 <i>A estrutura da UNMIK: o Representante Especial do Secretário Geral, a concentração de poderes e a ausência de limites</i> .....	136
5.2.2 <i>Mecanismos insuficientes de accountability: eleições e o ombudsperson</i> .....	141
5.2.3 <i>Reformas econômicas e a escolha por políticas liberais</i> .....	147
5.2.4 <i>A questão da participação política e a difícil sustentabilidade da missão no longo prazo</i> .....	148
5.3 Um ponto de inflexão: os eventos de março de 2004, o plano Ahtisaari e o caminho para a independência.....	152
5.4 O abandono do “argumento legalista” e a posição “não oficial” da ONU.....	158
5.5 Kosovo como um caso <i>sui generis</i> ?: a excepcionalidade e uma nova tese jurídica de autodeterminação.....	164
6 CONCLUSÕES.....	172
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	179
ANEXOS.....	199

**LISTA DE ABREVIATURAS**

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CIJ	Corte Internacional de Justiça
EULEX	<i>European Union Rule of Law Mission in Kosovo</i> (Missão de Rule of Law da União Europeia em Kosovo)
EUSR	<i>European Union Special Representative</i> (Representante Especial da União Europeia)
ICO	<i>International Civilian Office</i> (Escritório Civil Internacional)
IICK	<i>Independent International Commission on Kosovo</i> (Comissão Internacional Independente sobre Kosovo)
KFOR	<i>Kosovo Force</i> (Força de Kosovo)
KPC	<i>Kosovo Protection Corps</i> (Corpo de Proteção de Kosovo)
LDK	<i>Lidhja demokratike e Kosovës</i> (Liga Democrática do Kosovo)
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SRSG	<i>Special Representative of the Secretary General</i> (Representante Especial do Secretário Geral)
RFI	República Federal da Iugoslávia
RSFI	República Socialista Federativa da Iugoslávia
TPII	Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia
UÇK	<i>Ushtria Çlirimtare e Kosovës</i> (Exército de Liberação do Kosovo)
UNMIK	<i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i> (Missão de Administração Interina das Nações Unidas em Kosovo)

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho examina o envolvimento da comunidade internacional na atividade de administração de territórios, e tem como estudo de caso a atuação da Organização das Nações Unidas (“ONU”) em Kosovo. A partir desse caso, pretende-se demonstrar como a comunidade internacional pode utilizar leituras variáveis de normas internacionais dentro do quadro de atuação das Nações Unidas: de um lado, de normas relacionadas às prerrogativas dessa instituição relativas à intervenção e ao estabelecimento de uma missão de paz capaz de gerenciar a vida pública de habitantes de um território e, de outro, de normas que poderiam permitir a tais habitantes maior controle sobre seu próprio destino. Mais do que entender como a ONU administrou Kosovo, a questão que direciona esta tese pretende entender certos aspectos do direito internacional na atividade de administração internacional conduzida nesse território. Em específico, objetiva analisar as interpretações distintas de normas relacionadas ao estabelecimento de missões de administração territorial (o artigo 41 da Carta da ONU), daquelas que poderiam resguardar a vontade dos habitantes (a autodeterminação dos povos) e como o caso de Kosovo demonstra espaços para manipulações e interesses políticos.

Nesse sentido, o trabalho assume as seguintes hipóteses: (i) a administração da ONU em Kosovo foi abusiva em determinados aspectos, principalmente quando, em um primeiro momento, excluiu os kosovares dos mecanismos institucionais e das políticas públicas e, num segundo momento, optou informalmente por um dos lados do conflito; e (ii) o direito internacional oferece uma linguagem útil aos objetivos políticos relacionados à administração territorial na medida em que ele permite a acomodação de interesses diversos ou dá espaço para o avanço de novas teses jurídicas que refletem tais interesses de forma dissimulada.

A resolução 1244, de 10 de junho de 1999, do Conselho de Segurança da ONU estabelece uma missão de paz com o objetivo de exercer temporariamente a autoridade máxima de administração pública em Kosovo. A *Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo* (em inglês, *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, “UNMIK”) é a primeira criada em um contexto de pós-descolonização e pós-guerra fria em que à ONU se atribui a função de governar de fato a vida pública em um território. Além de tratar de um contexto de catástrofe humanitária, ocupação militar e de um cenário de possibilidade de continuação das hostilidades, a missão onusiana deve se ocupar com a construção do ente estatal, uma vez que as atividades soberanas de Belgrado sobre a região estariam suspensas.

Para estabelecer uma missão nesse formato e com essas atribuições, as normas internacionais dispostas na Carta tiveram que ser entendidas de forma ampla pelo Conselho de Segurança. Seus quinze membros, em uma leitura criativa de suas competências e poderes, enquadraram a questão da administração territorial em Kosovo como manutenção da paz e da segurança internacionais. Adotada sob o capítulo VII da Carta da ONU, a resolução demonstra a expansão das atividades do Conselho dentro de um arranjo inovador, fruto da desobstrução da agenda da organização com o fim da bipolaridade.

Todavia, a mesma leitura ampla realizada sobre os poderes do Conselho em estabelecer esse tipo de missão não acompanhou seus possíveis limites. O debate sobre o controle de organizações internacionais e suas atividades pode ser obscurecido por entusiastas dessas instituições que anseiam em fazê-las avançar sem nenhuma crítica às mais diversas agendas, ou mesmo por aqueles que pretendem usar uma chancela mais aceitável para mascarar interesses políticos. No entanto, a forma pela qual a UNMIK se estruturou e desempenha suas ações enseja uma leitura crítica sobre quais os limites dessa instituição enquanto governante em relação aos governados. Não poderiam os kosovares ser beneficiários de normas que lhes rendessem maior participação na organização da sua própria vida pública? Não haveria normas ou parâmetros capazes de constranger as ações da UNMIK em Kosovo?

Uma das oportunidades para aqueles em cujo nome as intervenções da comunidade internacional são feitas participarem na administração de seus negócios públicos poderia ser oferecida pela noção de *autodeterminação dos povos*. Dentre outros entendimentos variantes, este princípio pressupõe o envolvimento de um povo na organização da sua própria vida pública. Está listado no segundo parágrafo do art. 1º da Carta de 1945, segundo o qual, dentre os “propósitos das Nações Unidas”, está o desenvolvimento de “relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos (...)” Vários outros documentos, práticas estatais e interpretações no decorrer do século XX associam a vertente “externa” da autodeterminação à busca por independência política em casos de colonização ou dominação estrangeira. A vertente “interna”, menos desenvolvida, aludida e aplicada, é entendida como a emancipação política de cidadãos, associada a mecanismos de participação democrática.

Assim, este estudo pretende demonstrar que o entendimento expansivo das atribuições das Nações Unidas no estabelecimento de uma missão de administração territorial, como a estabelecida em Kosovo, veio acompanhado de interpretações seletivas sobre a aplicabilidade de normas internacionais de autodeterminação dos povos na situação em apreço. Entende-se

que as possibilidades de se considerar a agenda dos kosovares estão condicionadas a interesses políticos alhures e alheios, e a linguagem do direito internacional é útil a tais interesses na medida em que permite interpretações diversas de suas normas. Portanto, quando se excluem os habitantes de Kosovo das atividades administrativas, a vertente interna da autodeterminação dos povos é lida de forma extremamente restrita ou é mesmo desconsiderada. Por outro lado, quando se decide avançar o processo político de independência kosovar, propõe-se uma nova tese jurídica sobre a autodeterminação externa em possível detrimento de outras normas de direito internacional.

Nesse processo, a ONU pode passar da situação de “salvadora”, para depois ser alcunhada como “ocupadora” ou “parcial”,<sup>1</sup> e finalmente chegar a uma posição de irrelevância. Ademais, as Nações Unidas acabam por se tornar cúmplices de um processo que favorece uma das partes da disputa política pelo território, favorecendo na prática um lado em detrimento do outro de maneira velada e não autorizada pelos documentos adotados pela organização. O processo histórico de Kosovo mostra um território crucial para a formação da imaginação de várias “comunidades” distintas, que nem sempre se consideraram inimigas; e dessas, duas se destacam em termos demográficos e políticos, a *sérvia* e a *albanesa*.<sup>2</sup> Enquanto a OTAN à época da intervenção armada se posicionou de forma favorável à última comunidade, a ONU adotou uma resolução com linguagem polissêmica e sua administração deveria em tese favorecer uma solução de comum acordo entre as partes. De luta por território e poder, a questão de Kosovo passa a ser enquadrada como uma de direitos humanos, e a perda do território passa a ser colocada como uma punição ao lado perdedor do conflito.

O estudo sobre a administração territorial das Nações Unidas em Kosovo se justifica por quatro razões principais. Em primeiro lugar, pela importância política do caso. Kosovo é um território<sup>3</sup> cuja declaração de independência da Sérvia de 17 de fevereiro de 2008 foi

---

<sup>1</sup> É revelador como parte dos muros da sede da UNMIK na capital Priština/Prishtinë está pintada por desenhos bucólicos e mensagens positivas em que a expressão “sejam bem-vindos” foi escrita em vários idiomas por crianças kosovares. Com o passar do tempo, pichações na língua albanesa começaram a cobrir as mensagens originais com dizeres de rechaço à missão onusiana e administração internacional (era comum, por exemplo, se acrescentar as letras “F” e “D” no começo e no final da sigla da ONU em inglês, “UN”, formando a palavra “FUND”, que em albanês quer dizer “o fim”). Parte dessas mensagens é atribuída ao principal movimento social (que somente tornou-se um partido político em 2010) de Kosovo, o *Vetëvendosje!*. A tradução deste nome albanês é particularmente interessante para o objeto de estudo desta tese, pois significa *autodeterminação*.

<sup>2</sup> Atualmente Kosovo reconhece seis “comunidades”, nos dizeres da *Constituição da República de Kosovo* de 15 de junho de 2008: os albaneses, os sérvios, os turcos, os gorani, os bósnios e os roma (associados aos ashkali e aos egípcios, e pejorativamente chamados de “ciganos”). Cada um desses é representado como uma estrela na bandeira da República de Kosovo.

<sup>3</sup> Kosovo é tratado nessa tese como um “território”; não se utiliza a denominação “país” ou “Estado”, pois traria inevitavelmente conotações políticas após sua independência.



reconhecida por 98 países da ONU,<sup>4</sup> mas que aproximadamente o mesmo número de Estados (incluindo o Brasil) continua tratando-o como território sérvio. Seu pequeno tamanho territorial<sup>5</sup> não reflete a importância política que tem recebido nos últimos anos. Sua relevância começa na sua localização: Europa. Em específico, na parte ocidental da península balcânica, uma região estratégica. Das ex-repúblicas iugoslavas, a Eslovênia já faz parte da OTAN e da União Europeia (“UE”), a Croácia se juntou à primeira organização em 2009 (juntamente com a Albânia) e se tornará o 28º membro da UE em meados de 2013, e praticamente todas as outras já manifestaram a intenção de se filiar a essas duas organizações, incluindo a Sérvia. Depois da inclusão da Romênia e da Bulgária, geopoliticamente os poucos Estados que sobraram nos Bálcãs e que não fazem parte das instituições euro-atlânticas, juntamente com Kosovo, ficaram isolados. Se se observa o mapa europeu a partir dos projetos da UE e da OTAN, Kosovo e seus vizinhos estão rodeados por Estados-membros dessas instituições e, portanto, oferecem um risco de se tornarem núcleos de instabilidades econômica, política e social. Certamente é fator de preocupação para os membros de duas das mais importantes organizações internacionais ter espaços dentro de suas fronteiras com problemas como crime organizado, corrupção e lavagem de dinheiro, migração irregular, terrorismo e mesmo a possibilidade de novos episódios de violência generalizada que podem se desdobrar para conflitos armados.

Ademais, Kosovo está localizado em uma região onde tradicionalmente as grandes potências competem por influência. Se não bastassem os problemas advindos de divisões nacionais, étnicas e religiosas na sua história recente, os Bálcãs ainda colecionam atritos entre os impérios turco-otomano, austro-húngaro e czarista russo na virada dos séculos XIX e XX, foi o estopim da primeira guerra mundial, foi ocupada por tropas nazistas e fascistas italianas e foi palco do embate entre os polos da guerra fria, tanto no sentido Leste–Oeste quanto no Norte–Sul. O território de Kosovo e seus habitantes estiveram envolvidos em todas essas questões. Mas é no cenário pós-guerra fria que Kosovo se torna um lugar e um nome de destaque nos eventos mundiais: a partir dos eventos de 1999 na região, a OTAN, liderada pelos estadunidenses, deixa sua posição de aliança militar defensiva para atacar pela primeira

---

<sup>4</sup> Para uma lista atualizada dos 98 países que reconhecem a independência de Kosovo, cf.: <http://www.kosovothankyou.com/>. Acesso em 21 de dezembro de 2012.

<sup>5</sup> A extensão territorial de Kosovo é de 10.887 km<sup>2</sup>. Para efeitos de comparação, o Distrito Federal tem 5.801 km<sup>2</sup>, e Sergipe, o menor estado da federação brasileira, tem 21.910 km<sup>2</sup>.

vez um Estado soberano sem autorização do Conselho de Segurança<sup>6</sup> – e não qualquer Estado, mas um aliado tradicional dos russos.

Desse modo, chega-se à segunda justificativa de um estudo como esse. A partir dos eventos de 1999, a importância de Kosovo é ampliada por envolver questões proeminentes na política e no direito internacional, tais como: uso da força, direitos humanos, integridade territorial, secessão, autodeterminação dos povos, organizações internacionais, administração territorial, independência e reconhecimento de Estados, dentre outras. Nos procedimentos da opinião consultiva a respeito da declaração de independência de Kosovo, 36 Estados se manifestaram por escrito junto à Corte Internacional de Justiça, incluindo a China, que se dirigia aos juízes na Haia pela primeira vez. Foi o caso em que mais Estados se manifestaram na história do tribunal. Sabia-se que questões cruciais das relações internacionais estavam em pauta, talvez a principal delas a do reconhecimento da secessão territorial de um Estado soberano. Kosovo já é considerado Estado-membro de algumas organizações internacionais (e.g., Banco Mundial), mas nunca na história das Nações Unidas se reconheceu um membro sem a aquiescência do Estado que perdeu o território.<sup>7</sup> Movimentos separatistas ao redor do mundo aplaudiram e se miram no processo de independência kosovar como modelo que logo teve que ser taxado de *sui generis* pela maioria dos Estados que o reconhecia para não fornecer um precedente com força de desestabilização de uma ordem internacional calcada em entes estatais e soberanos.

Em terceiro lugar, Kosovo pode ser encarado como um “grande projeto” da comunidade internacional. Não é novidade para a história que um Estado seja construído “desde fora”, a partir do envolvimento de potências internacionais. Mas esse arranjo parecia ter ficado em séculos anteriores, não em um cenário pós-colonial do século XXI. Na administração onusiana, Kosovo se tornou um lugar de confluência de uma série de propostas da comunidade internacional, geralmente implementadas com base em tentativa e erro, e onde uma constelação de organizações internacionais se engaja na (re)construção de um ente

---

<sup>6</sup> Após o fim da guerra fria, a OTAN agiu na Bósnia e Herzegovina com mandato da resolução 816 do Conselho de Segurança de 9 de novembro de 1995, e na Líbia sob a resolução 1973 de 17 de março de 2011. As ações dos Estados Unidos no Afeganistão foram consideradas como legítima defesa (art. 51 da Carta da ONU) e a OTAN foi acionada a partir do art. 5º de sua Carta.

<sup>7</sup> A história das Nações Unidas está repleta de casos de secessão de Estados e proclamações de independência, mas em todos eles o Estado novo foi primeiro reconhecido pelo Estado que perdeu o território para depois ingressar nas Nações Unidas, inclusive nos casos de descolonização. Exemplos recentes são: as quinze repúblicas soviéticas após a fragmentação da URSS e o reconhecimento russo, a separação da Eritreia e o reconhecimento da Etiópia, a separação de Bangladesh e o reconhecimento do Paquistão, a separação do Timor Leste e o reconhecimento da Indonésia. Por outro lado, há outras entidades *de facto* independentes mas que ainda não ingressaram nas Nações Unidas porque, dentre outros motivos, não foram reconhecidos pelos seus Estados de origem: Abkházia, Ossétia do Sul, Somalilândia, República Turca do Chipre do Norte e Taiwan.

estatal. Se não bastasse a confusão da vida cotidiana de um cidadão (como por exemplo, qual o código telefônico do território seria utilizado,<sup>8</sup> qual seria a moeda em circulação,<sup>9</sup> como seriam emitidos novos documentos de identidade,<sup>10</sup> etc.), decisões de alta importância política eram tomadas por estrangeiros, que concentravam os poderes legislativo, judiciário e executivo. A administração internacional conduzida dessa forma permite práticas abusivas, é passível a preferências políticas que não necessariamente coincidem com os diversos grupos sociais do território e que acabam selecionando determinadas narrativas políticas e históricas em detrimento de outras.

O envolvimento de organizações internacionais em Kosovo se aproxima de um conto kafkiano.<sup>11</sup> A administração geral do território é da ONU, mas várias outras organizações estiveram presentes com diversas atividades durante todo o processo: a OSCE com eleições e municípios, a UE com políticas econômicas (que também tinha participação do Banco Mundial), diversas agências da ONU cuidavam de projetos específicos, e a segurança militar é exercida por tropas da OTAN (que incluía efetivos militares dos países membros da organização e de países não membros, como Índia, Marrocos, Argentina, dentre outros), mas que também por vezes exerce funções policiais, juntamente com oficiais de polícia enviados por Estados-membros da ONU,<sup>12</sup> e com uma força policial local. Após a declaração de independência em 2008, a situação torna-se ainda mais dramática: para as Nações Unidas e todos os Estados que não reconheceram a declaração de independência, incluindo a Sérvia, a missão da ONU continua sendo a autoridade central. As instituições legislativas, executivas e judiciárias kosovares aceitaram dividir suas tarefas com organizações de “supervisão” da União Europeia (a EULEX) e com uma entidade internacional *sui generis* (o *International*

---

<sup>8</sup> O prefixo +381 passou a ser usado pela Sérvia após a fragmentação iugoslava. Após a intervenção e o início da administração das Nações Unidas, problemas com o sistema telefônico controlado por Belgrado fizeram com que em Kosovo a rede telefônica “emprestasse” o prefixo +377, que pertence ao Principado de Mônaco. O prefixo sérvio, no entanto, continuou sendo utilizado em regiões de Kosovo onde os kosovar-sérvios eram maioria e qualquer tentativa de mudança não era aceita por estes.

<sup>9</sup> No início da administração onusiana, decidiu-se pela utilização de outra moeda que não o dinar sérvio, que poderia ser alvo de políticas econômicas de Belgrado. Passou-se a utilizar o marco alemão e, posteriormente, o euro. Todavia, em várias regiões de Kosovo, o dinar sérvio continua sendo aceito como moeda corrente, dificultando qualquer tentativa de controlar atividades econômicas paralelas.

<sup>10</sup> Tudo passou a ser confeccionado pelas Nações Unidas: documentos de identidades, carteiras de motorista, passaportes, documentação relativa a pessoas jurídicas, etc., mas uma série de documentos, principalmente de propriedades privadas, perdeu-se ou foi recolhida por Belgrado durante a guerra. A situação dos documentos ainda é complicada após a independência, pois dependendo da atividade de um habitante, ele pode ter que usar documentos emitidos ou pela ONU ou pelas autoridades kosovares: quando viaja, por exemplo, dependendo do seu destino, tem que usar um ou outro passaporte. O mesmo vale para qualquer atividade em Kosovo que envolva uma autoridade internacional em uma função administrativa.

<sup>11</sup> O envolvimento de organizações internacionais em Kosovo é descrito com mais detalhes e com as fontes citadas no *Capítulo 5*.

<sup>12</sup> Policiais de mais de uma centena de países compuseram a força policial em Kosovo, em algum momento. Participaram, inclusive, policiais da Polícia Militar do estado de São Paulo.

*Civilian Office*), que tem poderes para anular os atos do recém-declarado Estado soberano kosovar. Alguns meses depois da declaração de independência, a missão da UE é reconhecida pelo Conselho de Segurança, mas como é colocada sob os auspícios da missão da ONU, sua atuação junto às autoridades que se autodeclararam independentes se torna complicada. Além disso, algumas regiões de Kosovo continuam com administrações locais paralelas, onde governam *de facto*, respondem a políticas de Belgrado e onde não entram as organizações internacionais ou autoridades identificadas com alguma etnia rival.

Por fim, este estudo se justifica e foi motivado por uma posição – tanto privilegiada quanto delicada – do seu autor, que trabalhou como *legal officer* na missão de paz em Kosovo, de 2008 a 2009. Privilegiada por ter envolvido uma atuação profissional direta com documentos, práticas e a própria cultura da administração onusiana nesse território, bem como do contato pessoal com os habitantes da região. Algumas das fontes utilizadas são primárias e a experiência *in locu* pode ter enriquecido algumas análises. No entanto, assume-se que essa posição oferece obstáculos a serem observados com atenção, visto a recomendação de certo distanciamento entre o objeto de análise e quem a faz, mesmo reconhecendo que a investigação científica nunca é objetiva. Dessa forma, pretende-se também com este trabalho trazer uma contribuição de uma perspectiva diferenciada na tentativa de colaborar com a discussão acadêmica de direito internacional no Brasil.

A tese tem quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. O capítulo seguinte (*capítulo 2*) está dividido em duas partes relativas a missões administrativas: primeiro se ocupa dos poderes do Conselho de Segurança para criá-las e depois são apresentadas algumas propostas de controle de organizações internacionais que poderiam constranger a atuação dessas missões. No cenário pós-colonial, a ação da ONU não se dá mais pelos mecanismos de tutela e de administração de territórios sem governo, mas sim dentro do sistema de segurança coletiva, centrado no Conselho de Segurança. É a partir das resoluções desse órgão que se estabelecem os mandatos da administração territorial internacional responsável por territórios como Kosovo e Timor Leste. Assim, na primeira parte deste capítulo retorna-se ao artigo 41, que versa sobre medidas que não envolvam o uso da força armada, e pretende-se destacar a inventividade com a qual ele tem sido interpretado nas práticas do Conselho. A segunda parte do capítulo trata de duas propostas que poderiam impor restrições a essas missões de administração territorial, uma feita a partir do estudo das relações internacionais e outra do direito internacional.

Uma narrativa de como se formaram as normas relativas à autodeterminação dos povos é a pretensão do *capítulo 3*. Se é dada uma interpretação ampla aos poderes do

Conselho de Segurança em relação a medidas que não envolvem o uso da força na manutenção da paz e da segurança internacionais, há um contraste nítido com o sentido dado ao mosaico de normas que compõem a noção de autodeterminação dos povos. De postulado e discurso político até meados do século XX, a descolonização que se segue à segunda guerra mundial confere um novo sentido, um sentido de “direito à” autodeterminação. Esse direito é incluído em instrumentos que o afirmam como um direito humano de lugar destacado. Contudo, no entusiasmo de se fazer pragmático, e por força dos receios suscitados por seu potencial revolucionário e a inclusão de diversas agendas políticas (como a dos “terceiro-mundistas”, a dos socialistas e a dos ocidentais), sua aplicabilidade, por um lado, é restringida a casos de descolonização e de ocupação militar estrangeira (autodeterminação “externa”) e, por outro, é detalhada de forma indeterminada quando se refere à garantia de mecanismos que resguardem a capacidade de participação pública dos cidadãos nos seus próprios governos (autodeterminação “interna”). É apresentada também a discussão sobre a autodeterminação “remediadora”, tese jurídica controversa e recente, defendida por alguns como aplicável ao caso de Kosovo.

O *capítulo 4* trata do envolvimento das narrativas históricas concorrentes sobre Kosovo e como a comunidade internacional interfere nas mesmas. Pretende, primeiro, afastar a possibilidade de determinação precisa da resposta à pergunta “a quem realmente pertence o território”, bem como almeja ilustrar um dos lugares que o território pode ocupar na narrativa de imaginação nacional daqueles que o reclamam. Na maior parte do capítulo, as atenções estão voltadas para os processos do século XX, e para os arranjos políticos propostos, como o realizado durante o governo socialista de Tito. Destaca-se também o lugar de Kosovo no processo de fragmentação iugoslava, na intervenção humanitária da OTAN e no cenário onde as Nações Unidas avançam sua missão de administração territorial. Espera-se mostrar que o enquadramento da questão pela intervenção da comunidade internacional a partir da OTAN não considerou a essência territorial da disputa de poder ao sintetizar a situação como uma questão de direitos humanos e pretender “punir” os sérvios com a perda do território.

Por fim, no *capítulo 5* analisa-se propriamente a administração territorial das Nações Unidas em Kosovo. As atribuições e suas diversas interpretações possíveis que complicariam as atividades de campo da missão se encontram em sua gênese, na resolução 1244 do Conselho de Segurança. Após a apresentação da linguagem que permite interpretações de objetivos potencialmente conflitantes nesse documento, a atuação da UNMIK é detalhada a partir de questões como sua estrutura organizacional, seus mecanismos de prestação de contas e inclusão dos habitantes locais em suas atividades, assim como de suas escolhas de políticas

públicas. Em 2004, episódios de violência generalizada alteram radicalmente a agenda dos países ocidentais sobre Kosovo e a pressão pela definição do status do território chega à ONU, organização vista como responsável por qualquer passo fora da cadência no processo de pacificação e de viabilidade organizacional do território. Liderado pelos Estados Unidos, um movimento de apoio à “causa kosovar” (que nesse caso significava àqueles que se identificavam como “albaneses”, pois isso significaria apoiar a independência de Kosovo) permeou os processos de negociação e o “último recurso” da independência política de Kosovo passa a ser defendido, às margens da resolução 1244 e com argumentos que mesclavam o pretense caráter *sui generis* de Kosovo com a referida tese da “autodeterminação remediadora”. Através da análise de fontes primárias, procura-se demonstrar como a ONU foi parcial nesse processo.

A tese faz uso tanto de fontes primárias quanto secundárias. Dentre as primárias, podem ser destacadas: regulações da UNMIK, resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, decisões de tribunais internacionais, trabalhos preparatórios de conferências, tratados internacionais e documentos diversos que demonstram a prática de Estados, como por exemplo, suas petições nos procedimentos da Corte Internacional de Justiça. Tais fontes são utilizadas principalmente nos capítulos 2, 3 e 5. Uma fonte primária particular são dois “cables”<sup>13</sup> (ONU, 2001; ONU, 2004)<sup>14</sup> que estão no arquivo com o autor e trazem informações importantes para avaliar a atuação da ONU em Kosovo. Outros *cables* também nos arquivos do autor não foram aproveitados, pois, na intenção de utilizar documentos que o(a) leitor(a) possa verificar, foram encontrados na internet uma relação de *cables* diplomáticos dos EUA vazados pela organização WikiLeaks e que contem ainda mais informações relevantes ao objeto de estudo dessa pesquisa. A fim de limitar a quantidade de informações disponíveis e de não perder o recorte específico deste estudo, de todos os

---

<sup>13</sup> “Cables” é a designação geralmente utilizada para os documentos de comunicação diplomática.

<sup>14</sup> O primeiro *cabble* data de 10 de janeiro de 2001, foi enviado por Guehénno, o chefe do Departamento de Missões de Paz, de Nova York, para Vieira de Mello, que era o chefe da missão da ONU no Timor Leste, e para Kouchner, então chefe da UNMIK. O documento, intitulado *Exercício de Lições Aprendidas: Kosovo e Timor Leste* (em inglês, *Lessons Learned Exercise: Kosovo and East Timor*) tem como objetivo declarado a busca por um entendimento mais claro sobre os desafios da nova geração de missões de governança a partir da visão daqueles que estão “no campo”, ou seja, em Kosovo e no Timor Leste. Não há referências explícitas se o documento é fruto de um esforço comum de funcionários da ONU dessas duas missões, mas o conteúdo parece indicar que isso deve ter ocorrido, e depois organizado pelo Departamento de Missões de Paz, em Nova York. O documento está dividido em quatro partes: (i) governança, (ii) questões de desenvolvimento econômico e social, (iii) direito e ordem pública, judiciário e questões legais, e (iv) comunicações e administração. O segundo *cabble*, chamado de *Análise de Gestão de Crises* (em inglês, *Crisis Management Review*) é de 29 de março de 2004. Estão no formato tradicional de correspondências entre as lideranças em Nova York e em Priština/Prishtinë e não contem subdivisões. Demonstra as reações da ONU relacionadas aos episódios de violência que ocorreram em março de 2004 em Kosovo.

documentos relacionados à UNMIK possíveis de serem visualizados, somente foram utilizados aqueles da missão dos EUA na ONU em Nova York.

Com relação às fontes secundárias, foram consultados livros e artigos acadêmicos, da área do direito e de outras ciências sociais. Na revisão da literatura, algumas obras receberam destaque de acordo com o tema do capítulo. No segundo capítulo, o exame do artigo 41 da Carta da ONU foi auxiliado tanto por artigos especializados quanto por comentários específicos a esse dispositivo. Ainda nesse capítulo, o debate sobre o controle de organizações internacionais foi apresentado a partir da proposta de Moravcsik (2004) sobre legitimidade democrática em organizações internacionais e outra de Kingsbury, Krisch e Stewart (2005), sobre o “direito administrativo global”. As normas relativas à autodeterminação dos povos são detalhadas no capítulo 3 e, além de referências a diversas fontes primárias, os estudiosos que têm seus trabalhos destacados nessa parte são internacionalistas, como Koskenniemi (1994), Cassese (1995) e Higgins (1994), dentre outros. Trabalhos de ciências sociais são privilegiados no capítulo 4, que lida com discursos e eventos históricos. Como pano de fundo, esse capítulo foi influenciado pela obra de Benedict Anderson, *Comunidades Imaginadas* (2008), e a escolha dos historiadores que narram suas histórias sobre Kosovo foi feita com particular atenção: ao invés de excluir estudiosos nitidamente partidários de um dos lados, suas narrativas foram incluídas justamente para demonstrar como são construídas as imaginações dessas duas comunidades. Assim, estudiosos pró-sérvios, como Bataković (1999; 2008) e Trbovich (2008), e pró-albaneses, como Skëndi (1953; 1975) e Malcolm (2002), dividem espaço com analistas considerados “menos parciais”,<sup>15</sup> como Vickers (1998; 1999), Jelavich (1983) e Judah (2000; 2008). Por fim, como mencionado, o capítulo 5 privilegia documentos primários, ainda que alguns livros e artigos sejam utilizados.

### **1.1 Notas necessárias sobre nomes utilizados: questões de política e de direito**

Três questões que envolvem as palavras empregadas neste estudo requerem explicações *a priori*: (i) o uso e as traduções dos nomes de lugares, pessoas e instituições, (ii) as distinções entre os grupos que habitaram ou habitam Kosovo, e (iii) a situação “anormal”

---

<sup>15</sup> No caso das sensibilidades extremas dos Bálcãs, é difícil descrever estudos que são consensualmente descritos como “neutros”. Em alguns casos, a academia relativa a estudos históricos pode ser tão parcial quanto discursos políticos. Por exemplo, ao citar o trabalho de Vickers (1998), Bataković (2008, nota de rodapé 11) classifica sua obra sobre a história de Kosovo como “menos parcial, mas ainda incompleta” (“a less biased but still incomplete history of Kosovo” (*tradução livre*)).

da República Federal da Iugoslávia/Sérvia e Montenegro de 1992 a 2000. A terceira toca particularmente em questões de direito internacional.

Para os albaneses a região é chamada de *Kosovo* (*Kosova* ou *Kosovë*, em albanês). Já os sérvios a conhecem como *Kosovo e Metohija* (em sérvio, *Kosovo i Metohija*, ou, no cirílico, Косово и Метохија), ou sua forma abreviada, “Kosmet”. Para os propósitos deste estudo e por seu uso corrente em língua portuguesa, o termo *Kosovo* será utilizado, a não ser quando especificamente mencionado em um contexto sérvio, quando se utiliza *Kosovo e Metohija*. Muitos nomes de lugares ainda não são largamente referidos em português e seria arriscado optar por uma grafia, ou mesmo uma adaptação desta, pois não haveria como não dar preferência a uma versão. Assim, quando a palavra é empregada sem um contexto específico, para se referir a uma cidade, por exemplo, utiliza-se os dois nomes, primeiro em sérvio e, em seguida, albanês, como em Priština/Prishtinë, Kačanik/Kaçanik ou Račak/Reçak. Palavras usadas em contextos com significado especial para os sérvios ou os albaneses são grafadas e traduzidas de forma livre a partir do seu uso original: o “Exército de Libertação de Kosovo”, grupo militar kosovar-albanês, é a tradução do albanês *Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, e a sigla empregada é “UÇK”; e as palavras “nação” e “nacionalidades”, que têm significado especial na constituição iugoslava de 1974, são traduções das palavras sérvias *narod e narodnosti*, língua utilizada na versão oficial da constituição.

Outra questão que merece explicação é a denominação das comunidades de Kosovo. A partir da experiência do autor naquela região, nos anos de 2008 e 2009, os habitantes de Kosovo muito raramente se referiam a si mesmos como “kosovares” quando perguntados sobre sua identidade. A resposta corriqueira fazia referência a uma comunidade ou etnia, “albanês”, “sérvio”, “gorani”, “romani”, “ashkali”, etc. No decorrer dos anos recentes a tentativa de afirmação de uma identidade “kosovar” está em curso, mesmo que à ela se aderem exclusivamente os partidários da independência de Kosovo. Essa comunidade nova que se quer imaginar pretende-se multiétnica e democrática, bem aos sabores de discursos políticos “corretos” em convenção, ainda que não seja generalizada. Como esse estudo por vezes faz referências aos albaneses antes e depois da formação do Estado da Albânia e àqueles que habitaram Kosovo no decorrer do século XX, bem como aos sérvios em geral e especificamente aos sérvios que habitaram ou habitam Kosovo, para fins didáticos, faz-se uso da seguinte fórmula: emprega-se “sérvios” e “albaneses” em referências gerais sobre esses povos, e “kosovar-sérvios” e “kosovar-albaneses” quando se quer especificar aqueles que habitam Kosovo, principalmente a partir do domínio sérvio da região de 1912 em diante.



Atualmente essa mesma saída é quase sempre escolhida por documentos oficiais de organizações internacionais como a ONU, ainda que seja uma denominação artificial.

Uma terceira questão de nomenclatura é também muito delicada, ao mesmo tempo em que é reveladora. Detêm-se um pouco mais aqui na explicação, pois toca em argumentos importantes apresentados posteriormente (*vide Capítulo 4*) e diz respeito a certas questões de direito internacional. A República Socialista Federativa da Iugoslávia (“RSFI”), um dos membros fundadores da ONU, existiu oficialmente de 1943 até as guerras de fragmentação do começo da década de 1990 (o ano mais consensual do fim de sua existência é 1992). A RSFI era uma federação de seis repúblicas socialistas: a República Socialista da Bósnia e Herzegovina, a República Socialista da Croácia, a República Socialista da Eslovênia, a República Socialista da Macedônia, a República Socialista de Montenegro e a República Socialista da Sérvia. A última tinha duas províncias autônomas, como será mais detalhado posteriormente, Kosovo e Vojvodina.

Após as guerras da fragmentação da RSFI, no início da década de 1990, em 22 de maio de 1992, Bósnia e Herzegovina, Croácia e Eslovênia são admitidos como membros das Nações Unidas. A República Iugoslava da Macedônia torna-se membro da ONU em 8 de abril de 1993. A questão que dificulta o processo de fragmentação da RSFI é se algum Estado pode ser considerado como o sucessor direto da RSFI ou se surgiram entidades estatais completamente novas. A missão permanente iugoslava na ONU, ainda sob controle de Belgrado, informou que em 27 de abril de 1992, quando conflitos armados não tinham um desfecho, foi promulgada uma nova constituição no país, na qual constava a continuidade da personalidade da Iugoslávia e o desejo das repúblicas da Sérvia e de Montenegro de continuar a existir com a denominação de Iugoslávia: a República Socialista Federativa da Iugoslávia se transformaria na *República Federal da Iugoslávia* (“RFI”), consistindo nas repúblicas da Sérvia e de Montenegro (ONU, 1992).

A partir desse momento, tem-se início uma série de iniciativas da comunidade internacional que refletem a intenção de não se reconhecer a RFI como sucessora da RSFI – pois isso implicaria, *inter alia*, em caracterizar as guerras na Bósnia e Herzegovina e na Croácia como guerras de *secessão*, e não caracterizar o conflito como a *fragmentação* total da RSFI, linguagens técnicas importantes para o direito internacional. Em 30 de maio de 1992, o Conselho de Segurança adotou a resolução 757, na qual observava que não se tinha aceitado,

de forma geral, a continuação automática da RFI no lugar da RSFI.<sup>16</sup> Na resolução 777 (1992), o Conselho recomendou que a Assembleia Geral requisitasse à RFI que se aplicasse à posição de Estado-membro da ONU.<sup>17</sup> Na Assembleia Geral, decidiu-se conforme o sugerido pelo Conselho,<sup>18</sup> mas o governo de Belgrado não o fez. Na prática, a missão permanente iugoslava continuou a funcionar em Nova York, circulando documentos e fazendo uso das premissas da organização, assim como manteve sua bandeira no pátio. Contudo, os representantes não participavam nos trabalhos da Assembleia Geral, de seus órgãos subsidiários e suas conferências.

Formalmente a RFI só se aplica para membro das Nações Unidas no dia 24 de setembro de 2000, durante o governo Koštunica. Em 1º de novembro daquele ano a Assembleia Geral, mediante a resolução 55/12 (2000), admite a República Federal da Iugoslávia como membro da organização, após recomendação favorável do Conselho. De acordo com os juízes da Corte Internacional de Justiça (2003, parágrafo 71), a RFI se encontrava em uma posição *sui generis* de 1992 a 2000.

Depois, já em 2003, muda-se o nome da RFI para “União Estatal da Sérvia e Montenegro”. Em 2006, após a votação em um referendo, Montenegro se declarou independente da Sérvia, que reconheceu a secessão sem maiores dificuldades.

Como os próprios juízes da corte internacional na Haia ponderaram, a RFI/Sérvia e Montenegro se encontravam em uma situação extraordinária de 1992 a 2000. Assim, na presente tese restringe-se o uso do adjetivo “iugoslavo” a referências relativas à República Socialista Federativa da Iugoslávia. Nos assuntos referentes à República Federal da Iugoslávia, faz-se uso da sigla “RFI” e, por vezes, do adjetivo “sérvio”, principalmente para se referir às ações do governo de Milošević, que presidiu a RFI/Sérvia e Montenegro de 1997 a 2000.

Por fim, faz-se necessário explicitar que as opções feitas aqui não estão livres de eventuais falhas ou imprecisões. Um estudo em qualquer língua que não o sérvio e o albanês,

---

<sup>16</sup> “the claim by the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) to continue automatically the membership of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia in the United Nations has not been generally accepted” (CONSELHO DE SEGURANÇA. Resolução 752, 30 de maio de 1992).

<sup>17</sup> “1. Considers that the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) cannot continue automatically the membership of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia in the United Nations; and therefore recommends to the General Assembly that it decide that the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) should apply for membership in the United Nations and that it shall not participate in the work of the General Assembly;” (CONSELHO DE SEGURANÇA. Resolução 777, 19 de setembro de 1992).

<sup>18</sup> “1. Considers that the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) cannot continue automatically the membership of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia in the United Nations; and therefore decides that the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) should apply for membership in the United Nations and that it shall not participate in the work of the General Assembly;” (ASSEMBLEIA GERAL. Resolução 47/1, 22 de setembro de 1992).

ou que não pretenda se declarar partidário de uma das perspectivas, tem que fazer escolhas de tradução e uso de nomes e adjetivos – escolhas que não são meros preciosismos técnicos, mas que refletem posicionamentos políticos. As opções feitas aqui percorrem uma tênue equação entre didática e propostas menos tendenciosas, ainda que não se tenha a ilusão de que há alguma forma de isenção completa. Ademais, essas opções refletem o momento em que se escreve: quando Judah, por exemplo, escreveu sua primeira obra sobre os eventos logo após a guerra em 1999, *The Serbs: History, Myth and the Destruction of Yugoslavia* (2000), ele fazia uso exclusivo de palavras sérvias para nomear lugares e eventos em Kosovo. No seu livro mais recente, *Kosovo: What Everyone Needs to Know* (2008), ano da declaração de independência de Kosovo, o autor já opta por um sistema misto, que por vezes usa ambas as grafias e por vezes usa uma delas. É uma discussão específica se Kosovo é ou não um país, mas com certeza a realidade que se impõe distingue a situação daquele território antes controlado por Belgrado, e assim opta-se pela utilização das duas grafias ou por uma delas quando se refere a um contexto específico.

## 2 A CRIATIVIDADE NA APLICAÇÃO DO ARTIGO 41 DA CARTA E O DEBATE SOBRE O CONTROLE DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

### 2.1. Notas introdutórias sobre missões de administração territorial

Vários foram os tipos de missão de paz das Nações Unidas na história da organização. Eles abrangem desde as que dependiam do consentimento dos Estados envolvidos, como as de monitoramento de acordos de cessar-fogo e supervisão de eleições, às missões de paz sob o mandato de resoluções mandatórias do Conselho de Segurança e que envolvem o uso de força armada.<sup>19</sup> Nas situações analisadas pelo Conselho sobre a violência em Kosovo e no Timor Leste no final dos anos 1990, uma nova configuração de missão foi considerada necessária. Nessas, avaliou-se, por motivos distintos, que a população local não poderia exercer as funções administrativas de um governo, e, como os antigos administradores eram justamente os acusados de perpetrar crimes internacionais, a comunidade internacional se encarregou das funções de administração pública. Como tais casos não tinham relação com o sistema de tutela (capítulo XII da Carta de 1945) ou com os territórios sem governo próprio (capítulo XI da Carta de 1945), outro arranjo jurídico teria que ser apresentado.

O Conselho de Segurança optou por instituir missões de paz com base em suas atribuições gerais de manutenção da paz e da segurança internacionais. Fazendo uso das suas prerrogativas do capítulo VII, o Conselho adotou as resoluções 1244 (1999b), referente à situação em Kosovo, e a 1272 (1999a), sobre o Timor Leste. Tais documentos, além de conter dispositivos sobre os conflitos envolvidos, estabeleciam a presença internacional nos respectivos territórios por meio de missões de paz. Mas essas missões tinham característica muito distinta das anteriores: sua função prioritária era a administração do território como um todo, atuando como verdadeiro governo. A UNMIK e a Administração Transicional das Nações Unidas no Timor Leste (em inglês, *United Nations Transitional Administration in East Timor*, “UNTAET”) colocaram à ONU, como administradora desses dois territórios, uma atribuição ao mesmo tempo nova e, em muitos aspectos, semelhante ao seu desempenho no processo de descolonização.

---

<sup>19</sup> Para uma descrição completa dos tipos de missões de paz da ONU, cf.: WHITE, Nigel. **Keeping the Peace: The United Nations and the maintenance of international peace and security.** Nova York: Manchester University Press, 1993.

No momento da adoção daquelas resoluções, não foi suscitada qualquer dúvida sobre a legalidade de missões dessa natureza pelos países que compunham o Conselho. Na resolução 1244 (1999b), os membros do Conselho tiveram o árduo trabalho de conversão de interesses políticos e adequação de linguagem, visto o envolvimento dos membros da OTAN e da Rússia, como aliada dos sérvios. Em sua votação, apenas a China se absteve: além de fazer referência à intervenção da OTAN sem autorização do Conselho, em violação à Carta e ao direito internacional, e ao bombardeio de sua embaixada, o representante chinês demonstrou preocupação com a ausência “de restrições necessárias ao invocar o capítulo VII da Carta”<sup>20</sup> (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999c, p. 09). Todavia, não ficou claro se ele se referia ao uso da força, à imposição de obrigações, ao caráter e aos poderes da missão que se constituía, ou a qualquer outra questão polêmica. De toda forma, a China não adotou a mesma postura na votação da resolução 1272 (1999a), que foi aprovada por unanimidade. O governo brasileiro, que ocupava um assento como membro não permanente na ocasião da adoção das duas resoluções, não levantou qualquer receio em relação aos aspectos legais da resolução; pelo contrário, ele foi um dos proponentes da resolução 1272 e aclamou o papel do Conselho na resolução 1244.<sup>21</sup>

Questionamentos sobre a legalidade (teria algum dispositivo que permitisse a ONU estabelecer uma missão deste tipo?) ou a legitimidade (a ONU deveria assumir funções de governo em territórios como estes?) das missões de administração em territórios começam a ganhar as páginas de escritos acadêmicos nos anos seguintes, principalmente depois que as missões dão início às suas atividades administrativas. Alguns discutem se as missões interferem (WILDE, 2001) ou não (MATHESON, 2001) na concepção tradicional de soberania. Outros vão mais longe, como Chopra (2000, p. 27), um ex-chefe da UNTAET, que deu ao território timorense ao alcunha de “Reino da ONU”, em alusão à ausência de limites e aos “poderes soberanos” que a organização tinha em sua administração. As críticas mais específicas apontam para os amplos poderes que a ONU reúne nesses territórios, para a internacionalização da administração de um território que já havia optado pela independência,

---

<sup>20</sup> “[The draft resolution] has failed to impose necessary restrictions on the invoking of Chapter VII of the United Nations Charter. Therefore, we have great difficulty with the draft resolution” (*tradução livre*).

<sup>21</sup> “The Security Council and the entire United Nations system are now presented with a historic opportunity to demonstrate their unique capacity for legitimate joint action to promote reconciliation and stability, and to promote peace on the basis of international law. No doubt, the path ahead will be fraught with great challenges as an ambitious programme for a civil and security presence in Kosovo is put into place and a provisional administration for Kosovo is established. But we are confident that this is the correct way for the international community to proceed. As the Security Council resumes its rightful role in the handling of this crisis, there is even scope for hoping that a new inclination to find, within the Council, multilateral solutions to other serious problems affecting world security, will gradually emerge” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999c, p. 17).

no caso timorense,<sup>22</sup> e a ainda presente (e agora concorrente) administração onusiana em Kosovo, depois que o país declarou independência.<sup>23</sup> Críticas mais elaboradas relembram da *mission civilisatrice* dos ocidentais e pontuam que a administração territorial internacional pode ser entendida como uma resposta a um “problema de soberania” e a um “problema de governança” desses territórios (WILDE, 2001, p. 587; WILDE, 2010), ou ainda, como um legado imperialista do sistema de mandatos da Liga das Nações (ANGHIE, 2004), tendo uma “função pedagógica”, de ensinar e treinar os locais a construir instituições públicas praticamente a partir do “nada” (ORFORD, 2003).

A primeira parte (*itens 2.2. a 2.4*) deste capítulo se ocupa com os aspectos legais do estabelecimento de missões de administração territorial internacional. Ele não remete aos sistemas anteriores em que a ONU esteve envolvida com territórios não autônomos, como o sistema de tutela e de administração de territórios sem governo, uma vez que tais arranjos têm contornos específicos e normas distintas das missões estabelecidas em Kosovo e no Timor Leste.<sup>24</sup> Em vez disso, pretende-se analisar (i) como a arquitetura do atual sistema de segurança coletiva onusiano (ii) dá ampla margem para a adoção de medidas que não envolvem o uso da força e (iii) quais seriam seus possíveis limites. Para tanto, o exame do artigo 41 da Carta da ONU é central, pois que é a partir dele que o Conselho tem se reinventado com medidas que não envolvem o uso da força nos termos da Carta, como, dentre outras, o estabelecimento de missões de administração territorial. Ao mesmo tempo, ao revisar em detalhe as ações praticadas com fundamento no art. 41, verificam-se questões que podem guiar ou restringir a administração territorial internacional.

A segunda parte do capítulo (*item 2.5 em diante*) apresenta duas propostas que trabalham a questão do controle das atividades de organizações internacionais. A primeira vem dos estudos de relações internacionais e é formulada por Andrew Moravcsik (2004): pretende proporcionar um esquema para verificação da legitimidade democrática de organizações internacionais. A segunda é sugerida por três estudiosos de direito internacional, Kingsbury, Krisch e Stewart (2005), que a denominam como “direito administrativo global”, e que concentra as possibilidades de controlar instituições internacionais com práticas e princípios de *accountability*.

---

<sup>22</sup> A resolução 1246 de 1999 intitulava à UNTAET a responsabilidade de organizar e conduzir um referendo no Timor Leste sobre o futuro status político do país. A maioria votou pela secessão do território da Indonésia e consequente formação de um novo Estado independente, o Timor Leste.

<sup>23</sup> Até o momento, 70 países na ONU reconheceram a independência de Kosovo, a maioria destes é do ocidente e seus aliados. Kosovo ainda não foi admitido como Estado-membro da ONU.

<sup>24</sup> Para um estudo que compara os tipos de administração territorial internacional, cf.: WILDE, Ralph. **International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away.** Oxford: Oxford University Press, 2010.

## 2.2 O Conselho de Segurança e o sistema de segurança coletiva da ONU

O sistema de segurança coletiva descrito na Carta das Nações Unidas (1945) baseia-se na proibição do uso da força nas relações internacionais, conforme disposto art. 2(4). Duas são as exceções<sup>25</sup> a essa regra: (i) legítima defesa individual ou coletiva (art. 51 da Carta) e (ii) medidas obrigatórias de segurança coletiva, dispostas ao longo do capítulo VII da Carta de 1945, ainda que o art. 42 mereça destaque por autorizar o uso da força. O Conselho de Segurança tem responsabilidade primária sobre questões de paz e segurança internacionais (art. 24(1)),<sup>26</sup> e sua atuação tem características não encontradas na organização antecessora que lhe conferem maior efetividade: *centralização* (art. 24(1)), *obligatoriedade* (art. 25) e *aceitação* dos membros permanentes (art. 27(3)), o poder de veto. Pode-se considerar que as atribuições do Conselho têm mais similaridades com as atribuições de polícia (FROWEIN e KRISCH, 2005, p. 705), já que não espera determinações jurídicas sobre os fatos. No desempenho das suas prerrogativas, o Conselho tem ampla margem de ação e capacidade para fazer cumprir suas decisões.

No sistema do capítulo VII, os membros do Conselho devem analisar, inicialmente, se uma situação pode ser considerada uma (i) ameaça à paz, (ii) uma ruptura da paz, ou (iii) um ato de agressão (art. 39 da Carta de 1945). Depois de verificada uma dessas possibilidades, o Conselho pode adotar medidas que envolvam o uso da força (art. 42) ou qualquer outra medida que não envolva o uso da força (art. 41), mas que, por estar no capítulo VII, tem caráter mandatório. Não há definição nos documentos da organização sobre o que constitui uma “ameaça à paz”, uma “ruptura da paz” e “um ato de agressão”, e o texto da Carta parece ter conferido ao Conselho uma *carte blanche* na avaliação de cada situação (DINSTEIN, 2001, p. 250).

---

<sup>25</sup> Existem alguns doutrinadores que clamam por outras justificativas legítimas para utilização da força nas relações internacionais, como por exemplo, as intervenções humanitárias, mesmo não sendo autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Para uma análise que concorda com a tese da intervenção humanitária, cf.: FRANCK, Thomas. **Recourse to Force: State Action against threats and armed attacks**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Alguns doutrinadores estadunidenses e britânicos também argumentam o caso do direito de guerra preventiva ou preemptiva, mas que, em geral, é descrita a partir do direito de legítima defesa individual descrito no art. 51 da Carta da ONU. Para uma crítica a essas teses, cf.: GRAY, Christine. **International Law and the Use of Force**. 3ª ed., Nova York: Oxford University Press, 2008.

<sup>26</sup> No exercício de suas atribuições, o Conselho pode adotar medidas de recomendação (capítulos VI ou VII) ou obrigatórias (capítulo VII). Enquanto as normas do Capítulo VI visam resolver pacificamente as controvérsias, é a partir das normas do capítulo VII que o Conselho exerce de forma obrigatória sua responsabilidade sobre o sistema de segurança coletivo da ONU.

## 2.3 De sanções econômicas e diplomáticas a “legislação” internacional: a criatividade do Conselho de Segurança

Assim versa o art. 41 da Carta da ONU (1945):

O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.

Uma análise restrita dá a entender que o Conselho de Segurança pode tomar outras medidas que não envolvem o uso da força a fim de conferir efetividade às suas decisões e enumera alguns exemplos, como as sanções econômicas e o rompimento de relações diplomáticas. É aceita a interpretação segundo a qual a lista do artigo 41 tem caráter exemplificativo e não é exaustiva (TPII, 1999, parágrafo 35; KELSEN, 2000; FROWEIN e KRISCH, 2005; WHITE, 1993).<sup>27</sup>

Em seguida, são descritas algumas das medidas adotadas pelo Conselho que não envolvem o uso da força. Com isso, pretende-se mostrar a diversidade de suas ações e as adaptações no decorrer dos anos, em função das oportunidades e do contexto político. Além disso, a verificação de quais medidas tiveram maior aceitação ou tiveram sua legitimidade e/ou legalidade questionadas pode fornecer argumentos para discutir os seus limites.

### 2.3.1 Estabelecimento de sanções econômicas e diplomáticas

As medidas que compõem o rol de possibilidades de ação do Conselho têm aumentado com o decorrer do tempo, extrapolando as restrições econômicas e diplomáticas citadas no próprio texto do art. 41. Todavia, nem sempre foi assim. Nas primeiras décadas de atuação da ONU, a bipolaridade entre Moscou e Washington impossibilitava uma atuação mais contundente do órgão e, conseqüentemente, o acionamento do regime de sanções previsto. As primeiras sanções pelas quais o Conselho se decidiu tinham caráter *voluntário*, pouca efetividade e dependiam de conveniência e interesse político. Posteriormente, as sanções do Conselho passaram a ser obrigatórias, mas seu caráter *geral* dava espaço para que aqueles que

---

<sup>27</sup> Para Conforti (2005, p. 187), o art. 41 diz respeito *somente* a sanções. O autor não considera que outras medidas possam ser tomadas a partir deste dispositivo. Para ele, a leitura do art. 39 em conjunto com o art. 41 não permite tal interpretação, além de não haver tido qualquer menção a esse tipo de medida quando dos trabalhos preparatórios da Carta. Ao considerar o art. 41, Patriota (2010, p. 137-150) parece concordar com Conforti, pois não considera outros tipos de ação do Conselho que não sejam sanções.



tinham o poder de decisão, normalmente os responsáveis pela ameaça à segurança, transferissem suas consequências para a camada da população mais vulnerável. O atual regime de sanções do Conselho tem a característica de ser *direcionado*, não sendo raras as sanções impostas a um indivíduo ou instituição específica.

Até a década de 1990, o Conselho tinha adotado resoluções que previam restrições em apenas duas ocasiões. A primeira delas foi direcionada ao regime racista da Rodésia do Sul: a resolução 217 de 1965 não faz menção ao art. 41 ou ao capítulo VII. Não obstante, determinou que a situação configurava uma ameaça à paz (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1965, parágrafo 1º), autorizou o Reino Unido a tomar todas as medidas apropriadas para retirar os usurpadores do poder (*Ibid.*, parágrafo 5º) e adotou um regime de embargo de óleo, petróleo, armas e equipamentos militares, além de instar os outros membros da ONU a romper relações econômicas com a Rodésia do Sul (*Ibid.*, parágrafo 8º).<sup>28</sup> Ainda que as medidas mencionadas se encontrem somente no capítulo VII da Carta, foram levantadas dúvidas em relação à natureza da resolução. Quando algumas das potências opinaram que as medidas tinham caráter voluntário e não mandatário, (WHITE, 1993, p. 94), o regime de embargo à Rodésia do Sul não funcionou como planejado. Tentou-se corrigir o imprevisto com a resolução 232 (1966), que menciona explicitamente os artigos 39 e 41 e estabelece um regime de sanções econômicas. Dois anos mais tarde, o Conselho adotou sanções mais abrangentes e gerais com a resolução 253 (1968). Não há margem para dúvida quando se lê na própria resolução que o Conselho está “atuando sobre o capítulo VII da Carta”, linguagem reiterada em resoluções posteriores.

A segunda resolução no período da Guerra Fria foi dedicada ao regime do *apartheid* da África do Sul. Da mesma forma que o caso anterior, inicialmente foi adotada uma resolução de natureza voluntária e sugestiva, a resolução 181 (1963). Somente após catorze anos, em 1977, o Conselho adotou a resolução 418, um documento explicitamente obrigatório, que instituía um regime de sanções. As restrições à África do Sul só foram suspensas com o fim do regime racista e a eleição de Nelson Mandela, em 1994.

Com exceção dessas duas situações, portanto, o Conselho não utilizou mais suas prerrogativas explicitadas no art. 41 durante a bipolaridade das relações internacionais no século XX. Será apenas com o fim da guerra fria e a guerra do Golfo em 1991 que esse dispositivo voltará a ser considerado um instrumento eficiente de segurança coletiva e manutenção da paz. Um sinal disso é que, até 2006, sanções foram (ou continuam sendo)

---

<sup>28</sup> Outra questão interessante é que no parágrafo terceiro da resolução 217 (1965), o Conselho condena explicitamente a declaração de independência da Rodésia do Sul e a considera destituída de validade legal.

aplicadas a catorze países (sem contar África do Sul e Rodésia do Sul): Afeganistão, Angola, Costa do Marfim, Etiópia e Eritreia, Haiti, Iraque, Iugoslávia, Libéria, Líbia, República Democrática do Congo, Ruanda, Serra Leoa, Somália e Sudão (WHITE, 1993, p. 75).

Também a forma como as sanções são utilizadas se desenvolveu com o tempo e a prática do Conselho. As resoluções iniciais geralmente estabeleciam sanções econômicas gerais vinculadas a medidas militares.<sup>29</sup> Tal uso combinado de instrumentos de pressão econômica e militar foi considerado eficaz até que começaram a aparecer notícias sobre os efeitos das sanções sobre a população civil e sobre os países com os quais o país embargado mantinha relações econômicas próximas. Mesmo quando sanções econômicas eram utilizadas para pressionar pela mudança de regime interno, como foi o caso no Iraque,<sup>30</sup> os resultados foram limitados. Aí, as sanções onusianas se estenderam por mais de uma década sem conseguir derrubar o governo de Saddam Hussein, e muito se questionou essa linha de ação frente à crise humanitária que se instalou no país (e.g., CORTRIGHT e LOPEZ, 2000, p. 38-58).

Posteriormente, no início do século XXI, as sanções passaram a ser direcionadas e o comércio de bens específicos foi regulado. Em relação ao comércio de diamantes, por exemplo, o Conselho impôs um regime de certificado de origem a certos Estados, como para Angola (resolução 1295 de 2000), Serra Leoa (resolução 1306 de 2000) e Libéria (resolução 1343 de 2001),<sup>31</sup> já que neles o comércio ilegal desta pedra preciosa financiava os conflitos armados. De forma semelhante, o Conselho adotou resoluções que pediam o congelamento de fundos de governos ou pessoas físicas no exterior, como a resolução 1267 de 15 de outubro de 1999, que requer que Estados congelem os bens e os fundos de pessoas associadas a Osama Bin Laden, Talibã e Al Qaeda. Outras medidas adotadas pelo Conselho incluem, *inter alia*: restrições de relações diplomáticas com determinado governo (e.g., resolução 1054 de 1996), restrições de viagens de pessoas (e.g., resolução 1132 de 1997) e até restrições nas operações de certas companhias aéreas (e.g., resolução 1267 de 1999).

Não há sinal de que a prática de sanções será abandonada pelo Conselho. A análise das resoluções deste órgão das Nações Unidas no decorrer do tempo mostra que as sanções

---

<sup>29</sup> Por exemplo: resoluções 661 (1990), 757 (1992) e 917 (1994).

<sup>30</sup> Conforme a declaração do vice-assessor para Segurança Nacional da administração Bush: "Saddam is discredited and cannot be redeemed. His leadership will never be accepted by the world community and, therefore, Iraqis will pay the price while he remains in power. All possible sanctions will be maintained until he is gone. Any easing of sanctions will be considered only when there is a new government" (*apud* PATRIOTA, 2010, p. 145).

<sup>31</sup> Posteriormente a resolução 1459 (2003) expressa o apoio do Conselho ao *Processo de Certificação Kimberly*, uma tentativa de restringir o comércio ilícito de diamantes. Todavia, tal resolução não foi adotada a partir do capítulo VII.

ainda são consideradas um instrumento político essencial para a manutenção da paz e da segurança internacionais.<sup>32</sup>

### 2.3.2 Imposição de obrigações legais

Após o renascimento do art. 41 na década de 1990, o Conselho de Segurança impôs obrigações jurídicas de naturezas diversas a Estados em vários casos. A aceitação da legalidade e da legitimidade dessas obrigações variou caso a caso. Parte delas foi endossada pela prática estatal posterior, como o plano para resolver uma disputa territorial interna na Bósnia e Herzegovina (resolução 942 de 1994). Na opinião de Farral (2007, p. 261-282), houve aceitação relativamente universal da legalidade das imposições de destruição de armas específicas ao Iraque pela resolução 687 (1991).

Por outro lado, algumas resoluções que estabelecem constrangimentos não foram bem recebidas. Na própria resolução 687 (1991), o Conselho se voltou à definição de fronteiras entre o Iraque e o Kuwait. Conforme relata Patriota (2010, p. 41), “além dos EUA, várias delegações latino-americanas (eventualmente o Brasil também) deixariam claro seu entendimento de que o Conselho de Segurança não dispõe de competência para corrigir fronteiras” e que o dispositivo relativo a tal determinação teria uma “natureza excepcional.” A resolução 1422 (2002), proposta pelos Estados Unidos, garantiu imunidade de jurisdição para as tropas de manutenção de paz das Nações Unidas de países que não fazem parte do Tribunal Penal Internacional, e por isso também foi criticada. O representante brasileiro mencionou que o Conselho não tinha poderes de alterar o conteúdo de tratados (BRASIL, 2003). Já o diplomata canadense alertou que a aprovação da resolução “poderia colocar o Canadá e, esperamos, outros [Estados] na posição sem precedentes de ter que examinar a legalidade de uma resolução do Conselho de Segurança”<sup>33</sup> (CANADÁ, 2002).

### 2.3.3 Institucionalização de tribunais internacionais

---

<sup>32</sup> Na opinião de Farral (2007, p. 40-42), as fases do regime de sanções, começando com as *voluntárias*, para depois as de caráter *geral* e, posteriormente, aquelas *direcionadas* são passos importantes em direção a um sistema de sanções mais justo e legítimo, ainda que insuficientes. Para ele, o sistema de sanções do Conselho deve ser baseado em um modelo de *rule of law* de cinco princípios: transparência, consistência, igualdade, devido processo legal e proporcionalidade.

<sup>33</sup> “(...) adoption of the resolutions currently circulating could place Canada and, we expect, others in the unprecedented position of having to examine the legality of a Security Council resolution.” (*tradução livre*).

Frente ao complicado cenário dos conflitos na ex-Iugoslávia no decorrer da década de 1990, o Conselho de Segurança decidiu que o encaminhamento da paz e da segurança na região passava pela investigação e punição dos crimes ocorridos. Aludidas de forma intercambiável, paz e justiça seriam duas linguagens que ganhariam a agenda e as propostas de ação, como se a realização da primeira tivesse que passar pela segunda. A nova agenda global pós-guerra fria, com maior espaço para o tema dos direitos humanos e do combate à impunidade, juntamente com a necessidade de uma solução célere e que não dependesse da vontade dos Estados envolvidos, direcionou os trabalhos dos diplomatas em Nova York para a criação do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia. Em seguida, com o receio de ser mais uma vez acusado de não agir quando as atrocidades ocorrem na África, o Conselho resolveu instaurar também o Tribunal Penal Internacional para Ruanda.<sup>34</sup> Era a primeira vez,<sup>35</sup> depois dos julgamentos em Nuremberg e em Tóquio após a Segunda Guerra, que tribunais internacionais eram instituídos para julgar crimes internacionais como genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

O estabelecimento desses tribunais não foi imune a críticas. Afinal, diferentemente do Tribunal Penal Internacional, uma instituição permanente e criada por um tratado internacional convencional, os tribunais para a ex-Iugoslávia e para Ruanda têm caráter *ad hoc*, foram instituídos de forma mandatória e sem o consentimento dos Estados envolvidos. Ademais, suas jurisdições têm primazia sobre os tribunais internos daqueles países, e não complementar como o Estatuto de Roma. Para certos comentadores, como Zemanek (1999), as medidas tomadas pelo Conselho não foram “apropriadas”, no termo da opinião consultiva *Certas Despesas* da Corte Internacional de Justiça (1962),<sup>36</sup> uma vez que a ameaça à paz e segurança internacionais, invocadas pelo Conselho, foi causada pelos conflitos na ex-Iugoslávia, e não pelos crimes ocorridos – o que significa, em sua opinião, que seriam

---

<sup>34</sup> A criação dos tribunais seguiu uma série de resoluções do Conselho no caso na ex-Iugoslávia: 764 (1992), 771 (1992), 780 (1992), 808 (1993), 820 (1993) e finalmente a 827 (1993) que estabeleceu o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII). Sobre a situação em Ruanda, 14 resoluções do Conselho foram adotadas apenas em 1994, sendo que a 955 deste mesmo ano estabeleceu o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR).

<sup>35</sup> Após o “julgamento de Nuremberg”, pelo Tribunal Militar Internacional, doze julgamentos subsequentes também ocorreram na mesma cidade alemã de Nuremberg entre 1946 a 1949, dessa vez conduzidos apenas pelos Estados Unidos a partir da chamada Lei do Conselho de Controle Número 10, de 20 de dezembro de 1945. Uma série de outros julgamentos envolvendo crimes internacional aconteceram em diversos países, mas não houve o envolvimento de nenhuma corte internacional, tais casos foram analisados por tribunais domésticos.

<sup>36</sup> “The primary place ascribed to international peace and security is natural, since the fulfilment of the other purposes will be dependent upon the attainment of that basic condition. These purposes are broad indeed, but neither they nor the powers conferred to effectuate them are unlimited. Save as they have entrusted the Organization with the attainment of these common ends, the Member States retain their freedom of action. But when the Organization takes action which warrants the assertion that it was appropriate for the fulfilment of one of the stated purposes of the United Nations, the presumption is that such action is not ultra vires the Organization” (CIJ, 1962, parágrafo 168).

medidas apropriadas aquelas tomadas contra os conflitos em si. Ademais, o autor considera que as resoluções do Conselho devem ser dirigidas aos Estados, e não a indivíduos, e que deveriam respeitar o direito consuetudinário internacional, que garante imunidade aos chefes de Estado (ZEMANEK, 1999, p. 640).

As duas últimas críticas apresentadas por Zemanek (1999) podem ser mais facilmente rebatidas por partidários do estabelecimento dos tribunais *ad hoc* e pelos entusiastas do direito internacional penal e dos direitos humanos. Afinal, cada vez mais, a prática dos organismos internacionais tem sido voltada a indivíduos específicos, quando se trata de possíveis crimes internacionais e questões de segurança, como o terrorismo, e a questão da imunidade de chefes de Estado ou de governo está sendo enfrentada com nova disposição após o art. 27 do Estatuto de Roma de 1998. No entanto, sua ressalva à adequação da institucionalização dos tribunais *ad hoc* encontra mais respaldo. Alguns países, inclusive o Brasil, manifestaram dúvidas sobre a legalidade e conveniência do estabelecimento de tais instituições pelo Conselho de Segurança (PATRIOTA, 2010, p. 157). Depois daqueles dois tribunais, o Conselho não instituiu mais nenhum nos mesmos moldes, ainda que isso possa ser atribuído também a outros fatores, como seus enormes orçamentos, o desgaste político e os próprios poderes que eles vieram a ter. A opção preferida do Conselho recaiu sobre instituições híbridas, acordadas entre os Estados envolvidos e a ONU, tais como a Corte Especial para Serra Leoa, as Câmaras Extraordinárias das Cortes do Camboja, a Câmara de Crimes de Guerra da Corte da Bósnia e Herzegovina e o Tribunal Especial para o Líbano.<sup>37</sup>

#### 2.3.4 “Legislação” internacional

Outros arranjos feitos pelo Conselho a partir dos seus poderes para adotar quaisquer “medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões” (art. 41 da Carta de 1945), ganharam a qualificação de “legislação internacional” por parte de alguns comentadores (e.g., ALVAREZ, 2003; TALMON, 2005).<sup>38</sup> Dentro de uma noção ampla de “legislação internacional” – como os atos que cobrem tanto o

<sup>37</sup> Como ainda não há tradução oficial dos nomes destes tribunais para o português, e como não são largamente mencionados pela literatura jurídica nacional, para evitar eventuais confusões, aqui estão seus nomes em inglês, respectivamente: *Special Panels of the Dili District Court*, *Special Court for Sierra Leone*, *Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia*, *War Crimes Chamber of the Court of Bosnia and Herzegovina* e *Special Tribunal for Lebanon*. Havia a previsão de se instaurar um tribunal semelhante a estes em Kosovo, o *Kosovo War and Ethnic Crimes Court*, opção preterida em favor da reconstrução do sistema judiciário local, ainda que com a participação de funcionários internacionais.

<sup>38</sup> Para uma visão contrária, cf.: POWELL, C.H. A Fullerian Analysis of Security Council Legislation. *International Organizations Law Review*, v. 8, n. 1, p. 205-224, 2011.

processo quanto o produto de um esforço consciente para modificar ou adicionar o direito internacional (TALMON, 2005, p. 175) – seria possível identificar normas impostas pelo Conselho de caráter geral, abstrato e obrigatório? Uma análise da resolução 1373 (2001) é ilustrativa.

Logo após os atentados de 11 de setembro, não tardaram manifestações de apoio à política estadunidense de retaliação e ação armada no Afeganistão. O apoio se estendeu a outras questões relativas ao terrorismo, que se impunha na agenda internacional. Em 2000, tinha sido aprovada a resolução 1333, sob o capítulo VII, que declarava, dentre outras coisas, que “todos os Estados devem (...) congelar imediatamente os fundos e outros ativos financeiros de Osama bin Laden e os indivíduos e entidades associadas a ele.”<sup>39</sup> A resolução não difere de outras, e adota obrigações específicas referentes a uma pessoa física e entidades relacionadas com ela. Dentre as resoluções aprovadas no Conselho logo após os atentados no World Trade Center e no Pentágono, uma utilizava uma linguagem muito semelhante a ela, a resolução 1373 (2001). Em seu texto está previsto o seguinte: “Todos os Estados devem (...) congelar imediatamente os fundos e outros ativos financeiros ou recursos econômicos de pessoas que cometem, ou tentam cometer, atos de terroristas, ou que participam ou facilitam a prática de atos terroristas.”<sup>40</sup>

Ao contrário da resolução 1333 (2000), não há na resolução 1373 (2001) a qualificação de uma pessoa ou entidade contra a qual os Estados devem atuar. O Conselho de Segurança criou um regime jurídico de combate ao terrorismo obrigatório a todos os Estados, mesmo em casos não relacionados com os acontecimentos de 11 de setembro de 2001. Há obrigações de congelar fundos ligados à atividade terrorista, de punir terroristas e de adotar controles de fronteira efetivos. Sua aplicação é universal: não há qualquer limitação de tempo e de situação.

Seu texto é muito semelhante ao de um tratado: a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral em 9 de dezembro de 1999. O Conselho transcreveu certas previsões da Convenção, mudou outras, adicionou novas cláusulas e omitiu certas partes,<sup>41</sup> incluindo algumas relativas à proteção de direitos humanos de acusados de terrorismo (ALVAREZ, 2003, p. 875). Esta convenção ainda

---

<sup>39</sup> “all States shall (...) freeze without delay funds and other financial assets of Usama bin Laden and individuals and entities associated with him.” (*tradução livre*).

<sup>40</sup> “all States shall (...) freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts” (*tradução livre*).

<sup>41</sup> Para uma análise comparativa detalhada da Convenção de 1999 e da resolução 1373, cf. SZASZ, Paul. The Security Council Starts Legislating. **American Journal of International Law**, v. 94, n. 4, p. 901-905, 2002.

não contava com a ratificação dos 22 países necessários (ASSEMBLEIA GERAL, 2000, art. 26) para entrar em vigor na época dos atentados de 11 de setembro de 2001. A Albânia foi o vigésimo segundo Estado a ratificá-la, e só com ela a Convenção passou a vigorar, em 10 de abril de 2002. O Brasil, por exemplo, assinou a Convenção em 10 de novembro de 2001, mas não a ratificou até 16 de setembro de 2005, com o Decreto nº 5.640, de 26 de Dezembro de 2005. Ou seja, no procedimento tradicional, a convenção passou a ser juridicamente válida para o Brasil somente a partir 2005, ao passo que a resolução 1373 (2001) do Conselho criou obrigações para o país desde 2001. Dessa forma, mesmo o Brasil não incorporando voluntariamente as obrigações da Convenção de 1999 até 2005, algumas de suas cláusulas operativas já estavam em vigor desde 2001. E, caso o Brasil não tivesse ratificado a convenção, ainda assim estaria obrigado pelas resoluções mandatórias do Conselho.

Após a resolução 1373 (2001), a resolução 1540 (2004), relativa a não proliferação de armas de destruição em massa, também é apontada como outro caso de atividade legislativa pelo Conselho.<sup>42</sup>

Segundo Talmon (2005, p.177), nenhum representante diplomático apresentou sérias reservas à atividade legislativa das resoluções do Conselho. Um diplomata angolano (ANGOLA, 2004) atentou para o fato por ocasião da resolução 1540 (2004), apesar de não ter suscitado uma discussão sobre a questão. Os diplomatas brasileiros não fizeram ressalvas à resolução 1373 (2001); ao contrário, fizeram coro com os que prestaram condolências aos estadunidenses pelo ocorrido e deram as boas-vindas a esse instrumento (BRASIL, 2001). O Brasil também apoiou a resolução 1540 (2004), apesar de o embaixador Sandenberg ter explicitado que acreditava ser desnecessária a referência ao capítulo VII.

## **2.4 Limites da atuação do Conselho de Segurança**

A utilização ostensiva das prerrogativas do art. 41 por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas mostra a ampla interpretação que este órgão tem dado às suas atribuições. Como exposto, algumas medidas encontram maior receptividade entre os membros da ONU do que outras. Tais considerações tendem a seguir ponderações de interesses dos Estados que as avaliam, e eles não necessariamente o fazem com referências as normas. Mas teria o

---

<sup>42</sup> Para um estudo específico dessa resolução enquanto legislação, cf.: LAVALLE, Roberto. A Novel, If Awkward, Exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540. **Netherlands International Law Review**, v. 51, n. 03, p. 411-437, 2004.

Conselho discricionariedade para dirimir sobre qualquer questão com base no direito internacional? Quais seriam os limites jurídicos para a atuação do Conselho de Segurança?

De forma pontual, são analisados aqui quatro possíveis limites. A partir de levantamentos bibliográficos, os possíveis limites às atividades do Conselho podem ser agrupadas do seguinte modo: (i) princípio da proporcionalidade; (ii) por dispositivos de outros tratados; (iii) pelos limites presentes na própria Carta; e, (iv) pelas normas *jus cogens*. Ao determinar a existência específica e o alcance de tais limites possíveis neste trabalho, pretende-se identificar também o lugar que a autodeterminação pode ter na atuação do Conselho, quando este estabelece missões de administração territorial internacional.

O primeiro possível limite à atividade do Conselho, o princípio da proporcionalidade, pode ser inferido a partir dos próprios dispositivos do capítulo VII. De acordo com Frowein e Krisch (2005, p. 711), os artigos 40 e 42 se referem a “medidas necessárias”, ou seja, ações estritamente essenciais à manutenção da paz e da segurança internacionais: as medidas devem ser *proporcionais* à sua necessidade. O Conselho deveria atuar dentro das suas prerrogativas dos artigos 40 e 42 apenas quando for necessário e na medida da necessidade. Assim, a depender dos casos, medidas desnecessárias, não específicas, que se perpetuam no tempo e tenham aplicação generalizada, dificilmente seriam contempladas numa análise estrita da noção de proporcionalidade. Contudo, essa é uma possibilidade de limitação à atuação do Conselho presente nos artigos 40 e 42, e a palavra “necessidade” não consta do texto do art. 41. Logo, essa interpretação só poderia ser feita por *analogia*, o que enfraquece o argumento de forma significativa.

A segunda hipótese de limite à atuação do Conselho seriam as normas de outros tratados. Quando foram adotadas as resoluções 1422 e 1487, que interferiam diretamente no art. 16 do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, várias objeções foram levantadas, afinal, o Tribunal não é órgão subsidiário das Nações Unidas. Apesar de não versar explicitamente sobre as resoluções mandatórias do Conselho de Segurança, o art. 103<sup>43</sup> da Carta de 1945 é uma referência para aqueles que pretendem defender o caráter prioritário deste documento sobre outros tratados internacionais. Além disso, a própria Corte Internacional de Justiça, no caso *Lockerbie* (1992, parágrafo 39), resolveu não enfrentar uma resolução do Conselho de Segurança, além de ter entendido que as obrigações impostas pelo Conselho prevalecem sobre as obrigações decorrentes de tratados internacionais. De qualquer

---

<sup>43</sup> Conforme versa o artigo 103 da Carta da ONU de 1945: “No caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro.”



forma, este possível limite à atuação do Conselho tem tido pouco respaldo na prática, pelo menos na atual configuração política e jurídica da ONU.

A terceira possibilidade de limitação do Conselho é “constitucional”, ou seja, imposta pela própria Carta de São Francisco. Esta tem alguns desdobramentos, e é a mais importante para na presente tese. A questão foi tratada no primeiro caso apreciado pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia. Para os juízes que analisaram o caso *Tadić*:

Está claro (...) que o Conselho de Segurança tem um papel fundamental e exerce uma discricionariedade muito grande no [artigo 39]. Mas isso não significa que os seus poderes são ilimitados. O Conselho de Segurança é um órgão de uma organização internacional, estabelecida por um tratado que serve como um quadro constitucional para essa organização. O Conselho de Segurança é, portanto, sujeito a certas limitações constitucionais, por mais amplos que seus poderes sob a constituição possam ser. Esses poderes não podem, em qualquer caso, ir além dos limites da jurisdição da Organização em geral, para não mencionar outras limitações específicas ou aquelas que possam derivar da divisão interna de poder de dentro da organização. Em qualquer caso, nem o texto, nem o espírito da Carta concebe o Conselho de Segurança como *legibus solutus*. (TPII, 1995, parágrafo 28).<sup>44</sup>

Como um possível limite geral, o art. 25 da Carta (ONU, 1945) dispõe: “os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, *de acordo com a presente Carta*” (*ênfase adicionada*). Em outras palavras, os membros devem aceitar somente as decisões do Conselho que não divergem do disposto na própria Carta. Mas quais seriam os limites específicos presentes na Carta?

Dentro dos possíveis limites constitucionais, o mais evidente decorre das próprias funções do Conselho de Segurança. Nessa linha, sua função principal é descrita no art. 24(1) da Carta de 1945:

A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.

Medidas dissociadas da responsabilidade de “manutenção da paz e da segurança internacionais” não dizem respeito à atuação do Conselho e estão reservadas à Assembleia Geral.<sup>45</sup> A instituição de uma missão de administração territorial deve, portanto, estar vinculada à manutenção da paz e da segurança internacionais, vínculo que permite interpretação ampla. Conforme exposto, o Conselho tem discricionariedade para determinar o

<sup>44</sup> “It is clear from this text that the Security Council plays a pivotal role and exercises a very wide discretion under this Article. But this does not mean that its powers are unlimited. The Security Council is an organ of an international organization, established by a treaty which serves as a constitutional framework for that organization. The Security Council is thus subjected to certain constitutional limitations, however broad its powers under the constitution may be. Those powers cannot, in any case, go beyond the limits of the jurisdiction of the Organization at large, not to mention other specific limitations or those which may derive from the internal division of power within the Organization. In any case, neither the text nor the spirit of the Charter conceives of the Security Council as *legibus solutus*.” (*tradução livre*).

<sup>45</sup> Cf.: art. 10 da Carta das Nações Unidas (ONU, 1945).

que constitui uma ameaça a paz e a segurança internacionais. Suas opções de ação são dirimidas pela segurança coletiva e, neste quesito, ele tem a liberdade não só de decidir se usa ou não a força, mas também quando e contra quem o faz (DINSTEIN, 2001, p. 283). O conceito de “ameaça à paz”, citado no art. 39 da Carta, permite ampla margem de interpretação, segundo Kelsen (2000, p. 737), e é ela a figura mais utilizada na prática do Conselho.

O parágrafo seguinte, o art. 24(2), versa que, no cumprimento dos deveres impostos pela responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, “o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.”<sup>46</sup> Num dos dispositivos que lista os propósitos da ONU, o art. 1(1), está presente a exigência de observância do direito internacional. Ela é restrita, todavia, à resolução pacífica de disputas, excluindo, portanto, o capítulo VII. Por isso, alguns comentadores acreditam que o Conselho não é limitado pelo direito internacional geral na sua atuação (KELSEN, 2000, p. 730; FROWEIN e KRISCH, 2005, p. 711), numa interpretação que ressalta a preferência do esquema onusiano de manutenção da paz e da segurança. Da mesma forma, limitações justificadas como questões internas ou nacionais previstas no artigo 2(7) não são aplicáveis ao Conselho quando este exerce seus poderes sob o capítulo VII.

No art. 1(2) não há menção que possa implicar uma restrição ao capítulo VI ou ao VII. E é justamente nesse dispositivo que aparece a autodeterminação dos povos como um dos propósitos da ONU: “Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal”.

Uma interpretação direta e conjunta dos artigos 24(1) e (2), e 1(2), levaria à hipótese de que “o princípio da igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos” aparece como limite à atuação do Conselho de Segurança: este deve agir de acordo com aquele. Muitas são, no entanto, as questões em aberto, graças à dificuldade de precisão da noção de autodeterminação dos povos (*vide Capítulo 3*).

Pode-se, outrossim, argumentar que as normas de *jus cogens* limitam a atuação do Conselho de Segurança. Tem relativa receptividade o argumento de que, dentre as normas que podem ser consideradas peremptórias no direito internacional público, consta a autodeterminação dos povos.

---

<sup>46</sup> E assim segue o art. 24(2): “As atribuições específicas do Conselho de Segurança para o cumprimento desses deveres estão enumeradas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII” (ONU, 1945).

A questão de saber se a autodeterminação é ou não uma norma de *jus cogens* divide comentadores. Vários dos que estudaram a autodeterminação a partir do direito internacional consideram que ela o integra (DINH, DAILLIER e PELLET, 2003, p. 532; BROWNLIE, 1990, p. 515; CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 744; e, CASSESE, 1995, p. 140), outros preferiram não se manifestar sobre a questão (HANNUM, 1996, p. 45), e há ainda aqueles que acreditam ser norma de *jus cogens* apenas a autodeterminação “externa” envolvendo uma situação de colonização (RAIČ, 2002, p. 147). De um lado há comentadores enfáticos, como Orakhelashvili (2005, p. 64), que afirmam que a autodeterminação é “indubitavelmente” uma norma de *jus cogens*, do outro, há aqueles que assumem uma postura mais cautelosa, como Cristescu (1981, p. 22): “nenhum dos instrumentos das Nações Unidas confere tal caráter imperativo ao direito à autodeterminação dos povos.”<sup>47</sup>

De qualquer forma, a dificuldade de identificar de forma precisa *quais* normas têm caráter de *jus cogens*<sup>48</sup> não resolve a questão sobre o *conteúdo* de tais normas. Como será exposto no capítulo seguinte, o discurso que aponta para a autodeterminação dos povos como uma norma de *jus cogens* que impõe obrigações ao Conselho, ou como um dos propósitos da ONU que guia sua atuação, não resolve a questão, pois não há consenso sobre suas variações, seu conteúdo e limites, nem sobre sua natureza (se é um princípio, um conjunto de normas, ou os dois). Em vários aspectos, a autodeterminação permanece indeterminada (como nos casos de autodeterminação “interna”), e, em outros, extremamente restrita (por exemplo, as situações de colonização).

Ademais, outro grande desafio é saber *quem* avalia a ação do Conselho com base nesses princípios e propósitos. A Carta silencia a este respeito. Seriam os Estados-membros individualmente? Ou tem a Assembleia Geral prerrogativa para analisar resoluções do Conselho quando redigidas sob os auspícios do capítulo VII? A Corte Internacional de Justiça tem competência para revisar resoluções do Conselho?<sup>49</sup> Alguns comentadores apontam que cabe ao próprio Conselho decidir sobre como balancear a manutenção da paz e da segurança internacionais com os propósitos e princípios da organização e que estes serviriam como uma espécie de “guia” para a sua atuação (FROWEIN e KRISCH, 2005, p. 710), com capacidade de *constranger*, portanto, praticamente inexistente.

---

<sup>47</sup> “Aucun instrument des Nations Unies ne confère un caractère aussi impératif au droit des peuples à disposer d’eux-mêmes.” (*tradução livre*).

<sup>48</sup> Sobre a dificuldade de se estabelecer o que é *jus cogens*, cf.: D’AMATO, Anthony. It’s a Bird, it’s a Plane, it’s Jus Cogens. **Connecticut Journal of International Law**, v. 6, n.1, p. 01-06, 1990.

<sup>49</sup> Para uma discussão se a Corte Internacional de Justiça pode rever judicialmente as decisões do Conselho, cf.: FRANCK, Thomas. The “Powers of Appreciation”: Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?. **American Journal of International Law**, v. 86, n.1, p. 519-523, 1992a; DINSTEIN, Yoram. **War, Aggression and Self-Defence**. 3ª ed., Nova York: Cambridge University Press, 2001, p. 276-ss.

## 2.5 O controle de organizações internacionais

A busca de parâmetros para avaliar a administração territorial da ONU em Kosovo é uma tarefa árdua pela ausência de critérios formais impostos à própria instituição. Como apresentado anteriormente, não existe na Carta ou nos documentos base da ONU limites claros e detalhados, apenas indícios na forma de princípios e propósitos. Parte da literatura acadêmica que se ocupa de tais questões oferece alguns pontos por vezes críticos, por vezes propositivos. A fim de buscar parâmetros capazes de auxiliar a análise da administração territorial onusiana, busca-se através da revisão de trabalhos acadêmicos de relações internacionais e de direito internacional alguns substratos que propõem argumentos úteis, ainda que não conclusivos ou problemáticos. Duas são as propostas aqui analisadas: (i) a primeira, parte dos estudos de relações internacionais, e questiona a legitimidade democrática das organizações internacionais, e (ii) a segunda, proposta por acadêmicos de direito internacional que a denominam como “direito administrativo global”, centra seus esforços na questão da *accountability*<sup>50</sup> de organizações internacionais.

Grande parte da literatura política e de relações internacionais analisa organizações internacionais a partir da sua *legitimidade*. Questionar a legitimidade de uma instituição antecede uma investigação sobre controle e limites, mas ao mesmo tempo significa direcioná-la. Afinal, se se desloca a discussão para questionamentos que envolvam a validade e a autoridade de uma instituição em relação ao marco normativo que se pretende estabelecer, desdobram-se questões que envolvem o controle e os limites de tal instituição. Todavia, debates acerca da legitimidade institucional podem envolver uma miríade de perspectivas teóricas distintas, e a fim de concentrar as discussões que acabem por tratar também de controle e limites, alguns trabalhos se ocupam especificamente com a legitimidade *democrática* dessas instituições, principalmente depois que se notou o crescente intercâmbio entre instituições domésticas e internacionais (DREZNER, 2003, p. 02). O adjetivo democrático condiciona muito a discussão, ao mesmo tempo em que a leva para outros campos, como a teoria política, terreno fértil de ideias sobre a democracia e sua legitimidade. Uma das propostas de entendimento sobre democracia mais utilizadas para apresentar o tema

---

<sup>50</sup> A palavra em inglês “*accountability*” é de difícil tradução exata e por seu largo uso em texto em português, opta-se nessa tese pela manutenção da versão em língua inglesa. Em termos gerais, *accountability* pode ser entendido como a “capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório”, o que inclui a prestação de contas e as eleições (MIGUEL, 2005, p. 27).

em relação a organizações internacionais é a detalhada por Dahl (1999, p. 20), que entende democracia “como um sistema de controle popular sob políticas e decisões governamentais.”<sup>51</sup>

Para Moravcsik (2004, p. 336), uma das perguntas centrais – talvez a pergunta central – da política internacional atualmente é se a governança global<sup>52</sup> é democraticamente legítima ou se ela sofre de um “déficit democrático”. Tal problema é apresentado por ele após uma revisão da literatura especializada que, em sua opinião, é unânime em apontar de forma suspeita para as organizações internacionais, o que ele contesta. Um dos céticos em relação à legitimidade democrática das organizações internacionais é Dahl (1999, p. 19), para quem essas instituições representam elites políticas e não tem qualquer representatividade frente aos cidadãos em geral, além de inexistir um demos compartilhado que as permita ter um fio condutor único de suas ações. Para sustentar seu argumento, Dahl (1999, p. 30-33) faz uma análise comparada com o processo de participação democrática nacional, e conclui que as organizações internacionais funcionam como “sistemas burocráticos de barganha” sem legitimidade democrática, ainda que não sejam indesejáveis.<sup>53</sup>

A questão da legitimidade democrática de organizações internacionais se torna complexa na medida em que os estudiosos partem da díade doméstico-internacional. Drezner (2003, p. 02), por exemplo, traça duas dimensões em seu texto: a primeira diz respeito a como as organizações internacionais são usadas para influenciar a política doméstica, apontando para tanto os caminhos da contratação, coação e persuasão, e a segunda concerne em estabelecer quais atores usam as organizações internacionais para atingir seus fins ou contornar oposição interna. Ele parte do pressuposto que há uma tendência de se empoderar administrativamente as organizações internacionais frente a uma incapacidade dos Estados em lidar unilateralmente com problemas globais.

Com uma proposta mais sofisticada, Dahl (1999) também segue com a díade doméstico-internacional. Como a ideia de democracia para esse autor parte do plano doméstico e diz respeito ao controle popular sobre o Estado, ele compara o Estado às organizações internacionais e coloca a questão fundamental sobre o tamanho que essas

---

<sup>51</sup> “(...) democracy as a system of popular control over governmental policies and decisions.” (*tradução livre*).

<sup>52</sup> Sobre a noção de “governança global”, Moravcsik (2004, p. 336) apenas afirma que é “a estrutura das instituições internacionais” (“the structure of international institutions”), sem entrar em maiores detalhes sobre essa ideia. Uma outra visão mais complexa é oferecida por Rosenau (2000, p. 04): “Governance is thus a system of rule that is as dependent on inter-subjective meanings as on formally sanctioned constitutions and charters. (...) [It is] a system of rule that works only if it is accepted by the majority”.

<sup>53</sup> Para Dahl, a fonte de legitimidade das organizações internacionais não está na democratização das mesmas, mas na sua capacidade de promover uma governança global eficiente nos temas em que a nação falha em fornecer uma resposta assertiva.

entidades assumem. Unidades políticas menores fornecem mais oportunidades para que os cidadãos participem da vida pública, ainda que tenham dificuldades em atender todas as demandas da sociedade. Um alargamento da unidade permite ao governo ganhar controle sobre essas questões, enquanto a capacidade dos cidadãos de influenciá-lo se reduz. Seguindo essa proposta, um “governo mundial” é capaz de lidar com problemas de escopo universal, como pobreza, fome, meio-ambiente, mas as possibilidades de participação dos cidadãos na tomada de decisão são consideravelmente reduzidas. Em suma, Dahl (1999) se demonstra cético à ideia de democracia em organizações internacionais, uma vez que mesmo em países democráticos, com instituições, práticas e uma cultura política calcada e consolidada na democracia, é muito difícil para os cidadãos exercerem um controle efetivo sobre as decisões centrais da política externa da nação, que se torna ainda mais complexo quando se envolve uma entidade internacional.

Se Dahl (1999) parece equacionar o controle sobre o governo como inversamente proporcional à sua eficiência e por isso se mostra incrédulo à aplicação de mecanismos democráticos em organizações internacionais, a atuação da UNMIK em Kosovo pode representar um caso particular. Diferentemente de outras situações, onde as organizações internacionais lidam com problemas e interesses diversos em espaços geográficos continentais, na missão onusiana em Kosovo as instituições internacionais *se tornaram* as instituições domésticas na medida em que administraram a vida pública dos kosovares como um todo. A missão tem responsabilidade sobre cerca de 2 milhões de pessoas em um território de 10.877 km quadrados. E não há intermediários: um funcionário civil internacional de um país qualquer que fizer parte da missão atua na função de uma autoridade pública diretamente com os kosovares. Dos mais diversos cargos públicos quase sempre há um “internacional” atuando diretamente ou chefiando um funcionário “local”. A alta estrutura de gestão, em órgãos do judiciário, legislativo e executivo era toda internacional nos primeiros anos, ou então era chefiada por um.

Um estudo que investiga a atuação de uma organização internacional é proposto por Moravcsik (2004). Seu artigo parte da inquietação do autor em relação à possibilidade de averiguar a legitimidade democrática de uma organização internacional diretamente em relação aos cidadãos, e apesar de ter como estudo de caso a União Europeia, sua proposta é oferecer um modelo geral. Ainda que problemática, como será detalhado adiante, sua proposta traz elementos úteis para se pensar em controles de organizações internacionais quando essas atuam diretamente com os cidadãos assumindo funções e responsabilidades públicas.

Em seguida, destaca-se o projeto do direito administrativo global, proposta oriunda de estudos de direito internacional, mas que também parte da noção de governança global. Tal projeto se insere em uma preocupação recorrente e crescente sobre limites e responsabilizações que acompanham ou deixam de acompanhar o aumento das competências e atribuições de instituições internacionais. Em sua obra *An Introduction to International Institutional Law* (2009), sobre o direito das organizações internacionais, Klabbers discorre como esse ramo jurídico se encontra em uma complexa inter-relação entre entes estatais, que criam tais organizações em uma forma conjunta de comunidade, e as próprias instituições internacionais que pretendem se distanciar daqueles para angariar capital normativo capaz de alguma regulação. Esse embate entre criadores e criaturas passa por propostas de controle das últimas na medida em que suas atuações têm sido ampliadas nas últimas décadas. A busca pelo aumento de privilégios e imunidades de organizações internacionais demanda daqueles que desconfiam dos Estados e seus interesses escancarados quando se espera ações delicadas como intervenções armadas, nem sempre acompanha com igual vigor as cobranças de maior responsabilidade e controle dessas mesmas organizações.

Em busca de controle, arranjos e conceitos oriundos do plano doméstico têm inspirado ou sido emprestados em estudos que propõem maneiras de se averiguar a atuação de organizações internacionais. Klabbers (2009, p. 314-3128) destaca duas propostas recentes: (i) o *constitucionalismo* e (ii) o *direito administrativo global* (*global administrative law*, em inglês).

Constitucionalismo é um verbete de difícil precisão conceitual e de múltiplas interpretações que podem se desdobrar. Em um livro dedicado ao fenômeno do constitucionalismo no direito internacional, Schwöbel (2011) elenca em quatro categorias as versões mais utilizadas de constitucionalismo na literatura recente. O *constitucionalismo social* enquadra o contexto internacional como uma ordem de coexistência e se ocupa de questões como participação, influência e *accountability*. Já o *constitucionalismo institucional* trata da distribuição de poder na esfera internacional, e aqui a autora distingue pensadores que se acercam da noção de governança global, outros que apontam para a ONU como instituição constitucional, e outros ainda que fazem o mesmo a partir de outras organizações internacionais como a Organização Mundial do Comércio e a Organização Internacional do Trabalho. Os partidários da vertente do *constitucionalismo normativo* centram seus estudos a partir de um sistema normativo comum, seja aqueles que defendem a existência de um “direito mundial”, outros que adotam a perspectiva de uma hierarquia normativa ou ainda de normas fundamentais. Por fim, o *constitucionalismo analógico* parte de ordens constitucionais

já existentes para propor uma análise global do assunto, seja centrando seus argumentos em “meta-regras”, em ordens constitucionais domésticas ou no constitucionalismo europeu. Após analisar as quatro categorias, Schwöbel (2011, p. 48-49) conclui que há cinco grandes temas presentes nos estudos sobre constitucionalismo: (i) a limitação do poder, (ii) a institucionalização do poder, (iii) um idealismo baseado em valores sociais, (iv) a padronização de constituições no sentido de sistematização do direito, e (v) o reconhecimento de direitos individuais.

É relevante destacar que, para a autora, o debate sobre constitucionalismo no plano internacional é predominantemente formado a partir de princípios da democracia liberal enquanto forma de governo, por sua vez baseada nos preceitos teóricos do liberalismo político (SCHWÖBEL, 2011, p. 130-132). Assim, parece ter sentido enquadrar o debate do constitucionalismo como uma questão de “valores universais compartilhados” (KLABBERS, 2009, p. 314-315) e dentro de uma grande narrativa de progresso que pode desconsiderar discussões sobre igualdade e sobre distribuição social (GALINDO, 2010, p. 169-170). As meta-questões levantadas pelo constitucionalismo dificultam aprofundar sua proposta em casos concretos sem enfrentar teses como, por exemplo, o de “valores universais compartilhados”. Ainda que o outro debate identificado por Klabbers (2009) que se ocupa do controle das organizações internacionais, o direito administrativo global, também esteja sujeito a críticas, sua proposta é mais modesta, como será apresentado.

### *2.5.1 Medindo o déficit democrático em organizações internacionais*

Andrew Moravcsik, professor de política da Universidade de Princeton, tem dedicado boa parte das suas pesquisas ao estudo da União Europeia (“UE”) e, dentre outros temas, a avaliar o seu chamado “déficit democrático”.<sup>54</sup> Apesar de voltar sua atenção a essa instituição internacional, no artigo *Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis*, Moravcsik (2004) propõe um modelo analítico para verificar a legitimidade democrática em organizações internacionais. Utiliza como exemplo a União Europeia, mas

---

<sup>54</sup> MORAVCSIK, Andrew. In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, v. 40, n. 4, p.603-624, 2002; MORAVCSIK, Andrew. Reassessing Legitimacy in the European Union. In: WEILER, Joseph H. H.; PETERSON, John; & BEGG, Iain (eds.). **Integration in an Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals**. Malden: Blackwell Publishing, 2003, p. 77-98; MORAVCSIK, Andrew. Le mythe du déficit démocratique européen. **Raisons politiques**, s/v, n. 10, p. 87-105, 2003; MORAVCSIK, Andrew. The Myth of Europe’s ‘Democratic Deficit’. **Intereconomics: Journal of European Economic Policy**, v. 43, n. 6, p. 331-340, 2008.



sua proposta metodológica se propõe a fornecer um instrumental com validade e aplicabilidade geral.

Ao invés de enveredar por correntes já tradicionais de críticas às organizações internacionais pelo seu déficit democrático, Moravcsik (2004, p. 336-337) revisita o que denomina de “concepções filosóficas” da democracia sob as quais os críticos constroem seus argumentos, e busca as evidências empíricas para concluir que, no caso da UE, suas credenciais democráticas são comparáveis, ou mesmo superiores em certos casos, às das democracias avançadas. Para responder à questão de como se medir a legitimidade democrática de uma organização internacional, Moravcsik (2004, p. 338) estabelece dois critérios a priori. Para ele, uma investigação científica que pretenda verificar o déficit democrática de uma instituição política deve ser tanto (i) *filosoficamente coerente* quanto (ii) *pragmaticamente viável*.

Em sua concepção, o primeiro critério exige que a análise deva ser feita em relação a alguma noção fundamental de democracia que seja explícita, coerente e geral. O autor (2004, p. 338-342) não trabalha com essas concepções em seus sentidos teóricos, mas constrói seus argumentos a partir de visões sobre a legitimidade democrática das organizações internacionais, divididas por ele em quatro tipos-ideais de matrizes: (i) “libertária”, (ii) “pluralista”, (iii) “socialdemocrata” e (iv) “deliberativa”. Cada uma tem seu próprio entendimento do que é a democracia e é com base em tal entendimento que fazem críticas às organizações internacionais.

O segundo critério é a viabilidade pragmática da proposta. Qualquer comparação direta entre instituições internacionais existentes e alguma forma ideal de democracia é utópica, no entendimento de Moravcsik. Para ele, não se deve esperar de modelos democráticos funcionais aplicações perfeitas dos argumentos teóricos de pensadores, da mesma forma como é injusto aferir instituições políticas a partir de ideais utópicos que dificilmente podem ser postos em prática. Uma análise que se pretenda útil da legitimidade democrática de instituições internacionais deve ser comparada com uma estrutura e mecanismos funcionais de modelos democráticos existentes. Ao revisar a literatura sobre organizações internacionais, Moravcsik (2004, p. 343-348) conclui que as críticas feitas geralmente são elaboradas a partir de modelos ideais inexistentes na realidade, inclusive no que ele chama de “democracias mais avançadas”.

Assim, em sua análise, Moravcsik se vale de argumentos empíricos para averiguar o déficit democrático de uma instituição política, identificando em que matriz de pensamento democrático tal prática se encontra. Ele utiliza seus dois critérios ao mesmo tempo, fazendo

uma equação entre as quatro correntes teóricas da democracia e o que denomina de evidências empíricas de práticas da UE.

Moravcsik organiza seu modelo a partir de quatro perguntas que derivam das matrizes identificadas por ele de estudo da legitimidade democrática. A primeira é se a instituição política em apreço pode ser entendida como um “superestado” arbitrário. Ele identifica que tal questionamento, oriundo da corrente *libertária*, tem suas origens traçadas dentro do liberalismo político lockeano, e se preocupa com os limites estabelecidos à instituição política. Tem uma visão negativa dos entes estatais que ameaçam as liberdades e garantias individuais e querem evitar que um “despotismo burocrático” organize a vida pública distante das necessidades dos habitantes. Ao verificar se essa crítica é válida no âmbito da UE, Moravcsik (2004, p. 349-352) considera constrangimentos substantivos (aqueles previstos em documentos formais como constituições e tratados), fiscais (as prerrogativas da instituição em lidar com a verba pública), administrativos (a força de implementação das decisões da organização internacional), e procedimentais (como um sistema de “pesos e contrapesos”, separação de poderes e um executivo plural, ou seja, se há descentralização do poder decisório).

A segunda é posta pela matriz que Moravcsik denominou *pluralista* e é formulada nos seguintes termos: pode-se entender a instituição política que se analisa como uma tecnocracia sem *accountability*? Os que avaliam a organização a partir dessa questão básica, como Dahl (1999, p. 23),<sup>55</sup> enfatizam a necessidade de se estabelecer procedimentos democráticos que previnam a arbitrariedade e estabeleçam a *accountability* das organizações, vinculando diretamente as preferências públicas às práticas governamentais. Em modelos democráticos liberais o principal instrumento que garante isso são os incentivos eleitorais e as possíveis sanções políticas para os representantes dos cidadãos. Ao propor alguns meios de verificar essa questão, o autor discorre sobre a *accountability* democrática direta (as eleições para representantes políticos) e a indireta (os canais possíveis de influência, no caso europeu ele exemplifica com o Conselho Europeu, formado por ministros de Estado). Ademais, ele pondera sobre a legitimidade de juízes e tecnocratas semiautônomos, na medida em que há uma tendência a se despolitizar a escolha e a atuação de cargos que funcionam melhor de forma independente, como Bancos Centrais e o poder Judiciário (MORAVCSIK, 2004, p. 352-356).

---

<sup>55</sup> “In democratic countries (...) it is notoriously difficult for citizens to exercise direct control over many decisions on foreign affairs. What grounds do we have for thinking, then, that citizens in different countries engaged in international systems can ever attain the degree of influence and control over decisions that they now exercise within their own countries?” (DAHL, 1999, p. 23).

A terceira questão advém da posição *socialdemocrata* e avalia se a instituição em análise impõe uma agenda neoliberal. Essa corrente de pensamento democrático está preocupada com questões de desigualdade socioeconômica e critica as instituições internacionais por promoverem reformas econômicas de cunho liberal sem contrabalancear com políticas públicas deixadas a cargo dos centros políticos domésticos. Ao detalhar sua leitura sobre essa perspectiva e sobre a atuação da UE nesse sentido, Moravcsik (2004, p. 356-359) se questiona se as reformas liberais realmente não seriam benéficas aos Estados.

A última pergunta pode ser colocada nos seguintes termos: a instituição política estimula a passividade pública dos seus cidadãos? Esse questionamento se insere dentro da perspectiva *deliberativa* que se preocupa com a forma pela qual as instituições aumentam a capacidade política de participação dos seus cidadãos, i.e., se preocupa com os desenhos e arranjos institucionais que promovem ou entram uma participação efetiva e significativa. Em seu entendimento, as instituições devem aumentar um senso de pertencimento comunitário (MORAVCSIK, 2004, p. 359-361). Essa pergunta é menos detalhada em termos metodológicos por Moravcsik; o autor acaba dedicando-se mais a questionar se a maior participação nas instituições políticas irá gerar maior apoio à mesma instituição.

O trabalho de Moravcsik tem sido bastante debatido por estudiosos de relações internacionais e de organismos internacionais. O autor continua envolvido em pesquisas que pretendem observar a relação de organizações internacionais e democracia, e seus escritos tanto têm sido desdobrados quanto recebido críticas incisivas.<sup>56</sup> É importante ressaltar que o autor se insere dentro dos novos estudos liberais/neoliberais de relações internacionais, filiação explicitada em outros trabalhos (e.g., MORAVCSIK, 2010). Sua obra pressupõe questões, como por exemplo, a refutação da primazia do poder, a atenção aos regimes domésticos como fatores de explicação do comportamento estatal no cenário internacional e a limitação de soberanias através de regimes de direitos humanos. Na opinião de Simpson (2010, p. 256), o projeto de Moravcsik dentro da corrente liberal é oferecer maior cientificismo a ela, conferindo-lhe maior paridade com outros paradigmas teóricos das relações internacionais – o que explica sua preocupação em oferecer propostas mais práticas do que teóricas.

---

<sup>56</sup> As concepções de Moravcsik sobre democracia e a relação entre instituições democráticas domésticas e organizações internacionais são desenvolvidas em um artigo do autor em coautoria com Robert O. Keohane, Stephen Macedo, intitulado *Democracy-Enhancing Multilateralism* (**International Organization**, v. 63, n. 1, p. 1–31, 2009). Para um dos trabalhos que critica essas posições, cf.: GARTZKE, Erik; NAOI, Megumi. *Multilateralism and Democracy: A Dissent Regarding Keohane, Macedo, and Moravcsik*. **International Organization**, v. 65, n. 3, p. 1–31, 2011.

Seu matiz liberal, apesar de não ostentado no artigo em apreço, acaba transparecendo em outras questões do texto. Ele dá clara preferência, por exemplo, às duas primeiras perguntas propostas em seu modelo – justamente as propostas que se acercam de temas liberais como limites aos poderes e prestação de contas. Em comparação com as outras perguntas, a última, sobre democracia deliberativa, é a que recebe menos atenção metodologicamente: Moravcsik (2004, p. 358) rapidamente descarta os argumentos daqueles que ele alcunha como “democratas radicais” por acreditar que esses se baseiam em uma premissa questionável que maior participação nas instituições políticas europeias irá gerar um sentido mais profundo de comunidade política ou, pelo menos mais apoio. Na exposição da terceira questão, Moravcsik (2004, p. 359-361) acaba por descartar a própria crítica “socialdemocrata”: ele assume que reformas econômicas liberais se justificam em contraposição a medidas de bem-estar econômico, uma vez que “*nenhum* analista responsável acredita que os atuais direitos individuais de bem-estar social podem ser mantidos em face [das] mudanças estruturais”<sup>57</sup> (*ênfase no original*), tais como, em sua opinião: mudança na economia pós-industrial, baixo crescimento de produtividade, aumento dos custos de sistema de saúde, pensão e emprego, dentre outros. O autor acaba desmerecendo os argumentos do que ele chama de socialdemocracia, não considera as críticas desses em relação a liberalização de fluxos econômicos ou mesmo a imposição de políticas econômicas específicas sem maiores consultas.

O autor manifesta que seu trabalho não tem como propósito analisar as concepções de democracia, tarefa que ele próprio não se julga qualificado, mas tem a intenção de aplicá-las em “situações do mundo real.”<sup>58</sup> Ao não adentrar em discussões teóricas da política, ele pressupõe que concepções da democracia contribuem para a justificativa de noções pragmáticas e oferecem uma série de padrões valorativos como liberdade, igualdade e solidariedade. A estratégia de Moravcsik (2004, p. 338-342) de construir seus argumentos a partir de visões sobre a legitimidade democrática das organizações internacionais, divididas nos quatro tipos-ideais já expostos, traz problemas significativos. Seu pressuposto pode ser questionado por diversos flancos, afinal as quatro concepções sobre a democracia estão longe de resumir o estado da arte sobre a matéria na ciência ou na filosofia políticas: são meras escolhas de certas correntes cujo complexo debate não é exposto, mas sim presumido. Além

---

<sup>57</sup> “No responsible analyst believes that current individual social welfare entitlements can be maintained in the face of these structural shifts, regardless of how they are structured and how they interact with the global economy” (*ênfase no original*) (*tradução livre*).

<sup>58</sup> “Most existing analyses of deliberative democracy draw on one or more of these conceptions of democracy. It is not my purpose in this article – nor am I qualified – to criticize them in detail. My concern is instead with their application to real world situations.” (MORAVCSIK, 2004, p. 343).

disso, a utilização de tipos-ideais é útil na medida em que ofereça um mínimo de coesão interna dos modelos propostos quando há intenção de colocá-los em prática – o que não ocorre com os valores das noções de democracia oferecidas por ele. Em outras palavras, pode-se até concordar que certas vertentes da democracia zelem pelo valor da *igualdade*, por exemplo, todavia quando a discussão migra para aplicações práticas, são encontrados mais dissensos e lacunas sobre o que significa essa tal igualdade e como ela seria resguardada ou não por instituições. A dupla proposta de Moravcsik de não problematizar concepções teóricas e ao mesmo tempo utilizá-las para formular um projeto de verificação da prática, carece de coerência e mina as bases de conclusões apressadas.

Por fim, Moravcsik (2004, p. 337) não esclarece os detalhes do que entende por “democracias industriais avançadas”, o que por um lado prejudica seu próprio projeto de classificação, mas por outro, não o isenta de críticas, uma vez que o termo remete à utilização de padrões de democracias ocidentais. Os modelos a serem seguidos de regimes ou instituições democráticas “reais” não são nominados, o autor (2004, p. 356) apenas exemplifica de forma marginal que dentre eles se inclui “a maioria dos membros da UE”,<sup>59</sup> mas não aponta um ou outro país, instituição governamental ou internacional. Sua proposta (2004, p. 338) de que qualquer avaliação sobre a “legitimidade democrática” de instituições “deve ser baseada em uma concepção normativa fundamental de democracia que seja coerente e aplicável de forma geral ao mesmo tempo”,<sup>60</sup> tende a categorizar “boas” práticas, governos e instituições. É revelador, nesse quesito, um método sugerido por Moravcsik (2004, p. 347) para se analisar sistemas democráticos de instituições internacionais. Ele faz a seguinte proposta de método comparativo:

A fim de avaliar até que ponto uma separação ou delegação de poder em uma organização internacional é democraticamente legítima, podemos perguntar se uma adaptação institucional similar é amplamente aceita nos atuais sistemas democráticos. *Estes sistemas nacionais, pelo menos entre as democracias industriais avançadas, podem ser presumidos como democraticamente legítimos em um sentido amplo, e, portanto, as práticas amplamente empregadas entre tais países oferecem uma base significativa para avaliar a legitimidade democrática das organizações internacionais.* Por exemplo, se os sistemas políticos domésticos, muitas vezes concedem aos tribunais constitucionais e bancos centrais uma certa independência política, esta é uma razão para acreditar que uma concessão semelhante é legítima. (*ênfase adicionada*).<sup>61</sup>

<sup>59</sup> “(...) in which many advanced industrial democracies, including most member states of the EU (...)” (*tradução livre*).

<sup>60</sup> “(...) it must be based on a fundamental normative conception of democracy that is both coherent and generally applicable.” (*tradução livre*).

<sup>61</sup> “In order to assess the extent to which a given insulation or delegation of power in an international organization is democratically legitimate, we may ask whether a similar institutional adaptation is widely accepted in existing democratic systems. Such national systems, at least among the advanced industrial democracies, can be presumed to be democratically legitimate in a broad sense, and thus the practices widely employed among such countries provide a meaningful baseline for assessing the democratic legitimacy of international organizations. For example, if domestic political systems often grant constitutional courts and

Ou seja, para avaliar se uma prática de uma organização internacional é legitimamente democrática um caminho seria comparar se essa mesma prática seria aceitável em um sistema democrático. Se sim, como os sistemas das democracias industriais avançadas são “presumidos” como legitimamente democráticos, *ergo* a prática da organização internacional também seria.

O ato político da propositura de tal esquema é hierarquizar modelos de governança onde não apenas se insinua que os arquétipos idealizados são as “democracias industriais avançadas” e suas práticas, mas se romantiza particularmente seus construtos teóricos, seus referenciais de pensamento, igualmente ocidentais, que funcionam como guia mesmo quando tais democracias avançadas adotam outras políticas (como em situações de crise econômica, por exemplo). Ademais, subordinam-se os parâmetros de atuação e os desenhos institucionais das organizações internacionais de modo a refletirem sistemas análogos aos domésticos dos Estados ocidentais (o que talvez, paradoxalmente, não seja tão “legitimamente democrático” na própria concepção proposta pelo autor), capazes assim de exercer mais influência, controle e até mesmo de sugerir funcionários mais “adequados” ou “aptos” a operacionalizar seus sistemas.

Por essas críticas, acredita-se que as propostas de Moravcsik (2004) não sejam as mais adequadas a serem utilizadas como referência para se avaliar as ações de uma organização internacional nos moldes que essa tese intenciona. No entanto, ainda que seu projeto contenha brechas e vezos teóricos e normativos, seu esforço em oferecer avaliações de práticas abre perguntas relevantes quando se pretende fazer um estudo de caso. Em outras palavras, mesmo que seja possível antever a linguagem e as intenções políticas do enquadramento proposto pelo autor, seu trabalho revela certas questões, certos *argumentos*, que podem auxiliar a avaliação de organizações internacionais, *na medida em que se tenha propósitos mais modestos*. Pretender responder se uma instituição e suas ações são ou não democraticamente legítimas implica enfrentar discussões teóricas e metodológicas sobre as próprias noções de legitimidade e democracia e a abstenção disso compromete a própria pergunta inicial formulada. Aspirar uma análise de práticas de instituições políticas resulta em argumentos favoráveis ou não em relação aos seus limites e controle. Uma proposta menos audaciosa de estudiosos do direito internacional é detalhada a seguir.

---

central banks a certain measure of political independence, this is one reason to believe that a similar grant is legitimate” (*tradução livre*).

### 2.5.2 Uma proposta mais modesta: o direito administrativo global e a accountability de organizações internacionais

A sugestão de se estudar normas e procedimentos administrativos no âmbito internacional não é nova e remonta às primeiras instituições internacionais, como uniões sindicais, serviços postais e telecomunicações nas primeiras décadas do século XX. As duas instituições após as guerras mundiais, a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas, também foram objetos de estudiosos e representantes estatais que observavam o fenômeno de entidades políticas internacionais e questionavam seus limites e os meios de controle que poderiam passar por regras administrativas. Essas preocupações também motivaram acadêmicos a se engajar em um projeto abrigado pela Universidade de Nova York, no começo do século XXI. É a partir desse projeto que Kingsbury, Krisch e Stewart escreveram em 2004 (publicado em 2005) um artigo intitulado *The Emergence of Global Administrative Law* e que pretende lançar as bases de um novo ramo de estudo jurídico. Desde então, o projeto já publicou uma extensa lista de artigos científicos envolvendo dezenas de acadêmicos, incluindo alguns de relações internacionais, realiza eventos em outros países e articula uma rede de instituições e indivíduos interessados em se envolver com o projeto.<sup>62</sup> No Brasil, participam acadêmicos da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.<sup>63</sup>

O referido trabalho de Kingsbury, Krisch e Stewart (2005), traduzido para o chinês, polaco, francês e com versões atualizadas de 2007 e 2010,<sup>64</sup> continua sendo o ponto de referência para os trabalhos acadêmicos seguintes. Sua proposta original parte de dois pressupostos: (i) que muito do que denomina como “governança global” pode ser qualificado como atividades administrativas, e (ii) que tais atividades estão cada vez mais sendo reguladas por princípios, regras e mecanismos do direito administrativo (KINGSBURY, KRISCH e STEWART, 2005, p. 17). Os autores buscam trabalhar a partir de uma leitura da ideia de governança global,<sup>65</sup> geralmente estudada a partir das relações internacionais, qualificando-a a partir de noções tradicionais do direito administrativo. Eles pressupõem assim que a

---

<sup>62</sup> As informações sobre o projeto, lista de eventos realizados e publicações está disponível em: <http://www.iilj.org/GAL/default.asp>. Acesso em: 02 de dezembro de 2012. Um exemplo do impacto desse projeto pode ser observado no fórum organizado na Universidade de Oxford em 2006 e os artigos publicados em um número especial do *European Journal of International Law* (v. 17, n. 1, 2006).

<sup>63</sup> Para mais informações, cf.: <http://www.iilj.org/GAL/GALNetwork.asp>. Acesso em 02 de dezembro de 2012.

<sup>64</sup> Todos estão disponível na página de internet do projeto: <http://www.iilj.org/GAL/>. Acesso em 02 de dezembro de 2012.

<sup>65</sup> Sobre a noção de “governança global”, Moravcsik (2004, p. 336) apenas afirma que é “a estrutura das instituições internacionais” (“the structure of international institutions”), sem entrar em maiores detalhes sobre essa ideia. Uma outra visão mais complexa é oferecida por Rosenau (2000, p. 04): “Governance is thus a system of rule that is as dependent on inter-subjective meanings as on formally sanctioned constitutions and charters. (...) [it is] a system of rule that works only if it is accepted by the majority.”

interdependência da globalização traz desafios que não podem ser abordados de forma eficiente por meio de medidas nacionais regulatórias e administrativas isoladas: há uma necessidade de aumento no alcance e nas formas de regulação e administração transgovernamental (KINGSBURY, KRISCH e STEWART, 2005, p. 16).

Frente a um cenário em que medidas estritamente domésticas e desarticuladas são insuficientes e indesejadas, algumas soluções incluem o estabelecimento de redes de cooperação intergovernamental ou instituições administrativas transnacionais, dentre as quais as organizações internacionais têm destaque. As ponderações dos autores sobre essas últimas são destacadas aqui pelo objeto de estudo, mas o direito administrativo global como é proposto por eles não se resume a organizações internacionais, pelo contrário. Suas pesquisas pressupõem a formação de um “espaço administrativo global” em que vários atores interagem entre si e contribuem na produção, aplicação e revisão de regras e práticas administrativas das mais variadas. Dentre tais atores eles incluem: Estados, organizações não governamentais, empresas e indivíduos.

Para Kingsbury, Krisch e Stewart (2005, p. 16), a principal questão a ser observada nas organizações internacionais é a *accountability*. Uma vez que tais instituições lidam com negócios públicos, elas têm muitas prerrogativas e tendem a ter ainda mais, devem prestar contas, ter responsabilidade e suas práticas têm que ser controladas e limitadas. A própria definição do que entendem como direito administrativo global tem como centro a noção de *accountability*:

os mecanismos, princípios, práticas e entendimentos sociais de suporte que promovam ou afetam a *accountability* de entidades administrativas globais, em especial assegurando que elas contemplem padrões adequados de transparência, participação, decisão fundamentada e legalidade, e fornecendo revisões eficazes das regras e das decisões que elas tomam (KINGSBURY, KRISCH e STEWART, 2005, p. 16).<sup>66</sup>

O referencial das propostas dos partidários do direito administrativo global é geralmente doméstico. Algumas práticas influenciadas por procedimentos e princípios administrativos internos já começaram a ser implementadas em organizações internacionais, como relatam Krisch e Kingsbury (2006, p. 04): um painel de inspeção do Banco Mundial que pretende assegurar que diretrizes internas sejam cumpridas, troca de informações sobre procedimentos adotados por padronizações internacionais da OCDE, os procedimentos da Convenção Aarhus sobre acesso à informação, participação pública e acesso a justiça em

---

<sup>66</sup> “(...) the mechanisms, principles, practices, and supporting social understandings that promote or otherwise affect the *accountability* of global administrative bodies, in particular by ensuring they meet adequate standards of transparency, participation, reasoned decision, and legality, and by providing effective review of the rules and decisions they make” (*tradução livre*).



questões ambientais. Ao contrário de outras concepções de controle de organizações internacionais, essa proposta recente pretende centrar-se em *procedimentos*: ao invés de julgar a legitimidade ou quantificar a democracia de uma organização internacional, almeja-se apresentar argumentos como transparência, canais de participação, revisão de decisões, etc.

Os pontos positivos dessa proposta são assim resumidos na interpretação de Klabbers (2009, p. 316): (i) promete capturar o resultado de processos decisórios informais; (ii) é menos controverso por não remeter a valores universalmente compartilhados para ser operacionalizada; e, nesse sentido, (iii) é mais fácil concordar em noções processuais do que em questões substanciais. Apesar disso, o mesmo autor (2009, p. 316) também traz críticas: (i) a distinção entre questões substanciais e processuais pode ser tênue; (ii) não se resolve a origem das normas administrativas, que podem vir de tradições diversas, mas principalmente da ocidental.

De fato, a proposta do direito administrativo global também traz problemas complexos, como os do estudo de Moravcsik. Buscar avaliar instituições e práticas institucionais é fazer escolhas de critérios para nortear tal avaliação que, se não são dados a priori, se não são auto impostos ou oriundos de um documento constitutivo, acabam por ser externos, e quem avalia o faz a partir de outros referenciais por ele escolhidos. Essa tarefa pode enviesar qualquer atividade de ajuizamento, ainda mais em um contexto delicado e múltiplo e com uma tradição de dominações de centros políticos, como o internacional. Ademais, a separação entre normas constitucionais e administrativas além de ser tênue, se confunde na medida em que muitas vezes compartilha princípios comuns. Se por um lado, quanto mais específicas são tais regras administrativas, mais incorrem na possibilidade de diferirem entre tradições jurídicas diversas, pelo outro lado, quanto mais têm um caráter geral, mais se tornam passíveis de manipulação (como o princípio da proporcionalidade, tão manuseado no direito internacional em casos de uso da força e de conflitos armados).

Chimni (2005, p. 800) desconfia que as propostas do direito administrativo global sejam capazes de apresentar um sistema internacional melhor ou mais justo. Em sua opinião, podem legitimar normas e instituições injustas e dar uma falsa impressão que instituições internacionais estão se tornando mais democráticas e receptivas aos anseios dos países em desenvolvimentos e de seus povos. Ao mesmo tempo, o autor não desconsidera a iniciativa como um todo e propõe sua recapitulação ao acabar com a separação substantiva e procedimental de normas (CHIMNI, 2005, p. 806). Ao estudar o caso indiano, ele julga positivas algumas práticas que oferecem condições para que normas administrativas funcionem como vetor de mudança social, tais como: estrutura participativa em órgãos

administrativos, presença de movimentos sociais e organizações não governamentais, transparência e *accountability*. No final, suas propostas específicas se assemelham àquelas da discussão inicial sugerida pelos acadêmicos da Universidade de Nova York, a não ser que, enquanto esses pretendem oferecer um esquema analítico geral, Chimni (2005, p. 826) está engajado em avançar um projeto político específico, que ele denomina como uma aproximação terceiro-mundista do direito internacional,<sup>67</sup> no qual o direito administrativo global pode ser “um *instrumento muito limitado de resistência e mudança*”<sup>68</sup> (*ênfase no original*).

Assim, o direito administrativo global oferece um recorte de estudo ainda recente, e cujos contornos ainda estão por ser definidos. Até o momento, ele tem sido criticado por razões que se assemelham às propostas que o antecederam, principalmente aquelas que centralizam suas ressalvas nas possibilidades de manipulação, nas suas origens ocidentais e nas sequelas indesejadas que pode levar a economias de países em desenvolvimento. Mas ao mesmo tempo, há acadêmicos como Chimni, que o entendem como potencial instrumento de transformação política e social, caso carregue uma agenda específica de engajamento. Mais modesta do que a proposta de Moravcsik (2004), o direito administrativo global apresenta um controle mínimo de instituições políticas visando equacionar melhor suas prerrogativas com responsabilidades.

Não se ocupa aqui com maiores discussões sobre os projetos e as metodologias propostas por Moravcsik (2004) ou por Kingsbury, Krisch e Stewart (2005); ainda que mereçam a atenção de uma pesquisa integral, acredita-se que a partir deles uma proposta de trabalho pode ser extraída. Os dois estudos têm certos pontos de aproximação: pretendem, de maneira ampla, avaliar organizações internacionais e suas práticas, e ambos, de certa forma, sugerem mecanismos de controle e análise sobre essas instituições. Enquanto Moravcsik (2004) anseia medir a legitimidade democrática de organizações internacionais, e para tal sugere quatro maneiras de fazê-lo, os proponentes do direito administrativo global verificam práticas e procedimentos de *accountability* de tais instituições, o que os aproxima da segunda questão de Moravcsik sobre o mesmo tópico, ainda que este último não se limite à avaliação de questões processuais.

Na presente tese, as questões levantadas por Moravcsik (2004) não seguem sua proposta de fornecer um formulário para se averiguar legitimidade ou democracia – mas

---

<sup>67</sup> Ver nota de rodapé nº 96 no *Capítulo 3*.

<sup>68</sup> “[Global Administrative Law] can, in other words, only act as *a very limited tool of resistance and change*.” (*tradução livre*).

tampouco são descartadas para analisar a atuação da ONU em Kosovo. As perspectivas abordadas pelo autor têm respaldo em diversas outras pesquisas acadêmicas que se propõem a entender o funcionamento e os limites de instituições políticas. Suas perguntas são entendidas como abordagens capazes de evidenciar argumentos que ajudam a indicar controles de organizações internacionais, além de suscitar indícios sobre práticas que levaram em consideração ou não os interesses e anseios da população governada. Em outras palavras, as perguntas agrupadas por Moravicsik (2004) são referenciadas apenas na medida em que refletem tendências teóricas diversas que, pelo viés dos estudos sobre democracia, apresentam questões sobre o controle de instituições políticas.

A essa perspectiva se assoma aquela do direito administrativo global. Se se pauta pela modéstia de sua proposta, mesmo com as críticas que a acompanham, a prática de se centrar em procedimentos administrativos pode ser reveladora. Ademais, com isso se permite fazer ponderações sobre ações específicas sem pretender fazer julgamentos sobre a instituição como um todo. Assim, para avaliar o desempenho da UNMIK em Kosovo *vis-à-vis* a população local, opta-se pela análise das práticas da instituição e os procedimentos adotados, principalmente aqueles relativos ao desenho organizacional da UNMIK e seus procedimentos decisórios, suas escolhas de políticas públicas, os canais de participação popular e os mecanismos de prestação de contas (*vide Capítulo 5*).

Duas importantes ressalvas devem ser feitas neste estudo de caso. Em primeiro lugar, ao se analisar as ações da missão da ONU em Kosovo deve-se ter algum parâmetro. Por exemplo, ao analisar a *accountability* da missão onusiana, essa deve-se dar em relação *a quem*? Essa noção requer um referencial e não pode se sustentar isoladamente, há que se referir a um grupo político específico. No caso de instituições como a UE, como estudado por Moravicsik (2004) essa pergunta é fácil e não precisa ser trabalhada, afinal de contas, as instituições internacionais europeias correspondem em última análise aos cidadãos europeus. No caso da UNMIK essa questão não é de simples solução. A legitimidade democrática de uma missão da ONU se dá junto aos seus Estados-membros, aos cidadãos destes, à população do país no qual a missão foi instaurada (e nesse caso incluiria todos os habitantes da RFI e depois da Sérvia) ou então apenas a população residente no território governado pela missão (nesse caso, um território de maioria kosovar-albanesa e outras minorias, dentre elas, a kosovar-sérvia)?

Visto a complexidade em se pensar a atuação da ONU em Kosovo em relação às duas primeiras possibilidades, opta-se por não ampliar em demasia a análise e limita-se ao mandato específico da missão. De acordo com a resolução 1244 do Conselho de Segurança, o

propósito da missão é administrar a região de Kosovo. Na sua função primordial sua responsabilização se dá a partir de sua atribuição: é responsável junto aos governados no que diz respeito à sua atuação enquanto governo. Ou seja, deve se reportar àqueles que estão diretamente em Kosovo, os kosovares de todos os grupos sociais que ali habitam. Contudo, uma ressalva crucial deve ser feita visto o mandato específico da missão: sua responsabilidade incluía ao mesmo tempo desenvolver instituições em Kosovo de autogoverno (distanciando a administração do território do controle de Belgrado), mas mantendo a integridade territorial, i.e., não permitindo a secessão política (garantindo assim a permanência daquele território dentro de um país cujo poder central era Belgrado). Suas prerrogativas de administração tinham um limite bem claro na resolução do Conselho de Segurança: seu mandato era limitado ao desenvolvimento de instituições de autogoverno *desde que* não significasse a secessão territorial de Kosovo.

Em segundo lugar, há uma grande diferença que diz respeito à natureza da atuação da ONU em Kosovo. Diferentemente de organizações internacionais como a UE, onde os cidadãos europeus têm alguns canais de participação direta na instituição, e a OTAN, na qual os cidadãos têm ao menos uma conexão indireta através de seus governos eleitos domesticamente, os habitantes de Kosovo não *escolheram* a UNMIK como instituição para governar sua vida pública, seja direta ou indiretamente. A missão da ONU foi *imposta* através de uma resolução mandatária do Conselho de Segurança que entendeu ser necessária uma intervenção internacional na administração daquele território para manter a paz e a segurança. Quando chegou em Kosovo, a UNMIK não foi rechaçada pelos habitantes, pelo contrário, a administração era percebida como legítima pela maior parte da população (*cf. gráfico 3 em anexo*), afinal os administradores anteriores eram justamente aqueles que conduziam uma política agressiva em relação aos kosovar-albaneses.

De qualquer forma, mesmo que a missão da ONU não tenha sido implementada com o aval dos habitantes, isso não significa que ela tivesse *carte blanche* para atuar a despeito de valores e práticas referenciadas pela própria organização em avaliações das práticas de seus Estados-membros. Controle e limites poderiam acompanhar prerrogativas, bem como normas internacionais. No capítulo seguinte, apresenta-se um dos possíveis limites à atuação da ONU enquanto gestora da vida pública de um determinado território, a autodeterminação dos povos. Essa noção presente na lista de propósitos da ONU, e que pode ser entendida tanto como princípio político quanto norma de direito internacional, poderia ter guiado as ações da UNMIK em relação aos kosovares.

### 3 DE LUTA ANTICOLONIAL A PROCESSO DEMOCRÁTICO: A AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS

#### 3.1. Debates entre internacionalistas sobre uma noção que inspira esperança e caos

De forma ampla, a noção de autodeterminação é aludida, a partir de um enquadramento do direito internacional, em casos em que um povo, ou uma parcela dele, almeja o controle de seu próprio destino por não se identificar com o governante ao qual está submetido. Em tese, a entidade que limita a liberdade de tal povo é um Estado, ou o próprio Estado do referido povo, ou um Estado estrangeiro, e por isso não é incomum aqueles que reivindicam o direito à autodeterminação almejarem a secessão política do Estado ao qual estão subordinados. Assim, a autodeterminação expressa uma relação entre aqueles que governam e os governados. No direito internacional, essa noção ganhou um sentido maior do que um postulado político quando expressou a relação entre governantes estrangeiros e povos governados em lugares distintos, principalmente durante a colonização, ainda que o direito à autodeterminação venha a ser desdobrado em outros sentidos.

Um estudo contabilizou em 2006 vinte e seis conflitos envolvendo a noção de autodeterminação dos povos e que ganharam maior intensidade no cenário pós-guerra fria (TOFT; SAIDMEN, 2010). Dentre eles estão: os palestinos em Israel, os chechenos na Rússia, os corsos na França, os oromas e somalis na Etiópia, os assameses, os caxemiras mulçumanos, os khasis/jaintas, os meteis, os tripuras e outras tribos na Índia, e os chin/zomis, os karenis, os karenis e shan em Mianmar. Outros conflitos que envolveram a autodeterminação recentemente são conhecidos: Sudão do Sul, País Basco, Chipre, Tibete, Gibraltar, Saara Ocidental, Ossétia do Sul, Malvinas, Tamil Eelam, Curdistão, Kosovo, aborígenes na Austrália e Nova Zelândia, dentre outros. A autodeterminação ainda foi referida durante quase todo o processo de descolonização afro-asiático que se seguiu à Segunda Guerra Mundial.

Internacionalistas contemporâneos não menosprezam sua importância, mas os dissensos a seu respeito ainda marcam seus estudos. Para alguns, o direito da autodeterminação erigido à época colonial até hoje ainda é “uma das forças dirigentes mais importantes na nova comunidade internacional”<sup>69</sup> (CASSESE, 1995, p. 01). Outros já clamam

---

<sup>69</sup> “Self-determination has been one of the most important driving forces in the new international community” (*tradução livre*).

que o internacionalista ainda “manipula um discurso já morto em suas mãos”<sup>70</sup> (SIMPSON, 1996, p. 256) e que precisa ser atualizado. Há juristas que acreditam que o direito da autodeterminação é “uma das normas mais controversas do direito internacional”<sup>71</sup> (KLABBERS, 2006, p. 186) e que os “internacionalistas não precisam ser lembrados do caráter revolucionário e confuso da autodeterminação”<sup>72</sup> (KOSKENNIEMI, 1994, p. 241). Outros afirmam que “o direito a autodeterminação dos povos (...) encontra-se solidamente respaldado no direito internacional contemporâneo” (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 734) e que este direito “tem um conteúdo principal perceptível que fornece um critério normativo”<sup>73</sup> (DREW, 2001, p. 655). E, ainda que possa haver um debate se a autodeterminação é uma “arma no arsenal daqueles que defendem os direitos humanos”<sup>74</sup> (DICKINSON, 2009, p. 547) ou se está se tornando “uma nova forma de tribalismo”<sup>75</sup> (ARCHIBUGI, 2003, p. 502), é difícil discordar que os “conflitos [que envolvem] autodeterminação estão entre as formas mais persistentes e destrutivas da guerra”<sup>76</sup> (WELLER, 2008, p. 13). Nesse embate, a autodeterminação é abordada a partir de vários tópicos de direito internacional. Enquanto autores consideram o assunto quando da análise de temas centrais da disciplina, como intervenção armada (OPPENHEIM, 1992, p. 445), outros já ponderam ser a autodeterminação uma norma de *jus cogens* (DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 532; BROWNLIE, 1990, p. 515; CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 744; FROWEIN 1993, p. 218; CASSESE, 1986, p. 136).

Para o direito internacional a autodeterminação ainda é um tema de enorme controvérsia, em quase todos os sentidos. É mencionado em embates clássicos, com destaque para aquele entre os que apresentam uma visão mais tradicional do direito internacional, alcunhados de voluntaristas por sua visão centrada no Estado, e os que pretendem ser chamados de humanistas, por centralizar suas análises nos direitos humanos. É com referências ao vocábulo da autodeterminação que povos travam lutas e esperam construir um futuro melhor e que governos denunciam o caos resultante de um sistema não mais baseado na integridade territorial dos Estados. Essa noção de que a autodeterminação pode levar ao

---

<sup>70</sup> “(...) international lawyers manipulate a discourse gone dead in their hands” (*tradução livre*).

<sup>71</sup> “The right to self-determination easily qualifies as one of the more controversial norms of international law” (*tradução livre*). (*tradução livre*).

<sup>72</sup> “International lawyers need not be reminded of the revolutionary and unclear character of self-determination” (*tradução livre*).

<sup>73</sup> “(...) the right of self-determination has a discernible core content which provides a normative yardstick (...)” (*tradução livre*).

<sup>74</sup> “(...) a weapon in the armory of those espousing human rights” (*tradução livre*).

<sup>75</sup> “(...) a new form of tribalism” (*tradução livre*).

<sup>76</sup> “Self-determination conflicts are among the most persistent and destructive forms of warfare” (*tradução livre*).

caos é lembrada mesmo por partidários dos direitos humanos, como Eleanor Roosevelt, uma das maiores defensoras de direitos humanos, primeira ocupante da cadeira da Comissão de Direitos Humanos da ONU e que supervisionou a redação da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. Para ela, “assim como o conceito de liberdade humana individual levado ao seu extremo lógico significaria anarquia, o princípio da autodeterminação aplicado de forma irrestrita pode resultar em caos”<sup>77</sup> (ROOSEVELT, 1952, p. 919).

Esse embate clássico do direito internacional entre partidários de uma leitura a partir do Estado com a interpretação centrada nos direitos humanos pode ser encontrado nos escritos de diversos autores, como os de Jeremy Waldron (2010) e Antonio Augusto Cançado Trindade (2010; 2002), respectivamente.

Jeremy Waldron (2010), em capítulo intitulado *Two Conceptions of Self-Determination*, na obra *The Philosophy of International Law*, expõe sua concepção do sobre o direito à autodeterminação e discorre sobre sua preferência. Para ele, o tema pode ser entendido como (i) um princípio que atribui aos povos de cada território politicamente viável o direito de forjarem para si um arranjo político sem interferência estrangeira, ou como (ii) um princípio que atribui aos povos de cada comunidade étnica ou cultural específica o direito de forjarem para si um arranjo político. Waldron (2010, p. 397-398) denomina o primeiro entendimento uma concepção “territorial” de autodeterminação e o segundo como uma concepção baseada na “identidade”. O critério que distingue as duas concepções é o de “povos”: na segunda formulação, “povos” são determinados por critérios específicos, como cultura e etnia; na primeira, subentende-se que não há um critério para a definição de “povos”, a não ser o fato de um grupo de pessoas habitarem um território. O autor deixa claro desde o início do seu texto sua preferência pelo que denomina como autodeterminação *territorial*.

A autodeterminação *identitária* pressupõe que a dominação de um povo por outro é algo negativo e indesejável, na medida em que impede a proteção de direitos individuais. Waldron (2010, p. 401) se refere a um ensaio de Kymlicka (2010, p. 379) publicado no mesmo livro, em que afirma que “a tarefa de todas as democracias liberais tem sido a de virar o catálogo de relações não civis em relacionamentos de cidadania liberal-democrática”,<sup>78</sup> para mostrar sua discordância em relação a ele, que considera equivocada qualquer tentativa de contemplar essa questão por um modelo único e indiferenciado de cidadania para todos os indivíduos. Para Waldron, na acepção identitária, uma das funções de uma comunidade

<sup>77</sup> “Just as the concept of individual human liberty carried to its logical extreme would mean anarchy, so the principle of self-determination given unrestricted application could result in chaos” (*tradução livre*).

<sup>78</sup> “The task for all democracies has been to turn this catalogue of uncivil relations into relationships of liberal-democratic citizenship” (*tradução livre*).

política deve ser a preservação de uma forma particular de vida ou cultura, e isso não será alcançado caso sua concepção de cidadania ou seu arranjo jurídico não esteja de acordo com o pertencimento de um indivíduo a um grupo étnico ou cultural. O direito internacional se torna relevante na medida em que confere proteção ao povo cuja identidade pode ser ameaçada, e se a “autodeterminação total” – que Waldron (2010, p. 405) parece considerar como independência – não for politicamente uma “autodeterminação regional” poderia ser aplicada, por exemplo, um arranjo de autonomia para uma região específica. O problema da concepção de Kymlicka, na percepção de Waldron, é que, além de não corresponder à realidade mundial, e ela opera com um princípio que pode ter resultados caóticos.

Waldron (2010, p. 406-413) defende a autodeterminação *territorial*, distinta da versão identitária: para ele, pessoas que têm divergências são moralmente determinadas a acordarem uma comunidade política, a fim de resolver suas disputas de acordo com um processo legislativo coerente. Uma comunidade política tem por finalidade, assim, prover um quadro de solução pacífica de controvérsias, facilitando a interação de estranhos, e não afirmar a identidade cultural de um ou outro grupo. Essa versão se assemelha ao direito à democracia, uma vez que considera o direito a partir dos indivíduos, não isoladamente, e sim no seu conjunto. Mas, apesar disso, a autodeterminação não é sinônimo de democracia, uma vez que a antecede e inclui o direito de decidir ou não pela via democrática, razão pela qual não se poderia defender uma “intervenção humanitária” para instaurar uma democracia. Nesta perspectiva não se oferece uma vereda a movimentos que buscam se afirmar pela distinção, ainda que eles estejam protegidos, e há um sentido maior de estabilidade e manutenção da autodeterminação de uma forma processual.

A perspectiva de Antonio Augusto Cançado Trindade, talvez seria classificada como identitária na proposta de Waldron (2010), ainda que a percepção do acadêmico e juiz da Corte Internacional de Justiça seja construída em outras bases. Cançado Trindade entende a autodeterminação dos povos a partir do que denomina de “visão humanista” do direito internacional. Em sua concepção (2002, p. 1040), até o início do século passado o que marcava o direito internacional era o “voluntarismo estatal, que se refletia na permissividade do recurso à guerra, da celebração de tratados desiguais, da diplomacia secreta, da manutenção de colônias e protetorados e zonas de influência”. O jurista entende que, desde o final do século XX e início do século XXI, o direito internacional começou a se sensibilizar por “interesses comuns superiores”, voltando-se gradativamente ao ser humano enquanto ator e preocupação central. Em suas palavras, formou-se recentemente “o *corpus juris* do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que passou a ter sensível impacto no ordenamento



jurídico internacional, fomentando o atual processo de *humanização* do Direito Internacional” (*ênfase no original*) (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 1051).

A partir dessa prerrogativa<sup>79</sup> o autor analisa várias questões do direito internacional, dentre elas a autodeterminação dos povos. Sua opinião sobre o tema pode ser detalhada em seu voto em separado na opinião consultiva *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo* (2010). Após analisar o contexto fático e enquadrar a questão como de direitos humanos (sobre o enquadramento do conflito em Kosovo, *vide Capítulo 4, item 4.3*), Cançado Trindade (2010, parágrafo 66) altera o critério de análise tradicional: de “território” para “povo”, ou mais especificamente “as condições de vida da população”. Nessa toada, o princípio da integridade territorial se submete às considerações de seus habitantes e elogia a ponderação do juiz Dillard (1975, parágrafo 122) em seu voto separado no *caso Western Sahara*: “é o povo que determina o destino do território e não o território o destino do povo.”<sup>80</sup>

Em sua opinião, o princípio da autodeterminação vai além da descolonização para enfrentar atualmente “manifestações novas e violentas da opressão sistemática dos povos” e é aplicável em “novas situações de opressão sistemática, subjugação e tirania”,<sup>81</sup> como, em sua opinião, caracterizou o caso de Kosovo (CANÇADO TRINDADE, 2010, parágrafo 175). O internacionalista inverte a equação território-povo no sentido de que o primeiro existe para o segundo e não o inverso. Seus argumentos se aproximam daqueles que defendem a noção de “autodeterminação remediadora”, ainda que ele manifeste não estar interessado em denominações.<sup>82</sup>

### 3.1.1 A autodeterminação entre a formação e a fragmentação de Estados

<sup>79</sup> De forma extensa e clara o autor expõe seu entendimento sobre os rumos do direito internacional: “Para mim os rumos do Direito Internacional em expansão em um mundo em intensa transformação, neste início do século XXI, são claros, como expostos em minhas conclusões: primeiro, um retorno às origens históricas da disciplina, mais precisamente ao ideal da *civitas maxima gentium*; segundo, o distanciamento do *jus inter gentes* interestatal, com a superação definitiva do positivismo voluntarista, de tão triste memória; e terceiro, a construção de um novo *jus gentium*, neste início de século XXI, de um direito universal da humanidade. Caso isto não ocorra (dado que a insensatez humana parece não ter limites), não terei sido eu quem terá se equivocado...” (CANÇADO TRINDADE, 2002, prefácio).

<sup>80</sup> “(...) it is for the people to determine the destiny of the territory and not the territory the destiny of the people” (*tradução livre*).

<sup>81</sup> “(...) in order to face nowadays new and violent manifestations of systematic oppression of peoples. (...) The principle of self-determination applies in new situations of systematic oppression, subjugation and tyranny.” (*tradução livre*).

<sup>82</sup> “It is immaterial whether, in the framework of these new experiments, self-determination is given the qualification of “remedial”, or another qualification. The fact remains that people cannot be targeted for atrocities, cannot live under systematic oppression. The principle of self-determination applies in new situations of systematic oppression, subjugation and tyranny.” (CANÇADO TRINDADE, 2010, parágrafo 175).

As leituras de Waldron (2010) e Cançado Trindade (2002; 2010) demonstram dois lados de um debate no direito internacional que acaba polarizando os argumentos entre aqueles que entendem a autodeterminação a partir do território e os que centralizam suas preocupações na concepção de povos. Outra proposta teórica menos rígida e mais elaborada é oferecida por Martti Koskenniemi (1994) em seu artigo *National Self-Determination Today: Problems of Legal Theory and Practice*. O estudo de Koskenniemi (1994) não parece tão preocupado em fazer uma escolha por uma de suas explicações de autodeterminação, assumindo uma como melhor que outra. Ademais, os dois outros trabalhos têm uma perspectiva liberal não compartilhada com o de Koskenniemi (1994): enquanto Cançado Trindade (2002; 2010) assume tal postura, Waldon (2010), mesmo criticando o liberalismo de Kymlicka (2010) e de outros, defende sua versão territorial a partir de direitos individuais.

Se, para Koskenniemi (1994, p. 243), nos anos 1970 e 1980, o internacionalista conseguiu conter os potenciais explosivos das causas ditas “nacionais”, o cenário pós-guerra fria colocou um “intolerável fardo no jurista internacionalista”, despreparado para lidar com certas questões dormentes com a “pureza doutrinal do direito à autodeterminação”.<sup>83</sup> Neste cenário, uma análise sobre a autodeterminação deve levar em consideração os paradoxos inerentes à sua ideia que dificultam a exatidão jurídica do seu discurso. Em sua opinião, a relação das essências do Estado e da autodeterminação têm duas vertentes: (i) a ‘clássica’ ou ‘hobbesiana’ e (ii) a ‘romântica’ ou ‘rousseauiana’. Tais concepções, contratualistas, repensam a relação do indivíduo com o Estado, sua formação e seus desdobramentos, temas extensamente discutidos na filosofia política. Na primeira vertente, a nação pode funcionar como *justificativa* para os Estados, enquanto, na segunda, ela representa para eles um *desafio* (KOSKENNIEMI, 1994, p. 245-249).

Na primeira dimensão, a da autodeterminação como *justificativa* de Estados, parte-se do pressuposto de que um povo, se optar por se organizar como Estado, tem o direito de fazê-lo. A autodeterminação funciona como princípio constitutivo a partir do qual as entidades políticas são construídas e se relacionam entre si. Daí uma ordem internacional ser quase que inteiramente interestatal. Tal dimensão endossa o fenômeno do patriotismo estatal e explica a razão pela qual os atos internacionais do Estado são mais difíceis de serem questionados. Sua leitura mais radical permite uma aproximação da ideia de autodeterminação em relação ao conceito de soberania. Ainda que se aceite a fundação factual do direito internacional com base no Estado, “a necessidade de se olhar atrás dos Estados – para a autodeterminação –

---

<sup>83</sup> “Doctrinal purity about a right of self-determination put an intolerable burden on the international lawyer (...)” (*tradução livre*).

torna-se necessária quando a ‘característica estatal’<sup>84</sup> se torna incerta”<sup>85</sup> (KOSKENNIEMI, 1994, p. 245). Nessa concepção, Koskenniemi (1994, p. 249) parte do pressuposto hobbesiano de que a natureza humana em comunidades primitivas é essencialmente negativa e, a não ser que tais comunidades “possam ser canalizadas em Estados organizados formalmente, quaisquer vínculos naturais que existam não irão prevenir um *bellum omnium*.”<sup>86</sup> Ou seja, é a partir da formalização do Estado que se supera o estado de natureza e se criam processos decisórios que possibilitam resolver questões e querelas no âmbito estatal. O estado natural deve ser superado mediante a instauração de meios específicos com a finalidade de evitar a “guerra de todos contra todos”. A ausência ou a presença desses mecanismos e seu funcionamento é o “âmago da autodeterminação”.

Já a dimensão da autodeterminação como *desafio* aos Estados decorre de uma leitura mais ampla do termo. A autodeterminação teria raízes no cultivo de um verdadeiro sentimento de identidade comum de um povo, e não de pertencimento ao Estado. Quando a entidade estatal obsta ou é insuficiente para a realização desse desejo compartilhado de um povo, a autodeterminação só se torna possível por uma revolução, i.e., a ruptura, a secessão do Estado (KOSKENNIEMI, 1994, p. 246). Essa vertente “romântica”, chamada pelo autor de rousseauniana, analisa a formação da nação de um modo mais fundamental que o mero processo decisório: “a questão crucial é menos como a vontade popular é exercida e mais para qual fim é exercida, se ela participa na forma de vida natural apropriada a cada nação como uma autêntica (e não artificial) comunidade”<sup>87</sup> (KOSKENNIEMI, 1994, p. 250). Parte-se do pressuposto, também tradicional, da essência natural positiva que se transfigura e é corrompida posteriormente. Tal vertente vincula o sentido de secessão à autodeterminação, e em algumas partes do texto o autor a denomina “secessionista”.

Para o internacionalista finlandês, um dos problemas essenciais da autodeterminação é que nenhuma das duas visões opostas consegue anular totalmente a outra. A primeira vertente reconhece apenas os Estados como detentores legítimos de bens de titularidade coletiva. Destarte, ela tem caráter conservador e é avessa a paixões nacionalistas. Já a segunda é

---

<sup>84</sup> No inglês original o autor usa a expressão “*statehood*”, que não encontra um equivalente apropriado em português, mas que pode significar aquela característica que torna um ente um Estado. Caso um neologismo fosse ser feito, talvez a palavra “estatalidade” seria mais apropriada.

<sup>85</sup> “The need to look behind States - into self-determination - however, becomes necessary when statehood itself is or becomes uncertain.” (*tradução livre*).

<sup>86</sup> “[It starts from the assumption that the authentic expression of human nature in primitive communities is something essentially negative-that unless it can be] channelled into formally organised States, whatever natural bonds exist will not prevent a *bellum omnium*.” (*tradução livre*).

<sup>87</sup> “For this view, the crucial question is less how popular will is exercised, more to what end it is exercised, whether it participates in the natural life-form appropriate for each nation as an authentic (and not artificial) community.” (*tradução livre*).

revolucionária e atribui valor ao ente estatal somente na medida em que este representa a identificação compartilhada das pessoas ou nações que representa. Assim, essa corrente dá respaldo ao caráter conflitivo e à subordinação do indivíduo à maioria. Koskenniemi (1994, p. 250-251) aponta também para a divergência em relação à secessão: enquanto a concepção hobbesiana a evita, pois dá preferência à manutenção do ente estatal já consolidado e à criação de instâncias de participação dentro do Estado, a concepção rousseauiana dá preferência à secessão e à independência, já que a construção da nação é necessidade básica. A primeira tem um caráter *reformista* e é centrada no *processo*; a segunda tem viés *revolucionário* e gira em torno da *finalidade*.

### 3.2 De princípio a direito: breve narrativa sobre a autodeterminação

Apesar de o debate relacionado à formação de Estados tradicionalmente remeter os estudiosos aos tratados de Osnabrück e Münster, resultados da Paz de Vestfália de 1648, a ideia de *nação* é mais recente e ganha significado específico apenas no século XIX (ANDERSON, 2008; HOBSBAWM, 1990). Como postulado político, o discurso de autodeterminação passa a ter mais espaço na agenda internacional no entre guerras, principalmente pela emergência de “lutas nacionais” sob os escombros dos impérios austro-húngaro, turco-otomano e russo, e se expande com o início do declínio europeu como centro das relações internacionais a partir da segunda metade do século XX. Suas raízes, todavia, remontam ao século XVIII, às revoluções Americana e Francesa, que, por sua vez, podem ter algumas de suas propostas traçadas até o Iluminismo. Há autores que tendem a dar mais importância à Revolução Americana (CASTELLINO, 2000, p. 08; THÜRER e BURRI, p. 114), outros que destacam os desdobramentos da Revolução Francesa (TUNKIN, 1974, p. 61; CASSESE, 1995, p. 11; KOSKENNIEMI, 1994, p. 242), e há ainda aqueles que enfatizam o papel das duas revoluções (RAIČ, 2002, p. 172; MUSGRAVE, 2000, p. 03).<sup>88</sup>

Enquanto a ênfase dessas duas revoluções recai sobre a transferência do poder para o povo, princípio combatido pela ordem internacional do Congresso de Viena (1815), a argumentação em torno da autodeterminação continua a ter validade posteriormente, na Primavera dos Povos (1848), e em algumas propostas intelectuais, como os desdobramentos dos clamores de Giuseppe Mazzini para que todas as nações fossem livres para escolher seu

---

<sup>88</sup> Para uma narrativa de um jurista distinta das apresentadas e que retoma uma trajetória histórica da autodeterminação até as guerras religiosas europeias do século XVI, cf.: BROWNLIE, Ian. An Essay in the History of the Principle of Self-Determination. In: ALEXANDROWICZ, Charles Henry. **Grotian Society Papers 1968**: Studies in the History of the Law of Nations. A Haia: Martinus Nijhoff, 1970, p. 90-99.

próprio status com a tese do “princípio da nacionalidade” de Pasquale Mancini (HOBSBAWM, 2008, p. 43). É de ressaltar que Mancini (2003, p. 67), que busca legitimar a unificação italiana (1861), atribui valor jurídico às nações, e não aos Estados, como “verdadeiros temas do direito internacional”: “trata-se de mostrar que na gênese dos direitos internacionais a Nação, e não o Estado, representa a unidade elementar, a mônada racional da ciência.”

Mesmo que as raízes político-filosóficas da autodeterminação acompanhem debates acerca das ideias de nação, nacionalidade, Estado e democracia, entre outras, a noção ganha contornos universais e certa aplicabilidade nos anos posteriores à Primeira Guerra Mundial. Os discursos que tentam se apossar da ideia de autodeterminação advém dos futuros polos antagônicos das relações internacionais pós-Segunda Guerra: URSS e EUA. Tanto Vladimir Lênin quanto Woodrow Wilson incorporam ao seu discurso a noção de autodeterminação como princípio válido nas suas estratégias de formulação ideológica e política. Ainda que as propostas de Wilson sejam mais lembradas (HANNUM, 1990, p. 33; CASTELLINO, 2000, p. 15), foi Lênin quem propôs pela primeira vez um “direito à autodeterminação” como critério libertário dos povos, (CASSESE, 1995, p. 14).

Por mais que parte da literatura internacionalista ocidental tenha foco nas teses wilsonianas,<sup>89</sup> não há como desconsiderar a contribuição leninista – e a posterior contribuição doutrinária soviética<sup>90</sup> – para avaliação histórica da noção em apreço e sua concepção na era das descolonizações. Tal abordagem pode resultar em afirmações, na melhor das hipóteses ingênuas, de certos comentadores que somente “o apoio comunista à autodeterminação nacional e à descolonização era uma decisão tática, e não filosófica” (HANNUM, 1990, p. 33) e desconsiderar a conveniência do seletivo caráter antibolchevique da maioria dos movimentos pela autodeterminação apoiados pelos estadunidenses e seus aliados europeus. Da mesma forma, seria insensato afirmar que o princípio só ganha reconhecimento “como resultado da persistente luta da União Soviética e outras forças progressivas” (TUNKIN, 1974, p. 61) e mascarar a contribuição wilsoniana.

De qualquer forma, o princípio da autodeterminação foi utilizado na reorganização do mapa europeu na década de 1920. Hobsbawm (2001, p. 39) faz uma análise precisa sobre sua aplicação:

---

<sup>89</sup> Sobre os efeitos das propostas de Wilson em relação a autodeterminação, cf.: MANELA, Erez. **The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism**. Nova York: Oxford University Press, 2007.

<sup>90</sup> Para uma concepção soviética do termo ver: TUNKIN, Grigory Ivanovich. **Curso de Derecho Internacional**. Volumes 1 e 2. Moscou: Ed. Progreso Moscú, 1980; e, TUNKIN, Grigory Ivanovich. **Theory of International Law**. Boston: Harvard University Press, 1974.

(...) na Europa, o princípio básico de reordenação do mapa era criar *Estados-nação* étnico-lingüísticos, segundo a crença de que as nações tinham o “direito de autodeterminação”. O presidente Wilson, dos EUA, cujas opiniões eram tidas como expressando as da potência sem a qual a guerra teria sido perdida, estava empenhado a fundo nessa crença, que era (e é) defendida com mais facilidade por quem está distante das realidades étnicas e lingüísticas das regiões que seriam divididas em *Estados-nação*. A tentativa foi um desastre, como ainda se pode ver na década de 1990.

Assim, ainda que as condições do início da década de 1920 apontassem para a aplicação da vertente identitária/rousseauiana da autodeterminação, ela esbarrou em interesses políticos de determinando tratados, e o princípio da integridade territorial. Seu aspecto jurídico ainda não era efetivamente considerado e seu valor mais justamente expresso como um “princípio político e nada mais”<sup>91</sup> (CASSESE, 1995, p. 33). A autodeterminação não foi considerada mesmo nos tratados internacionais relacionados com a organização de fronteiras mais relevantes da época, como o Tratado de Versalhes (1919), o Tratado de Neuilly (1919), o Tratado de Sèvres (1920) e o Tratado de Lausanne (1923). Como os valores jurídicos da soberania e da integridade territorial, a secessão de um território era um assunto jurídico interno de cada Estado, que o direito internacional não regulava.

Se na Europa a autodeterminação foi instrumentalizada em alguns casos, mas, de modo geral, foi um desastre no longo prazo, nas colônias ela foi suprimida desde o início. Para alguns (e.g., WILDE, 2001; ANGHIE, 2004), o sistema de mandatos criado pela Liga das Nações deve ser responsabilizado por esta supressão,<sup>92</sup> afinal, as três categorias de “povos dependentes” descritas no art. 22 do Pacto haveriam de ser tuteladas pela “missão sagrada de civilização” conduzida pelos europeus. No sistema criado pela Liga, aplicava-se a esses povos um ordenamento de proteção de minorias, acionado sempre que o pendor revolucionário da autodeterminação como princípio parecia despontar. Assim, o viés revolucionário da autodeterminação como independência era marginalizado e não foi inserido no texto do Pacto da Liga das Nações.

O *caso das ilhas Åland* é ilustrativo do pensamento sobre a noção de autodeterminação à época. Em 1920, uma comissão de juristas analisou se as ilhas Åland tinham o direito de se separar da Finlândia e juntar-se à Suécia. Enquanto o primeiro governo argumentava pela aplicação do direito interno finlandês e a consequente manutenção do território, o segundo clamava pela aplicação do princípio da autodeterminação dos povos através de um plebiscito. A comissão concordou com a argumentação finlandesa e chegou à conclusão de que a autodeterminação existia como princípio político, e não como parte do

<sup>91</sup> “a political principle, nothing more” (*tradução livre*).

<sup>92</sup> Cançado Trindade apresenta uma visão contrária no seu voto separado no Parecer da CIJ sobre Kosovo (CANÇADO TRINDADE, 2010).

direito internacional positivo (COMITÊ INTERNACIONAL DE JURISTAS, 1920, p. 05). Ademais, consideraram a separação entre fatos e normas ao analisar que as manifestações políticas na ilha eram fatos fora do domínio do direito. O discurso jurídico pós-Segunda Guerra Mundial irá incorporar a noção de autodeterminação de forma gradual e irregular. De qualquer modo, com os documentos resultantes das lutas anticoloniais, pode-se considerar que a autodeterminação finalmente aparece como um *direito*, ainda que não deixe de ser um *princípio* (CRAWFORD, 1996b, p. 331; CASSESE, 1995, p. 132-133).

### 3.3 A Carta da ONU

O projeto de uma organização política multilateral permanente foi retomado após a 2ª Guerra Mundial com a Organização das Nações Unidas. A proposta de autodeterminação dos povos ganhou força com os discursos anticolonialistas procedentes de Washington e Moscou, os novos centros de poder. Na Carta do Atlântico de 1941, elaborada por Franklin Roosevelt e Winston Churchill, havia menção ao princípio da autodeterminação como um critério geral a ser aplicado em possíveis alterações territoriais. Dois dos princípios nesse documento afirmavam: “Primeiro, seus países [signatários da Carta do Atlântico] não buscam engrandecimento, territorial ou [algum] outro e, segundo, eles não desejam mudanças territoriais que não estão de acordo com os desejos livremente expressos dos povos em questão”<sup>93</sup> (*apud* BROWNLIE, 1970, p. 97). Os primeiros reconhecimentos multilaterais da noção de autodeterminação se dão quando vinte e seis países do grupo dos Aliados aderem à “Declaração das Nações Unidas” em 1942 e na Terceira Conferência dos Chanceleres Americanos, realizada no Rio de Janeiro em 1942: em ambas as ocasiões, foi dado apoio e aderiu-se à Carta do Atlântico de 1941. Quando a possibilidade de o princípio ser estendido às questões coloniais, Churchill se apressou em ponderar sobre seu entendimento: em discurso no parlamento britânico, afirmou que o princípio deveria ser restrito aos povos europeus que sofreram a ocupação nazista e não se aplicava aos povos coloniais, como Índia e Birmânia (CASSESE, 1995, p. 38). Nenhuma menção à autodeterminação foi feita no documento de Dumbarton Oaks, de 1944.

Corria-se o risco de a autodeterminação não ser incluída no documento que criaria a organização internacional do pós-Segunda Guerra. Por insistência da delegação soviética, com apoio de outros países, como os latino-americanos, a questão retornou à mesa de

---

<sup>93</sup> “First, their countries seek no aggrandisement, territorial or other; Second, they desire to see no territorial changes that do not accord with the freele expressed wishes of the peoples concerned;” (tradução livre).

negociações. No Comitê I da Comissão I na Conferência de São Francisco foi aprovada a versão oficial do art. 1(2) da Carta das Nações Unidas, embora com a resistência de algumas delegações.<sup>94</sup> Assim, ao contrário do que se deu no Pacto da Liga das Nações, a autodeterminação consta expressamente do texto da Carta, em dois dispositivos. O primeiro deles se encontra no rol de propósitos da organização:

Art. 1(2). Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito *ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos*, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal (*ênfase adicionada*);

Nos *travaux préparatoires* deste dispositivo houve um acalorado debate em torno do tema, que separou países ocidentais de outros (CASSESE, 1985, p. 41-44.), antecipando uma querela que se estenderia pela guerra fria. A linguagem do art. 1(2), de “igualdade de direitos e autodeterminação dos povos” é a mesma utilizada no outro dispositivo da Carta que menciona a questão, o art. 55:

Art. 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações, baseadas no respeito *ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos*, as Nações Unidas favorecerão: (...) (*ênfase adicionada*).

Ambos os dispositivos conferem à autodeterminação um sentido de proteção dos direitos de um povo em um Estado da interferência externa de outro Estado. Os princípios aludidos, “igualdade de direitos” e “autodeterminação dos povos”, referem-se às relações *entre* os Estados, conforme se pode verificar através da análise dos *travaux préparatoires* (CASSESE, 1995, p. 42). Ou seja, originalmente a noção de autodeterminação em questão parecia não se referir a um direito de povos dependentes de buscarem sua independência, ou mesmo um direito de votar. Após analisar em detalhe os *travaux* e interpretar a Carta de forma sistêmica a partir do art. 76, que distingue “independência” de “autogoverno”, Cassese (1995, p. 42) conclui que a autodeterminação referida na Carta *não* significa: (i) o direito de uma minoria ou um grupo étnico ou nacional de buscar independência; (ii) o direito de um povo colonizado buscar independência; (iii) o direito de um povo de um Estado soberano de escolher livremente seus governantes; (iv) o direito de dois ou mais Estado fundirem-se. Segundo Cassese (1995, p. 42), autodeterminação teria uma conotação de autogoverno: seria um “princípio que sugere que os Estados devem conceder autogoverno, na medida do

---

<sup>94</sup> Nem todos os representantes estatais concordaram com a inclusão da autodeterminação. Dentre eles, Rolin, da Bélgica, criticou a inclusão do princípio por este destoar de uma visão tradicional do direito internacional centrado nos Estados – e não nos povos. Para Cassese (1995, p. 39), a visão de Rolin sobre a autodeterminação era um critério de proteção de nacionalidades ou minorias, ele não a entendia como um princípio anticolonial.



possível, às comunidades sobre as quais exercem jurisdição.”<sup>95</sup> De fato, nos termos em que foi formulada, a autodeterminação não tinha uma conotação de secessão, ainda mais quando se tem em conta o lugar da integridade territorial no direito internacional. O art. 2(4) impõe uma obrigação a “todos os Membros” de “evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial (...) de qualquer Estado.” Não há exceções expressas na Carta em relação à integridade territorial.

O debate se a Carta estabelece um princípio ou uma regra de direito começa com as duas versões oficiais do documento. Na versão em inglês aparece a palavra “princípio” (“*principle*”), “*principle of equal rights and self-determination of peoples*”, enquanto no documento francês faz-se referência a “direito” (“*droit*”) junto à ideia de autodeterminação, ainda que a palavra “princípio” também apareça no texto: “*principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes*”. De qualquer forma, a inclusão do texto no rol dos “propósitos” da organização e a própria linguagem escolhida seriam um sinal forte de que se pretendia abordar a autodeterminação como um dos princípios com base no qual os Estados deveriam estabelecer suas relações. É difícil concordar que a Carta tenha imposto uma regra mandatória aos seus Estados-membros.

Há, pois, indícios de que se pretendia que a autodeterminação se restringisse à noção de autogoverno, mas seu sentido original não é evidente, e sua inclusão no texto que apresenta os princípios e propósitos da ordem política e jurídica do sistema internacional que se afirmava foi suficiente para que ela servisse de depósito de outras pretensões. Àqueles que almejavam uma norma a ser usada no discurso das lutas anticoloniais de independência foi de grande valia a presença inédita da expressão “autodeterminação dos povos” na Carta das Nações Unidas, em 1945.

Questões coloniais e possibilidades de independência constavam em outros dispositivos da Carta. Nestes, contudo, não há menção expressa ao princípio listado nos propósitos da organização e no capítulo sobre cooperação internacional econômica e social. Os capítulos XI (“Declaração Relativa a Territórios sem Governo Próprio”), XII (“Sistema Internacional de Tutela”) e XIII (“O Conselho de Tutela”) dispõem sobre territórios colonizados ou tutelados que poderiam se tornar independentes. Neles se prescreve que os colonizadores reconheçam que “o princípio de que os interesses dos habitantes desses territórios são da mais alta importância” e que têm como obrigação a “missão sagrada” de

---

<sup>95</sup> “it is only a principle suggesting that States should grant self-government as much as possible to the communities over which they exercise jurisdiction.” (*tradução livre*).

“promover no mais alto grau (...) o bem-estar dos habitantes desses territórios” (art. 73), além de

desenvolver sua capacidade de governo próprio, tomar devida nota das aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo de suas instituições políticas livres, de acordo com as circunstâncias peculiares a cada território e seus habitantes e os diferentes graus de seu adiantamento (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Art. 73(b)).

A possibilidade de “independência” é mencionada diretamente no art. 76(b), que encerra normas relativas ao sistema de tutela. Os discursos utilizados no processo de descolonização e independência de países africanos e asiáticos na segunda metade do século XX farão referência aos textos destes capítulos. Mas, como é exposto em seguida, é na ideia de autodeterminação dos povos que tais discursos buscam o princípio que lhes dá o sentido desejado. E, ao fazê-lo, atribuem um significado novo e restrito de autodeterminação.

### **3.4 Um novo enquadramento para a autodeterminação: a contribuição da luta anticolonial e seus desdobramentos**

Para enquadrar suas pretensões na linguagem do direito internacional, os partidários dos movimentos de independência das colônias encontraram nas palavras “autodeterminação dos povos” uma expressão de significado amplo, aberta a interpretações diversas, com certa receptividade histórica, familiar aos europeus, estadunidenses e soviéticos, e que ainda constava do principal documento internacional daquele momento, a Carta das Nações Unidas. Para sua utilização, no entanto, uma nova acepção seria necessária, um significado que tivesse respaldo político na linguagem das relações internacionais e, principalmente, respaldo jurídico no direito internacional. Afinal, uma declaração de independência requer uma afirmação positiva de soberania. E, enquanto a soberania não fosse alcançada e reconhecida pelos demais membros da comunidade internacional, a ideia de que os povos colonizados tinham direito de buscá-la era essencial.

O *locus* primordial em que havia espaço para essa reivindicação era a recém-constituída Organização das Nações Unidas. À medida que os movimentos anticoloniais conseguiam a independência e o reconhecimento internacional como novos Estados, ingressavam na organização em Nova York e engrossavam o coro de vozes favoráveis a mudanças nas normas internacionais. Para Anghie (2004, p. 196-197), a “doutrina da autodeterminação” foi formulada como resposta à colonização e consegue dar um sentido mais universal ao próprio direito internacional, incluindo os excluídos de outrora.

É provável que a “institucionalização” da resistência acabe por suprimi-la ao estabelecer os parâmetros do que se pode comportar (RAJAGOPAL, 2003, p. 46), bem como é provável que questões não solucionadas continuem pendentes. O próprio Anghie (2004) aponta para uma série de problemas, advindos do colonialismo e do imperialismo em sua opinião, que ainda não foram resolvidos. Teses críticas de direito internacional<sup>96</sup> e projetos políticos como a “doutrina da soberania permanente dos recursos naturais” foram elaborados, com poucos resultados.<sup>97</sup> Se os países periféricos conseguiram conferir um sentido próprio ao conjunto de regras necessário para fazê-los ingressar na “comunidade internacional”, não tiveram tanto sucesso nas tentativas posteriores de alteração de outras regras, como as que regulam as relações econômicas internacionais.

De qualquer forma, o direito à autodeterminação foi sendo construído, emprestando a expressão de Rajagopal (2003), “desde baixo”. Estados periféricos que advogavam seus pressupostos conseguiam tirar vantagem do sistema de votação quantitativo na Assembleia Geral e aprovar suas propostas nesse fórum. Ademais, foi fundamental no processo o jogo da guerra fria, em que as rivalidades entre Kremlin e Casa Branca por vezes significaram oportunidades políticas de barganha, ou então de atrelamento de discursos de resistência, tão comuns do lado soviético.

Uma vez que a tese sobre a autodeterminação vinculada à questão colonial entrou na pauta da Assembleia Geral, outras agendas se adequaram a ela. Os desdobramentos posteriores das normas relativas à autodeterminação não são coerentes e podem frustrar um jurista que busque um corpo de normas completo, isento de antinomias e de aplicação uniforme. Assim, à tese da autodeterminação como luta anticolonial, foi adicionada a proposta de autodeterminação em relação a povos subjugados e ocupados militarmente. Essa segunda noção foi apresentada na década de 1960, após a Guerra dos Seis Dias. Países árabes, apoiados por outros países em desenvolvimento e pelos socialistas, advogaram a extensão do conjunto de normas sobre autodeterminação aos territórios ocupados militarmente. Depois de um período de resistência à evolução desse direito, os ocidentais passaram, então, à ofensiva

---

<sup>96</sup> Dentre tais propostas teóricas, destaca-se o *Third World Approach to International Law* (TWAIL). Nesse sentido, cf.: GALINDO, George Rodrigo Bandeira. A volta do terceiro mundo ao direito internacional. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, (mimeo) 2012; CHIMNI, B. S. Third World Approaches to International Law: A Manifesto. In: ANGHIE, Antony; CHIMNI, Bhupinder; MICKELSON, Karin e OKAFOR, Obiora. **The Third World and International Order: Law, Politics and Globalization**. Leiden: Martinus Nijhoff, pp. 47-73, 2003; ANGHIE, Antony e CHIMNI, B. S., Third world approaches to international law and individual responsibility in internal conflicts. **Chinese Journal of International Law**. Vol. 2. Nº 1, pp. 77-103, 2003.

<sup>97</sup> Para uma análise de tais propostas, assim como dos seus resultados, cf.: PAHUJA, Sundhya. **Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality**. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

ao pressionar pela universalidade da autodeterminação e por sua utilização como necessidade de regimes governamentais democráticos, tese que remete à proposta de Wilson. Por insistência dos ocidentais, essa vertente “interna” da autodeterminação foi incluída como um dos parágrafos do primeiro artigo comum aos Pactos internacionais de direitos humanos de 1966.

A parte que se segue neste estudo discorre sobre o conteúdo dos documentos relativos à autodeterminação. Dentre as resoluções da Assembleia Geral, a primeira de maior significado é a 1514 (XV), intitulada de forma elucidativa *Declaração sobre a Outorga de Independência aos Países e Povos Coloniais* (em inglês, *Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples*). Foi aprovada com uma votação de 69 a 2 (Portugal e União Sul-Africana) na Assembleia Geral em 14 de dezembro de 1960. Dentre as várias outras resoluções, três outras são centrais: a resolução 1541 (XV), de 15 de dezembro de 1960, que se refere ao art. 73 da Carta; a resolução 1803 (XVII), de 14 de dezembro de 1962, intitulada *Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais* (em inglês, *Permanent Sovereignty over Natural Resources*); e a resolução 2625 (XXV), de 24 de outubro de 1970, *Declaração Relativa aos Princípios do Direito Internacional Regendo as Relações Amistosas e à Cooperação entre Estados conforme a Carta das Nações Unidas* (em inglês, *Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation among states in accordance with the Charter of the United Nations*). A essas, somam-se tratados como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também de 1966, bem como o Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra de 1977.<sup>98</sup> Além disso, o direito à autodeterminação é previsto no princípio VIII<sup>99</sup> da Ata Final de Helsinque, no art. 20<sup>100</sup> da Carta Africana de Direitos Humanos

<sup>98</sup> Artigo 1º. Princípios Gerais e Campo de Aplicação (...) §4º. As situações a que se refere o parágrafo precedente compreendem os conflitos armados nos quais os povos lutam contra a dominação colonial e a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas, no exercício do direito de livre determinação dos povos, consagrado na Carta das Nações Unidas e na Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional referente às Relações de Amizade e Cooperação entre os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

<sup>99</sup> “VIII. Equal rights and self-determination of peoples

§ 1º. The participating States will respect the equal rights of peoples and their right to self-determination, acting at all times in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and with the relevant norms of international law, including those relating to territorial integrity of States.

§ 2º. By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples, all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development.

§ 3º. The participating States reaffirm the universal significance of respect for and effective exercise of equal rights and self-determination of peoples for the development of friendly relations among themselves as among all States; they also recall the importance of the elimination of any form of violation of this principle.

<sup>100</sup> Art. 20. § 1º. Todo povo tem direito à existência. Todo povo tem um direito imprescritível e inalienável à autodeterminação. Ele determina livremente o seu estatuto político e assegura o seu desenvolvimento econômico e social segundo a via que livremente escolheu.

e dos Povos de 1981. O art. 21(3)<sup>101</sup> da Declaração Universal de Direitos Humanos pode interpretado apenas no sentido de autodeterminação “interna”.

Uma breve observação faz-se necessária em relação ao tratamento da autodeterminação a partir da díade “externa-interna”. Ele é um modo comum à maioria dos autores que lidam com o tema, e, embora não conste em nenhum documento internacional, tem a vantagem de ser didático, na medida em que explica o ponto de referência necessário à noção. A ideia de algo ou alguém ser determinado por si mesmo requer outro “modo de determinação” externo a si. Ou seja, quando se afirma autodeterminação, pressupõe-se a pergunta: “autodeterminação *em relação a quem?*”. Na linguagem do direito internacional, em que o “auto” significa “povos”, a autodeterminação *dos povos* significa sua livre determinação *em relação* (i) ao próprio governo e (ii) aos povos/Estados estrangeiros. É uma noção que invoca a ideia de liberdade e os dois pontos de referência, que são o próprio governo (“versão interna”) e o governo dos outros (versão “externa”).

Tradicionalmente são apontados três principais grupos de normas no que se refere à autodeterminação: dois refletem a versão “externa”, o direito de povos colonizados à autodeterminação e o direito de povos ocupados militarmente ou sujeitos à dominação estrangeira, e um a versão “interna”, de se poder escolher livremente seu governo. Ainda que estivesse analisando uma situação de colonização, ambas as versões podem ser entendidas a partir da definição apresentada pela Corte Internacional de Justiça (1973, parágrafo 59) no parecer consultivo *Sahara Ocidental*: “a necessidade de se considerar a vontade livremente expressa dos povos.”<sup>102</sup>

### 3.5 Autodeterminação “externa”

#### 3.5.1 Autodeterminação dos povos colonizados

O vínculo defendido pelos países partidários da descolonização entre as normas que regulam o processo de descolonização na Carta e aquelas que mencionam a autodeterminação foi reconhecido pelos juízes da Corte Internacional de Justiça na opinião consultiva *Namíbia*.

---

§ 2º. Os povos colonizados ou oprimidos têm o direito de se libertar do seu estado de dominação recorrendo a todos os meios reconhecidos pela comunidade internacional.

§ 3º. Todos os povos têm direito à assistência dos Estados Partes na presente Carta, na sua luta de libertação contra a dominação estrangeira, quer seja esta de ordem política, econômica ou cultural.”

<sup>101</sup> Art. 21. § 3º. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

<sup>102</sup> “The need to pay regard to the freely expressed will of peoples” (*tradução livre*).

Concluiu-se que “o desenvolvimento subsequente do direito internacional no que diz respeito a territórios sem governo próprio, como consagrados na Carta das Nações Unidas, tornou o princípio da autodeterminação aplicável a todos eles”,<sup>103</sup> (CIJ, 1971, parágrafo 52), argumento reiterado na opinião consultiva *Sahara Ocidental* (CIJ, 1973, parágrafo 54). Nesta última opinião consultiva, foi considerado que a resolução 1514 (XV), de 1960, “fornece a base do processo de descolonização” e “é complementada em alguns aspectos” pela resolução 1541 (XV),<sup>104</sup> (Ibid., parágrafo 57), além de se mencionada também a resolução 2625 (XXV), de 1970 (Ibid., parágrafo 59).

É a partir desses documentos que se têm as principais normas do direito à autodeterminação dos povos colonizados. Seu conteúdo essencial pode ser sistematizado em cinco pontos, conforme sugerido por Cassese (1995, p. 72-73).

O primeiro desses pontos diz respeito ao direito à autodeterminação que todos os povos colonizados têm. Remete diretamente ao parágrafo segundo da resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral: “Todos os povos têm o direito à autodeterminação; em virtude deste direito, determinam livremente sua condição política e perseguem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.”<sup>105</sup> Na opinião consultiva *Sahara Ocidental*, a Corte Internacional de Justiça (1973, parágrafo 55) considerou que a definição exposta neste dispositivo “confirma e enfatiza que a aplicação do direito da autodeterminação exige uma expressão livre e genuína da vontade dos povos em questão.”<sup>106</sup>

Em segundo lugar, este direito diz respeito somente à autodeterminação “externa”, o que equivale ao reconhecimento de que o povo que habita determinado território tem o direito de escolher seu status internacional. As resoluções da Assembleia Geral não mencionam diretamente um direito à autodeterminação de caráter “interno” nas situações de colonização. Mas, apesar de Cassese não fazer referência a ela, a ênfase na autodeterminação “externa” é explícita nos parágrafos 3º, 4º e 5º da resolução 1514 (XV), que dizem respeito aos casos que envolvem processo de “independência”. O parágrafo 4º desse documento dispõe que

---

<sup>103</sup> “the subsequent development of international law in regard to non-self-governing territories as enshrined in the Charter of the United Nations made the principle of self-determination applicable to all of them.” (*tradução livre*).

<sup>104</sup> “57. General Assembly resolution 1514 (XV) provided the basis for the process of decolonization which has resulted since 1960 in the creation of many States which are today Members of the United Nations. It is complemented in certain of its aspects by General Assembly resolution 1541 (XV), which has been invoked in the present proceedings.” (*tradução livre*).

<sup>105</sup> “All the peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.” (*tradução livre*).

<sup>106</sup> “The above provisions, in particular paragraph 2, thus confirm and emphasize that the application of the right of self-determination requires a free and genuine expression of the will of the peoples concerned.” (*tradução livre*).

quaisquer medidas militares ou armadas contra “povos dependentes” devem cessar, a fim de que eles possam exercer um “direito de independência completa”.<sup>107</sup>

De acordo com o terceiro ponto, o titular desse direito é o *povo em sua totalidade*: mesmo que a população de um território seja constituída de diversos grupos étnicos, estes não têm a prerrogativa de escolher seu status internacional de uma forma distinta. Conforme disposto no parágrafo sexto da resolução 1514 (XV), “qualquer tentativa visando à interrupção parcial ou total da unidade nacional e da integridade territorial de um país é incompatível com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.”<sup>108</sup> Essa ideia é reiterada pelo parágrafo sétimo do quinto princípio da resolução 2625 (XXV).<sup>109</sup> Assim, o princípio da integridade territorial, conforme mencionado no art. 2(4) da Carta, aplica-se em conjunto com um direito à autodeterminação, o que não representa uma fórmula de fácil solução, dados os problemas de demarcação de fronteiras no processo de descolonização.

Os procedimentos deste direito são descritos por Cassese no quarto ponto. Os possíveis resultados finais para os colonizados seriam: (i) a independência e a formação de um novo Estado soberano, (ii) a associação com outro Estado já existente, ou ainda (iii) a integração com um Estado independente. Tais opções estão dispostas no Princípio VI da resolução 1541 (XV). No primeiro caso, não se estabelece a necessidade de plebiscito ou referendo. Nos dois últimos, a resolução 1541 (XV) exigia que a associação ou integração com outro Estado “devesse ser o resultado de uma escolha livre e voluntária dos povos do território em questão, expresso através de um processo informativo e democrático.”<sup>110</sup>

A questão processual e a exigência de meios específicos foram mais detalhadas na opinião consultiva *Sahara Ocidental* (1973, parágrafo 59):

A validade do princípio da autodeterminação, definido como a necessidade de considerar a vontade livremente expressa dos povos, não é afetada pelo fato de que em certos casos a Assembleia Geral tem dispensado a exigência de consultar os habitantes de um dado território. Essas instâncias foram baseadas ou na consideração de que uma determinada população não constitui um “povo” que tem direito à autodeterminação, ou na convicção de que uma consulta foi totalmente desnecessária, tendo em vista circunstâncias especiais.<sup>111</sup>

<sup>107</sup> “4. All armed action or repressive measures of all kinds directed against dependent peoples shall cease in order to enable them to exercise peacefully and freely their right to complete independence, and that the integrity of their national territory shall be respected;” (*tradução livre*).

<sup>108</sup> “Any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations.” (*tradução livre*).

<sup>109</sup> “Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.” (*tradução livre*).

<sup>110</sup> “should be the result of a free and voluntary choice by the peoples of the territory concerned expressed through informed and democratic processes.” (*tradução livre*).

<sup>111</sup> “The validity of the principle of self-determination, defined as the need to pay regard to the freely expressed will of peoples, is not affected by the fact that in certain cases the general assembly has dispensed with the

A Corte dá margem à interpretação de que a consulta aos habitantes de um território não é condição *sine qua non* para a autodeterminação, pois há casos em que não se identifica quem constitui um “povo”, ou então que tal consulta é desnecessária por haver “circunstâncias especiais”. Nenhuma dessas duas situações foi mais elaborada, no entanto. De qualquer forma, a interpretação da Corte é menos restrita do que a que propõe Cassese quanto à aplicação processual da autodeterminação.

Por fim, uma vez exercido o direito de autodeterminação externa, o direito de autodeterminação expira. Conforme disposto no sexto parágrafo do quinto princípio:

O território de uma colônia ou outro território sem governo próprio tem, nos termos da Carta, um status separado e distinto do território do Estado que o administra; e tal status separado e distinto sob a Carta deve existir até que o povo da colônia ou do território sem governo próprio exerça seu direito de autodeterminação de acordo com a Carta, e, particularmente, com seus propósitos e princípios.<sup>112</sup>

Assim como descrito no terceiro ponto, a noção de integridade territorial é novamente aludida e limita-se em função dela a aplicação da autodeterminação, buscando evitar que Estados coloniais compostos por diversas etnias, por exemplo, fragmentem-se por completo. Todavia, essa questão não é consensual e há prática estatal em sentido contrário. Mesmo após a descolonização britânica, os habitantes do Paquistão Oriental escolheram sua independência e criaram um novo Estado em 1971, o Bangladesh. Cingapura se tornou independente do Reino Unido em 1963, ano em que passou a fazer parte da Malásia. Dois anos depois, em 1965, tornava-se independente.

O art. 1º, comum aos dois Pactos internacionais de direitos humanos de 1966, também se refere ao direito à autodeterminação “externa” de povos colonizados ou de um território sem governo próprio, ainda que não seja tão detalhado como as resoluções apresentadas anteriormente. No seu parágrafo terceiro é disposto:

Os Estados-partes no presente Pacto, inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não autônomos e territórios sob tutela, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.

A linguagem do dispositivo desloca a autodeterminação enquanto direito dos povos como uma responsabilidade, um dever, dos Estados que administram territórios coloniais ou

---

requirement of consulting the inhabitants of a given territory. Those instances were based either on the consideration that a certain population did not constitute a ‘people’ entitled to self-determination or on the conviction that a consultation was totally unnecessary, in view of special circumstances.” (*tradução livre*).

<sup>112</sup> “The territory of a colony or other Non-Self-Governing Territory has, under the Charter, a status separate and distinct from the territory of the State administering it; and such separate and distinct status under the Charter shall exist until the people of the colony or Non-Self-Governing Territory have exercised their right of self-determination in accordance with the Charter, and particularly its purposes and principles.” (*tradução livre*).



tutelados. A redação original do dispositivo dizia respeito somente a Estados que tinham responsabilidade sobre territórios coloniais ou tutelados, mas foi reescrita para estender essa obrigação a qualquer Estado membro dos tratados, ainda que mantida a referência aos primeiros (JAYAWICKRAMA, 2002, p. 236). De acordo com o comentário do Comitê de Direitos Humanos da ONU (1984), esse dispositivo impõe os Estados-partes não somente com seus próprios povos, mas *vis-à-vis* todos os povos. Ainda segundo este comentário, os partícipes dos tratados devem tomar “ações positivas” para facilitar a realização de e respeitar o direito dos povos à autodeterminação e devem, ao mesmo tempo, respeitar outras obrigações da Carta, como a de não interferência em assuntos domésticos de outros Estados. Esta última parte do comentário, referência ao art. 2(7) da Carta das Nações Unidas, restringe muito a primeira obrigação (COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS, 1984, s/p).

### 3.5.2 Autodeterminação dos povos sujeitos à dominação ou ocupação estrangeira

O segundo caso de autodeterminação “externa” diz respeito a povos que sofrem dominação ou ocupação estrangeira. Esse direito é implicitamente mencionado na resolução 1514 (XV) de 1960. No art. 1(1) comum aos Pactos de 1966, há referência a que, em virtude deste direito, os povos “determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.” Em outras palavras, o artigo que consagra a autodeterminação como direito requer que os Estados não adotem medidas que possam privar um povo do seu direito de autodeterminação, tais como a invasão ou ocupação de um território. Nesses termos, a autodeterminação tem sentido de um direito “contínuo”, de liberdade da interferência externa. Reforça o disposto no art. 2(4) da Carta das Nações Unidas, sobre não intervenção e integridade territorial.

A questão é ainda mais detalhada na resolução 2625 (XXV):

Todo Estado tem o dever de promover, através de ações conjuntas e separadas, a realização do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, em conformidade com as disposições da Carta, e de prestar assistência às Nações Unidas na realização das responsabilidades que lhe foram confiadas pela Carta sobre a aplicação do princípio, a fim de:

- (a) promover relações de amizade e de cooperação entre os Estados; e,
- (b) trazer um rápido fim ao colonialismo, tendo em conta a vontade livremente expressa dos povos em questão;

e tendo em conta que *a sujeição dos povos à subjugação, dominação e exploração estrangeira constitui uma violação do princípio*, assim como uma negação dos direitos humanos fundamentais, e é contrário à Carta.<sup>113</sup> (*ênfase adicionada*).

<sup>113</sup> “Every State has the duty to promote, through joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self-determination of peoples, in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementation of the principle, in order:

Dessa forma, em situações de “sujeição dos povos à subjugação, dominação e exploração estrangeira” o direito da autodeterminação poderia ser invocado, o que ampliava consideravelmente seu âmbito de aplicação, antes restrito aos povos coloniais. Apesar das resistências iniciais ao alargamento da noção de autodeterminação para além do contexto colonial, esse entendimento ganhou força e foi gradualmente reconhecido pelos Estados. Na interpretação brasileira, por exemplo, “o exercício do direito de autodeterminação é, no nosso entender, um conceito amplo que transcende as questões do colonialismo. É um direito que todos os povos deveriam ser capazes de exercer” (CANÇADO TRINDADE, 1984, p. 92-9).

O sentido dos termos “subjugação”, “dominação” e “exploração” estrangeira não foi determinado na resolução da Assembleia Geral em apreço, e suas especificidades e diferenças não puderam ser identificadas com precisão. Um possível caminho é verificar a prática estatal e das Nações Unidas, como feito por Cassese (1995), que considerou vários casos e resoluções da ONU, como a ocupação dos territórios palestinos por Israel, a situação do Timor Leste frente a Indonésia, a invasão soviética da Hungria, a invasão chinesa no Tibet, a ocupação turca no Chipre, dentre outros. Da análise desse material, o internacionalista italiano (1995, p. 99) conclui, então, que “‘subjugação, dominação e exploração estrangeira’ dizem respeito àquelas situações em que uma potência domina o povo de um território estrangeiro com o recurso da força”, ou seja, quando há uma invasão ou ocupação militar de um território estrangeiro.

### 3.5.3 Autodeterminação econômica

A autodeterminação econômica pode ser entendida como um corolário das regras gerais relativas à matéria.<sup>114</sup> Foi proposta no contexto do processo de descolonização afro-asiático, em que, além de garantir sua independência política formal, os recém-membros da “comunidade internacional” pretendiam assegurar seus meios de desenvolvimento social e econômico. De acordo com o art. 1(2) comum aos Pactos de 1966:

Art. 1(2). Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da

---

(a) To promote friendly relations and co-operation among States; and

(b) To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned;

and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a violation of the principle, as well as a denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.”

<sup>114</sup> Para outra perspectiva sobre a questão ver: OLOKA-ONYANGO, J. Heretical Reflections on the Right to Self-Determination: Prospects and Problems for a Democratic Global Future in the New Millennium. **American University International Law Review**, vol. 15, n. 1, pp. 151-208, 1999.

cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo e do Direito Internacional. Em caso algum poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência.

Por este dispositivo, um povo tem o direito de controlar livremente as riquezas e os recursos naturais do seu território. Tal controle pode ser designado a uma autoridade governamental, que deve usar tais riquezas e recursos em prol do povo. Uma grande limitação foi inserida pela insistência dos Estados ocidentais: deve-se respeitar as “obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional”, ou seja, acordos e normas relativas a investimentos estrangeiros devem ser considerados. Com a inclusão desse limite os Estados ocidentais pretendiam garantir compensações em casos de expropriação e nacionalização, além de desencorajar Estados em desenvolvimento a abandonar programas de investimentos estrangeiros em nome da autodeterminação econômica (CASSESE, 1995, p. 56). A última frase do dispositivo parece, no entanto, aventar outra possibilidade: em situações de emergência, quando há o risco de um povo ser privado dos seus meios de subsistência, o pagamento de compensações ou indenizações não pode privá-lo de buscar meios de subsistir.

Com o particular interesse dos Estados agora independentes no desenvolvimento dessa questão, a Assembleia Geral continuou sendo o espaço onde debates eram travados e resoluções adotadas acerca dela. Alguns documentos e um grupo de estudo foram estabelecidos, no intuito de reforçar o vínculo entre a autodeterminação e riquezas e recursos naturais.<sup>115</sup> Em 1962 foi adotada a resolução 1803 (XVII), que continha a Declaração sobre a Soberania Permanente sobre Recursos Naturais. A expressão “soberania permanente” em relação a riquezas e recursos naturais já tinha sido proposta por ocasião das discussões sobre o art. 1(2) comum aos Pactos de 1966, mas acabou descartada porque não se considerava naquele momento que esse era um conceito factível, uma vez que qualquer Estado poderia limitar sua própria soberania se assim o desejasse (JAYAWICKRAMA, 2002, p. 234). No documento, considera-se que o direito dos povos e das nações de ter soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais deve ser exercido no interesse do desenvolvimento nacional e do bem-estar do povo em questão.<sup>116</sup>

Se se entende o direito de autodeterminação econômica como uma consequência natural do direito da autodeterminação política (afinal, se um povo é capaz de escolher quem irá governá-lo, identificará as autoridades que administrarão seus recursos e riquezas

---

<sup>115</sup> Por exemplo: resolução 1314 (XIII), de 12 de dezembro de 1958 e resolução 1515 (XV), de 15 de dezembro de 1960.

<sup>116</sup> “1. The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned.” (Parágrafo 1º, resolução 1803 (XVII), 14 de dezembro de 1962).

naturais), então as normas do segundo restringem o primeiro. Talvez por assim considerar, muitos autores que escreveram tratados gerais sobre a autodeterminação não abordaram a autodeterminação econômica de forma específica (dentre outros: THÜRER e BURRI, 2012; RAÍČ, 2002; MUSGRAVE, 2000; WELLER, 2008). Enfim, se esse raciocínio estiver correto, então a autodeterminação econômica diz respeito àqueles povos sujeitos ao domínio colonial ou ocupação estrangeira, e, nesse caso, tais povos teriam o direito de dispor livremente de seus recursos e suas riquezas naturais.

### 3.6 Autodeterminação “interna”

As controvérsias relativas ao caráter “interno” da autodeterminação talvez sejam maiores do que as da sua contraparte “externa”. Não há muitos documentos relativos ao tema e suas especificidades não se resolvem através de uma prática estatal coerente e constante. Os comentadores divergem quanto ao ponto de partida e demais questões essenciais,<sup>117</sup> enquanto outros, como Franck (1992b), advogam uma ampla extensão interpretativa. Sua importância foi reconhecida pela Suprema Corte canadense (1998, p. 437-8), ao considerar que a autodeterminação “é normalmente realizada através da autodeterminação interna – a busca de um povo pelo seu desenvolvimento cultural, social, econômico e político no âmbito de um Estado existente.”<sup>118</sup>

De acordo com o art. 1(1) comum aos Pactos de 1966, os povos, em virtude do direito à autodeterminação, “asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.” O dispositivo não faz referência a um “povo” específico, não se restringe a territórios colonizados ou tutelados, como faz o parágrafo terceiro. Todos os povos teriam, assim, o direito à autodeterminação.

Em seu comentário sobre os Pactos, o Comitê de Direitos Humanos (1984) considerou que esse direito é “uma condição essencial para a observação e garantia efetiva de direitos humanos individuais.”<sup>119</sup> De acordo com a linguagem dos direitos humanos, há uma

---

<sup>117</sup> Higgins (1994, p. 118), por exemplo, discorda da análise de Cassese (1995, pp. 101-140) de analisar a autodeterminação “interna” a partir da resolução 2625 (XXV) de 1970, que restringiria a questão a povos que vivem em regimes racistas – uma interpretação enviesada na percepção de que a autodeterminação se resume a independência, no entendimento da autora. Essa interpretação do aspecto interno vinculado à ideia de independência aparece com mais clareza na exposição de Hannum (1996, p. 48): “The internal aspect of self-determination means that states and their peoples have the right to independence from foreign domination.”

<sup>118</sup> “The Canadian Supreme Court has noted that self-determination ‘is normally fulfilled through *internal* self-determination – a people’s pursuit of its political, economic, social and cultural development within the framework of an existing state.’ (tradução livre).”

<sup>119</sup> “an essential condition for the effective guarantee and observance of individual human rights.” (tradução livre).

conotação de direito individual e, ao mesmo tempo, coletivo: afinal, o mesmo artigo sobre a matéria está presente nos dois Pactos internacionais de 1966. Um exemplo que pode elucidar essa característica da autodeterminação seriam as formas de participação política em democracias liberais: o ato de votar em um referendo sobre determinada questão é praticado por cada indivíduo, ainda que a escolha final seja um resultado coletivo. Contudo, na prática, o Comitê de Direitos Humanos tem entendido que os procedimentos de petição devem ser individuais. O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (1996) também ressaltou a questão como um “direito de cada cidadão de fazer parte da condução dos negócios públicos em qualquer nível.”<sup>120</sup>

A interpretação mais comum do artigo 1(1) é que a autodeterminação “interna” é um direito “em curso”, ou “contínuo” (e.g., RAIČ, 2002, p. 234; HIGGINS, 1994, p. 120; JAYAWICKRAMA, 2002, p. 231), ou seja, não se esgota em um momento específico, como na independência, após a colonização. Colocam-se nesse caso questões que dizem respeito ao seu conteúdo e forma específicos. Em seu comentário, o Comitê de Direitos Humanos (1984) menciona que a simples referência a leis eleitorais é insuficiente e insta os Estados-parte a submeter descrições dos processos político e constitucional que atestem que, na prática, eles permitem o exercício desse direito. Para Higgins (1994, p. 120), que fez parte do Comitê onusiano de 1985 a 1995, o exame periódico deste órgão entende autodeterminação como uma forma contínua de “livre escolha” dos povos em relação ao seu sistema de governo, a fim de determinar seu desenvolvimento econômico, social e cultural, o que seria virtualmente impossível de alcançar em um sistema unipartidário. Em sua opinião, mesmo sistemas de um único partido que permitem democracia participativa estariam predeterminados, e o alcance das escolhas políticas, econômicas e sociais seria limitado (HIGGINS, 1994, p. 120).

Higgins (1994) oferece outra explicação do seu entendimento, a qual elucidada ainda mais o caráter interno da autodeterminação. No Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) está previsto, no art. 25, o direito de participação política, de votar e ser eleito e de acesso às funções públicas. Não residiria aqui a noção de livre escolha do sistema de governo? Como sustentar a explicação oferecida pela autora do art. 1º frente o art. 25? Para ela (1994, p. 120-121), o art. 25 diz respeito aos *detalhes* de *como* a livre escolha, referida no art. 1º, será realizada (e aqui ela cita eleições periódicas baseadas no sufrágio universal). Os dois dispositivos teriam, assim, caráter complementar.

---

<sup>120</sup> “(...) right of every citizen to take part in the conduct of public affairs at any level.” (*tradução livre*).

Alguns autores apresentaram interpretações interessantes a partir da análise do aspecto “interno” da autodeterminação. Na opinião de Franck (1992b, p. 46), a autodeterminação interna oferece um quadro geral para se considerar os princípios relacionados com a governança democrática. Em sua visão, ela seria um direito incipiente no direito internacional e pode ser entendida como sinônimo de eleições multipartidárias regulares, livres e justas. Em artigo cujo título remete ao trabalho de Dworkin, *The Right to be Taken Seriously: Self-Determination in International Law*, Klabbers (2006) apresenta um entendimento que se aproxima, em certos aspectos, do entendimento de Franck (1992b), ainda que o autor não se arrisque tanto ao defender um emergente direito de governança democrática. Klabbers (2006, p. 189) sustenta que o atual direito à autodeterminação, à diferença do colonial, é mais bem entendido como um direito *processual*: as pessoas “têm o direito de ver a sua posição levada em conta sempre que o seu futuro está sendo decidido.”<sup>121</sup> Em seu entendimento, a noção de autodeterminação pós-colonial, consubstanciada em decisões judiciais internacionais, não necessariamente significa um direito de secessão, ou mesmo de autonomia ou autogoverno, mas sim um “direito de ser ouvido.”

Em suma, a explicação mais convincente sobre o aspecto “interno” da autodeterminação relaciona-se com as livres escolhas para se determinar um *meio*, um *governo*, capaz de atender aos anseios de desenvolvimento econômico, social e cultural de um povo. De fato, não se pode afirmar que há consenso em relação aos *procedimentos* e às *formas* pelas quais a autodeterminação pode ser contemplada internamente, ainda que haja indicações de que um bom caminho seria pela participação democrática direta. De qualquer forma, a interpretação de que a autodeterminação “interna” pode ser contemplada *processualmente*, ou que a substância é contemplada em seu processo, é reafirmada na sua característica de direito “em curso/contínuo”.

### 3.7 A difícil categoria de “povos”

Não há consenso no direito internacional sobre uma definição de “povos”<sup>122</sup>, e é justamente essa a categoria que os internacionalistas identificam como a titular do direito da

---

<sup>121</sup> “(...) entities have a right to see their position taken into account whenever their futures are being decided”. (*tradução livre*).

<sup>122</sup> Ainda que grande parte da doutrina tradicional sobre direito internacional público geral não incorpore a categoria de “povos” na seção “sujeitos de direito internacional”, alguns autores como Shaw (2008, p. 205-207) descrevem dentro da narrativa sobre o Estado enquanto sujeito a questão da autodeterminação como critério para a qualidade estatal. Esta tradição (que parece ser mais forte na doutrina britânica) incorpora o tema da autodeterminação dentro da demonstração da necessidade de estabilidade e efetividade do governo

autodeterminação. Na formulação do direito à autodeterminação na época colonial, tal categoria referia os povos dos territórios tutelados e dos territórios sem governo próprio, não havendo grande dissenso dos internacionalistas quanto a isso. É após a descolonização que o debate sobre a categoria “povos” ganha força, principalmente devido à inclusão do direito à autodeterminação no rol dos direitos humanos.

O direito à autodeterminação pode ser considerado como um direito humano desde as resoluções da Assembleia Geral da ONU da década de 1960. A Ata Final de Helsinki e a Carta Africana também o incluem em seus dispositivos. Duas são as possibilidades de interpretação dessa categoria: ou ela refere toda a população de um Estado ou refere grupos distintos segundo algum critério.

Kelsen dá indícios de que interpreta o termo “povos” no sentido de *todos* os povos de um dado território. Para o jurista (2000, p. 52), se este termo, expresso no art. 1(2) da Carta, tiver o mesmo significado de “nação” no Preâmbulo, então “autodeterminação dos povos naquele dispositivo só poderá significar soberania dos Estados.” Higgins desenvolve essa interpretação. Para a ex-presidente da Corte Internacional de Justiça, um “povo” inclui as minorias que formam a população de um Estado. Este é o sentido que os instrumentos de direitos humanos conferem ao tema, na visão da internacionalista, o que resulta no entendimento de que o titular do direito da autodeterminação são todos os povos, e não as minorias, as quais, separadamente, não se beneficiam, portanto, desse direito. Para Higgins (1994, p. 124), isso não significa que as minorias estejam desprotegidas ou mesmo que as linhas fronteiriças dos Estados sejam eternas: as minorias devem ser protegidas pelas normas de direitos humanos,<sup>123</sup> mesmo que não haja proibição ou permissão de secessão no direito internacional.<sup>124</sup>

Na análise do caso da secessão de Quebec, arguido na Suprema Corte do Canadá, uma comissão de internacionalistas fez uma extensa pesquisa sobre a autodeterminação e a

---

(LAUTERPACHT, 1948, p. 28), assim como de um critério de nível mínimo de exercício da autoridade (CRAWFORD, 2007, p. 107). Poucas são as obras que discutem a questão.

<sup>123</sup> Se se concorda com Higgins (1994), o art. 27 do Pacto de Direitos Civis e Políticos é o ponto de partida na proteção de uma minoria e não o art. 1º, que se refere a autodeterminação (“Art. 27. Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua”).

<sup>124</sup> Sobre a secessão, alguns comentaristas consagrados também concluíram que o direito internacional não versa precisamente sobre a existência de um “direito à secessão”, assim como não o proíbe (LAUTERPACHT, 1948, p. 409; e, OPPENHEIM, 1992, p. 161-162). Há controvérsias se esta é ou não a leitura adequada do recente parecer da CIJ sobre Kosovo (CIJ, 2010, p. 122). Outros autores ainda não concordam com esse posicionamento, e.g., “sem um direito à secessão, não há direito de um povo à autodeterminação” (MURSWIEK, 1993, p. 21). Mesmo que uma rebelião que esteja tentando derrubar um governo seja contrária à lei interna do país em questão, não há violação a nenhuma regra do direito internacional apenas nesse fato (OPPENHEIM, 1992, p. 49).

secessão, analisando, conseqüentemente, a definição de “povos”. Para Franck, Higgins, Pellet, Shaw e Tomuschat (2001), o sentido do termo “povos” é dependente do contexto; e, em relação à sua equivalência à secessão, os povos que tinham esse direito eram exclusivamente aqueles sob jugo colonial.

A Suprema Corte do Canadá concluiu que uma definição de “povos” continua incerta. Afirmou, todavia, que “um povo pode incluir somente uma porção de uma população de um Estado existente”, (SUPREMA CORTE DO CANADÁ, 1998, p. 123-124) distanciando-se, assim, da argumentação de Higgins. Para a Corte, os documentos de direito internacional relativos à autodeterminação fazem referências simultâneas a “nação” e a “Estado”, e sua justaposição indicaria que “um povo” não significa, necessariamente, a população inteira de um Estado. O tribunal não reputa necessário discorrer se o povo do Quebec se enquadraria ou não na categoria de “povos” para o direito internacional.<sup>125</sup>

### **3.8 A autodeterminação dos povos na fragmentação da ex-Iugoslávia**

#### *3.8.1 O Comitê de Arbitragem Badinter*

É possível identificar os principais argumentos da posição dos países ocidentais sobre Kosovo até antes da intervenção armada em 1999 a partir do *Comitê de Arbitragem Badinter*. Em agosto de 1991, o Conselho de Ministros da Comunidade Econômica Europeia instituiu uma comissão de arbitragem encarregada de fornecer opiniões jurídicas que pudessem subsidiar os trabalhos de uma conferência de paz sobre a Iugoslávia. O francês Robert Badinter presidiu esse comitê composto por mais quatro juristas europeus.<sup>126</sup> O Comitê de Arbitragem Badinter, como ficou conhecido, publicou dez documentos (*apud* PELLET, 1992, p. 182-185; *apud* TÜRK, 1993, p. 72-91): o primeiro, o oitavo e o nono sobre questões gerais da dissolução da República Socialista Federativa da Iugoslávia, o segundo sobre a autodeterminação dos povos, o terceiro sobre fronteiras, e os restantes sobre as situações específicas de cada uma das seis repúblicas.

A opinião nº 2 (*apud* PELLET, 1992) se refere diretamente ao “direito à autodeterminação”, mas as outras tocam em questões correlatas. De forma geral, o comitê

<sup>125</sup> Conclusão distinta chegou Cançado Trindade, em um parecer sobre a situação do Timor Leste. O internacionalista brasileiro defende a necessidade de identificação do povo timorense como detentor legítimo do direito de autodeterminação (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 744).

<sup>126</sup> Além de Robert Badinter (França), os outros membros do Comitê eram: Roman Herzog (Alemanha), Aldo Corasaniti (Itália), Francisco Tomás y Valiente (Espanha), Irene Petry (Bélgica).



considerou que a RSFI estava em processo de *dissolução* – e não de secessão, como advogava a República da Sérvia. Essa questão crucial antecedia as outras, pois não considerava a República da Sérvia como o Estado sucessor da República Socialista Federal da Iugoslávia, e uma nova associação de Estados dependeria da vontade expressa destes. Fazendo referência ao caso da *Frontier Dispute (Burkina Faso v. Republic of Mali)* da Corte Internacional de Justiça (1986) e à constituição da RSFI, o comitê considerou que o princípio do *uti possidetis* seria aplicável, que as fronteiras anteriores deveriam ser respeitadas e só poderiam ser alteradas mediante consentimento. Nas opiniões relativas a cada uma das repúblicas (*apud* TÜRK, 1993), o Comitê Badinter considerou se houveram consultas às populações locais, na forma de plebiscitos ou outros, e se essas repúblicas conferiam proteção às minorias dentro dos seus territórios.

A República da Sérvia foi quem formulou a questão posta para o comitê sobre a autodeterminação. Preocupada com as minorias sérvias existentes na Croácia e na Bósnia e Herzegovina, perguntou se aquelas teriam direito à autodeterminação. A primeira consideração do comitê foi: “em quaisquer circunstâncias, o direito à autodeterminação não deve envolver mudanças nas fronteiras existentes à época de independência (*uti possidetis juris*), exceto se os Estados envolvidos acordarem em contrário.”<sup>127</sup> Ou seja, para o comitê, a vertente “externa” da autodeterminação, a que permite a secessão e independência de povos, se manifestaria uma única vez, na formação do novo Estado. Não há abertura para a autodeterminação “remediadora” (*vide item 3.9*). Em seguida, o comitê considerou a questão sob o ponto de vista das minorias: “onde há um ou mais grupos dentro de um Estado constituindo uma ou mais comunidade étnica, religiosa ou linguística, eles têm o direito de reconhecimento de sua identidade de acordo com o direito internacional.”<sup>128</sup> Mencionando os Pactos internacionais de 1966, os juristas do Comitê Badinter consideraram o direito à autodeterminação como um direito dos indivíduos, inclusive de determinar sua própria nacionalidade ao poder escolher a qual comunidade pertencer.

Várias conclusões do comitê foram recebidas com críticas por juristas que estudam a autodeterminação. Pomerance (1998-1999, p. 50-57) listou algumas: (i) diferentemente do exposto pelo comitê, não há consenso sobre vários aspectos do princípio do *uti possidetis*, (ii) principalmente se ele é aplicável nas fronteiras administrativas internas, (iii) e a forma pela

---

<sup>127</sup> “The Committee considers that, whatever the circumstances, the right to self-determination must not involve changes to existing frontiers at the time of independence (*uti possidetis juris*) except where the states concerned agree otherwise.” (*tradução livre*).

<sup>128</sup> “Where there are one or more groups within a state constituting one or more ethnic, religious or language communities, they have the right to recognition of their identity under international law.” (*tradução livre*).

qual a referência a ele no caso *Disputa Fronteiriça* da Corte Internacional de Justiça; e, ademais, é controverso afirmar, como feito pelo comitê que (iv) os direitos de minoria são uma norma peremptória do direito internacional, e que (iv) o direito à autodeterminação mencionado nos Pactos de 1966 é um direito individual. Tais ressalvas técnicas parecem sugerir que as conclusões do comitê têm mais um caráter de adequação da situação a interesses políticos do que determinações jurídicas.

Kosovo não é mencionado em nenhuma das opiniões do Comitê Badinter, assim como não vai ser posteriormente nos acordos de Dayton. Justamente por isso os clamores daqueles que reivindicavam independência na região foram frustrados. Por não ser considerada uma república *per se*, mas sim pertencente à República da Sérvia, Kosovo (assim como Vojvodina) não poderia almejar independência, afinal, no esquema proposto pelo comitê: (i) apenas as seis repúblicas iugoslavas tinham essa prerrogativa (Bósnia e Herzegovina, Croácia, Eslovênia, Macedônia, Montenegro e Sérvia), (ii) as fronteiras anteriores tinham que ser respeitadas e não haveria possibilidade de secessão posterior à fragmentação, e (iii) o desrespeito aos direitos das minorias não incluía a possibilidade de independência. Aos kosovares restava a proteção enquanto minoria dentro da Sérvia. E, provavelmente o arranjo político que mais se aproximava disso era a constituição iugoslava de 1974.

Essa leitura da aplicação da autodeterminação aos kosovares, significando proteção de direitos de minorias (mas sem possibilidade de secessão) em conjunto com a integridade territorial da Sérvia foi a posição dos Estados ocidentais em relação a Kosovo. Se fosse diferente, a fórmula que sustentou a formação da Croácia e da Bósnia e Herzegovina também estaria ameaçada. A situação dos kosovar-albaneses poderia ser comparada à dos bósnios-sérvios da República Srpska na Bósnia e Herzegovina, e a inclusão desses era essencial no arranjo do acordo de Dayton, que pôs fim à guerra da Bósnia e Herzegovina.

### **3.9 Rumo à autodeterminação “remediadora”?**

As leituras tradicionais da vertente externa da autodeterminação que tendem a equipará-la à independência, geralmente são restritas às situações acima mencionadas. Com a recente proeminência de teses de direitos humanos e a influência destas nos variados ramos do direito internacional, ganha força uma proposta que inclui a vertente interna da autodeterminação dentro do rol de possibilidades de autodeterminação enquanto independência, a *autodeterminação “remediadora”* (em inglês, *remedial self-determination*). Em sua essência, a autodeterminação remediadora prevê que a possibilidade de secessão de

um território quando a população que o habita é alvo de uma política sistemática e constante de repressão e violação de direitos humanos. Em outras palavras, prevê-se a secessão naqueles casos em que “o povo em questão só pode sobreviver como um grupo independentemente da maioria do Estado onde reside”<sup>129</sup> (RAIČ, 2002, p. 372). A premissa que norteia sua proposta pressupõe que a versão clássica de autodeterminação, “concebida restritamente no contexto colonial não pode contribuir para a resolução dos atuais e contínuos conflitos de autodeterminação ao redor do mundo” (WELLER, 2008, p. 09).

Essa hipótese foi levantada pela primeira vez no referido *caso das ilhas Åland*:

Do ponto de vista dos direitos nacional e internacional, a formação, transformação e desmembramento de Estados como resultado de revoluções e guerras criam situações de fato que, em grande medida, não podem ser satisfeitas através da aplicação das regras normais de direito positivo. (...) Em tais circunstâncias, o princípio da autodeterminação dos povos pode ter um papel. Novas aspirações de certos grupos de uma nação, que por vezes são baseados em tradições antigas ou em uma língua e civilização comum, podem vir à tona e produzir efeitos que devem ser levados em consideração, no interesse da paz interna e externa das nações (COMITÉ INTERNACIONAL DE JURISTAS, 1920, p. 06).<sup>130</sup>

De acordo com a Comissão de Juristas, o direito à autodeterminação não pode ser invocado contra Estados existentes, mas quando as fronteiras de um Estado são contestadas, nos contextos de guerras ou revoluções, a autodeterminação pode ser um parâmetro para um futuro arranjo. Assim, tal interpretação percebe a autodeterminação muito mais como critério político possível na resolução de situações de guerra e revoluções do que como norma jurídica de aplicabilidade geral. Não obstante, uma doutrina que entende a autodeterminação para remediar situações extremas toma a *rationale* acima desenvolvida para propor essa solução em casos da vertente interna da autodeterminação.

Essa doutrina não tem muitos adeptos no decorrer dos processos de descolonização e, mais importante para esta tese, tampouco durante a fragmentação da ex-Iugoslávia. Conforme apontado pelo Comitê Badinter, a vertente interna da autodeterminação não poderia resultar em secessão, apenas na obrigatoriedade de um regime jurídico de proteção de minorias. Conclusões semelhantes eram descritas por estudiosos sobre o tema, até mesmo para aqueles que abertamente pretendem avançar teses “pró-direitos humanos”. Antonio Cassese (1994, p. 328-330), por exemplo, lamenta que o direito internacional seja “cego” às demandas de

<sup>129</sup> “(...) the people in question can only survive as a group independently of the majority of the State in which it currently resides” (*tradução livre*).

<sup>130</sup> “From the point of view of both domestic and international law, the formation, transformation and dismemberment of States as a result of revolutions and wars create situations of fact which, to a large extent, cannot be met by the application of the normal rules of positive law. (...) Under such circumstances, the principle of self-determination of peoples may be called into play. New aspirations of certain sections of a nation, which are sometimes based on old traditions or on a common language and civilisation, may come to the surface and produce effects which must be taken into account in the interests of the internal and external peace of nations” (*tradução livre*).

grupos étnicos, nacionais, linguísticos ou religiosos culturais, reconhece que as normas relativas a autodeterminação são estatocêntricas, mas ele (1994, p. 272) não chega a criticar a posição do Comitê Badinter de entender que não há a possibilidade de secessão em casos de violação da vertente interna da autodeterminação.

A tese da autodeterminação reparadora vai ganhar maior espaço com a decisão da Suprema Corte canadense quando analisa a questão do Quebec. De acordo com os juízes canadenses:

Em resumo, o direito internacional de autodeterminação gera apenas, na melhor das hipóteses, um direito à autodeterminação externa em situações de ex-colônias; onde um povo é oprimido, como, por exemplo, sob ocupação militar estrangeira; ou quando a um grupo definido é negado o acesso significativo ao governo para prosseguir o seu desenvolvimento político, econômico, social e cultural. Em todas as três situações, as pessoas em causa têm direito a um direito à autodeterminação externa, porque lhes foi negada a capacidade de exercer o seu direito interno à autodeterminação (SUPREMA CORTE DO CANADÁ, 1998, parágrafo 138).<sup>131</sup>

A decisão da corte dá uma interpretação mais ampla que a do direito internacional costumeiro. Das três hipóteses que podem acionar o direito da autodeterminação para o egrégio tribunal canadense, a relativa às ex-colônias já encontrava respaldo no direito internacional. O direito costumeiro também avançou na aplicação das regras sobre autodeterminação à opressão de um povo em ocupação militar estrangeira, ainda que haja dissenso sobre alguns aspectos da questão. Entretanto, a terceira possibilidade, colocada de forma hesitante pela própria corte, considera que pode haver secessão “*possivelmente* onde a ‘um povo’ é negado qualquer exercício significativo do seu direito à autodeterminação dentro do Estado do qual faz parte”<sup>132</sup> (*ênfase adicionada*). Na formulação do tribunal canadense, quando a um povo é negado acesso significativo ao governo e é impedido de buscar seus desenvolvimentos político, econômico, cultural e social, ou seja, quando a vertente interna da autodeterminação lhes é negada, haveria a possibilidade de secessão, de autodeterminação externa.

Essa posição encontrou respaldo em cortes internacionais. No caso *Loizidou v. Turkey*, na Corte Europeia de Direitos Humanos, o juiz Wildhaber, seguido pelo juiz Ryssdal, considerou a questão de direitos humanos, democracia e a autodeterminação dos povos. Para eles,

---

<sup>131</sup> “In summary, the international law right to self-determination only generates, at best, a right to external self-determination in situations of former colonies; where a people is oppressed, as for example under foreign military occupation; or where a definable group is denied meaningful access to government to pursue their political, economic, social and cultural development. In all three situations, the people in question are entitled to a right to external self-determination because they have been denied the ability to exert internally their right to self-determination” (*tradução livre*).

<sup>132</sup> “(...) and possibly where ‘a people’ is denied any meaningful exercise of its right to self-determination within the state of which it forms a part.” (*tradução livre*).

Até recentemente na prática internacional, o direito à autodeterminação foi, em termos práticos, idêntico, e de fato restrito a, um direito à descolonização. Nos últimos anos, parece ter emergido um consenso de que os povos podem também exercer o direito de autodeterminação se os seus direitos humanos são consistentemente e flagrantemente violados ou se eles se encontram sem nenhuma representação ou se são massivamente subrepresentados de forma antidemocrática e discriminatória. Se esta descrição é correta, então o direito à autodeterminação é uma ferramenta que pode ser usada para reestabelecer padrões internacionais de direitos humanos e democracia.<sup>133</sup> (WILDHABER, 1996, s/p).

Uma postura menos hesitante foi tomada pelo juiz brasileiro Cançado Trindade (2010, p. 173-176), no seu voto separado na opinião consultiva *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo* na CIJ. Em sua opinião, “o princípio da autodeterminação sobreviveu à descolonização, a fim de encarar hoje novas e violentas manifestações de opressão sistemática dos povos”; é irrelevante se o nome dado a essa doutrina é de “autodeterminação remediadora”, e o que realmente importa é que as pessoas não podem ser alvos de atrocidades e que o princípio da autodeterminação “é aplicável em novas situações de opressão sistemática, subjugação e tirania.”<sup>134</sup>

As posições dos juízes Wildhaber, Ryssdal e Cançado Trindade são interpretações extensivas das normas relativas a autodeterminação dos povos e que pretendem incorporar aquelas aos recentes discursos de prevalência de direitos humanos. Representam pretensões vanguardistas que revelam, ao mesmo tempo, leituras normativas calcadas em uma ótica de direitos humanos, e preferências políticas em se fazer avançar determinadas doutrinas. Todavia, suas leituras dos novos contornos relativos à autodeterminação ainda não compõem a opinião jurídica mais aceita – afinal, seus argumentos constam em opiniões separadas às das decisões principais de ambas as cortes, sendo que nem a corte de Estrasburgo nem a da Haia mencionaram direta ou indiretamente a autodeterminação remediadora em suas decisões. O enquadramento da independência de Kosovo, percebido por muitos como o precedente mais importante de autodeterminação remediadora (e.g., WELLER, 2008, p. 59),<sup>135</sup> não é aceito pela maioria dos outros Estados, e levantou o maior número de Estados se posicionando na CIJ até o momento.

<sup>133</sup> “Until recently in international practice the right to self-determination was in practical terms identical to, and indeed restricted to, a right to decolonisation. In recent years a consensus has seemed to emerge that peoples may also exercise a right to self-determination if their human rights are consistently and flagrantly violated or if they are without representation at all or are massively under-represented in an undemocratic and discriminatory way. If this description is correct, then the right to self-determination is a tool which may be used to re-establish international standards of human rights and democracy.” (*tradução livre*).

<sup>134</sup> “The principle of self-determination has survived decolonization, in order to face nowadays new and violent manifestations of systematic oppression of peoples. (...) It is immaterial whether, in the framework of these new experiments, self-determination is given the qualification of “remedial”, or another qualification. The fact remains that people cannot be targeted for atrocities, cannot live under systematic oppression. The principle of self-determination applies in new situations of systematic oppression, subjugation and tyranny.” (*tradução livre*).

<sup>135</sup> Weller (2008, p. 59) mesmo confessa que era cético quanto à tese da autodeterminação remediadora até o caso de Kosovo.

#### 4 IMAGINAÇÃO, NARRATIVAS HISTÓRICAS CONCORRENTES E O ENVOLVIMENTO INTERNACIONAL EM KOSOVO

É atribuída à Winston Churchill a frase “os Bálcãs produzem mais história do que podem consumir” (MACMILLAN, 2003, p. 112), nas negociações de paz do período entre guerras. Churchill teria feito essa afirmação no contexto do despertar de movimentos nacionais do início do século XX que enchiam a agenda da conferência de organização das relações internacionais após a Primeira Guerra Mundial, impulsionados pela, dentre outros fatores, defesa de Wilson do princípio da autodeterminação dos povos, na mesma conferência. De fato, a geografia dos Bálcãs não comportava a história, ou melhor, as histórias, produzidas pelos seus povos, que concorrem umas com as outras. Do início ao final do século XX, a formação de nações dividiu o palco da península balcânica com guerras cruéis, grandes deslocamentos de população e atrocidades cometidas contra civis.

Nos Bálcãs, como em outros lugares nas primeiras décadas do século XX, as histórias narradas têm público interno e externo, buscam coesão e reconhecimento e tentam convencer audiências sobre a validade de seus projetos políticos, suas versões de construção de comunidades. As dificuldades se impõem quando essas histórias concorrem e colidem entre si, pois a consumação de seus fatos e a execução de seus projetos comunitários tornam-se objeto de disputa e guerra. Sob o contexto dos Bálcãs, a obra *Comunidades Imaginadas* de Benedict Anderson (2008) é reveladora: muitos são os projetos de imaginação e “reimaginação” que vão moldando os grupos sociais nessa região. Muitas são as camadas de identidades forjadas, propostas e arrasadas, como as dos sérvios, por exemplo: já se imaginaram dentro de uma grande comunidade de *eslavos do sul*, se afirmaram unicamente como *sérvios*, participaram de um projeto que os alcunhou de *iugoslavos* com outros povos, tiveram parte de seu povo nomeado de *bósnio-sérvios*, por algum tempo acreditavam acercarse dos *montenegrinos*, voltam a considerar suas características únicas de *sérvios*, e, por fim, há os que são denominados como *kosovar-sérvios*, apesar destes não utilizarem essa designação.

Em seu estudo, Anderson (2008) revela como a construção de noções como *nação* e *nacionalismo* é um fenômeno moderno, fruto de produtos culturais específicos. Em sua concepção (2008, p. 32), a ideia de nação pode ser entendida como “uma *comunidade* politicamente imaginada – e *imaginada* como sendo intrinsecamente *limitada* e, ao mesmo tempo, *soberana*” (*ênfase adicionada*). *Imaginada* porquanto seus membros a compartilham

em uma imagem comum, ainda que não se conheçam pessoalmente ou jamais se conhecerão. Nesse sentido, não existem comunidades “verdadeiras” ou “autênticas”, elas se distinguem por estilos pelos quais são imaginadas. É *limitada* por ser restringida por fronteiras finitas de outras nações – nenhuma delas se percebe como totalizante, com a mesma extensão da humanidade. *Soberana* porque, sendo um conceito moderno, oriundo do Iluminismo e das revoluções liberais, pretendem a garantia e o emblema da liberdade através do Estado soberano. Esse último sentido tem especial significado nessa tese, pois muito do esforço dos sérvios e dos albaneses de Kosovo se imaginarem diz respeito à fragmentação/formação de seus respectivos Estados. Por fim, é *comunidade*, pois a nação é arquitetada com uma profunda camaradagem horizontal – e é a partir dessa fraternidade igual que muitos não só mataram como morreram em seu nome.

#### 4.1 “Dois contos de um território”: imaginação e história no campo de batalha

Um estudo que pretenda investigar o processo histórico das relações entre dois povos pressupõe a identificação desses e o momento do início da relação em apreço. No caso dos sérvios e albaneses, a pergunta *quando* é subordinada à pergunta *quem*, pois há argumentos contrários sobre a origem da descendência dos albaneses e desde quando eles estão em contato com os sérvios. Parece incontestado que, quando povos eslavos do sul chegaram à península balcânica entre os séculos VI e VII, eles encontraram habitantes que poderiam ser descendentes dos ilírios. A questão que se impõe é se os albaneses são ou não descendentes diretos dos ilírios. Essa disputa transcende – e, em vários casos, subordina – as investigações científicas, pois a história auxilia na busca de argumentos para legitimar as reivindicações da presença de um dos povos em determinado território. O território em contenda dos albaneses e dos sérvios é Kosovo.

Em narrativas diretamente concorrentes, a historiografia acadêmica é relegada ao segundo plano em favor de interesses geopolíticos. Estudiosos sérvios e albaneses, além dos seus respectivos simpatizantes, apresentam evidências arqueológicas e historiográficas para tentar comprovar qual povo se estabeleceu primeiro no território que hoje é denominado como Kosovo. Historiadores se dividem quando analisam as linhagens étnicas e a composição de povos como os trácios, os ilírios, os dardânios e, principalmente, se se pode traçar uma descendência direta de qualquer um destes com os albaneses. Teses apropriadas pelos albaneses e kosovar-albaneses apresentam argumentos que vinculam sua etnia diretamente aos ilírios, já estabelecidos desde a Idade do Bronze em uma área geográfica que hoje reúne a

Albânia, Kosovo, o oeste da Macedônia e o sudoeste de Montenegro.<sup>136</sup> Do outro lado, acadêmicos com noções que beneficiam os sérvios refutam tais estudos e clamam que os albaneses são oriundos de uma miscelânea de ilírios com outros habitantes do oeste balcânico que se deu na Idade Média.<sup>137</sup> Na sua narrativa, os sérvios chegaram à região que hoje é o Kosovo no século VI, enquanto os albaneses foram se estabelecendo a partir do final do século XVII e principalmente no século XVIII, quando a região estava sob domínio otomano.

Na narrativa sérvia, cujo nacionalismo é reacendido com a fragmentação da Iugoslávia, a região de Kosovo e Metohija é retratada como o “berço” da identidade sérvia. Um momento muito específico é identificado: a *Batalha do Kosovo* (*Bitka na Kosovu*, em sérvio), de 28 de junho<sup>138</sup> de 1389. A própria palavra “kosovo” (no cirílico, *Kocovo*), que dá o nome ao território, é oriunda da região específica onde a batalha foi travada (município próximo à capital Priština/Prishtinë, denominado “Kosovo Polje”, em sérvio, e “Fushë Kosovë” ou “Fushë Kosova”, em albanês). De origem sérvia portanto, a palavra “Kosovo” deriva do vocábulo “kos”, nome dado ao pássaro melro-preto (*turdus merula*), e significa literalmente “campo do melro-preto”. Neste local, foi identificado o episódio que marca o desmoronamento do império sérvio, que controlou a região por cerca de duzentos e cinquenta anos, e o avanço das tropas turco-otomanas. A palavra *Metohija* deriva do grego *metókhia* (ou *μετόχια*) e pode ser entendida como “estados monásticos”. Nos séculos XIV e XV, importantes igrejas e monastérios ortodoxos na região sudoeste do que hoje é Kosovo foram construídas por abastados proprietários de terra e religiosos sérvios. As duas áreas, que compunham diferentes unidades administrativas otomanas, fundiram-se formalmente em 1945.

Embora vitoriosos na batalha, os turco-otomanos levaram 70 anos para controlar todo o território kosovar. O esforço do príncipe sérvio Lazar Hrebeljanović, morto nas hostilidades

<sup>136</sup> Um exemplo desse debate pode ser observado em diversos artigos acadêmicos que apresentam posições favoráveis aos albaneses ou aos sérvios. Como exemplo do primeiro: HADRI, Ali. L’historiographie yougoslave sur l’Etat illyrien. *Ilíria: Revista arkeologjike*, v. 4, s/n, p. 273-279, 1976; ANAMALI, Skender. Des Illyriens aux Albanais. *Studia albanica*, v. 2, s/n, p. 153-171, 1972; POLLO, Stefanaq; PUTO, Arben (eds.). *Histoire de l’Albanie des origines à nos jours*. Roanne: Horvarth, 1974.

<sup>137</sup> Na defesa dos argumentos sérvios, cf.: GARAŠANIN, Milutin. L’historiographie yougoslave sur l’Etat illyrien (a propos de la communication de Ali Hadri dans Ilíria IV, Tirana, 1976). *Godišnjak*, v. 18, s/n, 1980, pp. 207-210; GARAŠANIN, Milutin. The Stone Age in the Central Balkan Area; \_\_\_\_\_. The Eneolithic period in the Central Balkan Area; \_\_\_\_\_. The Bronze Age in the Central Balkan Area; \_\_\_\_\_. The Early Iron Age in the Central Balkan Area, c. 1000–750 B.C. In: BOARDMAN, John; EDWARDS, I. E. S.; HAMMOND, N. G. L.; SOLLBERGER, E. (eds.). *The Prehistory of the Balkans; and the Middle East and the Aegean world, tenth to eighth centuries B.C.*. Nova York: Cambridge University Press, 1982, p. 75-186, 582-618.

<sup>138</sup> O simbolismo do dia 28 de junho percorre outros eventos. Esse foi o dia que Francisco Ferdinando, herdeiro do Império Austro-Húngaro, escolheu para visitar Sarajevo – dia que foi assassinado por Gavrilo Prinčip, nacionalista sérvio. Foi o dia escolhido para a publicação da constituição de 1921, do Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos. Também foi o dia escolhido por Stalin para anunciar a expulsão do Partido Comunista Iugoslavo do Comintern, em 1948.



assim como o sultão Murad I, e de seus aliados para defender a terra é rememorado como símbolo de unificação, honra, sacrifício à nação e resistência à ocupação estrangeira. A imaginação sobre essa batalha representa um momento altamente emocional na história sérvia e é evocada em mitos e poemas épicos sobre sua história medieval, além de ter dominado a arte e a literatura sérvias ao longo dos séculos (TRBOVICH, 2008, p. 70). Significa, ademais, a defesa do cristianismo contra o islamismo e representou a luta inicial dos sérvios na construção do seu próprio Estado (CALIC, 2000, p. 24).

Os sérvios enfatizam que o território kosovar esteve sob o seu governo do século XII ao século XV, sendo não apenas parte do Reino da Sérvia medieval, do Império da Sérvia e do Despotato da Sérvia, mas, durante certos períodos, era o território que concentrava a nobreza sérvia. De meados do século XV ao começo do século XX, o Império Otomano dominou a região e, segundo a narrativa sérvia, foi nesse período que se deu a imigração albanesa. De acordo com a historiografia sérvia (BATAKOVIĆ, 1999, p. 02), os albaneses eram mulçumanos que viviam na região mais pobre do império otomano, em montanhas na região que hoje é o norte da Albânia, e foram deslocados pelos otomanos para as férteis terras de Metohija e Kosovo, onde encontraram resistência de camponeses sérvios ortodoxos, principalmente depois da grande migração sérvia de 1690.<sup>139</sup>

Após a derrota para os otomanos, a reconquista de todo o território revive sua importância na imaginação dos sérvios. Kosovo é “libertado” de séculos de domínio otomano na Primeira Guerra dos Balcãs, em 1912. Para o historiador sérvio Bataković (1999, p. 02), essa é a guerra mais popular na história do seu país. A historiadora Miranda Vickers (1998, p. 76) ilustra bem a exaltação e o sentimento do momento, ao transcrever o relato de um jovem soldado sérvio após a conquista do território kosovar:

Somente o som daquela palavra – Kosovo – causou uma emoção indescritível. Esta única palavra apontou para o passado negro – cinco séculos. Nela existe todo o nosso triste passado – a tragédia do príncipe Lazar e de todo o povo sérvio. Cada um de nós criou para si uma imagem de Kosovo, quando ainda estávamos no berço. Nossas mães nos acalmavam para dormir com canções de Kosovo, e em nossas escolas nossos professores nunca cessaram suas histórias de Lazar e Milos. Meu Deus, o que nos esperava! Ver um Kosovo liberado. Quando chegamos à Kosovo Polje e os batalhões foram colocados em ordem, o nosso comandante falou: “Irmãos, minhas crianças, meus filhos! Este lugar em que estamos é o cemitério da nossa glória. Nós nos curvamos às sombras dos antepassados mortos e oramos a Deus pela salvação de suas almas.” Sua voz fraqueja e lágrimas escorrem pelo seu rosto e barba grisalha até cair no chão. Na verdade, ele treme com algum tipo de dor interna e emoção. Os espíritos de Lazar, Milos e todos os mártires Kosovo olham sobre nós. Sentimo-nos fortes e orgulhosos,

<sup>139</sup> A migração sérvia de 1690 é um episódio importante na formação da imaginação sobre a Sérvia. Em 1690, tropas do Império Austro-Húngaro lutavam contra os otomanos e conseguiram avançar terreno até onde é a Macedônia, quando foram então derrotados. Temendo represálias, uma migração em massa de sérvios e outros eslavos deixou a região, abrindo-se em territórios dos Habsburgos. Levaram inclusive o corpo do príncipe Lazar. A partir desse momento, os sérvios vão deslocando seus centros de decisão gradativamente para o norte, até chegar a Belgrado (COX, 2002, p. 36-37).

pois somos a geração que vai realizar o sonho secular de toda a nação: que com a espada recuperamos a liberdade que foi perdida com a espada.<sup>140</sup>

Slobodan Milošević, o líder sérvio que rememora o nacionalismo de seu povo como arma política durante a década de 1990, vale-se da imaginação sobre Kosovo em um discurso em 1989, no dia 28 de junho de 1989, dia do seiscentésimo aniversário da Batalha de Kosovo. Centenas de milhares de pessoas, inclusive líderes de outras repúblicas iugoslavas, escutaram seu discurso em Gazimestan, monumento perto de Priština/Prishtinë que celebra a batalha de seis séculos antes. Milošević (1989) refere-se à bravura e à união dos sérvios em batalha, e afirma em tom quase profético, ainda que ameaçador, que “seis séculos depois [da Batalha do Kosovo], nós estamos agora novamente engajados em batalhas e encarando batalhas. Não são batalhas armadas, ainda que tais coisas não possam ser excluídas ainda.”<sup>141</sup> Kosovo é o lugar não apenas de repassar a imaginação sérvia em tempos de confusão e atritos de identidades, mas é o lugar onde se revigora a resistência e a união do povo sérvio frente adversidades concretas, além de alentar para a disposição dos sérvios em recorrer às armas – justamente o que Milošević precisava como capital e discurso político.

Se os sérvios relembram Kosovo principalmente a partir da batalha de seis séculos atrás, os albaneses contam sua narrativa a partir de séculos mais recentes, durante a dominação turco-otomana, que se estende do século XV ao XX, com alguns pequenos intervalos.<sup>142</sup> A historiadora Miranda Vickers (1998, p. 17-19) relata que, ao contrário do que alguns historiadores albaneses alegam, migrações albanesas para a região começam de forma significativa no século XVI e encontram uma região de maioria eslava, ainda que os dois povos convivessem em relativa harmonia, venerando os mesmo santos e igrejas, em uma época em que os albaneses ainda eram majoritariamente cristãos. Contudo, a historiografia

---

<sup>140</sup> “The single sound of that word - Kosovo - caused an indescribable excitement. This one word pointed to the black past - five centuries. In it exists the whole of our sad past - the tragedy of Prince Lazar and the entire Serbian people- Each of us has created for himself a picture of Kosovo while we were still in the cradle. Our mothers lulled us to sleep with songs of Kosovo, and in our schools our teachers never ceased in their stories of Lazar and Milos. My God, what awaited us! To see a liberated Kosovo. When we arrived on Kosovo Polje and the battalions were placed in order, our commander spoke: “Brothers, my children, my sons! This place on which we stand is the graveyard of our glory. We bow to the shadows of fallen ancestors and pray God for the salvation of their souls.” His voice gives out and tears flow in streams down his cheeks and grey beard and fall to the ground. He actually shakes from some kind of inner pain and excitement. The spirits of Lazar, Milos and all the Kosovo martyrs gaze on us. We felt strong and proud, for we are the generation which will realise the centuries-old dream of the whole nation: that we with the sword will regain the freedom that was lost with the sword.” (*tradução livre*).

<sup>141</sup> “Six centuries later, now, we are being again engaged in battles and are facing battles. They are not armed battles, although such things cannot be excluded yet.” (*tradução livre*). No original: “Danas, šest stoljeća kasnije, ponovno stojimo u bitkama i pred bitkama. One se ne biju oružjem, premda ni to nije isključeno” (*apud SUNDHAUSSEN, 2006, p. 240*).

<sup>142</sup> Há alguns momentos em que outros atores se envolvem na região, como por exemplo, quando o Império Austro-Húngaro conquista parte da região, de 1878 a 1909.

albanesa, e a mais recentemente kosovar-albanesa, vincula sua descendência genealógica até os ilírios para reafirmar o caráter distinto da cultura e da língua albanesas<sup>143</sup> em relação a outros povos dos Bálcãs e justificar a presença de uma “grande nação albanesa”, maior que as atuais fronteiras deste país. Especificamente na região que hoje é Kosovo, essa versão da história pretende reforçar o argumento da demografia: afinal, os albaneses tiveram presença quase sempre majoritária na região durante a história moderna.

No século XIX, os ânimos entre sérvios e albaneses estão acirrados e o controle do território kosovar desgasta sua relação. Nesse período, Kosovo abrigou um dos principais centros políticos e intelectuais dos albaneses, principalmente por ser a área de maior contato com aqueles que queriam expandir (ou libertar, dependendo de quem narra) seus territórios, os sérvios. É em Kosovo que os albaneses oferecem a maior resistência aos sérvios. O apoio aos e dos otomanos é variável com o período histórico pesquisado, assim como os momentos de luta e conflitos, mas é sob o domínio deste império que se têm as condições para a formação de uma elite albanesa, de uma imaginação albanesa. A relação entre os dois povos tem momentos distintos, mas de forma geral, os albaneses eram vistos com menos resistência pelos otomanos do que os eslavos: lideranças locais chegaram a ser estimuladas, e é durante a autoridade de Constantinopla que muitos albaneses se convertem ao islã e utilizam o turco como língua da burocracia oficial e do comércio. Com o início da derrocada da presença otomana na península balcânica, os albaneses de Kosovo vão estar na linha de frente de batalha.

Na cidade de Prizren, localizada no sul de Kosovo, localiza-se a gênese de um movimento nacional albanês após a redefinição de fronteiras nos Bálcãs oriunda da guerra entre os impérios russo e otomano. As discussões diplomáticas em Berlim foram prejudiciais aos interesses albaneses: Bismarck chegou a afirmar que a nacionalidade albanesa não existia (SKËNDI, 1953, p. 220), não foi enviada uma delegação albanesa própria para a conferência, o controle sérvio de parte norte do território kosovar foi confirmado, e alguns territórios com maioria albanesa foram incorporados a Montenegro. Assim, após uma reunião em 1878, funda-se a *Liga de Prizren (Lidhja e Prizrenit*, em albanês), cujo objetivo principal de prevenir o envolvimento de povos estrangeiros em terras tradicionalmente albanesas foi desenvolvendo-se com o declínio do Império Otomano e sugestões de um novo Estado

---

<sup>143</sup> Segundo Wilkes (1995, p. 278), a língua albanesa, que pertence ao grupo indo-europeu, tem um vocabulário distinto, morfologia e regras fonéticas que se envolveram a atenção de muitos filólogos, dos quais vários proclamaram confiantemente sua origem ilíria antiga. No vocabulário albanês é possível detectar alguns aspectos das condições físicas, sociais e econômicas em vigor no momento da formação linguística, através das provas de empréstimos de outras línguas, incluindo o latim e o eslavo.

começam a ganhar notoriedade entre alguns de seus participantes. Apesar de logo suprimida pelos otomanos, a Liga é decisiva na afirmação do nacionalismo albanês na região: para o historiador albanês Skëndi (1953, p. 231-232), a Liga de Prizren, derrotada em parte pela falta de apoio das potências europeias pela causa albanesa, incorpora os desejos e as aspirações de formação de uma nação. Continua sendo importante na formação do movimento nacional albanês e no resgate histórico de episódios de memória e identidade nacionais.

A contribuição da Liga de Prizren vai fomentar outras tentativas de movimentos nacionais albaneses. Se a organização política é difícil de ser articulada em um contexto de dominação otomana e de invasão europeia, o elemento que permite a formação de um movimento nacional dá-se na área *cultural*: a língua albanesa (SKËNDI, 1975, p. 188). É no decorrer do século XIX, principalmente na segunda metade, que estudiosos buscaram antecedentes da língua e cultura albanesas e encontraram um suposto vínculo com os ilírios, provavelmente os mais antigos habitantes dos Balcãs, o que permite aos albaneses se orgulhar de um passado glorioso e de rica herança cultural (JELAVICH, 1983, p. 85). A importância das publicações, estudos vernáculos e da literatura com que Anderson (2008, p. 71-83) descreve a formação de nações<sup>144</sup> parece se confirmar no caso albanês. É com a formação de sociedades culturais, educacionais e literárias albanesas que se dá nova imaginação à afirmação de uma comunidade: a primeira do gênero foi a *Sociedade pela Impressão de Escritos Albaneses* (*Shoqëria e të Shtypurit Shkronja Shqip*, em albanês), estabelecida em Constantinopla em 1879 pelos irmãos Sami e Naim Frashëri (KOSTOVICOVA, 2005, p. 31). Nesse momento, tem-se que decidir qual alfabeto seria adotado, o árabe, o cirílico grego, o latim, ou uma combinação de mais de um. Opta-se pelo latim, não sem um distanciamento crescente dos otomanos e dos vizinhos eslavos. A luta por um sistema educacional albanês cresceu dentro do império otomano e permitiu a formação de uma elite intelectual e política albanesa.<sup>145</sup>

A importância de Kosovo para os albaneses passa por algumas alterações no decorrer do século XX, período em que o território passou quase todo sob o domínio dos sérvios. Com a independência da Albânia, em vários momentos defendeu-se a incorporação do território kosovar àquele país. Contudo, devido à grande resistência sérvia, ausência de apoio

---

<sup>144</sup> Anderson dedica uma parte importante do seu estudo ao papel crucial na imaginação das comunidades das línguas vernáculos e das formas de publicações possibilitadas pelo capitalismo gráfico. Em suas palavras (2008, p. 71-83): “a convergência do capitalismo da tecnologia de imprensa sobre a fatal diversidade da linguagem humana criou a possibilidade de uma nova forma de comunidade imaginada, a qual em sua morfologia básica, montou o cenário para a nação moderna.”

<sup>145</sup> Para uma narrativa da importância do sistema educacional na formação e na história do povo albanês, cf.: KOSTOVICOVA, Denisa. **Kosovo: The politics of identity and space**. Nova York: Routledge, 2005.

internacional e falta de capacidade bélica da Albânia, tais esforços foram infrutíferos. As imaginações dos albaneses que se tornaram nacionais da Albânia e dos albaneses que habitavam Kosovo se distanciaram progressivamente, ainda que as bandeiras hasteadas nas ruas de Priština/Prishtinë na declaração de independência em 2008 estampassem a águia negra de duas cabeças com o fundo vermelho, ou seja, a bandeira da Albânia. Da mesma forma que não é apropriado uniformizar as identidades albanesa e kosovar-albanesa e considerá-las iguais, não é simples distingui-las por completo. Os albaneses como um todo passaram por um processo de formação de consciência nacional tardio em comparação com outros povos da península balcânica<sup>146</sup> e sua presença em vários territórios, às vezes controlados por povos distintos, não auxiliou a construção de uma identidade uniforme e constante. Kosovo, portanto, não tem necessariamente o mesmo significado para um albanês de Tirana e para um kosovar-albanês de Priština/Prishtinë.

Assim, o lugar de Kosovo para os kosovar-albaneses ganha contornos específicos em relação aos vizinhos da Albânia, principalmente durante a década de 1990 quando se recorre à luta armada contra Belgrado. Os heróis desse conflito, os sacrifícios feitos e a vontade de construir uma nação própria dispersam as propostas de união com a Albânia no final do século XX. Para tanto, especificidades, símbolos, mártires, dentre outras características, são ressaltados e utilizados na construção de uma nova imaginação. Um desses momentos pode ser observado na pessoa de Adem Jashari, um dos principais líderes do *Exército de Libertação de Kosovo* (em albanês, *Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, “UÇK”). Na interpretação elucidativa da socióloga Anna di Lellio e da antropóloga Stephanie Schwandner-Sievers (2006, p. 518):

Os protagonistas [Jashari e sua família] foram mortos, mas não estão representados como vencidos; não são considerados vítimas, mas sim heróis que não conheciam rendição. Eles são, na verdade, chamados de *dëshmorët e kombit* (“mártires da nação”), o que não é o mesmo que *shahid* (“mártir islâmico da Jihad”), embora os Jasharis, como a esmagadora maioria dos albaneses de Kosovo, seja muçulmana. Eles são mártires, no sentido original de “testemunhas da causa”, como presente nas teologias cristãs e islâmica: apesar da nacionalidade lhes ser negada, eles testemunham com seu martírio que a nação existe.<sup>147</sup>

Kosovo, portanto, tem lugar de destaque na formação das imaginações sérvia e albanesa/kosovar-albanesa. Ambas as narrativas se apropriam da história, ou de momentos

<sup>146</sup> De acordo com Vickers (1999, p. 31), o albanês foi o último povo dos Bálcãs que desenvolveu uma consciência nacional, justamente por causa das constantes dominações estrangeiras, em especial a turco-otomana.

<sup>147</sup> “The protagonists were killed but are not represented as vanquished; they are not considered victims, but as heroes who knew no surrender. They are in fact called *dëshmorët e kombit* (martyrs of the nation), which is not the same as *shahid* (Islamic martyr of Jihad), although the Jasharis, like the overwhelming majority of Albanians in Kosovo are Muslim. They are martyrs in the original sense of “witness to the cause” as present in Christian and Islamic theologies: although nationhood is denied them, they testify with their martyrdom that the nation does exist.” (*tradução livre*).

históricos especiais, para reivindicar a “maior legitimidade” daquele pedaço de chão. Julgar a quem “realmente pertence Kosovo” é fazer uma opção, a partir de critérios políticos ou demográficos, pois os históricos estão longe de ser consensuais. Ainda que o enquadramento da pergunta nessa forma impossibilite, até o momento, uma resposta neutra, sua relevância é diminuída, ou mesmo desconsiderada, na medida em que se descarta uma hierarquização de imaginações, na linguagem de Anderson (2008). Se não há que se medir comunidades a partir de sua pretensa autenticidade ou falsidade, mas sim pela sua imaginação, Kosovo permanece como lugar de destaque para ambas as comunidades sérvia e albanesa/kosovar-albanesa. As questões que os põem em conflito são os aspectos de *limitada* e *soberana* das comunidades imaginadas: afinal a definição das fronteiras e manutenção do território, assim como a busca do arranjo político moderno do Estado soberano colocam em rota de colisão duas comunidades que se imaginam como distintas que pretendem manter-se no mesmo território.

#### **4.2 Ausência e presença soberana: a busca pela autodeterminação versus a manutenção da integridade territorial em Kosovo no decorrer do século XX**

O primeiro enfrentamento significativo entre sérvios e albaneses ocorre no final do século XIX, de acordo com a historiadora Miranda Vickers (1998, p. 42). Kosovo se torna objeto de preocupação internacional a partir da chamada “questão oriental” de 1875, momento em que o império Otomano ameaça desmoronar, várias potências têm interesses concorrentes nos Bálcãs, e minorias étnicas e religiosas lutam por maior autonomia. Era grande o potencial para uma guerra generalizada e que envolvesse as principais potências europeias e as regionais. O novo sultão coroado em 1876, Abdul Hamid, encorajou o levantamento das populações mulçumanas na região, o que na *vilayet* (província) de Kosovo significou o afastamento dos albaneses, já mulçumanos em sua maioria, *vis-à-vis* os sérvios ortodoxos que habitavam a região. Com a vitória russa após uma guerra com os otomanos em 1877-1878, os sérvios e os montenegrinos, que tinham controle *de facto* em seus territórios, terão suas independências reconhecidas pelas principais capitais europeias nos tratados que põem fim à guerra.<sup>148</sup> Antes do cessar das hostilidades, os sérvios aproveitaram para invadir o norte da província kosovar, o que os coloca em confronto direto com os albaneses e que gerou um grande fluxo de migrações dos dois povos. De acordo com os tratados de São Stefano e de

---

<sup>148</sup> Os sérvios conseguiram se libertar do jugo otomano no processo da “revolução sérvia” que durou de 1804 a 1835 e que criou o *Principado da Sérvia*, um Estado semi-independente. Em 1882, no Tratado de Berlim, reconhece-se a independência do *Reino da Sérvia*, sucessor daquele.

Berlim,<sup>149</sup> ambos de 1878, que puseram fim à guerra dos russos com Constantinopla, o norte de Kosovo ficou sob a administração sérvia, enquanto o resto do território permaneceu com os otomanos.

Nesse contexto, a Liga de Prizren surge como um movimento social importante de afirmação albanesa: seu propósito inicial não era o estabelecimento de um Estado independente albanês, ainda que, com o enfraquecimento crescente dos otomanos, lideranças comecem a sugerir a adoção de programas nacionalistas similares aos europeus e reivindicaram um Estado a partir das regiões de Janina, Kosovo, Bitola e Shkodër (JELAVICH, 1983, p. 84). A Liga de Prizren conseguiu reunir proprietários de terra e arregimentar um exército privado para a causa albanesa, ainda que estivesse dividida em relação aos seus objetivos no longo prazo. Com a ausência de respostas às reivindicações albanesas, esses se revoltam contra os otomanos e alguns começam a defender a *autonomia total* do território (VICKERS, 1998, p. 46).

Aconselhado pelas potências estrangeiras a eliminar a Liga por seu potencial de causar novas turbulências na região, o sultão faz uso de métodos violentos para neutralizar as reivindicações por autonomia dos albaneses. A Liga foi finalmente suprimida em 1881, e após sua repressão, outro movimento nacional albanês tem dificuldades em ser formado. Os elementos capazes de conferir coesão ao povo albanês têm certas limitações: geograficamente as comunidades albanesas estavam dispersas por vários distritos otomanos e entre elas habitavam outros povos, a religião tampouco unificava todos, apesar da maioria muçumana, havia diversas correntes dentro dessa, além de albaneses cristãos. Politicamente a Liga de Prizren foi a única tentativa de liderança nacional organizada na época,<sup>150</sup> mas foi suprimida pelos otomanos. Culturalmente, os albaneses se organizam em torno da sua língua, um dos principais critérios de distinção dos outros habitantes da península balcânica. Como afirmado anteriormente (*vide item 4.1*), é o vínculo cultural, especialmente a língua albanesa, que irá potencializar a imaginação de uma comunidade albanesa.

A situação nos Bálcãs tornou-se ainda mais tumultuada na virada do século XIX para o século XX. A emergência de um movimento nacionalista turco, a “revolução dos jovens

---

<sup>149</sup> Segundo Vickers (1998, p. 43), os objetivos do Tratado de São Stefano eram: afastar a influência do império Austro-Húngaro na região, satisfazer os pan-eslavistas que almejavam libertar todos os povos eslavos do domínio otomano, e aumentar a influência da Rússia na região. Deve-se lembrar também que o acordo foi crucial para o reconhecimento da independência da Bulgária e da definição de sua política externa doravante. Alguns meses depois, com o Tratado de Berlim de 1878, vários pontos do acordo anterior serão revistos, principalmente aqueles que diziam respeito à Bulgária.

<sup>150</sup> Em 1899, cerca de 400 pessoas de várias partes de Kosovo se reúnem na cidade de Peć/Peja. Ali forma-se a *Liga de Peja (Lidhja e Pejës*, em albanês), que tinha essencialmente um caráter de proteção à religião muçumana, com espaço reduzido para a agenda nacionalista albanesa (VICKERS, 1999, p. 42).

turcos”,<sup>151</sup> como ficou conhecida, dentro do império otomano ameaçava desestabilizar o já fraco império. As potências europeias demonstravam interesses em áreas específicas nos Balcãs. A política externa italiana tinha planos expansionistas no Adriático, e os *sanjaks* (unidades administrativas) de Elbasan e de Avlona (que hoje formam parte do território da Albânia) do império otomano eram objeto de atenção especial. O Império Austro-Húngaro anexou a Bósnia e Herzegovina em 1908. Temendo a expansão austro-húngara, os russos estimulavam uma política pan-eslavista e o nacionalismo sérvio e, em certa medida, o búlgaro. As outras potências principais, a Grã-Bretanha, a Alemanha e a França, acompanhavam com precaução e intervenções pontuais o desenrolar dos acontecimentos, buscando equilibrar os poderes crescentes na região, principalmente o russo. A Itália entrou em confronto direto com o Império Otomano em 1911, por regiões no norte africano que hoje formam a Líbia, vencendo as tropas turcas de forma relativamente fácil, alimentando as esperanças de militares eslavos que ambicionavam territórios turco-otomanos, como a *vilayet* de Kosovo.

#### *4.2.1 Controle sérvio: a reconquista em 1912, o reconhecimento da soberania e a ascensão dos nacionalismos*

Em 1912, Sérvia, Bulgária, Montenegro e Grécia acordam entre si suas expansões territoriais à custa de uma guerra contra os otomanos, ao mesmo tempo em que contrabalanceiam a influência austro-húngara na região. Forma-se a *Liga Balcânica*, uma aliança através de uma série de acordos bilaterais entre os países envolvidos. Outra razão da criação da Liga apontada por historiadores (JELAVICH, 1983, p. 86) era combater a emergência do nacionalismo albanês, que crescia na região e ameaçava formar uma grande Albânia, que caso se concretizasse seria mais difícil de ser conquistada do que uma província otomana. A guerra contra os otomanos, chamada *Primeira Guerra dos Balcãs* (1912-1913), foi rápida e, para os habitantes de Kosovo, decisiva: representou a anexação da maior parte do território ao Reino da Sérvia (o território foi dividido em quatro províncias, três sobre controle sérvio e a restante controlada pelos montenegrinos, o norte da região de Metohija). Kosovo confirmava seu lugar privilegiado na imaginação sérvia.

---

<sup>151</sup> “Jovens turcos” é o nome pelo qual ficou conhecido um partido secular que defendia a restauração do governo constitucional, mas a monarquia poderia ser mantida (contanto que Abdul Hamid II fosse substituído). Tiveram grande apoio dos militares e governaram até 1918 (JELAVICH, 1983, p. 82-83).



Da comunidade internacional, a Sérvia teve sua soberania sobre a região reconhecida pela *Conferência de Paz de Londres* (1912-1913), enquanto os albaneses ainda ofereciam resistência armada. Na mesma conferência internacional, reconheceu-se a independência da Albânia. A emergência desse novo Estado foi um arranjo possível entre as principais potências, defendida principalmente pelos austro-húngaros como forma de conter o expansionismo sérvio e sua longeva busca por uma saída pelo mar. Da conferência não participaram líderes albaneses de Kosovo, que estavam presos ou resistindo aos sérvios. Na avaliação de Vickers (1998, p. 79-80), os albaneses ainda não tinham amadurecido por completo a ideia de um Estado albanês: tal projeto foi ganhando força e contorno a partir dos eventos políticos da época, principalmente o declínio do império otomano e a invasão dos povos eslavos. Nas negociações em Londres, se defendia um Estado próprio, finalmente concretizado, ainda que grande parte dos territórios de maioria albanesa, como Kosovo, não ficasse dentro das fronteiras da Albânia. Grandes grupos de albaneses permaneceram em territórios que foram atribuídos a outros países, política nada incomum nos Bálcãs, onde linhas fronteiriças raramente coincidem com agrupamentos étnicos, nacionais ou religiosos. A partir desse período, os sérvios fazem um esforço para aumentar os seus números em Kosovo, incentivando as pessoas a se reassentar na região, ainda que a população albanesa tenha também aumentado em grande número.

O desenrolar da década de 1910 complica ainda mais a situação regional. A *Segunda Guerra dos Bálcãs* (1913), iniciada quando a Bulgária acreditou poder continuar sua expansão territorial atacando os aliados de outrora,<sup>152</sup> os sérvios e os gregos, teve um desfecho célere. Quase todas as conquistas territoriais búlgaras da primeira guerra foram perdidas quando os sérvios, os gregos, os montenegrinos, os romenos e até os turcos se juntaram contra a Bulgária. O desfecho das negociações de paz deixa, no entanto, vários assuntos pendentes: o território macedônico ainda era objeto de disputa, a Sérvia continuava sem saída para o Adriático, as fronteiras da Albânia não estavam totalmente definidas e vários enclaves albaneses permaneciam em territórios controlados por eslavos. As negociações posteriores não conseguem solucionar tais pendências. Os albaneses de Kosovo ressentiam não ser ouvidos nas negociações e acumulavam ressentimentos e um desejo de vingança: nas palavras de Isa Boletini, seu representante nas conferências, “quando a primavera chegar, nós

---

<sup>152</sup> O historiador John K. Cox (2002, p. 57) destaca que essa segunda guerra teve um sentido imperialista, uma vez que os países envolvidos reivindicavam territórios sob os quais não tinham populações de sua etnia.

iremos fertilizar as planícies de Kosovo com os ossos dos sérvios, pois nós albaneses já sofremos muito para esquecer”<sup>153</sup> (VICKERS, 1998, p. 85).<sup>154</sup>

A ascensão dos nacionalismos nos Bálcãs juntamente com os problemas de definições fronteiriças serão algumas das causas que levarão ao assassinato em Sarajevo de Francisco Ferdinando, herdeiro do trono austro-húngaro, por Gavrilo Prinčip, membro de um grupo nacionalista sérvio, no dia 28 de junho de 1914, aniversário da Batalha do Kosovo. Como conhecido, a retaliação do Império Austro-Húngaro à Sérvia desencadeia o sistema europeu de alianças e tem-se início a *Primeira Guerra Mundial* (1914-1918).

Para Kosovo, a Primeira Guerra significou o aumento das hostilidades entre albaneses e sérvios. Os últimos tiveram seus planos de concentrar suas tropas na região e consolidar seu controle frustrados, enquanto os primeiros reanimaram seus ânimos de continuar a resistência a Belgrado, que agora tinha a ameaça maior com as tropas dos Habsburgos. No desenrolar dos eventos, os albaneses se viram mais uma vez como peça de barganha entre as potências europeias: como relata Jelavich (1983, p. 117), a fim de estimular a participação italiana do lado da Entente, prometeu-se grande parte da recém-criada Albânia para a Itália. Tropas austro-húngaras e búlgaras ocuparam grande parte do território kosovar, causando uma grande derrota militar para os sérvios e um enorme fluxo de migrantes que deixam Kosovo; Vickers (1998, p. 90) aponta para documentos que calculam cerca de 100.000 sérvios mortos nesse período em Kosovo e na Albânia. Kosovo passa a ser administrado pelos austro-húngaros e pelos búlgaros – mas, por pouco tempo. Com o avanço e vitórias das tropas da entente na Europa Central, os *komitadji* sérvios,<sup>155</sup> com o apoio de militares franceses, voltam a entrar no território kosovar, retaliando parte da população kosovar-albanesa por cooperação com os austro-húngaros e búlgaros. Kosovo retornava à administração de Belgrado.

As fronteiras dos Bálcãs são redefinidas mais uma vez, agora nas conferências de paz de 1919 e 1920, em favor dos vitoriosos, à custa dos derrotados e indiferente aos habitantes locais. O pós-Primeira Guerra significou o fim de impérios, como o austro-húngaro, o otomano e o russo, e o surgimento de Estados-nações, como o Reino da Iugoslávia, que tinha

---

<sup>153</sup> “When spring comes, we will manure the plains of Kosovo with the bones of Serbs, for we Albanians have suffered too much to forget.” (*tradução livre*).

<sup>154</sup> John K. Cox (2002, p. 57) assim descreve as guerras dos Bálcãs e o papel sérvio: as tropas da Liga dos Bálcãs eram constituídas em sua maioria por militares e milicianos sérvios, dos 700 mil soldados, metade eram sérvios, enquanto os otomanos tinham um exército de cerca de 320 mil soldados. As forças irregulares da batalha, incluindo *chetniks* sérvios, pilharam centenas de aldeias, mataram milhares de civis muçulmanos, principalmente os turcos, e pelo menos 200 mil acabaram em campos de refugiados. Na opinião do autor (COX, 2002, p. 57) ocorreu o que hoje se denominaria “limpeza étnica”. Ainda que tal categorização anacrônica seja apressada, certamente as ações e os ataques dos sérvios e seus aliados contribuíram para o sentimento de hostilidade e vingança daqueles que sobreviveram na região.

<sup>155</sup> Os *komitadji* eram os rebeldes que operavam nos Bálcãs e lutavam contra o Império Otomano.

um discurso de representar apenas uma só nação, a eslava. Para o estudioso da história sérvia, John K. Cox (2002, p. 69-71), os sérvios foram atraídos para a formação de uma grande nação eslava por pretenderem liberar territórios considerados étnica ou historicamente sérvios, o que incluía enclaves na Croácia, na Eslovênia e na Bósnia e Herzegovina.<sup>156</sup> As minorias não eslavas eram intencionalmente desconsideradas no discurso formador da nação. O novo Estado, uma monarquia, era resultado da união dos reinos da Sérvia, da Croácia e da Eslovênia. O Reino de Montenegro tinha se unido à Sérvia alguns dias antes que, além de Kosovo, ainda tinha uma grande parte do que hoje é o território da Macedônia. O Império Austro-Húngaro perdeu o território da Bósnia e Herzegovina para o novo Estado também.

O período entre guerras é marcado por atritos entre sérvios e kosovar-albaneses, com destaque para duas questões: o sistema educacional e a migração, sendo que essa última significava a migração interna de sérvios que se assentavam em Kosovo, e migração externa, de albaneses que se deslocavam para países vizinhos. No que diz respeito ao sistema educacional, as escolas seculares albanesas foram banidas. Enquanto isso, escolas eram inauguradas principalmente nas regiões de maioria sérvia e sempre utilizavam esse idioma no ensino. Escolas de ensino mulçumano não foram proibidas pelos sérvios que, na opinião de Kostovicova (2005, p. 29), pretendiam diminuir o sentimento nacional albanês em contraposição ao sentimento coletivo da religião – o que não funcionou, pois criou-se um sistema paralelo e clandestino de educação, que pregava um movimento nacional durante as aulas sobre religião.

Belgrado incentivou o reassentamento dos sérvios em Kosovo no decorrer das décadas de 1920 e 1930; uma política contestada pelos kosovar-albaneses presentes na região (CALIC, 2000, p. 20). Famílias sérvias eram privilegiadas em reassentamentos e distribuição de propriedades agrícolas. O processo de criação de uma identidade única dos povos eslavos do sul passava por uma política de assimilação, testada inicialmente com os kosovar-albaneses. O uso da língua albanesa foi proibido em documentos oficiais, assim como em eventos públicos e no sistema educacional. Tal política foi logo abandonada por ser percebida como eventual fortalecimento de um discurso nacionalista albanês por parte da elite local (VICKERS, 1998, p. 103), ainda que muitos sérvios tenham permanecido na região. Kosovar-albaneses emigraram da região também no período entre guerras, ainda que não haja consenso

---

<sup>156</sup> Segundo Cox (2002, p. 69-70), embora alguns sérvios, como integrantes do grupo *Mão Negra* (*Crna Ruka*, em sérvio) que falavam dos eslavos do sul como *jednoplemeni*, ou “de uma só tribo”, negarem que os croatas eram um povo separado e quisessem assimilá-los por quaisquer meios necessários, a maioria dos líderes sérvios de 1914 previa uma Grande Sérvia com minorias entrincheiradas. Ironicamente, o moto do Reino da Iugoslávia era “Uma nação, um rei, um país.”

sobre o número total. A Turquia e a Iugoslávia firmaram um acordo para deslocar as populações mulçumana e não mulçumana dos dois países em 1938, mas devido ao início da Segunda Guerra Mundial, tal acordo não foi efetivado.

Ainda no período entre guerras, um episódio merece destaque. Em 1930, três padres católicos, que se definiram como “cidadãos iugoslavos de nacionalidade albanesa”, submetem, em nome da população albanesa da Iugoslávia, uma petição à Liga das Nações, tratada neste documento como a “alta instituição de direito internacional”, na qual denunciam práticas iugoslavas, que visam “mudar a estrutura étnica das regiões habitadas por albaneses de qualquer jeito”<sup>157</sup> (BISAKU, KURTI e GASHI, 1997, p. 362-363). O documento descreve três tipos principais de estratégias empregadas para essa finalidade: (i) várias formas de perseguição a fim de forçar a emigração da população; (ii) o uso da violência para “desnacionalizar” a população; (iii) exílio forçado ou extermínio de toda a população que se recusa a deixar o país ou se submeter pacificamente à “servificação”.

A petição enquadra sua linguagem nos seguintes termos: “o *direito à autodeterminação*, proclamado pelo fundador da Liga das Nações, um apóstolo da paz internacional, permanece nossa aspiração sagrada”<sup>158</sup> (*ênfase adicionada*) (BISAKU, KURTI e GASHI, 1997, p. 363). Em específico, mencionaram tratados de proteção a minorias, firmados no âmbito da organização.<sup>159</sup> Para eles, a adoção de tais documentos, deu esperanças àqueles povos obrigados a viver sob dominação estrangeira, como os albaneses na Iugoslávia (eles não se referem diretamente a Kosovo, ainda que a maioria albanesa esteja concentrada ali). Os religiosos alegam que os direitos da minoria albanesa têm sido desrespeitados, pedem que a Liga envie uma comissão de inquérito para verificar a situação na região ou então que envie um representante permanente que possa residir em uma das cidades da região de maioria albanesa na Iugoslávia. Ademais, apresentam em anexo uma lista com supostas

---

<sup>157</sup> “Mr Secretary General, we are not the first envoys of the Albanian population living in the Kingdom of Yugoslavia to have addressed the League of Nations concerning the lamentable state of this minority, created by Serb rule, and we will certainly not be the last to protest before *this high institution of international law* unless the political course taken by the rulers in Belgrade towards their Albanian subjects alters its bases and procedures. This political course, which is already replete with excesses and misfortune, can be summed up in one phrase: *To change the ethnic structure of the regions inhabited by Albanians at all costs.*” (*ênfase adicionada nos termos traduzidos*).

<sup>158</sup> “The right to self-determination, proclaimed by the founder of the League of Nations, an apostle of international peace, remains our sacred aspiration” (*tradução livre*).

<sup>159</sup> Três aspectos relevantes desses acordos são destacados por Hannum (1990-1991, p. 1433-1434). Em primeiro lugar, a proteção às minorias era imposta somente em alguns poucos Estados, não havia sugestão que as grandes potências estariam sujeitas a essas obrigações. Segundo, os tratados garantiam o que na época era visto como proteção em termos de religião, língua e atividades culturais – não havia implicações de autonomia política ou econômica, exceto nos casos de Danzig, Memel e Alta Silésia. Por fim, na opinião do autor, a autodeterminação significava o que queriam as grandes potências, pois as minorias podiam fazer lobby em Paris mas não poderiam votar em eleições domésticas.

violações ocorridas contra albaneses na região (BISAKU, KURTI e GASHI, 1997, p. 363-370).

É notável para os propósitos da presente tese que o pedido feito pelos três religiosos albaneses à organização internacional recorra aos verbetes da autodeterminação e proteção de minorias para enquadrar suas demandas. Não há menção ao documento, originalmente em francês, na publicação oficial da instituição, o *League of Nations Official Journal*, nem de qualquer iniciativa tomada pela organização em relação à questão. Menções a autodeterminação dos povos e minorias tornaram-se comuns após sua larga utilização por Wilson e por Lenin (*vide Capítulo 3*), mas sua utilização em defesa dos albaneses que habitavam o Reino da Iugoslávia é importante, mesmo que não haja sinais de que a petição tenha sido devidamente considerada em Genebra. O representante do governo albanês já vinha fazendo uso da Liga das Nações para resolver pendências territoriais com os vizinhos sérvios e também para discursos em que acusava a situação dos albaneses em Kosovo e demais províncias (MINUTA DA DÉCIMA..., 1921, p. 727-728),<sup>160</sup> mas não há indícios que tenha apoiado os clamores por autodeterminação ou outro arranjo político no território iugoslavo. O mais provável é que a Liga das Nações tenha simplesmente ignorado os clamores dos albaneses na Iugoslávia.

#### 4.2.2 As promessas da Iugoslávia socialista: “albanização” e autonomia

A Albânia foi o primeiro país da península balcânica a sofrer diretamente com a política das potências que caminhavam para a Segunda Guerra Mundial. Foi invadida pelas tropas de Mussolini e transformada no *Protetorado da Albânia* de 1939 a 1943. O próprio rei italiano, Vitério Emanuele III, se tornou rei da Albânia, depondo o rei Zog. A Alemanha nazista invadiu a Iugoslávia em 6 de abril de 1941, que entrou em colapso em seguida. A região de Kosovo foi dividida em três: os búlgaros ocuparam uma pequena parte do leste, os alemães administraram uma parte do norte, mas a maior parte do território (e que incluía uma

---

<sup>160</sup> “The Albanian nation has suffered cruelly from the unjustifiable dismemberment of which the country was a victim in 1913. The vast district of Kossovo, and the districts of Dibra, Hotti, Gruda, Plava and Gussmje, with a population of more than a million Albanians, have been annexed to Serbia and Montenegro as a result of political manoeuvres the same fate has befallen the Albanian region of Chamena, winch has been annexed to Greece. Albania cannot endure to be further mutilated. The surrender of even the smallest part of her territory would, to her, be equivalent to the renunciation of her very existence. But has not the League of Nations unanimously declared for the independence and existence of Albania? (...) In the Province of Kossovo, which was anixed to Jugo-Slavia in 1913, there are almost a million Albanians. The Serbians have not allowed them to open a single school, whereas Vraka, the only Serbian village in Albania, situated close to Scutari, and which has only 1oo inhabitants, has been allowed to open a Serbian school.” (MINUTA DA DÉCIMA..., 1921, p. 727-728).

parte da Macedônia) ficou sob domínio do Protetorado da Albânia. Relembra-se o projeto de uma “Grande Albânia”, um Estado que conglomerasse todos os territórios dos Balcãs onde os albaneses são maioria, aventado na Liga de Prizren de 1878. Na prática, os kosovar-albaneses governavam o norte de Kosovo também, por permissão dos nazistas.

A resistência aos ocupadores foi mais forte na Albânia, onde líderes comunistas, como Enver Hoxha, nacionalistas e defensores do monarca deposto Zog, lutavam contra os italianos. Os kosovar-albaneses não tinham a mesma percepção sobre os ocupantes dos seus territórios: o maior inimigo percebido continuava sendo os sérvios e os aliados não faziam promessas de manter o território longe dos iugoslavos após o fim da guerra. Há relatos diversos sobre o período da primeira metade da década de 1940, mas a violência contra os kosovar-sérvios e seus colaboradores é unânime. Para o historiador sérvio Bataković (2008, p. 252), cerca de 100.000 foram expulsos da região e pelo menos 10.000 kosovar-sérvios morreram. Judah (2008, p. 47) afirma que 70.000 refugiados de Kosovo foram registrados em Belgrado.

Em 1943, o *Conselho Antifascista de Libertação dos Povos da Iugoslávia* (*Antifašističko Vijeće Narodnog Oslobođenja Jugoslavije*, em sérvio) de Tito começou a reconstruir a Iugoslávia como uma federação socialista. Em 1945, pedidos de unificação com a Albânia pelas elites kosovar-albanesas foram ignorados. Com tropas sérvias estacionadas em Kosovo e com uma solicitação de incorporação à Sérvia pelo “conselho regional do povo”, órgão que, dos 142 membros, apenas 33 eram kosovar-albaneses, Kosovo se tornou uma “região autônoma”: a questão essencial do status de Kosovo era decidida “desde cima” (MALCOLM, 2002, p. 315), sem atenção aos anseios da população em questão.

Após a guerra, proclamou-se a República Socialista Federativa da Iugoslávia (“RSFI”), uma federação socialista inspirada no sistema constitucional soviético de 1937. Seis eram as repúblicas: Bósnia e Herzegovina, Croácia, Eslovênia, Macedônia, Montenegro e Sérvia. A última era a única internamente federalizada, com uma província, a Vojvodina, e uma “região” (*oblast*, em russo, mas utilizado também em sérvio), Kosovo e Metohija. As seis repúblicas comportavam seis “nações”, *narod*, em sérvio: os croatas, os eslovenos, os macedônios, os montenegrinos, os sérvios e, de forma especial, os mulçumanos.

A ideia de *narod* foi influenciada pela definição de Stalin de “nação”. Para o líder soviético, nação é “uma comunidade historicamente formada e estável de um povo que emergiu com base em na língua, território, vida econômica e formação psicológica comuns,

sendo o último manifestado numa cultura compartilhada”<sup>161</sup> (BROMLEY e KOZLOV, 1989, p. 426). Os quatro critérios são adaptados e aplicados à situação iugoslava de forma não restrita e subordinada a interesses geopolíticos. No caso da Bósnia e Herzegovina, aos sentimentos de pertença étnicos se adicionava o critério religioso, capazes de dividir comunidades: tinha-se assim, bósnio-muçumanos, bósnio-sérvios e bósnio-croatas (ainda que parte das duas últimas categorias não quisesse pertencer a um Estado bósnio, e sim à Sérvia ou à Croácia). Assim, incorporavam-se os “muçumanos”, em referência aos bósnio-muçumanos, como uma “nação” iugoslava.

Além de “nações”, outra categoria era mencionada: a de “nacionalidades”, *narodnosti*, em sérvio. Dez eram as nacionalidades reconhecidas, eslavas e não eslavas, sendo as duas principais os albaneses e os húngaros. Segundo Várady (1997, p. 10), o critério comum de distinção *nações* e *nacionalidades* era que os últimos tinham um Estado fora da RSFI, enquanto aqueles pertencentes às *nações* encontravam na Iugoslávia socialista sua única forma de ente estatal. Mais do que simples jogo de palavras, essa distinção torna-se cada vez mais relevante na medida em que os acontecimentos se desdobram e as tensões regionais e os nacionalismos florescem.

Em Kosovo, o governo socialista antagonizava uma situação já delicada. De acordo com Bataković (2008, p. 254), um decreto de 6 de março de 1945 do recém-formado governo socialista iugoslavo impediu que os cerca de 60.000 kosovar-sérvios retornassem à região; em contraste com os cerca de 75.000 albaneses advindos da Albânia que migraram para a região durante as ocupações italiana e alemã e puderam permanecer na região. Judah (2008, p. 52) contesta que essa situação tenha permanecido assim e afirma que há indícios que muitos retornaram. De fato, no início do regime socialista iugoslavo tentou-se conquistar o apoio dos kosovar-albaneses, o que em parte explica a restrição ao retorno dos kosovar-sérvios e as fronteiras abertas com a Albânia. Contudo, com o desgaste das relações com Tirana, essa política se alterou.

É nesse período que se define praticamente todas as fronteiras atuais de Kosovo. Territórios fronteiriços habitados por grandes comunidades albanesas passaram a fazer parte da Macedônia, assim como outras partes, de Montenegro, e regiões como Preševo/Presheva e Bujanovac/Bujanoc ficaram com a Sérvia. Em 1963, Kosovo e Metohija torna-se uma “província” (*pokrajina*, em sérvio), um status que Vojvodina já desfrutava desde 1946. Tais

---

<sup>161</sup> “a historically formed and stable community of people which has emerged on the basis of a common language, territory, economic life and psychological make-up, the latter being manifest in a common shared culture” (*tradução livre*).

arranjos pretendiam diminuir as possibilidades de hegemonia sérvia dentro da RSFI. Durante um encontro oficial em 1946, Vickers (1999, p. 165) relata que Tito teria dito a Enver Hoxha: “Kosovo e outras regiões albanesas pertencem à Albânia e nós iremos retorná-las a vocês, mas não agora porque a grande reação sérvia não iria aceitar tal coisa.”<sup>162</sup> No início do pós-guerra, ambos os líderes tinham adotado posições favoráveis à incorporação de Kosovo ao território albanês, e da Albânia como uma unidade da federação iugoslava – posição defendida por Stalin também. Contudo, percebendo o potencial para despertar o nacionalismo sérvio, o maior grupo étnico do país, e ameaçar a integração iugoslava, Tito optou por manter o território kosovar à Sérvia. A solução de compromisso foi a concessão de certa autonomia às regiões de Kosovo e Vojvodina dentro da República Socialista da Sérvia. As chances de a RSFI incorporar a Albânia foram minguadas com a ruptura de Tito com Stalin em 1948.

Nas primeiras décadas do governo socialista iugoslavo ocorreu o que é denominado “albanização” de Kosovo, uma ocasião de aumento exponencial da presença física e cultural albanesas. Nesse sentido, a retomada das reivindicações educacionais tem papel privilegiado. Em uma narrativa da história recente do embate entre sérvios e albaneses em Kosovo através dos projetos de e lutas por educação, a pesquisadora Kostovicova (2005, p. 29), considera que “o sistema educacional emergiu como o ponto focal da resistência e luta nacional dos kosovar-albaneses na Iugoslávia comunista”.<sup>163</sup> A cultura de matriz albanesa volta a ser enfatizada pela elite intelectual local. Universitários começam a se mobilizar, e em 1969 conseguem desvincular a Universidade de Priština/Prishtinë da Universidade de Belgrado, e aquela se torna a única universidade com cursos na língua albanesa na RSFI. Neste período, os kosovar-sérvios migram para áreas urbanas, deixando um vácuo no campo, rapidamente preenchido por kosovar-albaneses. Por causa da migração kosovar-sérvia das áreas rurais e do aumento demográfico kosovar-albanês, a composição da população da região foi se alterando ao longo do tempo: se os dados estiverem corretos, os kosovar-albaneses somavam cerca de 50% da população total em 1946, e seu número foi crescendo até, no início da década de 1990, chegar em 90% da população total do território (JUDAH, 2002, p. 41). Na década de 1960, a bandeira da elite política e intelectual kosovar-albanesa era pela transformação da região na sétima república iugoslava, controlada pelos kosovar-albaneses, maioria da região.

A constituição iugoslava de 1946, baseada na soviética, pretendia salvaguardar os direitos de todas as nações e minorias de um só grupo étnico. Cinco eram as “nações”

---

<sup>162</sup> “Kosovo and the other Albanian regions belong to Albania and we shall return them to you, but not now because the Great Serb reaction would not accept such a thing.” (*tradução livre*).

<sup>163</sup> “The education system emerged as a focal point of the Kosovo Albanians’ national struggle and resistance in Communist Yugoslavia.” (*tradução livre*).



reconhecidas: sérvios, croatas, eslovenos, montenegrinos e macedônios. Com a exceção da Bósnia Herzegovina, cada república era considerada um “Estado-nação”. Às minorias era reservado um status especial, ainda que não tivessem direito à autodeterminação: seus direitos, garantidos no art. 13 da constituição, se resumiam ao desenvolvimento cultural e uso livre do seu idioma. A constituição seguinte, de 1963, não alterou na prática as garantias de autonomia de Kosovo e Metohija ou Vojvodina, mas foi criticada por não ter sido clara e por conferir a prerrogativa às repúblicas de estabelecer novas unidades autônomas ou eliminar unidades existentes (art. 111). Também utilizou o termo “nacionalidade” ao invés de “minorias nacionais”, a fim de enfatizar os vínculos dos diversos grupos com a comunidade maior com a qual conviviam. Algumas vantagens para Kosovo e Metohija foram garantidas: foi criada uma “assembleia provincial” (com mais poderes que o “conselho regional” anterior), foi instalada uma seção da corte suprema da Sérvia em Priština/Prishtinë, e o número de representantes de Kosovo e Metohija na Câmara Federal de Nacionalidades foi aumentado para cinco.

Nas alterações constitucionais de 1968, outras concessões são feitas aos kosovar-albaneses. O nome da região passa a ser somente “Kosovo”, retirando-se a palavra “Metohija”, associada aos sérvios e sua religião cristã ortodoxa. As províncias ganharam autonomia legislativa e judiciária, que agora enviavam parlamentares diretamente ao parlamento federal. As emendas constitucionais que antecederam a constituição da RSFI de 1974 confirmaram que aos kosovares era dada a palavra final na organização da sua vida pública.

#### *4.2.3 Da constituição iugoslava socialista de 1974 à chegada de Milošević ao poder*

A constituição de 1974 representou um momento político singular aos kosovares em geral. A nova constituição diminuiu os poderes da federação em favor das repúblicas e províncias autônomas. Esse *fédéralisme dénaturé* (DROUET, 1997, p. 85), baseava-se no consenso e na unanimidade no âmbito federal, o que tornava os arranjos políticos ainda mais complexos e dependentes das repúblicas. Kosovo continuou sendo parte da Sérvia, mas praticamente como uma entidade federal plena. Aos próprios kosovares eram reservadas as funções básicas de administração pública: parlamento, executivo, polícia, banco nacional. Seus representantes eleitos participavam dos parlamentos federal e sérvio. Na interpretação de Vickers (1998, p. 178), a nova constituição significava que a Iugoslávia socialista não poderia ser mais considerada um “Estado eslavo”: os líderes sérvios agora poderiam ter suas políticas e decisões vetadas em relação às províncias autônomas, não tinham, assim, mais total controle

sob os assuntos internos de sua república. O art. 4º da nova constituição não conferia o status de república a Kosovo ou Vojvodina, mas as descrevia como regiões “autônomas, socialistas, autogeridas e democráticas”, nas quais “nações e nacionalidades desfrutavam seus direitos soberanos”.<sup>164</sup>

Os kosovar-albaneses ainda não estavam satisfeitos com o lugar que a nova constituição lhes reservava, afinal ainda não tinham status de república. Sua condição de “nacionalidade”, e não de “nação”, lhes privava de uma prerrogativa cara: *o direito à autodeterminação*. A primeira linha da constituição de 1974 mencionava “o direito de cada nação à autodeterminação, incluindo o direito à secessão”.<sup>165</sup> Os titulares ao direito de se separar da Iugoslávia socialista eram as nações, as *narod*i, e não as repúblicas, o que inflama ainda mais os nacionalismos a partir da década de 1990. Às minorias, como os kosovar-albaneses, restava a autonomia. Se por um lado a cidadania federal iugoslava era importante na proteção de minorias quando inseridas no contexto de uma “nação” de uma república (DROUET, 1997, p. 91), por outro, ela não contemplava as aspirações daqueles que já demandavam mais. Mesmo se se argumenta que a “federalização” das nacionalidades é crucial para conter os anseios daqueles que reivindicavam o status de república, como os kosovar-albaneses, uma vez que eles não se contivessem com isso, como ocorreu, a constituição de 1974 desagradava a todos, o que também aconteceu.

Os kosovar-sérvios passaram a enfrentar condições cada vez mais difíceis em Kosovo. A administração pública passava progressivamente a ser controlada pelos kosovar-albaneses, que faziam uso da língua albanesa para afastar aqueles que só se comunicavam em sérvio. Ao mesmo tempo, as demonstrações da sociedade civil, principalmente dos universitários pelo reconhecimento de Kosovo como república, continuaram, bem como a repressão e as prisões de dissidentes. De acordo com Judah (2008, p. 58), grande parte daqueles que irão formar os movimentos de luta armada de liberação nacional passaram algum tempo preso. Ademais, outros fatores contribuem para os atritos: a recessão contínua da economia iugoslava na década de 1980, as desigualdades socioeconômicas regionais entre o norte e o sul da Iugoslávia (a Eslovênia sendo a região mais rica, e Kosovo, a mais pobre) e uma população em crescimento vertiginoso e, principalmente, a morte de Tito, em 4 de maio de 1980.

---

<sup>164</sup> No original em sérvio: “Socijalistička autonomna pokrajina je autonomna socijalistička samoupravna demokratska društveno-politička zajednica zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi, u kojoj radni ljudi i građani, narodi i narodnosti ostvaruju svoja suvjerena prava, a kad je to u zajedničkom interesu radnih ljudi i građana, naroda i narodnosti Republike kao cjeline Ustavom Socijalističke Republike Srbije utvrđeno — i u Republici” (*tradução livre*).

<sup>165</sup> “Narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakog naroda na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje (...)” (*tradução livre*).

Às pressões sociais e deterioração da situação dos kosovar-sérvios<sup>166</sup> Belgrado responde com repressão e reafirmação do poder naquele território. O início dos atritos entre as repúblicas iugoslavas, seu caráter étnico e preconceituoso, que leva à fragmentação do país e ao fim da imaginação de uma grande Iugoslávia, as migrações internas e a ascensão dos sentimentos chauvinistas decorrentes daqueles propiciam o momento oportuno de ascensão de um líder com um discurso nacionalista: Slobodan Milošević. Presidente da República Socialista da Sérvia de 1989 a 1991 (ainda durante a existência da RSFI), e depois, de 1991 a 1997, Milošević se tornou presidente da República da Sérvia (vinculada à RFI). De 1997 a 2000, ele é eleito presidente da RFI.

Durante a década de 1990, Milošević se aproximou daqueles que lutavam contra a fragmentação iugoslava e que favorecia sua nação, os sérvios. Para os kosovares, o prelúdio dos acontecimentos se deu em 1989, ano em que Milošević chega ao poder na Sérvia e logo abole a autonomia de Kosovo, bem como suas instituições políticas e culturais. Através de “medidas de emergência” restritivas, Milošević consegue excluir kosovar-albaneses de instituições públicas. Processos de participação e instituições públicas paralelas são criados pela maioria albanesa do território, em desafio às políticas de Belgrado.

### **4.3 A exclusão e a inclusão de Kosovo na agenda internacional: de território a direitos humanos**

O projeto de uma grande iugoslava desmorona-se nas décadas de 1980 e 1990. De acordo com uma pesquisa feita em todo território da RSFI (SEKULIC; MASSEY; HODSON, 1994, p. 85), apenas 5,4% da população total do país se identificava como iugoslava em 1981. Nas repúblicas esse número variava: 8,2% na Croácia, 7,9% em Montenegro, 7,9% na Bósnia e Herzegovina, 4,2% na Sérvia, 1,4% na Eslovênia e 0,4% na Macedônia. Em Kosovo a situação era ainda mais extrema: apenas 0,1% da população da região se identificava como iugoslavo. A comunidade iugoslava construída por Tito começa a desimaginar-se por causas diversas, dentre as quais merecem destaque as crises política, ideológica e econômica que afligem a ruína do socialismo europeu e soviético e o ressurgimento de antigas desavenças internas.

---

<sup>166</sup> Um documento produzido por dezesseis intelectuais da *Academia Sérvia de Ciências e Artes (Srpska Akademija Nauka i Umetnosti*, em sérvio), e feito público em 1986, fazia alarde com o momento crucial na história da destruição da Iugoslávia. Com uma linguagem inflamada, o documento enfatizava que os kosovar-sérvios sofriam um genocídio: afirmava que se nada fosse feito, em cerca de dez anos, não haveria mais nenhum sérvio em Kosovo, apenas albaneses. Conclamava os líderes sérvios à ação. Para Judah (2008, p. 61-63), esse memorando estabeleceu as bases intelectuais para as ações de Milošević em Kosovo.

A Eslovênia e a Croácia são as duas primeiras repúblicas a declarar independência, em junho de 1991. Logo em seguida, grupos na Macedônia e na Bósnia e Herzegovina iniciam articulações que resultam na proclamação de independência da primeira, ainda em 1991, e da segunda, em 1992. Referendos sobre as independências foram feitos em todas as repúblicas (inclusive por enclaves sérvios em territórios fora da República da Sérvia). Não obstante, as guerras de fragmentação da Iugoslávia tiveram início, sendo as mais longas e com maiores mortos as da Croácia (1991-1995) e da Bósnia e Herzegovina (1992-1995).

O processo de desmoronamento do delicado arranjo iugoslavo reascende a luta pelo controle de Kosovo. De um lado, grupos kosovar-albaneses oscilavam suas reivindicações entre autonomia e independência, e do outro, Belgrado não dava sinais que pretende abrandar seu domínio no território, muito menos perdê-lo. Depois de ter seus pedidos ignorados para ser considerada uma “nação” de acordo com a constituição de 1974, e consequentemente ter direito à secessão, os membros da assembleia de Kosovo, reunindo-se fora da assembleia fechada por tropas de Belgrado, proclamaram Kosovo como uma república autônoma dentro da Iugoslávia, separando-se da Sérvia. A declaração descrevia o status do povo kosovar-albanês como uma “nação”. A corte constitucional iugoslava considerou a declaração nula e sem efeitos legais, negando o uso constitucional do direito à autodeterminação, incluindo secessão, uma vez que esses eram considerados uma “nacionalidade” (TRBOVICH, 2008, p. 235). Três dias depois da declaração dos parlamentares kosovar-albaneses, em 5 de julho de 1990, o governo sérvio dissolveu todo o governo em Kosovo, que passou a ser administrado diretamente por Belgrado, renomeou o território como “Kosovo e Metohija” (denominação que não era mais oficial desde 1968), e ocupou as estações de rádio e televisão que transmitiam na língua albanesa.

Em 28 de setembro de 1990, a Sérvia proclama uma nova constituição, na qual Kosovo e Metohija e Vojvodina eram consideradas regiões dentro da República Sérvia. As tensões na região continuam e os atritos são cada vez mais frequentes. Dois eventos vão influenciar as ações seguintes das lideranças kosovar-albanesas, as guerras de independência na Eslovênia e na Croácia e a posição da comunidade internacional em relação ao que ocorria na região, em específico sobre a questão da autodeterminação. Essa última questão foi tratada pelo Comitê de Arbitragem Badinter (*vide Capítulo 3, item 3.9.1*), que não teve Kosovo em sua agenda – pelo contrário, concluiu que apenas as repúblicas tinham direito à secessão, enquanto as minorias teriam direito a um regime de proteção.

#### 4.3.1 Uma declaração de independência ignorada e a opção pela luta armada

A aceitação da comunidade internacional da solução proposta pelo Comitê Badinter demonstrava que Kosovo era um problema que deveria ser resolvido internamente, por Belgrado. Em uma entrevista para uma revista kosovar, o então embaixador britânico na Iugoslávia, Ivor Roberts, fazendo referência ao que aconteceu no processo de paz da Bósnia-Herzegovina, resumiu de forma clara a “posição da comunidade internacional” sobre Kosovo:

Com o Acordo de Dayton, vimos todas as partes eventualmente adotando uma solução e queremos trabalhar agora num acordo semelhante para Kosovo, que significa inevitavelmente compromisso de ambos os lados, flexibilidade e sentido de Estado. Temos que encontrar um caminho entre a exigência de autogoverno do povo de Kosovo e do respeito às fronteiras internacionais estabelecidas na Convenção de Helsinki. (...) Um [kosovar-albanês] pode me dizer “mas nós não aceitamos essas fronteiras” e eu entendo por que você diz isso. Mas eu tenho que dizer que isso não é uma visão que tenha o apoio da comunidade internacional. Essa é, portanto, uma realidade com a qual você tem que viver<sup>167</sup> (KOHA, 1995, p. 14).

A “realidade” com a qual os kosovar-albaneses “deveriam conviver” era enquadrada pela comunidade internacional como um imbróglio em que as partes envolvidas deveriam optar por um caminho entre a manutenção das fronteiras da RFI e o autogoverno do povo de Kosovo. Essa opção que mantinha Kosovo dentro da Sérvia nos moldes arquitetados por Tito, era cada vez mais distante das intenções de ambas as partes envolvidas, e no desenrolar da década de 1990, um conflito armado parecia iminente.

Em Kosovo, líderes kosovar-albaneses vinham trabalhando em uma constituição que mantivesse Kosovo dentro da Iugoslávia, a chamada “Constituição de Kaçanik”,<sup>168</sup> mas os processos de secessão da Eslovênia e da Croácia ajudaram a alterar sua posição política. Optou-se pela independência: no dia 22 de setembro de 1991 parlamentares kosovar-albaneses declaram a independência da “República de Kosova”, um país pretensamente soberano e não mais vinculado à Iugoslávia ou à Sérvia. Tal decisão foi colocada em voto popular em um referendo clandestino, organizado entre os dias 26 e 30 de setembro do

<sup>167</sup> “With the Dayton Agreement we saw all parties eventually signing up to a solution and what we want to work towards now is a similar arrangement for Kosovo which will inevitably mean compromise on both sides, flexibility and statesmanship. We have to find a way of finding a middle path between the requirement for self-government of the people of Kosovo and respect for international borders laid down in the Helsinki Convention. (...) An Albanian may say to me “but we do not accept these borders” and I understand why you say that. But I have to say that that is not a view supported by the international community. That is therefore a reality you have to live with.” (*tradução livre*).

<sup>168</sup> Os líderes kosovar-albaneses se reuniram na cidade de Kačanik/Kaçanik, sudeste de Kosovo, perto da fronteira com a Macedônia, com o propósito de escrever uma constituição. Nela se pretendeu afirmar que Kosovo era uma nação no sentido da constituição iugoslava de 1974 e que outras minorias habitavam a região, dentre elas os sérvios (VICKERS, 1998, p. 250-251). Originalmente a constituição não declarava a independência de Kosovo, apenas afirmava-o no arranjo iugoslavo. A estudiosa sérvia Trbovich (2008, p. 235) critica esse documento ao considerá-lo uma mera cópia da constituição sérvia com apenas a alteração do direito à autodeterminação no sentido de secessão no preâmbulo do documento e o dispositivo primeiro que declarava Kosovo como um Estado albanês no qual outras minorias habitavam.

mesmo ano, e confirmado pela esmagadora maioria dos que votaram, os kosovar-albaneses.<sup>169</sup> Belgrado classificou o referendo como ilegal e deslocou parte das tropas da Macedônia para o território kosovar. A recepção internacional à declaração de independência, no entanto, não poderia ter sido mais fria: a Albânia foi o único Estado a reconhecer a declaração de independência, largamente ignorada pelos ocidentais que não deram apoio ao movimento separatista.

O projeto político da declaração de independência se deve em grande parte à *Liga Democrática de Kosovo* (em albanês, *Lidhja Demokratike e Kosovës*, “LDK”), partido e movimento político que irá monopolizar boa parte da política kosovar-albanesa até meados da década de 1990. Um dos seus principais líderes, o acadêmico e pacifista Ibrahim Rugova, chamado de “Gandhi dos Bálcãs” (JUDAH, 2008, p. 71), se elege presidente por meio de eleições não reconhecidas por Belgrado e boicotadas pelos kosovar-sérvios, em maio de 1992. Ainda que Rugova fosse bem visto no meio intelectual ocidental, seus clamores de auxílio e reconhecimento de uma revolução que se pretendia pacífica e de resistência civil não encontravam respaldo no plano internacional.

As políticas da LDK persistiam no caminho da não violência e, mesmo quando croatas e bósnio-mulçumanos encorajaram os kosovar-albaneses a pegarem em armas e abrir o “front sul” com a Sérvia, os líderes kosovar-albaneses rejeitaram tal estratégia (JUDAH, 2000, p. 113-115). Para Kubo (2010, p. 1138-1139), quatro são as razões principais da rejeição do LDK pela via armada: (i) ideias de autonomia e auto-organização que criavam um “governo paralelo” tinham simpatia de intelectuais europeus, principalmente na Europa Central, (ii) pretendia-se acabar com a imagem preconceituosa do “albanês primitivo e incivilizado”, além de diminuir as divergências e as práticas de retaliação, comuns entre os próprios kosovar-albaneses, e unificar seu apoio à causa kosovar-albanesa, (iii) o exército sérvio era percebido como muito mais forte e que precisava apenas de uma desculpa para usar força total, e (iv) ausência de apoio internacional, inclusive da vizinha Albânia, que não queria se comprometer econômica ou politicamente com uma guerra e nem tinha pretensões de formar uma “Grande Albânia”, com um território que incluísse Kosovo.

Em meados da década de 1990, a estratégia de não violência e administração paralela foi sendo gradualmente obscurecida pela opção de luta armada. Grupos paramilitares pró-albaneses iniciam atividades de resistência organizada e realizam atentados e assassinatos de

---

<sup>169</sup> De acordo com os resultados, 99,87% dos eleitores se declararam a favor da independência (VICKERS, 1998, p. 251). Tais números são contestados uma vez que os votantes eram kosovar-albaneses e não todos os habitantes de Kosovo (TRBOVICH, 2008, p. 235-236).

forças policiais e militares sérvias. O UÇK, ou como mencionado, o *Exército de Libertação de Kosovo*, conseguiu se transformar em uma organização militar clandestina com capacidade operacional generalizada e fortemente financiada, em especial graças a remessas enviadas de volta para o Kosovo por uma grande diáspora na Alemanha, Suíça, Escandinávia e EUA (JUDAH, 2002, p. 108). Forças sérvias retaliaram ataques do UÇK em áreas rurais com violência maciça e avanços territoriais estratégicos sob a justificativa de combate ao terrorismo. A luta entre o UÇK e as forças sérvias se generalizou pelo território kosovar à medida que a causa ganhava apoio de simpatizantes e daqueles que queriam se vingar das práticas sérvias.

O UÇK é taxado sem demora como “grupo terrorista” por Belgrado e Rugova desdenha suas táticas. É revelador notar o desenrolar desse grupo com os ocidentais. No começo de 1998, Robert Gelbard, diplomata estadunidense enviado à região, opinou que o UÇK era, “sem dúvida alguma, um grupo terrorista”<sup>170</sup> (THE NEW YORK TIMES, 1998, s/p). Além de ataques a alvos sérvios, o grupo era acusado de atacar kosovar-albaneses vistos como “colaboradores” dos sérvios, e ainda de estar envolvido com o tráfico de drogas (THE NEW YORK TIMES, 1998, s/p).<sup>171</sup> Na resolução 1160 de 31 de março de 1998, o Conselho de Segurança considerou como “atos de terrorismo” algumas das ações do UÇK, bem como anotou o “uso excessivo da força” por parte dos sérvios.<sup>172</sup> De acordo com informações veiculadas no Wall Street Journal (2001), o Departamento de Estado dos EUA retirou o UÇK da lista de grupos terroristas ainda no primeiro semestre de 1998, em troca do afastamento do discurso de jihad islâmico (o conflito no Kosovo tinha sido caracterizado dessa forma por uma conferência islâmica no Paquistão em 1998 e, havia suspeita de envolvimento com a Al Qaeda), e ainda em 1998, os combatentes da UÇK começaram a receber apoio dos estadunidenses.

Por que a opção pela luta armada do UÇK prevaleceu sobre a via da não violência defendida pelo LDK de Rugova? Os estudiosos do período consultados parecem ser unânimes

<sup>170</sup> “without any questions, a terrorist group.” (*tradução livre*).

<sup>171</sup> A ONG estadunidense Human Rights Watch assim descreveu algumas das atividades do UÇK: “The KLA [UÇK] was responsible for serious abuses (...) including abductions and murders of Serbs and ethnic Albanians considered collaborators with the state. Elements of the KLA [UÇK] are also responsible for post-conflict attacks on Serbs, Roma, and other non-Albanians, as well as ethnic Albanian political rivals (...) widespread and systematic burning and looting of homes belonging to Serbs, Roma, and other minorities and the destruction of Orthodox churches and monasteries (...) combined with harassment and intimidation designed to force people from their homes and communities (...) elements of the KLA [UÇK] are clearly responsible for many of these crimes.” (HRW, 2001, p. 14).

<sup>172</sup> “Condemning the use of excessive force by Serbian police forces against civilians and peaceful demonstrators in Kosovo, as well as all acts of terrorism by the Kosovo Liberation Army or any other group or individual and all external support for terrorist activity in Kosovo, including finance, arms and training.” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1998).

em apontar para a ausência de eficácia da última frente à comunidade internacional. Para a historiadora Vickers (1998, p. 293-294), parte dos kosovar-albaneses interpretou que a única linguagem que produzia efeito na comunidade internacional era a da violência: já que os bósnio-sérvios conseguiram sua autonomia com a garantia da República Srpska nos acordos de Dayton, após muito sangue derramado e notícias de massacres em telejornais e periódicos ocidentais, os kosovar-albaneses deveriam fazer o mesmo e partir para a luta armada. Para Judah (2000, pp. 124-125), os kosovar-albaneses ficaram traumatizados com a recompensa dada aos sérvios da República Srpska na Bósnia e Herzegovina e com a forma humilhante com que a política de resistência de Rugova falhou. Na opinião de Kubo (2010, p. 1142), que fez pesquisa de campo sobre o porquê os kosovar-albaneses pegaram em armas contra o regime de Belgrado, os acordos de Dayton podem ser considerados o *turning point* entre a via da não violência e a opção pela luta armada.

A própria *Comissão Internacional Independente sobre Kosovo* (em inglês, *Independent International Commission on Kosovo*, “IICK”) concluiu que a comunidade internacional dava sinais que “*Kosovo estava definitivamente fora da agenda internacional*, e que essa mensagem resultou em (i) maior liberdade de ação para Belgrado, (ii) desmoralização do movimento pela não violência, e (iii) apoio dos kosovar-albaneses pela luta armada como caminho para independência<sup>173</sup> (IICK, 2000, p. 59).

Os três estudiosos citados e a comissão consideraram, em suas análises, a percepção kosovar-albanesa em relação à comunidade internacional. Talvez fosse politicamente ingênuo acreditar que a política de não violência teria sido acolhida em Belgrado, ainda mais com a belicosa administração Milošević, porém Rugova e seus partidários do LDK tinham esperanças que a simpatia externa se transformaria em apoio material e pressão política. Todavia, tanto o plebiscito quanto a declaração de independência de 1991 não representaram o mesmo para os europeus e os estadunidenses que os referendos e declarações de independência da Croácia e da Bósnia e Herzegovina. A causa pela independência kosovar parecia não ter apelo internacional – pelo contrário, conforme proposto no Comitê Badinter, as fronteiras internas das seis repúblicas iugoslavas deveriam ser mantidas.

---

<sup>173</sup> De acordo com o IICK (2000, p. 59), “the result of this caution, however, was indirectly to legitimate Milosevic’s role in Kosovo, and to send a clear signal to both Milosevic and the Kosovar Albanians that Kosovo was definitely off the current international agenda. This message had three serious conflict-escalating effects: it gave the FRY a free hand in Kosovo; it demoralized and weakened the non-violent movement in Kosovo, which felt betrayed by the international community and began to doubt the effectiveness of its own tactics; and it led directly to a decisive surge of support among Kosovars for the path of violent resistance as the only politically realistic path to independence.”



#### 4.3.2 Escalada da violência e propostas repetidas

Com os acordos de Dayton, tentou-se normalizar a situação geral nos Bálcãs. As sanções impostas pelas resoluções do Conselho de Segurança foram suspensas, refugiados começaram a retornar para Kosovo e o projeto de uma República Federal da Iugoslávia foi ganhando aceitação (não como ente estatal sucessor da RSFI), ainda que Belgrado só se candidate oficialmente a membro das Nações Unidas em 2000 (*vide Capítulo 1, item 1.1*). Do outro lado, o UÇK inicia suas operações em 1996, ainda que o número de combatentes fosse pequeno até 1997 (IICK, 2000, p. 52). Entre fevereiro e março de 1998, unidades policiais sérvias entraram em na região de Drenica/Drenicë em busca de “terroristas”, em especial, Adem Jashari, um dos líderes do UÇK. Em uma série de ataques que ficou conhecida como “massacres de Drenica”, dezenas de pessoas foram mortas, tanto combatentes do lado kosovar-albanês, quanto civis desarmados. O Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia contabilizou 83 mortes de kosovar-albaneses (TPII, 2005, parágrafo 135). Dentre os mortos constava o próprio Jashari, logo transformado em mártir<sup>174</sup> (*vide item 4.1 neste capítulo*).

Assim, ao invés de pacificar a região, os ataques dos sérvios mobilizaram os kosovar-albaneses a se alistarem junto a UÇK para a luta armada, que ganha força a partir de então. Há estudos que sugerem que o número de membros do UÇK passou de 1.200 em maio de 1998 para 25.000 em julho do mesmo ano (KUBO, 2010, p. 1147).

Uma série de massacres e enfrentamentos entre a UÇK e os sérvios toma conta de várias partes de Kosovo. Com o envolvimento maior do exército iugoslavo, o *Vojska Jugoslavije*, que utilizava tanques e artilharia pesada, os membros do UÇK debandam para as florestas, o que prometia transformar o conflito em guerrilha, e que significou um grande êxodo de kosovar-albaneses da região, massacres de civis e, conseqüentemente, maior atenção da mídia ocidental (KUBO, 2010, p. 1148). Relatórios apontam que no começo de agosto de 1998, entre 200.000 a 300.000 kosovar-albaneses tinham deixado suas residências em função das operações militares (IICK, 2000, p. 74).

Difícilmente se poderia ignorar que existia um conflito armado em Kosovo. Conforme descrito no caso *Limaj et al.* (TPII, 2005, parágrafo 171), os juízes do Tribunal na Haia consideraram que, antes do fim de maio de 1998, um conflito armado existia em Kosovo (e

---

<sup>174</sup> Para Judah (2008, p. 27) o assassinato de Jashari tem relação direta com o desencadeamento da guerra em 1999. Ademais, sua imagem tornou-se onipresente em Kosovo, sua casa um santuário e o túmulo onde foi enterrado com sua família, um local de peregrinação.

portanto as normas de direito internacional humanitário seriam aplicáveis), visto a organização de ambas as partes do conflito e os embates armados entre elas. Com o número de mortos em ascensão e as chances da situação se agravar, a comunidade internacional começa a se envolver de forma mais direta. Na resolução 1160, adotada sob o capítulo VII da Carta, de 31 de março de 1998, o Conselho de Segurança impõe novamente sanções econômicas e proíbe a venda de armas na República Federal da Iugoslávia, incluindo expressamente Kosovo. A resolução insta as partes a se engajarem em um diálogo facilitado pelo *Grupo de Contato* (grupo formado por Alemanha, EUA, França, Itália, Reino Unido e Rússia)<sup>175</sup>, e acabar com a violência entre os dois lados. A fórmula proposta na resolução persiste: manutenção da integridade territorial sérvia/iugoslava e aumento do grau de autonomia e autoadministração dos kosovar-albaneses em Kosovo.<sup>176</sup>

Em 23 de setembro de 1998, o Conselho adotou mais uma resolução, a 1199, também sob o capítulo VII. Nessa, mencionava-se a preocupação com mais de 230.000 deslocados, insistia-se que os kosovar-albaneses deixassem de usar “ações terroristas”, e um cessar-fogo e o início de diálogos entre as partes era exigido. Um dia depois da resolução, Javier Solana, o Secretário Geral da OTAN, declarou que sua organização aprovava a opção de uma campanha militar aérea limitada em Kosovo (OTAN, 1998). Com ameaça direta a Milošević, Washington designa Richard Holbrooke para negociar com o presidente iugoslavo.

Em 13 de outubro de 1998, um acordo entre Holbrooke e Milošević evitou novas ameaças de bombardeio pela OTAN. Segundo acertado, Milošević concordou em retirar suas forças policiais e de segurança, e permitir que a *Missão de Verificação do Kosovo* (*Kosovo Verification Mission*, em inglês), a maior operação da OCDE até aquela data, fosse implantada para verificar a conformidade da República Federal da Iugoslávia com resoluções 1160 e 1199 do Conselho de Segurança. Os objetivos declarados da Missão de Verificação eram verificar o cessar-fogo, controlar o movimento de forças, promover os direitos humanos

---

<sup>175</sup> O grupo foi formado de maneira informal para tratar de assuntos relativos aos Bálcãs. Além desses membros, representantes de organizações internacionais, tais como a Comissão Europeia, a UE e a OTAN, já tinham atendido as reuniões.

<sup>176</sup> De acordo com o parágrafo 5º da resolução 1160 do Conselho de Segurança: “*Agrees*, without prejudging the outcome of that dialogue, with the proposal in the Contact Group statements of 9 and 25 March 1998 that the principles for a solution of the Kosovo problem should be based on the territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and should be in accordance with OSCE standards, including those set out in the Helsinki Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe of 1975, and the Charter of the United Nations, and that such a solution must also take into account the rights of the Kosovar Albanians and all who live in Kosovo, and *expresses its support* for an enhanced status for Kosovo which would include a substantially greater degree of autonomy and meaningful self-administration;” (*ênfase no original*) (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1998).

e a democracia. Até o final do mês de outubro, cerca de 4.000 policiais sérvios deixaram Kosovo e um time de 2.000 observadores desembarcou no território.

Os próprios membros do UÇK admitiram posteriormente que o acordo Holbrooke lhes deu imensa vantagem estratégica: para Haradinaj, um dos líderes do grupo e primeiro ministro de Kosovo de 2004 a 2005, o acordo “salvou a vida” do UÇK; e para Agim Çeku, também líder do UÇK e primeiro ministro de Kosovo de 2006 a 2008, admitiu que o cessar-fogo foi muito útil ao grupo (*apud* KUBO, 2010, p. 1149). Os atos de violência, no entanto, não cessaram. Após ofensivas de ambos os lados, as forças da RFI prepararam uma operação na vila de Raçak/Reçak: 45 pessoas foram mortas, incluindo civis desarmados (IICK, 2000, p. 81). Após o episódio, o Grupo de Contato e a OTAN anunciaram que a situação no Kosovo constituía uma ameaça para a paz e a estabilidade de toda a região, e a última possibilidade de chegar a um acordo seria dado aos dois lados do conflito em novas negociações, em Rambouillet. Em 30 de janeiro de 1999, a OTAN informa que, na ausência de uma solução pacífica, e que preserve a integridade territorial iugoslava, o Grupo de Contato responsabilizaria os dois lados das hostilidades e a OTAN (1999b, s/p) seria levada a aplicar

todas as medidas necessárias, em função do cumprimento de ambas as partes com os compromissos internacionais e as exigências, inclusive em avaliação especial do Grupo de Contato da resposta a suas demandas, para evitar uma catástrofe humanitária, pelo cumprimento convincente com as demandas da comunidade internacional e na realização de um acordo político.<sup>177</sup>

#### 4.3.3 “Teatro de meta-questões”: uma conferência em um château francês

Em uma tentativa de convocar sérvios e kosovar-albaneses a um acordo, o Grupo de Contato e, em particular, os EUA, o Reino Unido e a França organizaram uma conferência para discutir um acordo provisório para a paz, denominado *Kosovo’s Interim Agreement for Peace and Self-Government*, no Chateau de Rambouillet, perto de Paris, em fevereiro de 1999. Em Rambouillet estavam presentes diplomatas da República Federal da Iugoslávia, incluindo representantes de grupos étnicos em Kosovo e Sérvia (embora Milošević e outros funcionários do alto escalão da RFI não tivessem comparecido), representantes estatais de todos os países do Grupo de Contato, incluindo a Secretária de Estado Madeleine Albright e o presidente francês Jacques Chirac, delegações dos principais organismos internacionais envolvidos, como a União Europeia, a OCDE e a OTAN, juntamente com kosovar-albaneses,

---

<sup>177</sup> “NATO is ready to take whatever measures are necessary in the light of both parties’ compliance with international commitments and requirements, including in particular assessment by the Contact Group of the response to its demands, to avert a humanitarian catastrophe, by compelling compliance with the demands of the international community and the achievement of a political settlement.” (*tradução livre*).

com representantes do LDK e do UÇK. As negociações foram conduzidas principalmente por três pessoas escolhidas pelo Grupo de Contato: Christopher Hill (Estados Unidos), Wolfgang Petritsch (União Europeia) e Boris Mayorski (Federação Russa). Um grupo de juristas, liderados por Jim O'Brian, esteve diretamente envolvido nas negociações.

Marc Weller apresenta uma análise interessante sobre a conferência. Em sua opinião:

(...) a conferência de Rambouillet representa um teatro em que muitas das tensões subjacentes a esta transformação contínua pós-guerra fria foram encenadas. Ainda que as intenções de muitos dos indivíduos que tinham sido atribuídos papéis neste jogo fossem nobres, o destino do povo de Kosovo parecia ser de alguma forma incidental no processo, que se concentrava em um número de meta-questões.<sup>178</sup> (WELLER, 1999, p. 211).

As “meta-questões” a que Weller se refere são divididas em três tópicos principais pelo autor: (i) uma mudança fundamental nos papéis de atores internacionais; (ii) um embate de “valores centrais” do sistema internacional; e (iii) a legitimidade da ameaça ou uso da força nas relações internacionais.

Na primeira, Weller (1999, p. 212-213) discorre sobre como os principais países envolvidos interpretavam as negociações. Em relação aos representantes estatais, os russos, e guardadas as diferenças, os franceses e os italianos, pareciam querer afastar a centralização estadunidense do processo decisório, em um cenário propenso à unilateralidade. Uma série de grupos e organizações regionais e internacionais estava envolvida e refletia o posicionamento dos principais atores: o Grupo de Contato, a OCDE, a OTAN e Conselho de Segurança. Os europeus estavam determinados a compensar suas falhas e fracassos recentes na região – a memória do que aconteceu na Bósnia e Herzegovina ainda era muito recente –, e por isso, fizeram questão das negociações se darem em solo europeu, em um chatêau francês e não em uma base militar estadunidense em Ohio, como aconteceu nos acordos de Dayton, ainda que eles oscilassem a respeito das instâncias decisórias, i.e., franceses e italianos favoreciam o envolvimento de instituições europeias, como a OCDE, enquanto os britânicos preferiam a OTAN. Os russos tinham participação direta no Grupo de Contato, na OCDE e no Conselho de Segurança, portanto só não queriam ver um envolvimento maior da OTAN.

Weller (1999, p. 213-218) denomina como embate de “valores centrais” a tensão em torno dos seguintes princípios: a integridade territorial, a não intervenção e o uso da força, que tinham atrito com, respectivamente, a autodeterminação dos povos, os direitos humanos e a ação humanitária. Sobre o primeiro, o autor relembra o desmembramento da RSFI e a

---

<sup>178</sup> “(...) the Rambouillet conference represents a theatre in which many of the tensions underlying this continuing post-Cold War transformation were played out. However noble the intentions of many of the individuals who had been assigned roles in this play, the fate of the people of Kosovo appeared to be somehow incidental to the proceedings, which were instead focused on a number of meta-questions.” (*tradução livre*).

aceitação internacional das novas seis repúblicas, a partir do esquema proposto no comitê Badinter. Para Weller (1999, p. 215), a insistência com as fronteiras da Bósnia e Herzegovina na forma da RSFI e a manutenção da República Srpska dentro desse país, se devia parcialmente à intenção da comunidade internacional de prevenir uma extensão de clamores de autodeterminação, e de estabelecer precedentes com a criação de novos Estados a partir da fragmentação da RSFI (Weller cita o conflito Chechênia como um dos que poderiam se beneficiar do precedente). A questão de Kosovo foi então enquadrada não como uma de *autodeterminação*, no vocabulário do direito internacional, mas sim como uma questão de *autoadministração*.

Na questão “não intervenção vs. direitos humanos”, Weller (1999, p. 216) narra que não se questionava a soberania dos atos de Belgrado sobre o território. Mesmo que a legalidade da revogação do status que Kosovo tinha dentro da constituição da RSFI pudesse ser questionada, a questão ainda era entendida como um assunto interno, e não se fez qualquer referência a tal matéria nos acordos de Dayton. Contudo, a restauração de um regime de proteção de direitos humanos não poderia mais ficar a cargo exclusivo dos sérvios e foi proposta que a autoridade pública fosse restaurada localmente, com supervisão internacional.

Por fim, Weller (1999, p. 216-218) apresenta a narrativa do uso ou não da força por razões humanitárias. O autor descreve como havia precedentes antes da intervenção da OTAN e de como o uso da força sem autorização prévia do Conselho era uma opção delicada. A possibilidade do uso da força trazia um dilema: caso as forças sérvias fossem expulsas, os kosovar-albaneses tomariam o controle efetivo das instituições e da administração local, e por isso se pressionava tanto por um acordo entre as partes que envolvesse a autoadministração. No final do seu artigo, Weller (1999, p. 217) acaba opinando que a intervenção da OTAN em função da “necessidade imperativa de evitar um desastre humanitário”.<sup>179</sup>

É difícil mensurar o quanto as “meta-questões” identificadas por Weller (1999) direcionaram os resultados finais em Rambouillet, mas essas são parcialmente ofuscadas pelas suspeitas que os ocidentais buscavam apenas uma desculpa para a utilização da força armada. Na narrativa de Weller (1999), os kosovar-albaneses aparecem mais dispostos com as negociações, enquanto os representantes da RFI têm uma postura reticente. Outras descrições dos trabalhos não retratam o desenrolar do encontro da mesma forma. De acordo com uma reportagem da BBC (2000), no início, os diplomatas das RFI pareciam mais propensos a

---

<sup>179</sup> “NATO’s action was therefore justified with reference to the overwhelming necessity of averting a humanitarian disaster in general international law, in accordance with the doctrine of humanitarian ‘intervention’ which is still considered controversial in international law in some quarters.” (WELLER, 1999, p. 216).

aceitar um plano de autogoverno para o território, mas as cláusulas do acordo relativas aos poderes das tropas da OTAN tornavam qualquer possibilidade de acordo inviável, uma vez que a essas se garantia liberdade de movimento não apenas no território kosovar, mas em toda a República Federal da Iugoslávia.<sup>180</sup> De acordo com um analista político-militar estadunidense entrevistado na reportagem, a cláusula foi inserida deliberadamente para assegurar que a conferência de paz falhasse (BBC, 2000). O representante britânico recusou tal argumento, ao afirmar que se os iugoslavos tivessem se colocado contra esse ponto, ele teria sido removido (*Ibid.*, 2000). O ex-secretário de Estado estadunidense Henry Kissinger teria dito sobre o texto de Rambouillet: “era uma provocação, uma desculpa para começar o bombardeio (...), um documento diplomático terrível que nunca deveria ter sido apresentado daquela forma.”<sup>181</sup> (DAILY TELEGRAPH, 1999). No final, os kosovar-albaneses assinaram o documento, enquanto os representantes da RFI não.

#### 4.3.4 A intervenção “humanitária” da OTAN

Mesmo antes do desfecho em Rambouillet, endureceu-se o discurso ocidental em relação a Milošević. De partícipe legítimo nas negociações em Dayton em 1995 o líder sérvio passa a ser demonizado pela mídia ocidental primeiro como um líder ultranacionalista que ameaçava minorias em uma região geopolítica extremamente sensível, e em seguida como um perpetrador de crimes internacionais, potencialmente um *génocidaire* a ser julgado por um tribunal internacional. As mídias ocidentais, principalmente as redes estadunidenses como a CNN, fazem uma campanha que envolve comparações de Milošević a Adolf Hitler e Saddam Hussein, descreve do UÇK como “combatentes da liberdade”, publica imagens e fotos de pretensas atrocidades sérvias e adota um discurso da “obrigação moral” da comunidade internacional agir por razões humanitárias (THUSSU, 2000, p. 349-353). Na avaliação de Judah (2002, p. 84), “a questão do Kosovo” passa a ser enquadrada como uma questão de direitos humanos:

(...) [Os kosovar-albaneses] tiveram sucesso em convencer muitos ocidentais que a questão do Kosovo era realmente uma de direitos humanos. Na verdade, não era. O cerne da questão era

<sup>180</sup> “8. NATO personnel shall enjoy, together with their vehicles, vessels, aircraft, and equipment, free and unrestricted passage and unimpeded access throughout the FRY including associated airspace and territorial waters. This shall include, but not be limited to, the right of bivouac, maneuver, billet, and utilization of any areas or facilities as required for support, training, and operations.” (INTERIM AGREEMENT FOR PEACE AND SELF-GOVERNMENT IN KOSOVO, 1999, Apêndice B).

<sup>181</sup> “The Rambouillet text, which called on Serbia to admit NATO troops throughout Yugoslavia, was a provocation, an excuse to start bombing. Rambouillet is not a document that an angelic Serb could have accepted. It was a terrible diplomatic document that should never have been presented in that form.” (*tradução livre*).

uma luta fundamental entre dois povos para controlar o mesmo pedaço de terra. (...) A questão dos direitos humanos se tornou mais uma arma do arsenal dos [kosovar-albaneses].<sup>182</sup>

Ainda que violações de direitos humanos fossem reportadas há tempos, de ambos os lados, o discurso dos direitos humanos foi instrumentalizado pelas potências da OTAN para justificar a *moralidade* da intervenção. No fim, quando a OTAN utilizou-se da força para intervir na Sérvia, ainda havia ambivalência sobre qual justificativa jurídica estava sendo utilizada. Não foi feita uma referência expressa à legalidade da intervenção, apenas declarou-se que se pretendia pôr fim à violência em Kosovo e impedir uma “catástrofe humana” (OTAN, 1999a).<sup>183</sup> Os documentos oficiais da OTAN (1999a) deixam dúvidas se o posicionamento da organização era mais tendente à doutrina da intervenção humanitária ao mencionar a “catástrofe humana” ou de autorização implícita do Conselho de Segurança. De qualquer jeito, argumentos tradicionais que autorizassem a legalidade da intervenção pareciam não existir. A comissão formada por acadêmicos e ativistas de direitos humanos, incluindo o jurista Richard Goldstone, e estabelecida por iniciativa do primeiro ministro sueco, Göran Persson, conclui que a intervenção militar da OTAN “foi ilegal mas legítima”<sup>184</sup> (IICK, 2000, p. 01): ilegal por não ter sido aprovado por uma resolução do Conselho de Segurança e legítima pelas violações de direitos humanos que ocorriam. Essa “guinada ética”, na expressão de Koskenniemi (2002), no discurso do direito internacional merece um estudo específico,<sup>185</sup> mas para os propósitos da presente tese ela reforça o enquadramento dos direitos humanos como justificativa para o uso da força e para as ações de reconstrução subsequentes.

Mesmo antes do fim das negociações em Rambouillet, artigos na imprensa e reportagens televisivas já vinham descrevendo a situação a partir de violações de direitos humanos. Assim, logo após a conferência na França, os eventos seguintes se desenrolaram de

---

<sup>182</sup> “(...) Many Kosovars successfully convinced many Westerners that the question of Kosovo was really one of human rights. In fact it was not. At the heart of the matter was a fundamental struggle between two people for control of the same piece of land. In our times, however, human rights have become an influential factor in shaping international politics; (...) we can see how the question of human rights became another weapon in the arsenal of the Kosovars. (JUDAH, 2002, p. 84).

<sup>183</sup> A declaração da OTAN é elucidativa: “The Federal Republic of Yugoslavia (FRY) has repeatedly violated United Nations Security Council resolutions. The unrestrained assault by Yugoslav military, police and paramilitary forces, under the direction of President Milosevic, on Kosovar civilians has created a massive humanitarian catastrophe which also threatens to destabilise the surrounding region. Hundreds of thousands of people have been expelled ruthlessly from Kosovo by the FRY authorities. We condemn these appalling violations of human rights and the indiscriminate use of force by the Yugoslav government. These extreme and criminally irresponsible policies, which cannot be defended on any grounds, have made necessary and justify the military action by NATO” (OTAN, 1999b).

<sup>184</sup> “(...) the NATO military intervention was illegal but legitimate.” (*tradução livre*).

<sup>185</sup> Nesse sentido, cf.: KOSKENNIEMI, Martti. ‘The Lady Doth Protest Too Much’: Kosovo, and the Turn to Ethics in International Law. *The Modern Law Review*, v. 65, n. 2, p. 159-175, 2002.

forma célere: no dia 22 de março a OCDE retirou os observadores internacionais, no dia 23 Holbrooke anunciou que as negociações tinham falhado, e no mesmo dia, Solana anunciou que a OTAN estava autorizada a iniciar operações aéreas na Iugoslávia. No dia 24 de março de 1999 tiveram início os bombardeios da OTAN. A campanha aérea conduzida por essa organização durou até o dia 11 de junho de 1999: foram setenta e oito dias de bombardeio até Milošević se render,<sup>186</sup> dar início à retirada de tropas e milícias e concordar com a entrada de forças da KFOR em Kosovo. A *Human Rights Watch* (2001, p. 437) estima que cerca de 500 civis morreram nos ataques aéreos da OTAN, incluindo ataques equivocados a comboios de refugiados. A mesma organização acusa a OTAN de usar bombas de fragmentação (*cluster bombs*) em várias ações (HRW, 2001, p. 451). No dia 10 de junho de 1999 o Conselho de Segurança da ONU adotou a resolução 1244, na qual autorizava o envolvimento da OTAN. No dia 12 de junho, as primeiras tropas da missão da OTAN, a *Kosovo Force* (“KFOR”) entrava no território kosovar. De acordo com a KFOR, em 20 de junho de 1999 todas as tropas da República Federal da Iugoslávia tinham sido retiradas do território de Kosovo (KFOR, 1999), e não retornam mais.

Estima-se que cerca de 10.000 pessoas morreram em decorrência da guerra (JUDAH, 2008, p. 91). O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (“ACNUR”) calcula que 800.000 pessoas se tornaram refugiados nas primeiras onze semanas do conflito, um deslocamento de pessoas cuja rapidez e magnitude não tem precedentes (ACNUR, 2000, p. 17). O número de refugiados não parou após a interferência da OTAN: nas seis primeiras semanas posteriores à entrada de tropas da KFOR em Kosovo, cerca de 150.000 membros de minorias não albanesas no Kosovo deixaram a região, além de ter ocorrido um enorme deslocamento interno de pessoas, com kosovar-sérvios se concentrando em regiões como Kosovska Mitrovica/Mitrovicë e Kosovo Polje/Fushë Kosovë (HRW, 2001, p. 454).

Depois da retirada das tropas militares e paramilitares comandadas por Milošević, a situação inverteu-se: kosovar-albaneses que haviam sido perseguidos agora se tornam autores de vinganças contra kosovar-sérvios e outros percebidos como pró-sérvios, como os roma. Essas ações não eram exclusivas dos membros do UÇK, há relatos que civis kosovar-albaneses participaram de atos coletivos de violência, ainda que estudos sugiram que a violência foi politicamente motivada (e incentivada por membros do UÇK) para reforçar o clamor de um Estado independente através de uma larga maioria de origem albanesa (HRW,

---

<sup>186</sup> Vários estudos analisam os erros de cálculo e as razões de continuar usando a força em Kosovo de Milošević. Para Judah (2002), ele não acreditava que a ameaça da OTAN era real até o último minuto antes de os bombardeios, de alguma forma ele se convenceu de que ia ser uma guerra de curta duração (uma previsão errada também feita por potências da OTAN), e esperava que os russos estivessem dispostos a ajudá-lo.



2001, p. 454-455). “Violações de direitos humanos” continuaram sendo notícia na mídia, mas agora as vítimas tomavam o lugar dos perpetradores. Residências queimadas, saques, estupros, assassinatos e outras práticas acarretavam em uma nova diáspora: agora eram os kosovar-sérvios que fugiam. Como um kosovar-albanês resumiu a questão, tratava-se de vingança: “eles queimaram minha casa, então eu vou queimar suas casas”<sup>187</sup> (JUDAH, 2002, p. 288).

A força da OTAN em Kosovo não tinha estratégia clara sobre como conduzir esse desdobramento. A KFOR, que tinha como missão lutar contra tropas da RFI, compostas em sua grande maioria por sérvios, assegurar o retorno seguro e dar condições de vida dignas aos kosovar-albaneses, era agora confrontada com o desafio de proteger possíveis “inimigos” de outrora, bem como impedir os atos daqueles que tinha protegido. Assumir claramente a defesa do lado kosovar-albanês significaria tornar-se, na melhor das hipóteses, cúmplice das mesmas violações de direitos humanos usadas no discurso dos líderes ocidentais, mesmo que os papéis perpetrador/vítima agora estivessem invertidos. Usar força total para impedir o desejo de vingança dos sobreviventes e dos que retornavam para encontrar suas residências destruídas poderia significar a alteração da alcunha de “libertadores” para “força militar ocupante”.

A escolha da OTAN parece ter sido o meio termo entre estas duas opções, o que na prática significou apresentar contenção mínima, ou muitas vezes inexistente, aos atos de violência contra os kosovar-sérvios e aqueles percebidos como seus aliados. Não se optou formalmente pelo lado kosovar-albanês, mas houve certa dificuldade em traduzir para a linguagem militar que o “inimigo” de ontem deveria ser o protegido de hoje. Assim, foram insuficientes os esforços de proteção de locais culturais e religiosos, como, dentre outros, o monastério de Zočište (ou monastério de São Cosme e Damião), a Igreja da Virgem Hodegetria, em Mušutište, o mosteiro de Binča, e o mosteiro de São Marcos de Koriški – construções dos séculos XIV e XV e de central importância não só para a cultura religiosa sérvia, mas para os cristãos ortodoxos em geral. Principalmente nos primeiros anos de sua atuação, a KFOR se mostrou incapaz de prevenir a violência e os crimes generalizados contra a população kosovar-sérvia em Kosovo (HRW, 2001, p. 454-462). Não existia um plano abrangente para trazer paz e estabilidade à região, principalmente em um cenário tão instável. Relatos de ONGs como a *Human Rights Watch* (2001), que antes denunciava atrocidades cometidas contra a população kosovar-albanesa, agora alentava para crimes cometidos contra kosovar-sérvios e outras etnias percebidas como aliadas.

---

<sup>187</sup> “They burned my house so I’ll burn their houses.” (tradução livre).

## 5 ASCENSÃO E DECLÍNIO DA MISSÃO DA ONU EM KOSOVO: LEITURAS SELETIVAS DA E NOVA TESE SOBRE AUTODETERMINAÇÃO

### 5.1 Uma segunda intervenção: a resolução 1244 do Conselho de Segurança e a criação da UNMIK

O contexto após a intervenção humanitária a OTAN era delicado: de um lado, o governo Clinton liderou uma intervenção humanitária a favor dos kosovar-albaneses que se prolongou em uma guerra em 1999, envolveu os demais membros europeus e seus militares ocuparam o território da República Federal da Iugoslávia. Do outro lado, a Rússia se via provocada por um conflito em uma zona que tradicionalmente exercia influência em conjunto com seus aliados e também eslavos, os sérvios. Mesmo com um governo debilitado, Yeltsin tinha feito ameaças de uso da força antes da guerra, e as renovava caso tropas da OTAN entrassem no território da RFI (CNN, 1999). Entrementes, discursos sobre autodeterminação dos povos, direitos humanos, manutenção da paz e da segurança internacionais, genocídio e democracia, se misturavam com outros de ocupação militar, integridade territorial, não intervenção e guerras ilegais. Não raro nesses embates o direito internacional se via referenciado dos dois lados, geralmente como mera retórica, mas algumas vezes como vocabulário técnico.

No dia 10 de junho de 1999, os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas chegam a um entendimento sobre a situação da região de Kosovo na República Federativa da Iugoslávia. A resolução 1244 é uma solução de compromisso entre as partes envolvidas e representa o que Washington e Moscou conseguiram acordar entre si. Adotada sob o capítulo VII da Carta, ela não condena o uso da força pela OTAN alguns meses antes, pelo contrário, reconhece a presença internacional no território, na resolução chamada de “presença de uma [força de] segurança internacional”<sup>188</sup> (CONSELHO DE SEGURANÇA,

---

<sup>188</sup> “7. Authorizes Member States and relevant international organizations to establish the international security presence in Kosovo as set out in point 4 of annex 2 with all necessary means to fulfil its responsibilities under paragraph 9 below;” (*tradução livre*).

1999b, parágrafo 7º), mas depois mencionada diretamente no anexo 2 (*Ibid.*, anexo 2).<sup>189</sup> Isso leva alguns estudiosos a entender que houve aprovação do Conselho *a posteriori*.<sup>190</sup>

À primeira vista, a resolução parece sinalizar em direções opostas em relação às possibilidades de secessão ou de manutenção do território da RFI. Se por um lado, o preâmbulo da resolução menciona “o comprometimento de todos os Estados membros com a soberania e a integridade territorial da [então] República Federativa da Iugoslávia (...)”,<sup>191</sup> por outro, já no parágrafo seguinte, reafirma “o chamado das resoluções anteriores em relação a autonomia substancial e autoadministração significativa de Kosovo” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999b, preâmbulo).<sup>192</sup> Entretanto, para os mais familiarizados com a história da região, o arranjo não soa estranho, pelo contrário, é bem familiar: pretende-se garantir acesso às instituições públicas e autogoverno aos kosovares contanto que a integridade territorial da RFI seja mantida. De forma geral, se assemelha com a proposta da constituição iugoslava socialista de 1974 (*vide Capítulo 4, item 4.2.3*). Este ponto é crucial, pois o Conselho preferiu não usar a linguagem da autodeterminação dos povos e não considerou a declaração de independência liderada por Rugova (*vide Capítulo 4, item 4.3.2*). A resolução 1244, portanto, estabelece as bases para um posterior acordo entre as partes envolvidas e insta as partes a negociar uma solução política com base nos acordos anexados à resolução (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999b, parágrafo 1º).<sup>193</sup> Grande parte dos seus dispositivos, como o parágrafo 3º se refere aos meios possíveis para por fim à violência na região.

Em relação aos objetivos deste estudo, o aspecto mais relevante da resolução 1244 é a autorização de uma presença “civil e de [uma força de] segurança internacionais” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999b, parágrafo 5º). Rapidamente o Secretário Geral estabeleceu a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo, a UNMIK. O

---

<sup>189</sup> “4. The international security presence with substantial North Atlantic Treaty Organization participation must be deployed under unified command and control and authorized to establish a safe environment for all people in Kosovo and to facilitate the safe return to their homes of all displaced persons and refugees.” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999b, anexo 2).

<sup>190</sup> Sobre essa questão, cf.: CHINKIN, Christine. 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, 2000; SIMMA, Bruno. NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects. *European Journal of International Law*, v. 10, p. 1-22, 1999.

<sup>191</sup> “Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other States of the region, as set out in the Helsinki Final Act and annex 2” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999b, preâmbulo).

<sup>192</sup> “Reaffirming the call in previous resolutions for substantial autonomy and meaningful self-administration for Kosovo;” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999b, preâmbulo).

<sup>193</sup> “1. Decides that a political solution to the Kosovo crisis shall be based on the general principles in annex 1 and as further elaborated in the principles and other required elements in annex 2;” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999b, parágrafo 1º).

Secretário Geral, em consulta com o Conselho de Segurança, deve designar um Representante Especial para controlar a implementação da presença civil internacional e coordenar os trabalhos em conjunto com a presença das forças de segurança internacionais (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999b, parágrafo 6º), a OTAN. O parágrafo 10 da resolução versa que o objetivo da presença civil internacional em Kosovo é:

(...) garantir uma administração interina em Kosovo sob a qual o povo de Kosovo pode desfrutar de uma autonomia substancial dentro da República Federal da Iugoslávia e que irá fornecer administração transitória enquanto estabelece e supervisiona o desenvolvimento de instituições de autogoverno democráticas e provisórias a fim de assegurar condições para uma vida pacífica e normal para todos os habitantes do Kosovo; (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999b, parágrafo 5º).<sup>194</sup>

Conforme apresentado no *capítulo 2*, o Conselho usou de criatividade para interpretar que o art. 41 da Carta poderia lhe conferir a prerrogativa de criar uma missão com a intenção de administrar um território. O Conselho, na sua atribuição de zelar pela paz e segurança internacionais entendeu como necessária a instalação de uma missão internacional que tivesse como objetivo exercer as atribuições de um governo em Kosovo. Tal missão de administração pública seria temporária e deveria garantir “autonomia substancial” aos kosovares “dentro da RFI”, e subentende-se que a missão chegaria ao fim quando um acordo político fosse conseguido.

A resolução 1244 aponta que dentre as atribuições da UNMIK está incluso:

(a) promover o estabelecimento, na pendência de um acordo final, de autonomia e autogoverno substantivos em Kosovo, tendo em conta plenamente o Anexo 2 e dos acordos de Rambouillet (S/1999/648); (b) exercer funções administrativas civis básicas, onde e enquanto necessário; (c) organizar e supervisionar o desenvolvimento de instituições provisórias para autogoverno democrático e autônomo, na pendência de um acordo político, incluindo a realização de eleições; (d) transferir, assim que essas instituições forem estabelecidas, suas responsabilidades administrativas, enquanto supervisiona e apoia a consolidação de instituições locais provisórias de Kosovo e outras atividades de consolidação da paz; (e) facilitar um processo político destinado a determinar o status futuro de Kosovo, tendo em conta os acordos de Rambouillet (S/1999/648); (f) em uma fase final, supervisionar a transferência de autoridade das instituições provisórias de Kosovo para instituições estabelecidas ao abrigo de um acordo político; (g) apoiar a reconstrução da infraestrutura chave e outras reconstruções econômicas; (h) Apoiar, em coordenação com organizações humanitárias internacionais, ajuda humanitária e de desastres; (i) Manter a ordem civil e de direito, incluindo a criação de forças policiais locais e, enquanto se instala membros da polícia internacional para servir em Kosovo; (j) Proteger e promover os direitos humanos; (k) Assegurar o retorno seguro e desimpedido de todos os refugiados e pessoas deslocadas às suas casas em Kosovo (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999b, parágrafo 11).<sup>195</sup>

<sup>194</sup> “(...) to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic selfgoverning institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo;” (*tradução livre*).

<sup>195</sup> “(a) Promoting the establishment, pending a final settlement, of substantial autonomy and self-government in Kosovo, taking full account of annex 2 and of the Rambouillet accords (S/1999/648); (b) Performing basic civilian administrative functions where and as long as required; (c) Organizing and overseeing the development of provisional institutions for democratic and autonomous self-government pending a political settlement, including the holding of elections; (d) Transferring, as these institutions are established, its administrative

Em suma, as atribuições da missão podem ser agrupadas em três categorias: (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 futuro, (a partir dos acordos de Rambouillet).

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, 310), existam semelhanças com as administrações internacionais nas experiências do Saar e da Bósnia e Herzegovina.<sup>196</sup> Apesar de semelhanças com algumas ações passadas, suas atribuições não encontram precedentes idênticos. Três pontos devem ser ressaltados. Primeiro, o dispositivo faz menção aos acordos de Rambouillet. Conforme apresentado anteriormente (*vide Capítulo 4, item 4.3.3*), na conferência no chatêau francês foi proposto um arranjo semelhante ao da constituição iugoslava de 1974, onde os kosovares desfrutavam de autonomia política dentro do Estado iugoslavo. Segundo os incisos “a” e “f” do 11º parágrafo da resolução 1244, um acordo final para solucionar a questão de Kosovo deve levar em conta o decidido em Rambouillet. Nesse sentido, o anexo 2 da resolução 1244 não reitera que tropas da OTAN poderiam adentrar no resto do território da RFI (como proposto no acordo original de Rambouillet e pretensa razão pela qual a delegação de Milošević não o assinou), contudo como faz referência a “levar em conta plenamente” os acordos,<sup>197</sup> a controvérsia foi mantida.

Em segundo lugar, dentre as prerrogativas da missão podem ser destacadas: (i) a promoção de “autonomia e autogoverno substantivos” com o desenvolvimento de instituições provisórias para autogoverno democrático (subordinado aos acordos de Rambouillet e na pendência de um acordo político final), (ii) o exercício de funções administrativas civis básicas, dentre as quais se destacam (iii) a manutenção da ordem civil e jurídica, com o uso de forças policiais internacionais (forças militares eram reservadas à OTAN), (iv) auxiliar na

---

responsibilities while overseeing and supporting the consolidation of Kosovo’s local provisional institutions and other peacebuilding activities; (e) Facilitating a political process designed to determine Kosovo’s future status, taking into account the Rambouillet accords (S/1999/648); (f) In a final stage, overseeing the transfer of authority from Kosovo’s provisional institutions to institutions established under a political settlement; (g) Supporting the reconstruction of key infrastructure and other economic reconstruction; (h) Supporting, in coordination with international humanitarian organizations, humanitarian and disaster relief aid; (i) Maintaining civil law and order, including establishing local police forces and meanwhile through the deployment of international police personnel to serve in Kosovo; (j) Protecting and promoting human rights; (k) Assuring the safe and unimpeded return of all refugees and displaced persons to their homes in Kosovo;” (*tradução livre*).

<sup>196</sup> Para uma descrição sobre o envolvimento internacional no Saar e na Bósnia e Herzegovina, cf.: STAHN, 2008, p. 163-173 e 287-308.

<sup>197</sup> “8. A political process towards the establishment of an interim political framework agreement providing for substantial self-government for Kosovo, taking full account of the Rambouillet accords and the principles of sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other countries of the region, and the demilitarization of UCK.” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999b, anexo 2).

reconstrução econômica do território e (v) proteger e promover os direitos humanos. As atividades administrativas da ONU deveriam então ser passadas gradualmente para instituições criadas por um acordo político.

Por fim, ao se questionar os limites da missão, retomam-se os pontos acima referidos, pois, em suas atividades, a missão de administração territorial deveria envolver os kosovares, promovendo “autonomia e autogoverno substantivos”, inclusive com eleições democráticas, e transferir para “instituições provisórias para autogoverno democrático e autônomo” suas atribuições na medida em que aquelas fossem estabelecidas. Não se estabeleceu os procedimentos de como tal missão atuaria. O único processo específico mencionado é a realização de eleições, e mesmo assim não foi estabelecida a periodicidade, os órgãos a serem preenchidos (e.g., administração municipal, estadual ou federal) ou qualquer outro pormenor.

Em suma, a resolução 1244 trata de implementar uma missão que administre a vida e a ordem públicas em Kosovo, de forma a garantir autonomia e autogoverno aos kosovares, até que um acordo final seja conseguido, sendo que tal acordo deveria ser pautado pelos documentos de Rambouillet. Inicialmente a previsão da presença internacional era de 12 meses, conforme disposto no parágrafo 19 da resolução, mas treze anos já se passaram e a missão formalmente persiste, ainda que sua configuração tenha sido alterada várias vezes. É importante destacar também que a própria resolução 1244 saudou o envolvimento de outras organizações internacionais em Kosovo, como a União Europeia, questão que será importante quando a UNMIK distribuir as competências nos seus primeiros dias de implementação, além de influenciar o imaginário de políticos kosovar-albaneses de se juntar à organização de Bruxelas no longo prazo.

## **5.2 A administração territorial da ONU em Kosovo de 1999 a 2004 e a vertente interna da autodeterminação**

A resolução 1244 levanta mais questões do que resolve, dentre as quais interessa aqui as relativas à administração territorial. Se a UNMIK tem as mesmas funções de um governo que administra um país, quais são seus limites de atuação? Por quais critérios a missão deve se pautar? Quais as possibilidades de responsabilização da UNMIK e seus funcionários em caso de condutas não desejadas, impróprias ou mesmo ilícitas? Se suas atribuições podem ser comparadas por analogia às de um governo, uma ausência de limites não reforçaria os críticos que apontam para um governo tecnocrático ou mesmo um com poderes ditatoriais?

Estas perguntas dizem respeito à governança da UNMIK em Kosovo e não são respondidas pelo documento que a estabeleceu. Contudo, há indicações na própria resolução 1244 no que se refere à necessidade do desenvolvimento de “autonomia e autogoverno substanciais” em Kosovo: está claro que a missão deve considerar as preferências dos kosovares na administração de sua vida pública. Tais palavras, “autonomia” e “autogoverno”, se aproximam da noção de *autodeterminação interna*, cujo significado exato apesar de não ser claro no direito internacional, remete à ideia geral de “livre escolha” dos povos em relação ao seu sistema de governo, a fim de determinar seu desenvolvimento econômico, social e cultural, e a procedimentos específicos que assegurem o envolvimento dos governados com os governantes (*vide Capítulo 3, item 3.7*).

Não se pretende aqui desenvolver o debate se as normas relativas à vertente interna da autodeterminação tinham caráter obrigatório para as Nações Unidas. A relação de obrigações de direito internacional, ou mesmo de direitos humanos, para organizações internacionais é uma questão específica e controversa.<sup>198</sup> Ademais, se poderia argumentar que a própria essência da autodeterminação interna ainda não é consensual e que seria difícil uma responsabilização efetiva. Todavia, não há como ignorar por completo a noção de autodeterminação interna, pois há documentos internacionais, práticas estatais e jurisprudência sobre a matéria. Em outras palavras, este é um verbete de significado para o direito internacional e a administração territorial da ONU pode ser pautada a partir dele no seu desempenho junto à população kosovar, se não sobre seu significado específico, pelo menos a partir de uma interpretação ampla ou restrita.

Outra perspectiva complementar e esclarecedora é se se enquadra a questão da atuação da UNMIK a partir do debate sobre os limites que as organizações internacionais têm ou deveriam ter. Esse tema, apresentado no *Capítulo 2, item 2.5*, preocupa-se com o estabelecimento de controles sob as atividades de organizações internacionais e tem certas variantes. Duas propostas receberam destaque nesse sentido. A primeira, elaborada nos estudos de Moravcsik (2004), pretende desenvolver um esquema para verificar a legitimidade democrática em organizações internacionais. Ela pode ser criticada por diversos flancos, mas seus argumentos trazem à tona perguntas esquematizadas de forma didática para se discorrer sobre a atuação de uma instituição política – e, tem uma especial serventia pois foi formulada para se avaliar uma organização internacional em relação a cidadãos, o que é particularmente útil para o caso da missão das Nações Unidas em Kosovo. A segunda proposta decorre de um

---

<sup>198</sup> Sobre essa questão, cf.: KLABBERS, 2009, p. 271-293.

projeto de Kingsbury, Krisch e Stewart (2005), estudiosos do direito internacional que a intitularam como “direito administrativo global”, e sugere uma forma de se avaliar a atuação de organizações internacionais a partir de mecanismos de *accountability*. Tal proposta também pode ser questionada, mas sua prudência em centrar o debate em questões processuais dá mais viabilidade quando se pretende verificar um estudo de caso.

Assim, o esquema dos itens que se seguem pretende apresentar um esboço da atuação da UNMIK em suas atividades administrativas em Kosovo. A partir da descrição de questões como a estrutura da missão, seus limites e mecanismos de *accountability* e da relação estabelecida com os kosovares em termos de incentivos à participação pública, é possível levantar argumentos concretos para se entender a administração das Nações Unidas *vis-à-vis* os kosovares.

### *5.2.1 A estrutura da UNMIK: o Representante Especial do Secretário Geral, a concentração de poderes e a ausência de limites*

A figura central das missões de administração territorial das Nações Unidas é a do *Representante Especial do Secretário Geral* (em inglês, *Special Representative of the Secretary General*, “SRSG”). É a partir do SRSG que se estrutura todo o corpo burocrático e que está formado o processo decisório da missão. Neste cargo o funcionário é designado diretamente pelo Secretário Geral das Nações Unidas e o representa em situações emergenciais ou que envolvem decisões de amplos poderes. Há uma série de SRSG para questões diversas, como para a Implementação de uma Estratégia Internacional de Redução de Desastres, para a Prevenção do Genocídio e para a Malária, além de vários que chefiam missões de paz.<sup>199</sup> Ao lado do vice-Secretário Geral e dos chefes das diversas agências e escritórios, os SRSG são considerados os mais altos cargos dentro da estrutura organizacional das Nações Unidas.

Em Kosovo, apesar da resolução 1244 estabelecer várias das atribuições da UNMIK, o detalhamento de várias questões sobre a condução de suas ações ficou em aberto. O início da missão é que daria o tom de como a ONU conduziria suas primeiras atividades de administração de um território que não fosse oriundo de um contexto colonial. Nessa tarefa, não se deve subestimar a situação que os primeiros internacionais encontraram ao chegar em Kosovo. A prioridade inicial era indubitavelmente o restabelecimento da segurança e da

---

<sup>199</sup> Para uma lista completa dos SRSG e suas funções, cf.: <https://www.un.org/sg/srsg/other.shtml>. Acesso em: 20 de outubro de 2012.



ordem pública. A infraestrutura do território tinha sido arrasada e a população se encontrava ainda em um contexto de guerra com um risco de continuidade das hostilidades (*vide Capítulo 4 item 4.3.5*).

O brasileiro Sergio Vieira de Mello foi o primeiro SRSG, atuando de forma interina, do dia 11 de junho ao dia 2 de julho de 1999. As medidas tomadas nos poucos dias em que conduziu as atividades da UNMIK tiveram um caráter emergencial frente à situação catastrófica do imediato pós-guerra. Vieira de Mello logo foi substituído por não ser um europeu: a União Europeia estava planejando investir metade dos 1,5 bilhões de dólares necessários para reconstruir Kosovo, e Vieira de Mello aguardava Annan escolher qual europeu seria designado para o cargo (POWER, 2008, p. 281). O lobby do presidente francês Jacques Chirac provavelmente foi decisivo, pois seu candidato, Bernard Kouchner, foi o escolhido.

Kouchner, como segundo SRSG, irá dar o tom da administração onusiana doravante. Em sua administração, que se prolonga de julho de 2009 a dezembro de 2001, são estabelecidos os parâmetros de trabalho da UNMIK que não tinham sido detalhados na resolução 1244 do Conselho de Segurança. A fim de cumprir suas obrigações governamentais nas áreas executiva, legislativa e judiciária, Kouchner decidiu dividir os trabalhos da UNMIK em quatro pilares: (i) assistência humanitária, (ii) administração civil, (iii) democratização e construção institucional, e (iv) reconstrução e desenvolvimento econômicos. Os dois primeiros ficaram a cargo das Nações Unidas, especificamente o ACNUR com o primeiro pilar e a UNMIK com o segundo. Já os terceiro e quarto pilares foram delegados a outras instituições internacionais: a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (“OSCE”) se encarregou da democratização e construção institucional e a UE das questões econômicas do quarto pilar. Apesar dessa divisão funcional, a estrutura hierárquica era totalmente subordinada a UNMIK, o cargo máximo continuava sendo o do SRSG e a resolução 1244 do Conselho de Segurança a referência última de todos os trabalhos.

Em Kosovo, ser o SRSG não significava apenas ser o chefe da missão de paz da ONU, mas para os kosovares significava ser a pessoa que administraria toda a vida pública do território. De forma direta, o SRSG só seria limitado pelo disposto na resolução 1244 e, em termos políticos, respondia diretamente a quem o indicou em Nova York, o Secretário Geral. Ou seja, formalmente não havia nenhum limite ao cargo máximo da UNMIK em relação à população kosovar, ou mesmo aos Estados-membros da ONU, incluindo a RFI. A pessoa que ocupa o cargo de SRSG é escolhida diretamente pelo Secretário Geral da ONU sem qualquer procedimento transparente ou limitação por critérios, e reflete ampla pressão política de

bastidores. Tal jogo político de forma alguma é incomum à ONU, pelo contrário, pressões e incentivos por Estados são corriqueiros no preenchimento de altas posições em organismos internacionais.<sup>200</sup>

Contudo, a situação do mais alto cargo da ONU em Kosovo era única pela natureza de sua função, afinal suas atribuições não eram meramente burocráticas, envolviam a administração de toda a vida pública direta de cerca de 2 milhões de pessoas em Kosovo e influenciava indiretamente o destino de uma parte de um território pertencente formalmente a um outro país, este com cerca de 7 milhões. Tais pessoas governadas não tinham qualquer voz ou canal de acesso direto na escolha do seu governante. Não apenas não tinham algum mecanismo para forçá-lo a deixar seu cargo de administrador, não tinham qualquer canal de comunicação formal com ele.

Ademais, alguns ocupantes do cargo de SRSRG também conseguiram se distanciar do controle da ONU em Nova York. Kouchner, por exemplo, que Judah (2008, p. 96) descreve como um defensor do intervencionismo liberal, talvez o mais influente ocupante do cargo de SRSRG e futuro chanceler da França no governo Sarkozy de 2007, conseguiu se afastar do *Departamento de Assuntos Políticos da ONU* (em inglês, *UN Department of Political Affairs*) se munindo de vários conselheiros políticos na própria missão em Kosovo (O'NEILL, 2002, p. 41).

A primeira regulação da administração Kouchner concentrava todos os poderes na figura do SRSRG. Em suas palavras: “Toda autoridade legislativa e executiva em relação ao Kosovo, incluindo a administração do judiciário, está investida na UNMIK e exercida pelo Representante Especial do Secretário Geral”<sup>201</sup> (UNMIK, 1999b, art. 1(1)). Por esse acúmulo de poderes logo o SRSRG ganhou a alcunha pejorativa de “o imperador de Kosovo”.<sup>202</sup>

Até meados de 2001 pouco tinha sido feito para introduzir os habitantes locais na administração de Kosovo e assim tentar reforçar a *accountability* da organização junto aos kosovares em geral. Em maio de 2001, Hans Haekkerup, o então representante do Secretário Geral da ONU em Kosovo, adotou a regulação 2001/9, intitulada *Um Quadro Constitucional para o Autogoverno provisório em Kosovo* (em inglês, *A Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo*), uma Constituição *de facto* para aquele território. No

<sup>200</sup> O governo brasileiro mantém um site na internet onde divulga e incentiva seus nacionais a se candidatarem à vagas na ONU, cf.: [www.dce.mre.gov.br](http://www.dce.mre.gov.br). Acesso em 12 de novembro de 2012.

<sup>201</sup> Artigo 1(1): “All legislative and executive authority with respect to Kosovo, including the administration of the judiciary, is vested in UNMIK and is exercised by the Special Representative of the Secretary-General.” (*tradução livre*).

<sup>202</sup> Essa expressão era comumente utilizada quando o autor dessa tese trabalhou em Kosovo. Para verificar seu uso ver o site do movimento político nacionalista kosovar-albanês *Vetëvendosje*: <[www.vetevendosje.org](http://www.vetevendosje.org)>. Acesso em: 25 de junho de 2012.

documento foram estabelecidos os principais arranjos institucionais que vigoraram em Kosovo até sua proclamação de independência em fevereiro de 2008.

A regulação 2001/9 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 na: (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. Seriam eleitos 120 representantes para a assembleia kosovar. Do total, 20 lugares seriam reservados às minorias e, desses, 10 aos kosovar-sérvios.

O aparente avanço da administração internacional em conceder autonomia e autogoverno aos locais apresentava muitos problemas. O principal é que todas as instituições da arquitetura oferecida pelas PISG estavam subordinadas diretamente ao SRSG, que poderia simplesmente revogar qualquer decisão. É complicado portanto comparar as instituições kosovares de Assembleia, Governo, Sistema Judiciário, etc., aos respectivos poderes tradicionais de democracias liberais de outros países, pois não se pressupõe separação de poderes – estes permanecem concentrados na figura do SRSG.

Outro problema substancial diz respeito às atribuições das PISG. Às Instituições Provisórias de Autogoverno era reservada a atuação mais incisiva em áreas da administração pública tais como: cultura, saúde, proteção ambiental, turismo, educação, ciência e tecnologia. Querelas que persistiam desde o início do século XX poderiam ser tratadas pelos kosovares sem a participação de Belgrado, como a utilização da língua e cultura albanesas no sistema educacional. Questões percebidas como mais cruciais na administração pública continuaram sob o controle dos internacionais, no entanto.

A regulação 2001/9, em seu artigo 8º (UNMIK, 2001a), reafirmou vários poderes do SRSG: dissolver a Assembleia e conclamar novas eleições; manter a autoridade final sobre questões financeiras, orçamentárias e monetárias; controlar de fronteiras; designar juízes e promotores; manter a autoridade final sobre a polícia; 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. Ademais, continuava a cargo do SRSG, em cooperação com a KFOR: regular a posse de armas; manter a ordem e a segurança públicas; e, exercer funções de defesa (UNMIK, 2001a, artigo 8º).

No desempenho de suas funções o SRSG 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 (*cf. tabela 1 em anexo*) sobre os mais diversos assuntos.

Em suma, a UNMIK foi organizada de forma a concentrar todos os poderes de administração pública em um cargo que não tinha qualquer viés de comunicação com os governados. Na opinião de Stahn (2008, p. 326), na primeira fase da administração, “a UNMIK adotou um estilo autocrático de governança”, e atuou “como um governo para, mas sem, o povo.”<sup>203</sup> Formalmente a baliza da atuação do SRSG é apenas a resolução 1244 e um controle político de do Secretário Geral da ONU. Não há qualquer instituição em Priština/Prishtinë que limite o que o SRSG pode ou não fazer; ele concentra de fato os poderes executivo, legislativo e judiciário, não há instrumentos de “pesos e contrapesos” (*checks and balances*), divisão de poderes e uma estrutura ramificada de tomada de decisões. Ademais, o SRSG tem o monopólio legítimo do uso da força, ao controlar a polícia e agir em cooperação com os militares da KFOR. Da mesma forma, não há controle exercido pelos kosovares sobre a forma que eles querem organizar a vida pública e o que de fato as autoridades administradoras fazem. Não há *accountability* direto sobre seu cargo, não há eleições ou sanções políticas, porquanto os cargos da missão não são determinados em Priština/Prishtinë, mas sim em Nova York. 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.

O documento *Lições Aprendidas* (ONU, 2001) levanta várias questões relativas a aspectos organizacionais da UNMIK. Revela, logo no início, a percepção de peculiaridade das missões de governança (tanto em Kosovo quanto no Timor Leste): graças à opressão sofrida antes da chegada das missões, há um forte desejo da população local de “ter controle total sobre seus destinos”, um desejo proeminente por independência. O documento demonstra uma preocupação com o fato de as atividades da ONU nos territórios em apreço serem indistinguíveis daquelas de um governo. Assim, devido à ausência de um “guia de governança” que auxiliasse a atuação das missões em suas funções, e devido ao sentimento das populações daqueles territórios de que não precisavam ser administrados, a aliança com elites locais era uma “enorme prioridade” das missões, ainda que fosse difícil reconhecer

---

<sup>203</sup> “(...) UNMIK adopted an autocratic style of governance, in particular, in the first phase of administration: it acted largely as a government for, but without the people;” (*tradução livre*).

interlocutores legítimos (ONU, 2001). Ao mesmo tempo em que se reconhecia que um dos objetivos centrais deveria ser a facilitação do diálogo entre as partes envolvidas, a missão para se confundir e não querer ser taxado de “salvadores” a “ocupantes”. O documento *Lições Aprendidas* (2001) culpa a linguagem ambígua da resolução 1244, que promoveria um dilema “que a missão não tem capacidade para resolver”. Essa dificuldade percebida que a missão tinha de cumprir os objetivos impostos a ela na resolução do Conselho de Segurança resultava em políticas ambíguas que marcam suas ações e tem potencial para desagradar todos os lados.

### 5.2.2 *Mecanismos insuficientes de accountability: eleições e o ombudsperson*

Em uma situação como a que a UNMIK se encontrava, *accountability* poderia ser o elemento crucial no relacionamento com os kosovares. Ainda que a concentração de poderes e a ausência de limites na atuação do SRSG pudessem para alguns ser justificada pelo caráter emergencial da missão e a necessidade de construção de uma sociedade dividida em um cenário pós-conflito armado, o estabelecimento da relação entre a missão e a população civil era essencial no médio e longo prazos. Os kosovares não foram consultados sobre a implementação da missão pelo Conselho de Segurança – mas os kosovar-albaneses, em sua maioria, não receberam mal essa notícia e a aprovação da missão nos primeiros anos é significativa. Entretanto, a *contínua* ausência de consulta junto aos kosovares em relação à administração internacional contribuiu para a ausência de credibilidade crescente da missão ao longo dos anos.

No início da administração onusiana, na gestão de Kouchner, alguns mecanismos de consulta foram estabelecidos. O *Conselho de Administração Interina* (em inglês, *Interim Administration Council*) e a expansão do *Conselho Transicional* (em inglês, *Transitional Council*) pretendiam incluir lideranças políticas kosovares, mas por problemas diversos, incluindo questões de financiamento, tais instituições perderam o sentido e foram abandonadas. Em 2000, se realizaram as primeiras eleições municipais sob a administração internacional, que apaziguaram as reivindicações mais ativas entre os kosovar-albaneses. Os kosovar-sérvios não participaram e boicotaram as eleições que tinham caráter municipal. Belgrado fazia pressão e propaganda contra a legitimidade das eleições e da presença internacional em seu território. A maior crítica dos sérvios e dos kosovar-sérvios em relação às eleições era que elas intencionavam iniciar a transferência de poder para os kosovar-albaneses. Ao não envolver toda a população da RFI, a opinião comum entre os kosovar-

sérvios era a de que a UNMIK estaria se alinhando com os kosovar-albaneses, maioria absoluta em Kosovo após a intervenção da OTAN (JANJIC, 2007, p. 274).

Já as lideranças kosovar-albanesas, com a formação das PISG, encontraram um espaço público para demandar maior participação e mais atribuição de competências. No contexto da deposição e prisão do ex-presidente Milošević, transferido para ser julgado no Tribunal Penal Internacional da ex-Iugoslávia, ocorrem as primeiras eleições para a Assembleia após a organização das PISG ocorrerem em novembro de 2001, ainda sob os auspícios da OSCE. Daí em diante, as eleições são organizadas a cada três anos, ou de forma administrada por organizações internacionais ou sob sua supervisão. O novo governo em Belgrado não diminuiu o tom de protesto em relação às eleições em Kosovo, mas diminuiu a pressão para que os kosovar-sérvios boicotassem sua participação. Mesmo assim, o kosovar-albaneses continuaram no domínio da cena política, aumentando suas demandas por mais espaços públicos e por mais competências na administração. Ainda hoje os partidos políticos kosovares continuam sendo “eticamente puros”, só há partidos de grupos étnicos homogêneos e nenhum deles pratica a bandeira da diversidade multiétnica tão referida quando se pretende chamar a atenção internacional.

De qualquer forma, como apresentado no item anterior, as eleições ofereciam possibilidades muito reduzidas enquanto canal de *accountability* da UNMIK. Além da competência dos representantes não incluir assuntos prioritários como economia e segurança, todas suas decisões continuavam sujeitas às considerações do SRSG, autoridade última em matéria legislativa, executiva e judiciária. Certamente as eleições conduzidas sob os auspícios da OSCE e da UNMIK em Kosovo desempenharam importantes funções, como despontar lideranças e transferir certas questões administrativas para os locais, dentre outras, mas não resolveu a questão de vinculação de preferências públicas às práticas governamentais.

No documento *Lições Aprendidas* (ONU, 2001), os funcionários das Nações Unidas reconheceram que era necessário ter eleições assim que possível, o que aumentaria o sentimento de *accountability* em relação aos locais, além de iniciar o processo de transferência de responsabilidades. Foi mencionado também que era muito difícil “despolitizar” o envolvimento dos locais nos estágios iniciais da missão, mas nenhuma proposta foi feita para resolver essa questão (ONU, 2001). Não se enquadrava como um problema o total controle que o SRSG tinha sobre os representantes eleitos dos kosovares, e tampouco se mencionou que estes deveriam estar mais envolvidos com outros assuntos de administração pública percebidos como mais relevantes. Mencionou-se brevemente que a população local deveria estar envolvida na redação de uma constituição para o território, uma

vez que os assuntos de tal documento são centrais para seus interesses futuros (ao contrário dos interesses da comunidade internacional) (ONU, 2001), mas não se chegou a tecer críticas sobre a atuação específica da constituição provisória de Kosovo promulgada pelo SRSG sem qualquer canal de comunicação com os locais.

Na opinião de Caplan (2005, p. 200), em Kosovo “a mais importante instituição autônoma sob o ponto de vista da *accountability* é o escritório do ombudsperson.”<sup>204</sup> A regulação 2000/38 de 30 de junho de 2000 criou o escritório do ombudsperson em Kosovo. Sua atribuição original era receber e investigar reclamações de qualquer pessoa em Kosovo em relação a violações de direitos humanos e ações que possam constituir abuso de autoridade da UNMIK ou de qualquer outra instituição central ou local. A pessoa escolhida para o cargo foi um político polonês, Marek Antoni Nowicki, conhecido por sua atuação na área de direitos humanos. Ele ocupou a chefia do escritório do ombudsperson do seu estabelecimento em 2000 até 2005, e sua gestão foi marcada por várias críticas à UNMIK.

No entanto, na mesma regulação 2000/38 que se estabeleceu o escritório do ombudsperson, várias limitações impediam que essa instituição atuasse de forma decisiva em matéria de *accountability*. São elas: (i) o ombudsperson é apontado e pode ser removido do seu cargo diretamente pelo SRSG; (ii) seu orçamento é controlado pela UNMIK; (iii) investigar as ações da OTAN e sua força militar em Kosovo, a KFOR, estava além da competência do ombudsperson; (iv) somente poderiam ser analisadas denúncias que envolvessem eventos ocorridos após julho de 2001; (v) os casos deveriam ter ocorrido no território de Kosovo; (vi) o ombudsperson não poderia levar casos ao sistema judiciário; e, o mais importante, (vii) seus relatórios têm caráter *recomendatório*, não impõem obrigações à UNMIK ou aos seus funcionários. Com todos estes limites expressos no próprio documento de instalação do escritório do ombudsperson ficava claro suas deficiências e dificuldade de realmente se apresentar como uma instituição capaz de promover a *accountability* da UNMIK.

A relação com a UNMIK é essencial para o trabalho do ombudsperson. O comando da missão pareceu, no entanto, querer restringir seu trabalho daquele desde o princípio. Cerca de dois meses após a criação do ombudsperson, a regulação 2000/47 da UNMIK estabeleceu o “status, os privilégios e as imunidades da KFOR e da UNMIK e seus funcionários em

---

<sup>204</sup> “(...) the most important autonomous institution (from the standpoint of *accountability* is the office of the ombudsperson” (*tradução livre*).

Kosovo.”<sup>205</sup> De acordo com esse documento, a “UNMIK, sua propriedade, fundos e ativos são imunes de qualquer processo legal”,<sup>206</sup> e os funcionários da organização, incluindo os contratados locais, “são imunes a processos legais em relação a palavras expressadas e todos os atos por eles praticados em suas capacidades individuais”<sup>207</sup> (UNMIK, 2000a, artigos 3.1 e 3.3). O SRSB e outros funcionários do alto escalão da missão têm imunidade em relação à jurisdição local de qualquer ato civil ou mesmo criminal no território de Kosovo (UNMIK, 2000a, artigo 3.2). Garantias semelhantes eram dadas à KFOR e seus funcionários (UNMIK, 2000a, artigo 2). Tal imunidade da UNMIK e KFOR continuam mesmo se a missão for formalmente extinguida (UNMIK, 2000a, artigo 5).

Imunidades e privilégios são conferidos a organizações internacionais assim como o são para membros do corpo diplomático de entes estatais. Nas palavras de Klabbbers (2009, p. 132), “organizações internacionais desfrutam do que é necessário para o exercício das suas funções, no cumprimento de suas finalidades.”<sup>208</sup> Tradicionalmente considera-se necessário que imunidades e privilégios sejam conferidos às organizações internacionais e seus funcionários para que esses não estejam sujeitos a manobras políticas de governos que tendem a encontrar nos internacionais justificativas para medidas extremas, ainda que essa doutrina venha recebendo críticas recentes.<sup>209</sup> De qualquer forma, imunidades e privilégios para a UNMIK e seus funcionários desmantela o núcleo do argumento dessa doutrina: em Kosovo, a UNMIK e seus funcionários eram *de facto* o governo. Como justificar, por exemplo, a necessidade de se conferir imunidade de jurisdição ao mesmo ente que a exercia e que tinha que dá-la como legítima? A própria base teórica sobre privilégios e imunidades perdia o sentido. O ombudsperson Nowicki apontou para esse problema em seu primeiro relatório,<sup>210</sup> mas a UNMIK não adotou outra regulação que retirasse sua imunidade e privilégios.

À frente do escritório do ombudsperson, Nowicki, em seu primeiro relatório, censurou o desenho institucional da UNMIK, crítica reiterada nos relatórios posteriores. Enfatizou, por

<sup>205</sup> “(...) the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo” (*tradução livre*).

<sup>206</sup> “UNMIK, its property, funds and assets shall be immune from any legal process.” (*tradução livre*).

<sup>207</sup> “UNMIK personnel, including locally recruited personnel, shall be immune from legal process in respect of words spoken and all acts performed by them in their official capacity.” (*tradução livre*).

<sup>208</sup> “international organizations enjoy what is necessary for the exercise of their functions in the fulfilment of their purposes.” (*tradução livre*).

<sup>209</sup> Para Klabbbers (2009, p. 136), “There seems to be, in the end, a more basic flaw in the very idea of functional necessity: it is almost by definition biased in favour of international organizations, to the possible detriment of others. At the very least, the idea that functional needs of organizations are worthy of protection, and perhaps more so than the needs of others, requires some form of justification, yet none has so far been forthcoming.”

<sup>210</sup> Em suas palavras: “The rationale for classical grants of immunity, however, does not apply to the circumstances prevailing in Kosovo, where the interim civilian administration (United Nations Mission in Kosovo – UNMIK) in fact acts as a surrogate state. It follows that the underlying purpose of a grant of immunity does not apply as there is no need for a government to be protected against itself.”



exemplo, que a missão em Kosovo “não é estruturada de acordo com princípios democráticos”, que ela “ignora plenamente um dos princípios básicos da democracia, nomeadamente, a divisão de poderes”, além de que tal “desconsideração em relação a valores democráticos continuam a ter ramificações negativas no funcionamento e, sobretudo, na legitimidade democrática da missão da ONU em Kosovo.”<sup>211</sup> (OMBUDSPERSON DE KOSOVO, 2004, p. 07). De forma específica, considerou que a regulação 2000/47, que conferia imunidade e privilégios à UNMIK e KFOR era incompatível com os padrões internacionais e uma série de tratados de direitos humanos (OMBUDSPERSON DE KOSOVO, 2001, p. 18-19). Na opinião de Caplan (2005, p. 204), a maior contribuição da instituição ombudsperson era em centrar as atenções local e internacional nos poderes extraordinários da UNMIK e ajudar a gerar um debate em Kosovo sobre o exercício apropriado da autoridade executiva.

Os relatórios iniciais levantam uma série de possíveis violações de direitos humanos. O documento de 2001, por exemplo, aponta: a não publicação de regulações da UNMIK nas línguas locais, somente em inglês; a ausência de clareza sobre aplicabilidade da legislação iugoslava ou sérvia anterior ao início da missão em 1999; a dificuldade de obtenção de documentos oficiais necessários, como identidade, passaporte, etc.; uma taxa de desemprego que atinge 65% da população; cerca de 12% da população vivendo na linha de extrema pobreza; as dificuldades impostas pelas lideranças kosovar-albanesas na questão do retorno dos refugiados e deslocados internos de outras minorias (incluindo os kosovar-sérvios) às suas residências de antes da guerra; os milhares de casos não resolvidos relativos a propriedades privadas e a inabilidade da UNMIK em resolver com urgência tal questão (OMBUDSPERSON DE KOSOVO, 2001, p. 01-05).

O incômodo causado por Nowicki era amenizado pelas restrições formais da própria instituição do ombudsperson, como referido. Todavia, suas críticas incisivas não eram desconsideradas por parte da imprensa internacional, que encontrava em seus relatórios fartos argumentos para apontar as falhas da administração onusiana em Kosovo. Com um discurso de “trazer a instituição para os locais”, Nowicki foi destituído do seu cargo em 2006 por Jessen-Petersen, SRSG de então, e em seu lugar foram designados juristas kosovares. A partir da regulação 2006/6, o ombudsperson passou a ser designado pela Assembleia de Kosovo

---

<sup>211</sup> “UNMIK itself is not structured according to democratic principles (...) it [UNMIK] entirely ignored one of the basic principles of democracy, namely the division of powers” (...) [and] this disregard for democratic values continues to have negative ramifications for the functioning and above all the democratic legitimacy of the UN mission in Kosovo.” (*tradução livre*).

(UNMIK, 2006, seção 6.1) e seus relatórios dirigidos diretamente a ela (UNMIK, 2006, seção 16), marcando um distanciamento da UNMIK.

De acordo com a nova regulação, o ombudsperson não poderia mais investigar possíveis violações de direitos humanos em relação instituições administrativas internacionais em Kosovo, seu trabalho se restringiria a reclamações em relação às autoridades locais (UNMIK, 2006, seção 3).<sup>212</sup> A questão não era mais de imunidades e privilégios da UNMIK e seus funcionários, mas a administração internacional simplesmente estava fora da competência da instituição do ombudsperson e nem recomendações ou relatórios poderiam ser utilizados como pressão.

Outras iniciativas sobre *accountability* merecem ser mencionadas, ainda que seus resultados tenham sido mais tímidos. Em 2004, a UNMIK resolveu aderir a dois acordos de monitoramento de direitos humanos com o Conselho da Europa. Segundo um dos acordos, a UNMIK deveria prover ao Comitê de Ministros do Conselho da Europa informações relevantes para que esse órgão europeu possa monitorar o respeito às diretrizes e regras estabelecidas pela Convenção de Proteção de Minorias Nacionais. O outro acordo é relacionado à Convenção para a Prevenção da Tortura e permite a um comitê independente examinar o tratamento de presos em Kosovo. Todavia, tais mecanismos não produziram resultados significativos, pois nenhum dos acordos permitia a apresentação de petições individuais e não previa qualquer mecanismo judicial.

Questões de direitos humanos não eram prioridade da UNMIK, como eram a segurança e a manutenção da ordem. Quando o documento *Lições Aprendidas* (2001), se refere a problemas de financiamento das missões administrativas, observa que, “ironicamente”, os direitos humanos foram usados como justificativa para a intervenção em Kosovo, e mesmo assim havia fundos suficientes para investigações de tais violações de direitos humanos ocorridos durante a guerra de 1999. A missão se via constantemente obrigada a recorrer a acordos bilaterais de cooperação e as atividades de investigação ficaram prejudicadas.

---

<sup>212</sup> De acordo com a seção 3.1, o ombudsperson poderia investigar possíveis violações cometidas pelas *Instituições de Kosovo* (em inglês, *Kosovo Institutions*) que estão dispostas na seção 1.3 e não incluem as organizações internacionais presentes em Kosovo: “The term “Kosovo Institutions”, as used in the present Regulation, shall include any Provisional Institution of Self-Government and any organ or agency thereof, any municipality and any organ or agency thereof, and any independent body or office specified in paragraph 11.1 of the Constitutional Framework (UNMIK Regulation No. 2001/9 of 15 May 2001, as amended, on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo) or any other independent body or office established by law, as referred to in paragraph 11.2 of the Constitutional Framework.” (UNMIK, 2006, seção 1.3).

### 5.2.3 Reformas econômicas e a escolha por políticas liberais

Um dos maiores anseios da população kosovar era em relação à restauração econômica do território, e, de acordo com Judah (2008, p. 105), muitos consideram que a atuação da UNMIK nessa área foi seu maior fracasso. Kosovo sempre foi a parte mais pobre da Iugoslávia, em contraposição à parte mais rica, a Eslovênia. Na década de 1990 a economia estava arrasada pelas políticas de Belgrado e pelo conflito armado de 1999. As expectativas com a chegada das instituições internacionais eram enormes e a economia kosovar recebeu significativas injeções de capital no decorrer da administração onusiana.

A situação do imediato pós-guerra era caótica, mas em 2008, ano da declaração de independência, ainda era muito ruim. De acordo com dados da *Iniciativa Kosovar para a Estabilidade* (em albanês, *Iniciativa Kosovare për Stabilitet*, “IKS”), uma *think tank* kosovar, a renda *per capita* do território em 2008 era de 1.300 euros, o que o fazia uma “ilha de pobreza” na Europa (IKS, 2008, p. 14). Conforme descrito no relatório:

Com apenas 54% da população em idade de trabalho estando economicamente ativa, Kosovo tem o índice mais baixo de participação da força de trabalho na Europa. Agricultura de subsistência é ainda o maior empregador; 85% da comida produzida em Kosovo não chega aos mercados. 45% da população de Kosovo vive abaixo da linha da pobreza, com menos de 1,4 euro por dia. O desemprego registrado tem crescido enormemente e adicionalmente 30.000 jovens chegam ao mercado de trabalho todos os dias.<sup>213</sup> (IKS, 2008, p. 17-18).

Durante o período de administração internacional efetiva em Kosovo, a UNMIK dividia a responsabilidade na condução das reformas econômicas com a União Europeia. Dentre outras funções, a administração internacional era responsável pelas propriedades públicas em Kosovo, criação de alfândega, estruturação de um sistema de impostos, institucionalização de um banco central, além de departamentos institucionais como o de reconstrução e o de indústria e comércio. A moeda corrente adotada foi inicialmente o marco alemão em substituição ao dinar sérvio, e com a adoção do euro na Alemanha, essa moeda passou a ser utilizada também. Algumas políticas econômicas foram sendo transferidas gradativamente às instituições do PISG, e assim os kosovares começaram a participar de decisões que envolvessem questões econômicas. Todavia, questões cruciais permaneceram sob o comando do SRSG em consulta com a UE: aprovação do orçamento geral, controle das

---

<sup>213</sup> “With only 54 percent of the working age population economically active, Kosovo has the lowest labour force participation rate in Europe. Subsistence agriculture is still the largest employer; 85 percent of food produced in Kosovo never makes it to the market. 45 percent of the population in Kosovo lives below the poverty line, on less than €1.4 a day. Registered unemployment has been increasing relentlessly and an additional 30,000 youngsters press onto the labour market every year.” (*tradução livre*).

alfândegas, administração de propriedades públicas, designação de membros dos conselhos econômico e fiscal, designação de coletores de impostos, etc. (UNMIK, 2001b).

A administração internacional escolheu fazer reformas de caráter *liberal* na economia kosovar, desde o início da sua atuação. Na própria Constituição provisória promulgada pela UNMIK está disposto em seu preâmbulo a intenção de “promover a prosperidade econômica do Kosovo e do bem-estar de seu povo através do desenvolvimento de uma *economia de mercado*” (*ênfase adicionada*).<sup>214</sup> Sem pretender detalhar aspectos técnicos, uma série de políticas liberais são tomadas: opta-se por um regime bancário extremamente permissivo (regulação 1999/21 da UNMIK), confere-se aos investimentos estrangeiros tratamento equivalente aos investimentos nacionais, dentre outras vantagens (regulação 2001/3), e, a partir da criação da *Kosovo Trust Agency* (regulação 2002/12), inicia-se uma política de privatizações das antigas estatais iugoslavas, prática continuada após a declaração de independência com a criação da *Agência de Privatização de Kosovo* (em inglês, *Privatisation Agency of Kosovo*). A preferência por uma economia de mercado é reiterada em outras regulações adotadas (e.g., regulação 2000/63 da UNMIK).

Kosovo continua sendo o território mais pobre da Europa (PNUD, 2012), mas não é a pretensão deste estudo fazer uma análise das opções macroeconômicas da comunidade internacional ao administrar Kosovo. Se as políticas econômicas adotadas foram as mais adequadas, se resultaram na melhoria da qualidade de vida dos kosovares ou não, é um debate que estudiosos da economia podem tratar de forma técnica a partir de dados e teses específicas. Para os propósitos desta tese, a questão da política econômica revela que, nessa área de administração pública tão essencial, as escolhas foram tomadas pela administração internacional sem um diálogo maior com os kosovares. A discricionariedade do processo decisório na decisão de políticas macroeconômicas para Kosovo revela a ausência de um debate sobre modelos econômicos com os governados, uma atitude que engrandece críticos que apontam para aspectos neocoloniais de uma “missão civilizatória” que tem uma agenda específica de preferências internacionais.

#### 5.2.4 A questão da participação política e a difícil sustentabilidade da missão no longo prazo

A crítica democrática de matriz deliberativa preconiza que instituições devam ser estruturadas de tal forma que permita a participação dos cidadãos dando um sentido de coesão

---

<sup>214</sup> “Endeavouring to promote economic prosperity in Kosovo and the welfare of its people through the development of a *market economy*;” (*tradução livre*).

da identidade comunitária. Não é o intento da presente tese avaliar quantitativamente se as instituições administrativas estabelecidas pela ONU promovem a participação política dos kosovares, e assim se ocupar de questões que envolvam uma legitimidade democrática da missão onusiana – mas tal questão abre espaço para argumentos cruciais a respeito da atuação da UNMIK em Kosovo. A partir do questionamento sobre a relação da administração internacional e a participação política dos kosovares é possível investigar em que medida a arquitetura da missão fomentou ou não o engajamento da população local em assuntos políticos, os resultados disso para a própria UNMIK, e se houve favorecimento de um dos grupos políticos em detrimento do outro.

Dado o atribulado histórico recente de Kosovo e o envolvimento de quase toda a população civil durante o conflito armado em 1999, uma pesquisa feita pelo PNUD mostra como os kosovares estão dispostos a protestar por questões políticas (*cf. gráfico 2, em anexo*). Durante quase todo o período pesquisado (de meados de 2006 a meados de 2010) a disposição política de kosovar-sérvios e kosovar-albaneses é alta, com uma média que varia entre 40% a 50%. No período próximo à proclamação de independência das autoridades kosovar-albanesas, a disposição dos kosovar-sérvios chegou a picos de 90%. Ainda que tal estudo não possibilite conclusões gerais, ele é indicativo do sentimento de protesto e de não acomodação dos kosovares frente ao quadro institucional apresentado.

À primeira vista, buscar entender se a UNMIK promoveu ou não o sentimento de participação política pode parecer uma tarefa rápida, pois não foram estabelecidos grandes canais institucionais de participação dos habitantes de Kosovo na vida pública. Pelo contrário, como argumentado, o desenho organizacional da UNMIK foi estruturado de tal forma a centralizar as atribuições administrativas em atores internacionais, e os canais existentes não apresentavam mais do que recomendações. Isso inclusive fomentou a criação de estruturas administrativas paralelas, principalmente nas comunidades kosovar-sérvias, onde a desconfiança em relação à UNMIK sempre foi maior.

Todavia, se se analisa os acontecimentos sob outra perspectiva a questão complica-se. Como argumentado, os *canais formais* de envolvimento com os kosovares eram ineficazes ou inexistentes. Os kosovares votavam em eleições e participavam da vida pública em relação à estrutura do PISG, que cuidava apenas de questões marginais e não determinava políticas econômicas, de segurança e administração geral, dentre outras funções primordiais. O SRSG permanecia inatingível por mecanismos de consulta popular, e conduzia suas atividades a partir de diretrizes externas. As questões de administração pública que realmente importavam ficavam fora dos mecanismos formais de participação e pressão popular.

Em relação a *canais informais*, todavia, a administração internacional se envolveu de forma íntima com os kosovar-albaneses. O referido documento *Lições Aprendidas* dá destaque à necessidade de envolvimento dos locais no exercício de redação de uma constituição, afinal são eles e não a comunidade internacional que têm interesses de longo prazo na organização da vida pública (ONU, 2001). Na busca por interlocutores locais é importante destacar, de um lado, a recusa de Belgrado em cooperar com os atores internacionais e, do outro, o encontro com a liderança *de facto* daqueles que pretendiam ocupar o lugar da administração sérvia, os que se valeram da luta armada durante a guerra de 1999, o Exército de Libertação de Kosovo, o UÇK (*vide Capítulo 4, itens 4.1 e 4.3.2*).

Para entender a relação da UNMIK com os locais é necessário voltar ao mandato da missão e ao contexto do pós-guerra de 1999. Em primeiro lugar, nas atribuições da missão havia um conflito de interesses de difícil solução. Conforme avalia Stahn (2008, p. 313), em sua capacidade de agente territorial internacional, a missão onusiana, por um lado, tinha que estimular o autogoverno e a autonomia dos kosovares e, por outro, atender aos anseios da comunidade internacional, uma posição híbrida que confunde a liderança da missão durante as negociações para resolver o status de Kosovo. Afinal, nas negociações sobre o futuro de Kosovo, a UNMIK representava a instituição responsável por zelar dos interesses públicos dos kosovares ou um agente da comunidade internacional com atribuições múltiplas? Esse hibridismo da missão não tinha sido resolvido formalmente e contribuiu para oscilações nas práticas da missão até março 2004, quando ganha voz o descontentamento com a percepção de que as Nações Unidas simplesmente protelavam a questão do status final de Kosovo.

Em segundo lugar, o contexto do pós-guerra de 1999 é elucidativo. Logo no início de suas atividades, a UNMIK teve que lidar com o UÇK, que de acordo com a resolução 1244 (1999b, parágrafo 15), deveria ser desmilitarizado. À medida que as tropas da RFI deixavam o território kosovar, o UÇK tentava se estabelecer enquanto autoridade administrativa. A UNMIK teve sucesso em conseguir substituir o grupo armado, mas milhares de seus combatentes, segundo Judah (2008, p. 95), acabaram formando grande parte da polícia de Kosovo, a *Corpo de Proteção de Kosovo* (em inglês, *Kosovo Protection Corps*, “KPC”), uma força armada que teoricamente operaria somente em casos de emergência, mas que, nas palavras de Judah (2008, p. 96), era sabido que se tratava do exército de Kosovo. O KPC recebia suporte e treinamento internacionais. Outros membros do UÇK se elegem nas eleições de 2000 e nas eleições posteriores.

Ademais, e mais importante, apesar de algumas vitórias iniciais do LDK de Rugova, são os ex-combatentes do UÇK que se tornarão as principais lideranças políticas de Kosovo

no decorrer da administração onusiana. São eles: Hashim Thaçi é eleito primeiro-ministro de 1999 a 2000 e depois de 2008 até os dias de hoje, Ramush Haradinaj foi primeiro-ministro de 2004 a 2005, Agim Çeku foi primeiro-ministro de 2006 a 2008, e Fatmir Limaj foi ministro de Estado de 2008 a 2010, dentre outros. Deve-se ressaltar que estes mencionados foram acusados de participar em crimes durante a guerra em 1999 e alguns foram investigados pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia. Thaçi, o atual primeiro ministro de Kosovo, por exemplo, já foi acusado de envolvimento com grupos criminosos de tráfico de armas e tráfico de órgãos. Um relatório de um político suíço do comitê de assuntos jurídicos e direitos humanos do Conselho da Europa acusou Thaçi de ser muito próximo de pessoas que no imediato pós-guerra de 1999 sequestraram e mataram cerca de 500 pessoas – e algumas dessas tiveram seus órgãos retirados e vendidos (CONSELHO DA EUROPA, 2010, p. 03). Nem a UNMIK e tampouco o Tribunal na Haia levaram as investigações adiante.<sup>215</sup>

De qualquer forma, a incorporação dos membros do UÇK no KPS e de seus líderes na elite política que se formava acaba por trazer grupos kosovar-albaneses extremamente hostis aos sérvios e kosovar-sérvios, além de defensores da independência política o quanto antes. Tais interlocutores ganham proeminência durante a administração da UNMIK, e quando a comunidade internacional começar a apoiar de maneira decisiva a independência de Kosovo (*vide item 5.3*), eles são os interlocutores locais que participam de reuniões e negociações. Interlocutores mais moderados da comunidade kosovar-albanesa também vieram a se tornar líderes políticos importantes durante a história recente de Kosovo, como o próprio Rugova, que chegou a ocupar a presidência, mas faleceu em 2006 deixando seu partido sem sua principal liderança. Contudo, os ex-membros do UÇK têm dominado a cena política, sendo os atuais líderes de dois dos três principais partidos políticos em Kosovo: Haradinaj lidera a *Aliança para o Futuro de Kosovo* (em albanês, *Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës*) e Thaçi lidera o *Partido Democrático de Kosovo* (em albanês, *Partia Demokratike e Kosovës*).

É ilustrativo (e particularmente revelador para as discussões apresentadas nesta tese) que o movimento civil de caráter político mais influente de Kosovo se denomine *Vetëvendosje!*, que em albanês quer dizer justamente “*autodeterminação*”. O movimento surgiu no contexto da administração UNMIK em 2004, e se opõe a qualquer envolvimento internacional na administração do Kosovo, inclusive da União Europeia. Tem um forte caráter

---

<sup>215</sup> De acordo com uma matéria na *The Economist* assinada por Tim Judah, resultados de investigações forenses coletadas pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia foram destruídas antes de se tornarem públicas. Oficialmente, o Tribunal na Haia justificou que as investigações não seriam levadas adiante porque supostamente os fatos ocorreram após o término do conflito e o tribunal não teria jurisdição. (THE ECONOMIST, 2011).

nacionalista e, em 2010, se tornou um partido político. Atualmente tem 14 das 120 cadeiras na Assembleia de Kosovo.<sup>216</sup>

Assim, durante a administração da UNMIK se formou uma elite política hostil aos sérvios e kosovar-sérvios, abertamente favorável à independência de Kosovo, que tinha apoio internacional capaz de pressionar indiretamente a administração da UNMIK (ainda mais depois de março de 2004, como será apresentado no item a seguir), e que tinha espaço público suficiente para fazer conhecida sua agenda política se colocando como representante dos anseios gerais dos kosovar-albaneses e, ao mesmo tempo, questionar essa mesma estrutura, ou seja, a administração da UNMIK. Pode-se considerar que o desenho institucional da UNMIK foi fechado a tal ponto para a participação popular, que criou uma situação de difícil sustentação no longo prazo: a ausência de canais formais de vazão de anseios populares na administração onusiana fomentou ainda mais a disposição de participação política dos kosovares, só que de forma contrária à administração da UNMIK e no sentido da independência política. Os eventos de março de 2004 podem ser entendidos como insatisfação em relação ao status quo, e a postura que a comunidade internacional vai adotar após tais eventos será determinante para uma guinada política em direção em favor da independência de Kosovo.

### **5.3 Um ponto de inflexão: os eventos de março de 2004, o plano Ahtisaari e o caminho para a independência**

Até março de 2004 a comunidade internacional não respondia de forma contundente às demandas de kosovar-albaneses por uma política mais incisiva em relação a um acordo sobre sua situação política, questão que nos acordos de Rambouillet deveria ser decidida em três anos e continuava sendo procrastinada. Em 2002, Michael Steiner, o 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, que ficou conhecido como *Padrões para o Status* (em inglês, *Standards for Status*), trazia uma série de questões que iam desde a criação de empregos, retorno dos refugiados e deslocados internos de todas as etnias, medidas contra a corrupção e o crime, dentre outras. O Grupo de Contato concordou em enfatizar oito questões específicas que as PISG deveriam se ocupar: funcionamento democrático de instituições, *rule of law*, liberdade de movimento, retorno e reintegração (dos refugiados e

---

<sup>216</sup> Para mais informações, cf.: <[www.vetevendosje.org](http://www.vetevendosje.org)>. Acesso em: 25 de junho de 2012.



deslocados internos), economia, direitos de propriedade, diálogo com Belgrado e o KPS. Em dezembro de 2003, a UNMIK e o PISG acordaram os detalhes do documento Padrões para o Status, que foi interpretado como uma procrastinação do status final de Kosovo (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2005, p. 1-3).

Em março de 2004 um episódio cercado de múltiplas e contraditórias histórias alterou definitivamente o cenário político em Kosovo. A narrativa mais comum envolve a morte de três garotos kosovar-albaneses que se afogaram no rio Ibar/Ibër: na versão kosovar-sérvia, ou o evento nunca ocorreu ou as crianças simplesmente caíram no rio ao fugir de cães e se afogaram, e na kosovar-albanesa eles foram jogados por um grupo de kosovar-sérvios. Judah (2008, p. 109-110) oferece outra versão que ressalta o papel da mídia kosovar-albanesa: no dia 15 de março um kosovar-sérvio foi seriamente ferido por um provável grupo de kosovar-albaneses na região de Čaglavica/Çagllavica, subúrbio de Priština/Prishtinë. No dia seguinte, como forma de protesto, kosovar-sérvios bloquearam a estrada que ia em direção a Gnjilane/Gjilan, e no mesmo dia de membros de associações de veteranos do UÇK começaram a protestar contra a prisão de ex-comandantes do UÇK por crimes de guerra. Naquela tarde, a mídia kosovar-albanesa começou a divulgar a história dos três meninos mortos em Mitrovica/Mitrovicë, provavelmente a cidade mais tensa de Kosovo. Um dia depois episódios de violência tomaram conta de vários pontos em Kosovo. Investigações posteriores não encontraram provas das mortes das crianças alegadas pela mídia, mas o estrago já tinha sido feito (JUDAH, 2008, p. 109-110).

Independente de qual versão é correta, os eventos foram suficientes para alastrar um cenário de extrema violência 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, 4.366 pessoas forçadas a sair de suas casas, sendo que dessas, 360 eram kosovar-albanesas, mais o menos o mesmo número de romas, e o resto, kosovar-sérvios (JUDAH, 2008, p. 110). Isso em um pequeno território sob responsabilidade internacional, muito policiado e com a presença de milhares de militares fortemente armados.

Mas a violência não foi só entre os dos principais grupos étnicos de Kosovo: ela foi dirigida à UNMIK. Conforme os 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”<sup>217</sup> (KING e MASON, 2006, p. 06). Mais importante que as razões que desencadearam toda a onda de violência, é o que ela revela: um cenário delicado onde não se avançou no apaziguamento de ressentimentos interétnicos, onde se tinha grande insatisfação com a administração pública, e que esta estava totalmente despreparada para lidar com situações emergenciais.

Em um *code cable* (ONU, 2004) entre a ONU em Priština/Prishtinë e aquela em Nova York, fica explícito o alarde que os eventos de março de 2004 causaram na organização. Aventou-se a possibilidade de se estabelecer um mecanismo mais ágil para resolver crises pontuais, e ainda que não tenha sido concretizado, transparece a insatisfação com certos aspectos estruturais da missão. O documento revela também a percepção que os episódios de violência tiveram consequências devastadoras para o processo político e para a construção de uma sociedade multiétnica. Ademais, e mais relevante, o documento menciona a necessidade de se evitar a responsabilização da UNMIK pelos eventos (ONU, 2004).

Essa parece ser a preocupação principal da leitura que Priština/Prishtinë e Nova York faziam do ocorrido: era necessário impedir a percepção de que a UNMIK fosse culpada, e resguardar o papel central da instituição na vida política em Kosovo. Afinal, se a missão de (re)construção de Kosovo falhasse, a própria capacidade da comunidade internacional de intervir poderia ser questionada. Tal questionamento poderia ser por sua vez estendido até à intervenção armada da OTAN em 1999, danificando interesses ocidentais. Assim, os eventos de março de 2004 impulsionaram uma nova postura da comunidade internacional em relação a Kosovo.

A partir de então, uma agenda específica nas negociações por um status final de Kosovo passa a ser pressionada. Diplomatas e servidores das Nações Unidas começaram a se reunir e traçar propostas para resolver o status de Kosovo. Visto às poucas chances de aprovação de uma nova resolução no Conselho de Segurança, os caminhos apontavam para mais negociações, estimuladas pela chamada *Troika*, os Estados Unidos, a Rússia e a UE. Em outubro de 2005, o Secretário Geral Kofi Annan confiou ao ex-presidente finlandês Martti Ahtisaari a tarefa de apresentação de um plano. Ahtisaari já tinha se envolvido com negociações nos Bálcãs, especialmente a que envolveu o fim do bombardeio da OTAN na Iugoslávia. Ele organizou e supervisionou uma rodada de negociações em Viena em 2005

---

<sup>217</sup> “(...) turned their collective fury on their international overlords, throwing rocks at UN buildings, burning UN flags and destroying more than 100 of the administration’s ubiquitous white Toyota 4Runner 4x4s” (*tradução livre*).

com o *Grupo de Contato* (vide *Capítulo 4, item 4.3.3*), que contou com a participação de representantes de Belgrado e de Priština/Priştinë.

As negociações em Viena estavam travadas num impasse aparentemente intransponível: 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, mas esses depositavam suas esperanças no veto russo caso uma nova resolução fosse apresentada no Conselho de Segurança. Ademais, acreditavam que estariam protegidos pelo argumento jurídico de que a resolução 1244 previa a manutenção territorial da República Federal da Iugoslávia. Na opinião de Weller (2008, p. 667 e 680), os sérvios apostavam de forma ampla suas reivindicações em normas de direito internacional, e esperavam que a administração onusiana acabasse no curto prazo, Kosovo voltaria a estar vinculado à Belgrado, ainda que com muito mais autonomia e autogoverno.

Após catorze meses de negociações sem resultados a própria equipe de Ahtisaari escreveu um documento com propostas sobre o status de Kosovo. Em fevereiro de 2007 é revelada a *Proposta Global para o Estabelecimento do Status de Kosovo* (em inglês, *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*), conhecido como “Plano Ahtisaari”. A proposta recebeu apoio total do Secretário Geral Ban Ki-moon e foi apresentada no Conselho de Segurança.

Para entender o documento, deve-se frisar que ele tem duas partes específicas: a primeira, intitulada *Relatório do Enviado Especial do Secretário Geral sobre o Status Futuro de Kosovo* (em inglês, *Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status*), na qual é detalhada os propósitos do Plano e a opinião de Ahtisaari, e a segunda parte, denominada *Principais provisões da Proposta Global para o Estabelecimento do Status de Kosovo* (em inglês, *Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*), é o “Plano Ahtisaari”, onde estão as propostas específicas. A essência do proposto por Ahtisaari reside na descentralização da administração em Kosovo. Visto os enclaves sérvios em todo território kosovar, principalmente no norte do rio Ibar/Ibër, onde Belgrado exercia o governo *de facto*, a proposta reconhecia a realidade e apresentava uma maneira dos kosovar-sérvios continuarem distantes da administração kosovar-albanesa – ainda que isso significasse ainda mais fragmentação. Era o maior atrativo da proposta para os sérvios, sendo que a intenção do representante do Secretário Geral estava exposta na primeira parte do documento, no Relatório.

Ahtisaari não utilizou a palavra “independência” na sua proposta formal, ou seja, na segunda parte do documento, o “Plano Ahtisaari”. Entretanto, é na primeira parte onde ele expressou sua opinião de forma evidente sobre qual deveria ser o status de Kosovo:

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.<sup>218</sup> (*ênfase adicionada*) (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2007, p. 02-03).

É o primeiro documento oficial das Nações Unidas que sugere independência aos kosovares. De acordo com os termos do plano, tropas da OTAN permaneceriam em Kosovo, mas a missão da ONU passaria a supervisão do novo Estado para a União Europeia. Mesmo que o documento pretendesse traçar um caminho para um novo Estado independente, prerrogativas determinantes continuariam reservadas aos internacionais, mas dessa vez o centro de decisões passaria de Nova York à Bruxelas. Duas novas organizações eram previstas: uma missão da UE, denominada EULEX, e uma segunda chamada *Escritório Civil Internacional* (em inglês, *International Civilian Office*, “ICO”). A EULEX, combinação da sigla da UE em inglês “EU” mais o vocábulo latim “lex”, teria como objetivo “monitorar, orientar e aconselhar sobre todas as áreas relacionadas com *rule of law* em Kosovo” e a missão “tem o direito de investigar e julgar crimes sensíveis independentemente, tais como crime organizado, crimes interétnicos, crimes financeiros, e crimes de guerra.”<sup>219</sup> (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2007, p. 08). Por sua vez, o ICO tinha uma dupla função: em primeiro lugar, ele “deve ser a autoridade máxima de supervisão sobre a implementação do acordo”,<sup>220</sup> ou seja, do Plano Ahtisaari; e apesar de não ter responsabilidades sobre a administração pública de Kosovo, desfrutaria de “fortes poderes corretivos”<sup>221</sup> 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 (CONSELHO DE

<sup>218</sup> “The time has come to resolve Kosovo’s status. Upon careful consideration of Kosovo’s recent history, the realities of Kosovo today and taking into account the negotiations with the parties, I have come to the conclusion that the only viable option for Kosovo is independence, to be supervised for an initial period by the international community. My Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, which sets forth these international supervisory structures, provides the foundations for a future independent Kosovo that is viable, sustainable and stable, and in which all communities and their members can live a peaceful and dignified existence” (*tradução livre*).

<sup>219</sup> “(...) monitor, mentor and advise on all areas related to the rule of law in Kosovo. It shall have the right to investigate and prosecute independently sensitive crimes, such as organized crime, inter-ethnic crime, financial crime, and war crimes.” (*tradução livre*).

<sup>220</sup> “(...) shall be the ultimate supervisory authority over implementation of the Settlement.” (*tradução livre*).

<sup>221</sup> “The International Civilian Representative shall have no direct role in the administration of Kosovo, but shall have strong corrective powers to ensure successful implementation of the Settlement.” (*tradução livre*).

SEGURANÇA, 2007, p. 08). A outra função do ICO seria a de atuar como o *Representante Especial da União Europeia* (em inglês, *European Union Special Representative*, “EUSR”), um título que inevitavelmente remete ao cargo de SRSR das Nações Unidas.<sup>222</sup> Nessa função, o ICO deveria coordenar as atividades da UE em Kosovo e aconselhar Bruxelas em relação ao processo político.

Ao ponderar sobre os poderes formais das duas novas organizações propostas, principalmente o ICO, a conclusão de Judah (2008, p. 116) de que os anos de protetorado das Nações Unidas dariam lugar a um protetorado da União Europeia não parece desarrazada. Afinal, os poderes de supervisão da independência do novo Estado que o Plano Ahtisaari intencionava propor eram tão amplos que condicionavam as ações deste pretense Estado aos mecanismos decisórios de alhures, ainda que de forma temporária. O sentido estrito da palavra “independência” estaria condicionado a uma supervisão com características pedagógicas.

De qualquer forma, o Plano Ahtisaari demonstra outro ponto de inflexão crucial. Ele não foi aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU, por força política de Moscou, e mesmo assim, foi executado, só que fora dos auspícios das Nações Unidas. A Rússia formalmente bloqueou-o em 26 de março de 2007 e nenhuma resolução do Conselho foi então adotada sobre Kosovo – o que significava a continuidade da vigência da resolução 1244.

O Plano Ahtisaari tinha sido endossado pelos Estados Unidos e por todos os países da UE, e estes atores continuaram trabalhando com esse documento, agora fora das mesas de negociação oficiais de Nova York. Conforme narra Judah (2008, p. 115), o acordo com os kosovar-albaneses foi feito nos seguintes termos: eles incorporariam os principais dispositivos do plano em sua legislação e em troca receberiam o reconhecimento da sua independência em bloco dos países europeus e dos EUA, assim como dinheiro para seus projetos políticos. Os estadunidenses, quem os kosovar-albaneses confiavam mais pelo seu apoio consistente desde as negociações em Rambouillet, não apenas estimulavam esse processo como teriam auxiliado na redação da declaração de independência de Kosovo (JUDAH, 2008, p. 115).

Assim versa um trecho da declaração de independência:

Nós aceitamos plenamente as obrigações para Kosovo contidas no Plano Ahtisaari, e damos as boas-vindas ao quadro que ele propõe para a orientar Kosovo nos próximos anos. Nós iremos

---

<sup>222</sup> Uma experiência semelhante aconteceu com o representante internacional na Bósnia e Herzegovina – cargo criado nos Acordos de Dayton e preenchido por europeus e estadunidenses. Wilde (2010, p. 64-69; 280-286) oferece um interessante quadro analítico sobre a administração internacional na Bósnia e Herzegovina.

implementar integralmente essas obrigações (...) particularmente aquelas que promovem e protegem os direitos das comunidades e seus membros<sup>223</sup> (BBC, 2008).

Mesmo com a não aprovação no Conselho, as duas novas instituições foram implementadas em Kosovo. A EULEX foi acordada pelos membros da UE no dia 16 de fevereiro de 2008, um dia antes da declaração de independência. Atualmente a missão é constituída por 2.250 funcionários, incluindo a força policial, os internacionais e os locais, seu orçamento é de 111 milhões de euros e seu mandato vai até 14 de junho de 2014, podendo ser prorrogado, como já foi.<sup>224</sup> O representante do ICO, Peter Feith, chegou em Priština/Prishtinë dois dias após a declaração de independência. Sua instituição é menor do que a EULEX, mas como apresentado, suas prerrogativas são maiores. O ICO não exerceu de forma ampla seus poderes, adotou uma postura menos exposta e controversa, e recentemente os países europeus e os EUA decidiram que 2012 seria o último ano de atividades do ICO.<sup>225</sup>

Para a Sérvia, assim como os Estados que não reconheceram a independência de Kosovo, a resolução 1244 continua vigente e, portanto, a autoridade central ainda é a UNMIK e, mais especificamente, o SRSG. 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.

#### 5.4 O abandono do “argumento legalista” e a posição “não oficial” da ONU

Belgrado se acastelou em argumentos jurídicos, defendendo o já decidido pelas instituições internacionais como o Conselho de Segurança e fazendo referências à linguagem do direito internacional, principalmente ao princípio da integridade territorial. Em várias reuniões diplomáticas, representantes sérvios apresentavam argumentos taxados por diplomatas estadunidenses como “legalistas” (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2006a; 2007a; 2007e). O próprio primeiro ministro Koštunica mencionou em uma reunião no Conselho de Segurança que “a comunidade internacional não poderia privar a Sérvia de quinze por cento de seu território”, ideia retomada no mesmo encontro pelo representante

<sup>223</sup> “We accept fully the obligations for Kosovo contained in the Ahtisaari Plan, and we welcome the framework it proposes to guide Kosovo in the years ahead. We shall implement in full those obligations (...) particularly those that promote and protect the rights of communities and their members.” (*tradução livre*).

<sup>224</sup> Sobre mais dados a respeito da EULEX, cf.: <http://www.eulex-kosovo.eu/>. Acesso em 12 de outubro de 2012.

<sup>225</sup> Para mais informações sobre o ICO, cf.: <http://www.ico-kos.org/>. Acesso em 12 de outubro de 2012.

russo ao afirmar que tal solução violaria o princípio da integridade territorial e não seria “legalmente defensável”<sup>226</sup> (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2007e). Tal linha de defesa dos sérvios continua a ser reiterada em diversas outras oportunidades.

A preocupação com a “legalidade” de uma eventual independência também parecia ocupar as conversas dos diplomatas estadunidenses, pelo menos até meados de 2006. Em uma reunião de abril de 2006, um diplomata dos EUA comunicava ao Secretário Geral Kofi Annan as preocupações de Washington de como resolver a questão de Kosovo, manifestando total apoio ao trabalho de Ahtisaari e enfatizando a importância do envolvimento dos kosovar-albaneses. Essa vereda política 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”<sup>227</sup> (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2006a). O diplomata sugere que talvez o ocorrido em Timor Leste pudesse ser interpretado como um precedente, uma opção que Annan não parece muito seguro mas que diz que seria analisada por juristas da organização (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2006a).

Os “argumentos legalistas” vão sendo desconsiderados pelos estadunidenses nos diálogos diplomáticos seguintes, e de busca por precedentes passa-se a ignorar ou a oferecer argumentos políticos em resposta, principalmente depois que o Plano Ahtisaari foi apresentado e endossado pelos estadunidenses e pelos europeus. O chanceler sérvio reiterou que a declaração de independência de Kosovo era ilegal e ilegítima em uma conversa com um diplomata dos EUA em 11 de dezembro de 2007. 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. Nós chegamos ao fim da estrada na questão sobre Kosovo”<sup>228</sup> (MISSÃO DOS EUA

---

<sup>226</sup> Speaking at the private meeting, at which Sejdiu sat behind Rucker, Serbia Prime Minister Kostunica detailed a legalistic argument that the international community could not deprive Serbia of ‘fifteen percent of its territory’. (...) Russian PermRep Churkin, picking up on Kostunica’s earlier comments, cited a long list of UN and other documents that he said established that an ‘imposed solution violating Serbia territorial integrity’ would not be legally defensible. (*tradução livre*).

<sup>227</sup> “However, one question to be addressed was precedent for the UN disassembling a legally sovereign nation.” (*tradução livre*).

<sup>228</sup> “Ambassador Wolff responded that the U.S. understood it was difficult for Serbia's leaders to give up Kosovo, but Serbia's integration into Euro-Atlantic institutions depended on it. However, we had reached the end of the road on the Kosovo issue. (*tradução livre*). O trecho inteiro é revelador e assim continua: “Serbia should deal with this in a statesmanlike way and not try to punish the local population as this would only result Serbia's clear disadvantage. Wolff emphasized that the U.S. wants to build up its bilateral relationship with Serbia, which is much broader than just Kosovo. Wolff concluded that he hoped there would be ‘no more bad Serbian decisions in the offing’ and ‘no more self-inflicted wounds for Serbia’. After a long pause during which Jeremic hid his face in his hands, the FM acknowledged the message and the meeting concluded.” (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2007a).

NAS NAÇÕES UNIDAS, 2007a). O discurso daqueles que apoiaram o Plano Ahtisaari foi de 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 de vez os argumentos “legalistas” que persistiam com questionamentos jurídicos.

Não é de todo surpreendente que os EUA e os europeus tenham se afastado de discussões jurídicas sobre a proposta de apoio à independência e respondido com argumentos políticos as demandas sérvias e russas. Contudo, se poderia esperar uma postura da ONU no mínimo neutra ou então condizente com o quadro jurídico vigente então, a resolução 1244. Há vários indícios que apontam no sentido contrário na atuação da organização, tanto em Nova York quanto em Priština/Prishtinë.

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. Mas isso poderia ter acontecido de forma velada? A composição nacional da liderança da missão é reveladora: 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 (*cf. tabela 2 em anexo*). Dos SRSG europeus, apenas um não tinha sido funcionário do seu governo nacional antes de assumir o cargo na ONU.<sup>229</sup> Vários desses países apoiavam a independência de forma expressa e, após a declaração de independência de Kosovo em 2008, todos a reconheceram. Alguns inclusive defenderam a legalidade da declaração frente a resolução 1244 quando a Corte Internacional de Justiça analisou a questão.<sup>230</sup>

Outra prática que merece maior análise diz respeito às regulações e às diretivas administrativas, os mais efetivos instrumentos administrativos do SRSG. 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. O intervalo dos anos 2004 a 2006, juntamente com o ano 2000, concentrou a maior parte das regulações, e após esse período, há uma diminuição gradativa até 2008 (*cf. gráfico 1 em anexo*). Ademais, é importante destacar certa tendência dos documentos da UNMIK, como a Constituição

---

<sup>229</sup> Quando uma pessoa se torna funcionário da ONU, ela responde às práticas e responsabilidades da organização apenas e oficialmente não está subordinada ao seu governo nacional. Todavia, é comum a crítica de funcionários da organização continuarem se reportando às políticas dos seus Estados de origem, principalmente quando tais pessoas em algum momento foram funcionários públicos de seus governos.

<sup>230</sup> Ver, por exemplo: ALEMANHA, 2009; DINAMARCA, 2009; FINLÂNDIA, 2009.



interina, em não ressaltar Kosovo como parte do território iugoslavo/sérvio,<sup>231</sup> linguagem usada na resolução 1244 do Conselho de Segurança.

A análise de documentos diplomáticos estadunidenses é ainda mais reveladora. O envolvimento dos Estados Unidos em favor dos kosovar-albaneses data dos acordos de Rambouillet e sempre foi público. Na ONU, a atuação estadunidense significou apoio total a Ahtisaari: para Washington, ele “deveria ter a última palavra na composição da sua própria proposta de acordo e relatório”<sup>232</sup> (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2007g), afastando-o de outros departamentos da ONU, como o *Escritório de Assuntos Jurídicos* (em inglês, *Office of Legal Affairs*), prática usual da organização. Como desejado pelos estadunidenses, Ahtisaari pôde completar seu trabalho sem interferências de outros departamentos da ONU.

Em 2007, o SRSR e o chefe do departamento de missões de paz da ONU fazem apresentações no Conselho de Segurança ressaltando os resultados positivos da UNMIK como se fosse chegada a hora da missão deixar Kosovo. Em março, o SRSR 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”<sup>233</sup> para logo em seguida comentar que os kosovar-albaneses em geral receberam bem as propostas de Ahtisaari (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 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 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<sup>234</sup> (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2007d).

---

<sup>231</sup> Na Constituição interina, além do fato das únicas referências à Sérvia serem nos dispositivos relativos às línguas oficiais (Capítulos 9 e 14), não há nenhuma menção à manutenção da integridade territorial sérvia. A linguagem do documento é reveladora: “Kosovo é um território não-dividido através do qual as Instituições Provisórias de Autogoverno estabelecidas por esse quadro constitucional (...) deverão exercer suas responsabilidades.” (Artigo 1(2) “Kosovo is an undivided territory throughout which the Provisional Institutions of SelfGovernment established by this Constitutional Framework for Provisional Self-Government (Constitutional Framework) shall exercise their responsibilities.”)

<sup>232</sup> “(...) should have the last word on the composition of his own settlement proposal and report.” (*tradução livre*).

<sup>233</sup> “He said Kosovars, including Kosovo Serbs, need clarity about their future.” (*tradução livre*).

<sup>234</sup> Como disposto no documento: “Guehenno cited progress across the board and stated that by any objective evaluation Kosovo was now a much better place than it had been in 1999. (...) Guehenno said some economic progress had been made but certainty on status and its prospects for integration into European institutions would help promote further improvements. (...) Guehenno warned, however, that clarity of status was needed to prevent unraveling and sustaining and consolidating progress would require timely completion of the status process.” (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2007d).

As declarações dos 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”<sup>235</sup> (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 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 porque que clareza de status significaria independência (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 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 UNMIK<sup>236</sup> (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 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”<sup>237</sup> (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2007c).

Um documento determinante sobre a parcialidade das Nações Unidas narra um café da manhã *tête-à-tête* entre Khalilzad, embaixador dos EUA na ONU, e o Secretário Geral Ban Ki-moon. De acordo com tal documento, a autoridade máxima das Nações Unidas 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*”<sup>238</sup> (*ênfase adicionada*) (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2007b). Ban revela ainda algumas incertezas sobre como conduzir o processo, principalmente por causa dos russos, mas não parece colocar mais obstáculos ao desfecho da independência e em reconfigurar a UNMIK. O discurso oficial de Ban continua sendo em defesa da resolução 1244, mas visto os eventos determinantes, ele faria ajustes locais. A reconfiguração da UNMIK ocorre após a declaração de independência em fevereiro de 2008, envolveu a redução

---

<sup>235</sup> “(...) Russian Permrep Churkin charged that Rucker's statement had been unprecedented in its one-sidedness and that most of what he had said was outside of his purview.” (*tradução livre*).

<sup>236</sup> 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.” (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2007c).

<sup>237</sup> “He said international law demands a Security Council decision on Kosovo and agreement of both sides and, in the meantime, 1244 is still in force.” (*tradução livre*).

<sup>238</sup> “Ban told Ambassador Khalilzad in a tete-a-tete breakfast on December 5 that he supports the end goal of coordinated independence for Kosovo, is willing to reconfigure UNMIK and will not vitiate a coordinated declaration of independence by Kosovo.” (*tradução livre*).

substantiva de funcionários e uma nova estrutura de atribuições reduzidas e compartilhadas com outras organizações internacionais como a UE.

Se por um lado representantes da ONU ou não impediam manobras políticas pró-independência ou se posicionavam de forma favorável a essas, do outro continuavam bloqueando Belgrado. E, nesse sentido a resolução 1244 podia ser útil. Em um encontro com Guéhenno, esse relatou que disse ao chanceler sérvio que não poderia haver o restabelecimento da autoridade de Belgrado ou mesmo o restabelecimento do próprio Estado sérvio em Kosovo, uma vez que isso infringiria a referida resolução do Conselho.<sup>239</sup> Ou seja, para manter os sérvios afastados de Kosovo era possível remeter-se à resolução do Conselho de Segurança, mas para propulsionar a independência desejada pelos kosovar-albaneses, a mesma resolução dava espaço ao Plano Athisaari, recusado formalmente pelo mesmo Conselho.

Segundo proposto no Plano Athisaari, a UNMIK deveria sair de Kosovo e a supervisão internacional passaria a ser exercida pela UE. Todavia, nenhuma resolução do Conselho de Segurança foi adotada em substituição a 1244 e a Rússia se opunha a qualquer reconfiguração da missão em Kosovo. O Secretário Geral 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”<sup>240</sup> (*ênfase adicionada*) (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2008b, p. 01). A reconfiguração proposta por Ban às margens do Conselho e cuja competência legal pode ser questionada<sup>241</sup> reduziu os funcionários e as atribuições da missão, ação que gerou controvérsias e dúvidas sobre a competência do Secretário Geral para

---

<sup>239</sup> De acordo com o documento: “Guehenno said he had also warned Jeremic that there cannot be a re-assertion of Belgrade’s authority or the Serbian state in Kosovo as that would contravene 1244 and that the UN will not be hostage to a policy of creating facts on the ground. Guehenno said the UN should continue to engage with Belgrade, which was why he had met with Jeremic. He said the UN would state clear redlines even though ‘some ambiguity may be necessary because clarity may exacerbate certain problems’.”

<sup>240</sup> “(...) these events have contributed to creating a profoundly new reality in which UNMIK can no longer perform as effectively as in the past the vast majority of its tasks as an interim administration.” (*tradução livre*).

<sup>241</sup> Outras questões espinhosas foram tratadas de forma diferente no passado. Nas eleições de novembro de 2001, na inauguração da Assembleia de Kosovo no ano seguinte, e na transferência de funções administrativas para as PISG, foram relatadas pelo Secretário Geral ao Conselho de Segurança de forma com que essa última instituição da ONU pudesse ter controle sobre as ações do Secretário Geral e do SRSB na UNMIK. Sobre essas questões, cf.: CONSELHO DE SEGURANÇA. Statement by the President of the Security Council (S/PRST/2001/27). 5 de outubro de 2001; \_\_\_\_\_. Statement by the President of the Security Council (S/PRST/2002/4). 13 de fevereiro de 2002; \_\_\_\_\_. Statement by the President of the Security Council (S/PRST/2003/1) 6 de fevereiro de 2003. Disponíveis em: [www.un.org](http://www.un.org). Acesso em: 12 de outubro de 2012.

fazê-lo.<sup>242</sup> Ademais, Ban revelou sua intenção de transferir parte das responsabilidades gerenciais à UE.

O Conselho de Segurança (2008c) aceitou a nova realidade em 24 de novembro de 2008, meses após a chegada da EULEX, e com a inclusão dessa organização sob o esquema da resolução 1244.<sup>243</sup> Desde então, a UNMIK vem diminuindo seu efetivo em Kosovo até que uma nova resolução do Conselho possa retirar de vez a missão.

### **5.5 Kosovo como um caso *sui generis*?: a excepcionalidade e uma nova tese jurídica de autodeterminação**

Quando a Corte Internacional de Justiça decidiu analisar o pedido da Assembleia Geral de opinião consultiva sobre a declaração de independência de Kosovo era difícil prever os resultados e quais argumentados seriam postos. A iniciativa na Assembleia Geral partiu da Sérvia, foi aprovada com 77 votos a favor, 6 contra e 74 abstenções. Os Estados ocidentais, que já tinham reconhecido a independência kosovar, desdenharam ou tentaram bloquear o pedido, demonstrando receio da decisão dos juízes. Durante os procedimentos na Haia, 36 Estados enviaram suas opiniões por escrito, e posteriormente 14 desses mesmos Estados também submeteram mais comentários escritos, a partir das primeiras opiniões recebidas. Também protocolaram duas peças os autores da declaração de independência. Como mencionado na introdução desta tese, foi o caso que mais suscitou a manifestação de Estados na história da Corte onusiana, além de ter sido a primeira vez que a China se dirigiu à Corte durante procedimentos.

Dos 36 Estados que se manifestaram, 21 se posicionaram de forma favorável à declaração de independência, ou seja, concluíram o direito internacional não proíbe tais

---

<sup>242</sup> 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).

<sup>243</sup> “The Security Council welcomes the cooperation between the UN and other international actors, within the framework of Security Council Resolution 1244 (1999), and also welcomes the continuing efforts of the European Union to advance the European perspective of the whole of the Western Balkans, thereby making a decisive contribution to regional stability and prosperity” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2008c, p. 01).

declarações.<sup>244</sup> Por sua vez, outros 14 opinaram que a declaração de independência de Kosovo viola o direito internacional<sup>245</sup> e no documento de apenas 1 não há referência à situação de Kosovo.<sup>246</sup> Dentre os Estados que se manifestaram, estão aqueles que lidaram com a questão diretamente desde o final da década de 1990, como Rússia e Estados Unidos, outros que enfrentam grupos separatistas internos, como Espanha, Chipre, Irã e China, e outros cujos interesses imediatos parecem mais distantes, como Brasil e Argentina. Enquanto para alguns 1 única página foi suficiente para declarar sua opinião, vários submeteram extensos documentos, maiores do que as 44 páginas da própria opinião consultiva da Corte: o da Argentina tem 50 páginas, o dos EUA tem 90 páginas mais 3 anexos, o do Reino Unido tem 132 páginas e mais 25 anexos, o das autoridades que declararam a independência de Kosovo tem 200 páginas e mais 6 anexos, e o da Sérvia tem 362 páginas e mais 7 anexos. Em tais escritos, encontram-se narrações sobre fatos históricos, mapas, dados demográficos, discursos políticos, documentos de organizações internacionais e de especialistas, além, obviamente, dos tópicos de direito internacional, que ocupam a maior parte do conteúdo. Dentre várias questões que envolvem o vocabulário de direito internacional, como uso da força, direitos humanos, resoluções de organizações internacionais, administração territorial, talvez o cerne do debate tenha se dado no embate dos que acreditam que a integridade territorial da Sérvia foi violada, assim como o disposto na resolução 1244, e outros que entendem que os kosovares não estavam impedidos pelo direito internacional de declarar sua independência. E, nos dois lados a questão da autodeterminação dos povos foi remetida, em especial a proposta da “autodeterminação remediadora” (*vide Capítulo 3, item 3.10*).

Aqueles que entendem que a declaração de independência violou normas do direito internacional em geral apontam para a linguagem da resolução 1244 e para o princípio da integridade territorial. Para o Brasil, “a resolução 1244 permanece como a base para uma solução negociada eficaz e duradoura para a questão”<sup>247</sup> (BRASIL, 2009, p. 02) e nessa estava prevista a integridade territorial da RFI/Sérvia. A argumentação da China se posicionou a

---

<sup>244</sup> Albânia, Alemanha, Áustria, Dinamarca, Estados Unidos da América, Eslovênia, Estônia, Finlândia, França, Irlanda, Japão, Letônia, Luxemburgo, Maldivas, Noruega, Países Baixos, Polônia, Reino Unido, República Tcheca, Serra Leoa e Suíça.

<sup>245</sup> Argentina, Azerbaijão, Bolívia, Brasil, China, Chipre, Eslováquia, Espanha, Irã, Líbia, Romênia, Rússia, Sérvia e Venezuela.

<sup>246</sup> A opinião do Egito faz uma exposição sobre o princípio da autodeterminação dos povos e conclui que o princípio da integridade territorial é inviolável, ao mesmo tempo em que considera que as normas relativas à autodeterminação evoluíram e podem ser entendidas, em alguns contextos, de acordo com normas de direitos humanos. A declaração do Egito não considera nenhuma questão relativa a Kosovo especificamente (EGITO, 2009).

<sup>247</sup> “(...) UNSC Resolution 1244 remains the basis for a lasting and effective negotiated solution for the matter” (*tradução livre*).

partir de três pontos, e é indicativa, em termos gerais, da maioria dos países que se colocaram contra a independência kosovar: (i) a resolução 1244 é a base central da comunidade internacional para lidar com a questão de Kosovo (e nela se menciona a manutenção da integridade territorial), (ii) o princípio da integridade territorial é fundamental para o direito internacional e esse teria sido violado no caso em apreço, e (iii) o princípio da autodeterminação dos povos se limita às situações de colonialismo e ocupação estrangeira. Portanto, em específico sobre a autodeterminação, na opinião dos chineses, “mesmo depois de terminado o domínio colonial no mundo, o âmbito de aplicação do princípio da autodeterminação não foi alterado”<sup>248</sup> (CHINA, 2009, p. 05).

Nem todos fizeram referências ao direito à autodeterminação, e outros que o fizeram não concluíram exatamente como os chineses. Alguns entenderam que, pelo entendimento da categoria de “povos”, não seria possível se falar em “um povo kosovar” específico (ARGENTINA, 2009, p. 34-40). Outros, que o direito à autodeterminação pertence “a todos os povos de um território”, incluindo as minorias, que não poderiam exercer tal direito de forma separada dos outros povos do mesmo território<sup>249</sup> (ESLOVÁQUIA, 2009, p. 03). Por fim, acabaram por desconsiderar a proposta da “autodeterminação remediadora”, como uma solução em que a negação da autodeterminação interna poderia significar independência. A posição do Chipre é bem explícita ao desconsiderar essa tese, a qual denomina como “o direito de secessão como último recurso”: em sua opinião, tal doutrina não tem apoio na prática estatal, não tem caráter de norma costumeira, não é encontrada em nenhum tratado, não tem apoio nas Nações Unidas e mesmo a decisão da Suprema Corte canadense manifestou dúvidas se realmente reflete uma norma de direito internacional<sup>250</sup> (CHIPRE, 2009, p. 37).

Dentre as teses levantadas pelos favoráveis à independência de Kosovo, destaca-se aquela que entende que o direito internacional nada diz sobre proclamações de independência. Este é o argumento central nos documentos de países como Estados Unidos (2009, p. 50-51) e Noruega (2009, p. 05-06), dentre outros. Outros pontos foram mais elaborados, inclusive

---

<sup>248</sup> “Even after colonial rule ended in the world, the scope of application of the principle of self-determination has not changed.” (*tradução livre*).

<sup>249</sup> “(...) means that ‘peoples’ is to be understood in the sense of all peoples of given territory. All members of distinct minority groups are part of the peoples of the territory” (*tradução livre*).

<sup>250</sup> “While the claim that there is a ‘right of secession of last resort’ has been supported by some writers and by a *contrario* reasoning such as that above, it is without support in State practice. It has not emerged as a rule of customary law. It is not found in any treaty. And it has no support from the practice of the UN. In its decision on the question of the secession of Quebec, the Supreme Court of Canada considered whether there was such a right and concluded that ‘it remains unclear whether this (...) proposition actually reflects an established international law standard’” (CHIPRE, 2009, p. 37).

relacionados à autodeterminação. Desde que os favoráveis à opção pelo apoio a independência de Kosovo resolveram seguir esse caminho, preocuparam-se com quais argumentos utilizariam para fundamentar sua decisão, e nenhum precedente claro e consensual foi encontrado. Optou-se, afinal, por duas linhas de argumentação principais em relação a autodeterminação: (i) Kosovo é um caso *sui generis* e que, portanto, não serviria de exemplo a outros movimentos separatistas, e/ou (ii) o que ocorreu em Kosovo pode ser entendido a partir da tese da autodeterminação remediadora. Os dois argumentos foram apresentados em separado por alguns Estados, mas quase todos os consideraram de forma conjunta.

A preocupação em enquadrar Kosovo como um caso único remonta à primeira proposta formal da comunidade internacional de reconhecer a independência kosovar, o Plano Athisaari. Essa solução não poderia estar disposta de forma mais clara:

Kosovo é um caso único, que exige uma solução única. Ele não cria um precedente para outros conflitos não resolvidos. Por unanimidade, ao adotar a resolução 1244 (1999), o Conselho de Segurança respondeu a ações de Milosevic em Kosovo, negando à Sérvia um papel em sua governança, colocando Kosovo sob administração das Nações Unidas de forma temporária e prevendo um processo político destinado a determinar o futuro do Kosovo. A combinação desses fatores faz com que as circunstâncias relativas a Kosovo [um caso] extraordinário.<sup>251</sup> (*ênfase adicionada*) (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2007, p. 02-03).

As teses de que Kosovo seria um caso *sui generis* proliferaram e na própria declaração de independência de 2008, se observou que “Kosovo é um caso especial decorrente da dissolução da Iugoslávia não consensual e não é um precedente para qualquer outra situação”<sup>252</sup> (BBC, 2008, s/p). Para afirmar que o aspecto único de Kosovo uma miríade de argumentos foi utilizada,<sup>253</sup> geralmente apontando para o esgotamento dos canais de uma solução negociada, para a gravidade das violações de direitos humanos e para o envolvimento da comunidade internacional em Kosovo, com várias organizações internacionais.

---

<sup>251</sup> “The time has come to resolve Kosovo’s status. Upon careful consideration of Kosovo’s recent history, the realities of Kosovo today and taking into account the negotiations with the parties, I have come to the conclusion that the only viable option for Kosovo is independence, to be supervised for an initial period by the international community. My Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, which sets forth these international supervisory structures, provides the foundations for a future independent Kosovo that is viable, sustainable and stable, and in which all communities and their members can live a peaceful and dignified existence. (...) Kosovo is a unique case that demands a unique solution. It does not create a precedent for other unresolved conflicts. In unanimously adopting resolution 1244 (1999), the Security Council responded to Milosevic’s actions in Kosovo by denying Serbia a role in its governance, placing Kosovo under temporary United Nations administration and envisaging a political process designed to determine Kosovo’s future. The combination of these factors makes Kosovo’s circumstances extraordinary.” (*tradução livre*).

<sup>252</sup> “Observing that Kosovo is a special case arising from Yugoslavia’s non-consensual breakup and is not a precedent for any other situation” (*tradução livre*).

<sup>253</sup> O governo do Reino Unido fez uma longa lista das razões pelas quais Kosovo deve ser visto como um caso único ao se envolver na opinião consultiva na Corte Internacional de Justiça. Cf.: REINO UNIDO, 2009, p. 09-15.

A segunda interpretação enquadra Kosovo dentro da tese da *autodeterminação remediadora*. Aqui, há aqueles que simplesmente fazem referência a essa doutrina e outros que entendem que, por ser um caso *sui generis*, Kosovo poderia ser enquadrado dentro dessa tese – mas de qualquer jeito, fazem referência às violações de direitos humanos e ao impedimento dos kosovares (ou dos kosovar-albaneses, para ser mais específico) de se contemplarem enquanto povo capaz de exercer suas singularidades dentro do Estado da RFI/Sérvia.

A Suíça, por exemplo, defendeu a proposta da autodeterminação remediadora, apesar de não destacar a singularidade da situação de Kosovo. Segundo o documento entregue à CIJ por este país, a “integridade territorial de um Estado não é protegida de uma forma ilimitada se o seu governo não representa toda a população, [e se] pratica discriminação de forma arbitrária contra certos grupos”, o que seria no seu entendimento, uma violação à autodeterminação dos povos (SUÍÇA, 2009, parágrafo 63).<sup>254</sup> Ao analisar a situação de Kosovo, este Estado argumentou na CIJ que os kosovares sofreram violações sistemáticas de direitos humanos e de direitos das minorias e que a declaração de independência era o último recurso (*ultima ratio*) para o seu povo após todas as outras opções não serem contempladas.

Ao contrário de quase todos os outros Estados que apoiaram a independência kosovar, a Suíça não chegou a afirmar que o caso de Kosovo seria *sui generis*. Já a Alemanha e a Irlanda, para citar dois exemplos, defenderam que Kosovo tinha aspectos únicos e frisaram, assim, que não serviria de precedentes para outros Estados. Os alemães destacaram: os antecedentes do conflito remontam a 1912, os massacres e a limpeza étnica, o envolvimento das Nações Unidas, a longa busca por uma solução negociada. Em sua opinião, por um lado, “a autodeterminação deve, para o bem da estabilidade do sistema internacional, normalmente ser apreciada e exercida dentro do quadro existente de Estados”, mas por outro, “pode excepcionalmente legitimar secessão se isso se mostrar como o único remédio contra a recusa prolongada e rigorosa da autodeterminação interna.”<sup>255</sup> (ALEMANHA, 2009, p. 34). Para os irlandeses, a singularidade de Kosovo residiria em vários fatores: no status que o território tinha segundo a Constituição iugoslava de 1974, no período de administração interina da UNMIK, nas violações sistemáticas de direitos humanos, no desejo da maior parte da

---

<sup>254</sup> “(...) a State’s territorial integrity is not protected to an unlimited extent if its government does not represent the whole population, arbitrarily practices discrimination against certain groups, and thus clearly violates the right of peoples to self-determination.” (*tradução livre*).

<sup>255</sup> “While self-determination should, for the sake of the stability of the international system, normally be enjoyed and exercised inside the existing framework of States, it may exceptionally legitimize secession if this can be shown to be the only remedy against a prolonged and rigorous refusal of internal self-determination.” (*tradução livre*).



população kosovar pela independência e na ausência de outros remédios disponíveis. Assim, concluíram que, como os kosovares não tinham canais de acesso ao governo e à sua realização enquanto povo, a secessão seria um dos caminhos (IRLANDA, 2009, p. 09).

Mas Kosovo poderia realmente ser um caso único, com características *sui generis*? Para buscar responder a tal questão, é esclarecedor voltar ao momento em que tal tese foi proposta. Como citado, na narrativa do Plano Athisaari, a intervenção da comunidade internacional em Kosovo decidiu retirar a governança de Belgrado sob aquele território, passando-a para as Nações Unidas de forma interina, até que os kosovares pudessem se estabelecer enquanto governo. Nesse discurso, a independência de Kosovo ganha contornos de *punição* aos sérvios pelas atrocidades cometidas durante o governo de Milošević. Remonta-se às violações de direitos humanos e da ruptura da paz e da segurança internacionais para cobrar a responsabilização do ocorrido. Athisaari foi claro ao colocar a questão em uma reunião do Conselho de Segurança: “[o] atual governo de Belgrado não [é] responsável pelo que Milošević fez no passado, (...) mas tem que lidar com as consequências agora, no capítulo final da *resolução sobre o status de Kosovo*”<sup>256</sup> (MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b) (*ênfase adicionada*).

Esse enquadramento pressupõe dois fatores que podem ser criticados. Em primeiro lugar, ele confunde a intervenção por razões humanitárias da OTAN e que não foi autorizada pelo Conselho de Segurança, com a própria posição deste órgão das Nações Unidas. A OTAN respondeu às ações diretas de Milošević, não o Conselho de Segurança. Todas tentativas de resolução que autorizasse o uso da força pelas Nações Unidas foram bloqueadas pela Rússia. Ainda que se possa traçar uma linha de continuidade das ações das duas organizações, é importante a diferenciação de como tais instituições enquadraram Kosovo. É justamente aqui que se pode ressaltar o segundo fator passível de crítica na narrativa de Athisaari, pois, em termos formais, o Conselho de Segurança adotou uma resolução que não previa necessariamente “punir” Belgrado com a perda de seu território: o que a resolução 1244 previa era uma missão de administração temporária até que um acordo final fosse encontrado – as referências ao autogoverno e autonomia substanciais são contrabalanceadas pelas referências à integridade territorial. Assim, a *singularidade* de Kosovo aventada por Athisaari como punição a Milošević não pode ser encontrada no envolvimento da comunidade internacional na ação do Conselho de Segurança, afinal a resolução 1244 remete tanto ao

---

<sup>256</sup> “Belgrade’s current government was not responsible for what Milosevic had done in the past, allowed Ahtisaari, but it must deal with the consequences now in the final chapter of resolving Kosovo’s status.” (*tradução livre*).

desenvolvimento de autogoverno e autonomia quanto à integridade territorial. A interpretação de Athisaari sobre o envolvimento da comunidade internacional tende a avançar a agenda política daqueles que pretendiam ver Kosovo independente. Ademais, mesmo se Kosovo realmente fosse um caso singular pelo envolvimento específico da comunidade internacional, não há uma *rationale* jurídica plausível sobre esse pretensão envolvimento e a consequência inevitável de independência.

Os outros argumentos relativos ao caráter *sui generis* de Kosovo podem ser rebatidos com a análise de outros povos que buscam seu reconhecimento enquanto ente estatal, como os palestinos ou os curdos, dentre vários outros. Seja qual for o critério – processo histórico, maioria demográfica, violações maciças de direitos humanos, ausência de democracia ou esgotamento das negociações – situações semelhantes em lutas de outros povos e que suas reivindicações ignoradas pela mesma comunidade internacional. A própria Corte Internacional de Justiça (2010), em sua opinião consultiva sobre Kosovo, não apontou nenhum argumento que conferisse qualquer caráter de singularidade à situação dos kosovares.

A CIJ poderia ter contribuído para o lugar da tese da autodeterminação remediadora no direito internacional. Sobre a autodeterminação, os juízes na Haia (2010, parágrafo 79) consideraram que foi uma força determinante no decorrer do século XX, principalmente na independência de territórios sem governo autônomo ou subjugados à dominação estrangeira. Se fora do contexto tradicional de colonização e dominação estrangeira

(...) o direito internacional de autodeterminação confere a uma parte da população de um Estado existente o direito de se separar deste Estado é um assunto, no entanto, sobre o qual visões radicalmente diferentes foram expressas por aqueles que participaram no processo e expressaram suas posições sobre a questão. Diferenças semelhantes existiam sobre se o direito internacional prevê um direito de “secessão remediadora” e, em caso afirmativo, em quais circunstâncias. Houve também uma nítida diferença de pontos de vista sobre se as circunstâncias alegadas por alguns participantes dariam origem a um direito de “secessão remediadora” no caso de Kosovo. A Corte considera que *não é necessário para resolver estas questões no presente caso*<sup>257</sup> (*ênfase adicionada*) (CIJ, 2010, parágrafos 82 e 83).

A Corte portanto se eximiu de considerar a questão da autodeterminação remediadora (ou, como preferiram, “secessão remediadora”), apenas notou que há divergência nas opiniões dos Estados sobre a matéria. Os juízes consideraram suficiente analisar se a declaração de independência kosovar violava ou não a resolução 1244 do Conselho de Segurança ou as

---

<sup>257</sup> “Whether, outside the context of non-self-governing territories and peoples subject to alien subjugation, domination and exploitation, the international law of self-determination confers upon part of the population of an existing State a right to separate from that State is, however, a subject on which radically different views were expressed by those taking part in the proceedings and expressing a position on the question. Similar differences existed regarding whether international law provides for a right of “remedial secession” and, if so, in what circumstances. There was also a sharp difference of views as to whether the circumstances which some participants maintained would give rise to a right of “remedial secession” were actually present in Kosovo. The Court considers that it is not necessary to resolve these questions in the present case.” (*tradução livre*).

regulações da UNMIK, após considerar que o direito internacional não contém proibições aplicáveis a declarações de independência (CIJ, 2010, parágrafo 84). A tese da autodeterminação remediativa segue sendo controversa e fato dos Estados que argumentaram em sua defesa a terem vinculado com uma situação pretensamente *sui generis* reflete o receio de criar um precedente para outros movimentos separatistas.

## 6 CONCLUSÕES

Quando os membros da OTAN decidiram intervir na República Federal da Iugoslávia em 1999, não se tinha clareza sobre as bases jurídicas da operação militar. Não havia resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas que autorizasse uma ação coletiva, nem era um caso de legítima defesa, as duas exceções ao uso da força nas relações internacionais previstas na Carta da ONU. No entanto, isso não impediu os bombardeios aéreos e a entrada das tropas terrestres, e o exército de Milošević deixou a então província da RFI onde ocorriam as hostilidades, Kosovo. A justificativa apresentada que pretendia ter respaldo na linguagem do direito internacional ficou conhecida como “intervenção humanitária”, e na sua essência significa o uso da força em prol dos direitos humanos. Tal proposta ainda encontra dificuldades em ser aceita no cenário atual e geralmente sua legalidade levanta mais dissensos do que concordâncias.

Uma segunda intervenção, também bem-quista pela maioria kosovar-albanesa, se deu quando o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a resolução 1244 que criou uma missão de administração territorial em Kosovo, a UNMIK. Nessa intervenção, a comunidade internacional era posta de forma direta na gestão da vida pública dos kosovares: as Nações Unidas, com a participação de várias outras organizações internacionais, se tornaram os governantes *de facto* em Kosovo. Essa estrutura política, que se pretendia interina mas que existe formalmente até hoje, não criou maiores resistências no discurso do direito internacional. Afinal, a resolução do Conselho de Segurança tinha sido adotada sob o capítulo VII da Carta da ONU e fazia-se mandatária quando vinculava a administração territorial com a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Este estudo tratou do envolvimento da comunidade internacional a partir dessa retomada da questão de Kosovo pela linguagem mais aceita do direito internacional. Após a resolução do Conselho de Segurança, a situação em Kosovo passa a ser enquadrada de forma mais cômoda no direito internacional, enquanto se arrefecia a discussão sobre a intervenção não autorizada da OTAN. Todavia, como a tese objetivou demonstrar, esse enquadramento não significou um distanciamento dos interesses políticos em questão, não foi capaz de garantir uma solução acordada entre as partes envolvidas e não impediu certos abusos àqueles em cujo nome a comunidade internacional se mobilizou inicialmente. De fato, o arranjo encontrado dentro da UNMIK foi utilizado até seu limite, e quando se optou por uma nova guinada na situação e se pretendeu avançar para a independência de Kosovo, o esquema das

Nações Unidas já não mais oferecia um caminho desejável. Após o apoio ocidental e com as instituições públicas funcionando dentro de uma razoabilidade, Kosovo se declara independente da Sérvia, sem acordo político e sem resolução do Conselho de Segurança. Aqueles que reconheceram a independência kosovar, na busca de um vocabulário que fizesse sentido no direito internacional, entenderam que o caso de Kosovo ou era *sui generis*, ou poderia ser entendido pela tese da “autodeterminação remediadora”, ou combinaram os dois argumentos. De qualquer forma, assim como aconteceu com a proposta de intervenção humanitária, voltava-se a dar um passo controverso no direito internacional com essa sugestão de nova categoria de autodeterminação.

O estudo de caso de Kosovo mostra, assim, interpretações não apenas diversas no direito internacional, mas seletivas e excludentes. Tais interpretações têm utilidade no avanço de certas agendas políticas e quando essas não são comportadas dentro do vocabulário tradicional do direito internacional, esse tem que lidar com novas teses. No caso da administração internacional de territórios pela ONU, a interpretação extensiva tem início com a própria capacidade da organização em estabelecer missões deste tipo. Até pouco tempo atrás qualificadas de forma geral como “de paz”, algumas missões passam a receber outras qualificações, como “de administração”, demonstrando a ampliação do que se entende por “paz e segurança internacionais”. A descrição das atividades do Conselho de Segurança a partir do artigo 41 da Carta é ilustrativa: de sanções econômicas e diplomáticas, passa-se a adotar resoluções relativas ao estabelecimento de tribunais penais *ad hoc*, obrigações legais são impostas a Estados membros, e até mesmo “legisla-se” sobre certas matérias.

A “carta branca” dada ao Conselho para tratar questões de paz e segurança internacionais encontra certos limites prováveis, como o princípio da proporcionalidade, outros tratados, normas de *jus cogens* ou a própria Carta da ONU. Contudo, todos são de complexa aplicação, pois dificilmente um limite é eficaz se não é apreciado por outrem que esteja em uma posição privilegiada para fazê-lo. A questão de *quem* os impõe ao Conselho é, portanto, essencial, e o estabelecimento da missão de administração em Kosovo é ilustrativo. Como apresentado, um dos constrangimentos para os atos do Conselho é a própria Carta: segundo o art. 24, este órgão deve agir de acordo com os “princípios e propósitos” da organização que, dentre outros, lista a autodeterminação dos povos, conforme o art. 1(2). Em uma leitura estrita, a missão de paz em Kosovo, estabelecida pelo Conselho, deveria se ater a este propósito.

As normas relativas à autodeterminação dos povos começam a ganhar consistência e foco a partir da segunda metade do século XX, principalmente durante os processos de

descolonização e chegada de novos membros na ONU. Certos procedimentos, como plebiscitos, referendos, mecanismos de consulta popular e outros, ao lado de textos internacionais, como as resoluções da Assembleia Geral e os Pactos de Direitos de 1966, conferiram contornos mais delineados à noção. A autodeterminação passa a ser entendida como a “necessidade de se considerar a vontade livremente expressa dos povos”<sup>258</sup> (CIJ, 1973, parágrafo 59) nas suas vertentes externa e interna. A vertente externa adquire um caráter mais determinado: quando o seu resultado significa a independência política de um Estado, o direito à autodeterminação é associado a dois titulares, os povos colonizados e os que vivem sob dominação estrangeira. Mas nem sempre a autodeterminação resulta em independência: para a maior parte dos internacionalistas que se dedicam à questão, sua vertente interna não prevê a possibilidade de secessão, mas sim um direito processual contínuo dos povos de terem suas vontades consideradas.

Na interpretação mais tradicional, portanto, a autodeterminação dos povos significa independência política ou secessão em casos de colonização e dominação estrangeira. Quando não significa independência ou secessão, a autodeterminação pode ser entendida mediante um processo contínuo, onde um povo tem o direito de escolher livremente os meios capazes de atender seus anseios de desenvolvimento econômico, social e cultural. Enquanto no primeiro caso o entendimento sobre autodeterminação é extremamente *restrito*, o segundo é demasiado *amplo* e dá espaço a manipulações diversas. Ou seja, de acordo os entendimentos mais tradicionais, em casos como o de Kosovo, que não configuram situações de colonização ou dominação estrangeira, o direito à autodeterminação não significa direito à secessão. Sua vertente interna tampouco oferece garantias específicas aos kosovares, dando margem para abusos, como os que ocorreram na administração da UNMIK.

É interessante notar também como a noção de autodeterminação teve lugar de destaque na disputa territorial sobre Kosovo. Essa região se torna, ao longo do século XX, objeto de contenda entre sérvios, que pretendem mantê-la ao seu território, e albaneses/kosovar-albaneses, que oscilam entre autonomia e capacidade de autogestão, e a independência total. Nesse embate de projetos políticos, o vocabulário do direito internacional por vezes foi e continua sendo empregado como retórica ou linguagem técnica. Desde as categorias de *nação* e *nacionalidades* (respectivamente, *narod* e *narodnosti*, em sérvio) na constituição iugoslava de 1974, até as conclusões do e as reações ao Comitê de Arbitragem

---

<sup>258</sup> “The need to pay regard to the freely expressed will of peoples” (*tradução livre*).

Badinter, diversas comunidades que se imaginam distintas nos Bálcãs, dentre elas a kosovar-albanesa, remetem e fazem uso de discursos existentes no plano internacional.

Dessas retóricas concorrentes, algumas têm maior ressonância na comunidade internacional do que outras. Os kosovar-albaneses, por exemplo, ganham a atenção dos países ocidentais somente no cenário pós-guerra fria onde Moscou não exerce mais uma plataforma de poder tão ampla e onde a comunidade iugoslava se desimagina e se fragmenta. Depois de algumas tentativas frustradas, líderes kosovar-albaneses entendem que a estratégia eficaz para sair da pauta interna de um Estado para ganhar a agenda internacional é a violência. Menos pelo engajamento do movimento pró-independência kosovar-albanês na luta armada e mais pela resposta enérgica de Milošević e pela necessidade de reconfigurar o papel da OTAN na nova conjuntura internacional, Kosovo passa a ser analisado como uma questão de direitos humanos que justifica o uso da força. Releva-se a natureza territorial histórica do conflito e o lugar do território nas imaginações que formam as duas principais comunidades envolvidas, e enquadra-se a situação como sendo prioritariamente uma de violação de direitos humanos provável de ser punida com a perda de soberania sob parte do território. As chances de reconciliação e de uma solução negociada minguam-se no decorrer do cenário pós-conflito.

Neste contexto pós-intervenção humanitária, a ONU é inserida também como uma “força de intervenção”, mas com a chancela de uma resolução do Conselho e na forma de uma missão de administração territorial. A UNMIK foi a missão que mais recebeu dinheiro, pessoal e esforço institucional até recentemente (KING e MASON, 2006, p. x), sendo superada pelas duas missões de paz no Sudão. Além disso, Kosovo foi a grande experiência da ONU na gestão pública de um território e seus habitantes, um experimento cujas oportunidades de sucesso se igualavam aos desafios e riscos.

Avaliar o desempenho da UNMIK em Kosovo é uma tarefa complexa, afinal tal análise depende de certos parâmetros. Pode-se questionar o envolvimento da organização desde o começo, pois a resolução 1244 em seguida à intervenção da OTAN abafou as vozes que denunciavam a ausência de legalidade do uso da força. Uma missão de paz logo após a ação militar ocidental trazia uma linha de cadência institucional quase incontornável: de certa forma, a ONU dava maior legitimidade às ações pregressas da comunidade internacional, e talvez nesse caso fosse mais prudente não ter se envolvido desde o começo. Tais críticas podem ser contrapostas com a disposição da organização para a ação nesse caso, questão crucial dado o registro histórico de acusações de omissão das Nações Unidas em casos como Srebrenica e Ruanda ainda durante os anos 1990, e o tom de caráter humanitário e de reconstrução institucional no lugar da politização. Entretanto, tais ponderações não podem

desconsiderar que, em última análise, quem decidiu pela participação da ONU em Kosovo, e a forma como isso ocorreu, foram os membros do Conselho de Segurança, com a resolução 1244. Ou seja, a resposta à questão se a ONU deveria ou não ter se envolvido na situação de Kosovo passa pela vontade dos membros do Conselho: foi uma decisão de caráter político (e não somente humanitário ou emergencial) e que envolveu dois centros de poder opostos nesse caso, Washington e Moscou.

Se a ONU se envolveu por vontade e acordo político entre os membros do Conselho, os funcionários da organização tinham liberdade formal no desempenho de suas funções – e aqui cabe analisar a conduta onusiana enquanto ator específico. Em termos de manutenção da paz e da segurança, é possível considerar que a UNMIK foi parcialmente bem-sucedida. Apesar dos episódios de violência esporádicos, como o ocorrido em março de 2004, não houve um conflito armado generalizado ou enfrentamento entre grupos militares sérvios e kosovar-albaneses. A guerra terminou de fato em 1999. A parcialidade do seu sucesso pode ser entendida a partir de uma noção mais ampla de “segurança”, como uma situação de estabilidade progressiva e de pacificação social regular. Os rancores ainda dividem os habitantes de Kosovo e há regiões como o norte de Mitrovica/Mitrovicë em que a presença do Estado que quer se afirmar não adentra.

É difícil generalizar uma avaliação da UNMIK em relação à reconstrução do território. Com a saída da burocracia sérvia e com a guerra, a estrutura física estava seriamente abalada e o funcionalismo público de Kosovo era praticamente inexistente. Nesses termos, a contribuição da UNMIK é determinante, pois se estabeleceram um quadro de funcionários públicos e uma infraestrutura básica satisfatória. Talvez o que mais deixe a desejar seja a reconstrução econômica: Kosovo continua a região mais pobre da Europa, mesmo depois dos enormes fluxos de investimento estrangeiro, projetos assistenciais e empréstimos. As políticas econômicas elaboradas e executadas pela UNMIK, em parceria com outras organizações como UE e Banco Mundial, não foram suficientes para alterar uma economia ainda marcada por alta taxa de desemprego, miséria e desigualdade socioeconômica. Questões básicas, como a energética, continuam não resolvidas.

É provável que a UNMIK tenha contribuído pouco em relação à construção de uma “comunidade kosovar”, se é que se pode considerar os habitantes de Kosovo enquanto comunidade una. As divisões entre os grupos sociais resistem e enclaves étnicos distintos estão tão enraizados que se criaram administrações públicas e moedas correntes paralelas em um pequeno território. Dificilmente se pode concluir que os diversos grupos kosovares convivem em harmonia ou que se imaginam como parte de um todo. Os esforços de



integração social e política não foram determinantes para impedir a continuação de desavenças, e a presença de tropas da OTAN provavelmente é o fiel da balança que impede episódios de maior hostilidade. Tanto os kosovar-sérvios quanto os kosovar-albaneses acusaram, em determinados momentos, a UNMIK de favorecer o outro lado, o que aumentou o nível de insatisfação e desconfiança em relação à organização.

Tais ponderações têm tons de probabilidade em relação à preocupação desta tese sobre as ações e a forma de governo da missão onusiana em Kosovo: nesse quesito, certamente a missão da ONU em Kosovo é passível de crítica. Como analisado, da sua instalação até março de 2004, a UNMIK adotou uma postura de total concentração de poder desde a primeira regulação, e os espaços para participação e controle pelos kosovares da administração de suas vidas e seu território eram marginais. Desde a inexistência de prestação de contas até a escolha do modelo econômico sem consultas à população, a ONU deixou de aplicar *in locu* as práticas e os valores democráticos apregoados em seus documentos constitutivos e demandas junto aos Estados membros. Os mecanismos de *accountability* eram precários, na melhor das hipóteses, ou meramente decorativos, na pior. Pouco espaço foi dado à vertente interna da noção de autodeterminação dos povos. Práticas de consulta à população, tais como sistemas de petições em que os habitantes faziam pedidos e reclamações formais, questionários que identificam os anseios de forma geral da população e plebiscitos relativos a medidas legislativas, foram adotadas em experiências da Liga das Nações na gestão de territórios e mesmo no Conselho de Tutela da ONU, durante a descolonização. Contudo, nessa nova modalidade de administração internacional, entendida dentro dos poderes do Conselho de Segurança de manutenção da paz e da segurança internacionais, maiores considerações com a população local não ocupavam o centro das preocupações, como evidenciado no caso de Kosovo.

Ademais, a atuação da ONU em Kosovo sofreu um ponto de inflexão político comprometedor a partir de um momento específico, os eventos de março de 2004 em Kosovo. O receio de novos episódios de violência, de ser taxada como responsável pelo fracasso da estabilização e da administração da região, bem como uma guinada na disposição da maior parte dos países ocidentais em avançar a independência de Kosovo, fizeram com que a ONU em Nova York e a UNMIK em Priština/Prishtinë se comprometessem informalmente com uma posição que a resolução 1244 não comportava. Os discursos de reconfiguração da missão, o afastamento gradual dos SRSG dos negócios públicos em Kosovo, a inação frente ao crescente desempenho dos líderes kosovar-albaneses locais e, principalmente, os documentos diplomáticos confidenciais apontam como as Nações Unidas deram espaço para a

declaração de independência das autoridades kosovares em detrimento do quadro jurídico vigente do Conselho de Segurança.

Como afirmado, uma vez mais as noções tradicionais de direito internacional foram testadas quando se pretendeu encontrar uma noção que conferisse sentido jurídico à independência de Kosovo. Assim como essa narrativa se iniciou com a tese da intervenção humanitária, o retorno a zonas menos consensuais do direito internacional, entre argumentos do caráter *sui generis* de Kosovo à tese da autodeterminação remediadora, traz à luz a indeterminação e a manipulação que podem caracterizar essa área jurídica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS) (SUHRKE, Astri; BARUTCISKI, Michael; SANDISON, Peta; GARLOCK, Rick). The Kosovo refugee crisis: An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response. Genebra: UNHCR, 2000.

ATA FINAL DE HELSINKI. The Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe. Disponível em: <[http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4044\\_pt.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4044_pt.pdf.html)>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

ALEMANHA. Written Statement of Germany. 14 de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=21&case=141&code=kos&p3=1>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

ALVAREZ, José. Hegemonic Law Revisited. **American Journal of International Law**, v. 97, n. 4, p. 04-76, 2003.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. 2ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANGHIE, Antony. **Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law**. Nova York: Cambridge University Press, 2004.

ARCHIBUGI, Daniele A Critical Analysis of the Self-determination of Peoples: A Cosmopolitan Perspective. **Constellations**, v. 10, n. 4, p. 488-505, 2003.

ARGENTINA. Written Statement of Argentine. 17 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=21&case=141&code=kos&p3=1>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

ANGOLA. Discurso de Gaspar Martins, Reunião 4950 do Conselho de Segurança. 22 de abril de 2004. Disponível em: <[http://www.undemocracy.com/securitycouncil/meeting\\_4950](http://www.undemocracy.com/securitycouncil/meeting_4950)>. Acesso em: 28 de agosto de 2012.

ASSEMBLEIA GERAL. Resolução A/RES/54/109, Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo. Adotada em 25 de fevereiro de 2000. Disponível em: <[www.un.org/documents/resga.htm](http://www.un.org/documents/resga.htm) >. Acesso em 28 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 2625 (XXV), Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation among states in accordance with the Charter of the United Nations. Adotada em 24 de outubro de 1970. Disponível em: <[www.un.org/documents/resga.htm](http://www.un.org/documents/resga.htm) >. Acesso em 28 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1803 (XVII), Permanent Sovereignty over Natural Resources. Adotada em 14 de dezembro de 1962. Disponível em: <[www.un.org/documents/resga.htm](http://www.un.org/documents/resga.htm) >. Acesso em 28 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1541 (XV), Principles which should guide members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73e of the Charter. Adotada em 15 de dezembro de 1960. Disponível em: <[www.un.org/documents/resga.htm](http://www.un.org/documents/resga.htm)>. Acesso em 28 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1514 (XV), Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples. Adotada em 14 de dezembro de 1960. Disponível em: <[www.un.org/documents/resga.htm](http://www.un.org/documents/resga.htm)>. Acesso em 28 de setembro de 2012.

BBC (BRITISH BROADCAST CORPORATION). Full text: Kosovo declaration. 17 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249677.stm>. Acesso em: 12 de outubro de 2012.

\_\_\_\_\_. Rambouillet talks 'designed to fail'. 19 de março de 2000. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/682877.stm>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

THE DAILY TELEGRAPH. Interview with Henry Kissinger. 28 de junho de 1999. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

BISAKU, Gjon; KURTI, Shtjefën; GASHI, Luigj. The Situation of the Albanian Minority in Yugoslavia - Memorandum Presented to the League of Nations. In: ELSIE, Robert. Kosovo: In the heart of the powder keg (East European Monographs). Nova York: Columbia University Press, 1997, p. 362-365.

BROMLEY, Julian; KOZLOV, Victor. The theory of ethnos and ethnic processes in Soviet social sciences. **Comparative Studies in Society and History**, v. 3, s/n, p. 425-437, 1989.

BROWNLIE, Ian. An essay in the history of the principle of self-determination. In: ALEXANDROWICZ, C. H. (ed.). **Grotian Society Papers – 1968: Study in the history of the law of nations**. A Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1970, p. 90-99.

BATAKOVIĆ, Dušan. Kosovo and Metohija. Serbia's Troublesome Province. *Balkanica*, v. XXXIX, s/n, p. 243-276, 2008.

\_\_\_\_\_. Twentieth-Century Kosovo-Metohija: Migrations, Nationalism, and Communism. *Serbian Studies - Journal of the North American Society for Serbian Studies*, v. 13, n. 2, p. 01-24, 1999.

BRASIL. Written Statement of Brazil. 17 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=21&case=141&code=kos&p3=1>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.640, de 26 de Dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5640-26-dezembro-2005-539956-norma-pe.html>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Statement by Ms Maria Luiza Ribeiro Viotti, Public Meeting on the proposed renewal of the provisions of Security Council resolution 1422 (2002). Nova York,

12 de junho de 2003. Disponível em:

<<http://www.iccnw.org/documents/Brazil1422Stmt12June03.pdf>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Discurso de Gelson Fonseca. Item da Agenda 166, Medidas para eliminar o terrorismo internacional. Report of the Secretary-General (A/56/160 e Corr. 1 e Add. 1), Sessão 56 da Assembleia Geral da ONU, 3 de outubro de 2001. Disponível em: <[http://www.undemocracy.com/generalassembly\\_56/meeting\\_16#pg002-bk01](http://www.undemocracy.com/generalassembly_56/meeting_16#pg002-bk01)>. Acesso em: 28 de agosto de 2012.

CALIC, Marie-Janine. Kosovo in the Twentieth Century: a Historical Account. In: SCHNABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh (eds.). **Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship**. Nova York: United Nations University Press, 2000, p. 19-31.

CANADÁ. Remarks by the H. E. Mr. Paul Heinbecker Ambassador and Permanent Representative of Canada to the United Nations before the UN Security Council open debate on the Situation in Bosnia-Herzegovina. Nova York, 10 de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.amicc.org/docs/Canada.pdf>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. SUPREMA CORTE DO CANADÁ. Reference re Secession of Quebec, 1998, 2 S.C.R. 217. J. em: 20 de agosto de 1998.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Separate Opinion of Judge A. A. Cançado Trindade. In: CIJ (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA). Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo (Advisory Opinion). J. em: 22 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **O Direito Internacional em um mundo em transformação**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2002.

\_\_\_\_\_. (org.). **Prática Brasileira do Direito Internacional Público – Período 1961-1981**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/ Ministério das Relações Exteriores, 1984.

CAPLAN, Richard. **International Governance of War-Torn Territories**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CARTA AFRICANA DE DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. 01 de junho de 1981. Disponível em: <<http://www.au.int/en/treaties>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

CASSESE, Antonio. The International Court of Justice and the rights of peoples to self-determination. In: LOWE, Vaughan, FITZMAURICE, Malgosia (eds.). **Fifty Years of the International Court of Justice**. Nova York: Cambridge University Press, 1996, p. 351-363.

\_\_\_\_\_. **Self-Determination of Peoples: a legal appraisal**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. **International Law in a Divided World**. Oxford: Clarendon Press, 1986.

\_\_\_\_\_. Article 1 Paragraphe 2. In: COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain (eds). **La Charte des Nations Unies**: Commentaire article par article. 2<sup>a</sup> ed. Paris: Economica, 1985, p. 37-55.

CASTELLINO, Joshua. **International Law and Self-Determination**: The interplay of the Politics of Territorial Possession with Formulations of post-Colonial 'National' Identity. A Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

CHIMNI, B. S. Co-option and Resistance: Two faces of Global Administrative Law. **International Law and Politics**, v. 37, s/n, p. 799-827, 2005.

CHIPRE. Written Statement of Cyprus. 17 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=21&case=141&code=kos&p3=1>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

CHOPRA, Jarat. The UN's Kingdom of East Timor. **Survival**, v. 42, n. 3, p. 27-39, 2000.

CIJ (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA). Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo (Advisory Opinion). J. em: 22 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion). J. em: 09 de julho de 2004. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Application for Revision of the Judgment of 11 July 1996 in the Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Preliminary Objections (Yugoslavia v. Bosnia and Herzegovina). J. em: 03 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. East Timor (Portugal v. Australia). Judgment. J. em: 30 de junho de 1995. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom). J. em: 14 de Abril de 1992. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Frontier Dispute (Burkina Faso v. Republic of Mali). J. em: 22 de dezembro de 1986. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Western Sahara (Advisory Opinion). J. em: 16 de outubro de 1975. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (Advisory Opinion). J. em: 21 de junho de 1971. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2 of the Charter), (Advisory Opinion). J. em: 20 de julho de 1962. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. International Status of South West Africa (Advisory Opinion). J. em: 11 de julho de 1950. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

CNN. Yeltsin warns of possible world war over Kosovo. 09 de abril de 1999. Disponível em: <http://www.cnn.com/WORLD/europe/9904/09/kosovo.diplomacy.02/>. Acesso em 02 de dezembro de 2012.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. General Comment No. 12: The right to self-determination of peoples (Art. 1). 13 de março de 1984. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>. Acesso em 20 de setembro de 2012.

COMITÊ INTERNACIONAL DE JURISTAS. Report of the International Committee of Jurists Entrusted by the Council of the League of Nations with the Task of Giving an Advisory Opinion upon the Legal Aspects of the Åland Islands Question. **Official Journal of the League of Nations**, Special Supplement N. 3, Outubro de 1920.

CONFORTI, Benedetto. **The Law and Practice of the United Nations**. Leiden: Martinus Nijhoff, 2005.

\_\_\_\_\_. The Principle of Non-Intervention. In: BEDJAOUI, Mohammed (ed.). **International Law: Achievements and Prospects**. Paris: UNESCO, 1991, p. 467-482.

CONSELHO DA EUROPA (Committee on Legal Affairs and Human Rights). Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo. Rapporteur: Dick Marty. 12 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://assembly.coe.int/asp/apfeaturesmanager/defaultartsiteview.asp?ID=964>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

CONSELHO DE SEGURANÇA. 5917th meeting (S/PV.5917). 20 de junho de 2008 (2008a). Disponível em: [www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2008.htm](http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2008.htm). Acesso em: 12 de outubro de 2012.

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

\_\_\_\_\_. Statement by the President of the Security Council (S/PRST/2008/44). 26 de novembro de 2008 (2008c). Disponível em:

<http://www.un.org/en/sc/documents/statements/2008.shtml>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. 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.unosek.org/docref/report-english.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1487. Adotada em 12 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1422. Adotada em 12 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1373. Adotada em 28 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1343. Adotada em 19 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1333. Adotada em 19 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1306. Adotada em 5 julho de abril de 2000. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1295. Adotada em 18 de abril de 2000. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1272. Adotada em 25 de outubro 1999 (1999a). Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1267. Adotada em 15 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1244. Adotada em 10 de junho de 1999 (1999b). Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. 4011th Meeting (S/PV.4011). 10 de junho de 1999 (1999c). Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/kos%20SPV4011.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.



\_\_\_\_\_. Resolução 1160. Adotada em 31 de março de 1998. Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1132. Adotada em 8 de outubro de 1997. Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 1054. Adotada em 26 de abril de 1996. Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 955. Adotada em 8 de novembro de 1994. Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 942. Adotada em 23 de setembro de 1994. Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 827. Adotada em 25 de maio de 1993. Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 777. Adotada em 19 de setembro de 1992. Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 752. Adotada em 30 de maio de 1992. Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 687. Adotada em 9 de abril de 1991. Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 418. Adotada em 4 de novembro. Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 253. Adotada em 29 de maio. Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 232. Adotada em 16 de dezembro. Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 217. Adotada em 20 de novembro de 1965. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução 181. Adotada em 7 de agosto de 1963. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. **The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

COX, John K. **The History of Serbia**. Westport: Greenwood Publishing Group, 2002.

CRAWFORD, James. **The Creation of States in International Law**. 11<sup>a</sup> ed. Nova York: Oxford University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. The General Assembly, the International Court and self-determination. In: LOWE, Vaughan, FITZMAURICE, Malgosia (eds.). **Fifty Years of the International Court of Justice**. Nova York: Cambridge University Press, 1996a, p. 585-605.

\_\_\_\_\_. Book Review of Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal by A. Cassese. **American Journal of International Law**, v. 90, n. 2, p. 331-334, 1996b.

\_\_\_\_\_. **The Rights of Peoples**. Oxford: Clarendon Press, 1988.

CRISTESCU, Aureliu. **Le Droit à l'Autodétermination: Développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies**. Nova York: Nações Unidas, 1981.

D'AMATO, Anthony. It's a Bird, it's a Plane, it's Jus Cogens. **Connecticut Journal of International Law**, v. 6, n.1, p. 01-06, 1990.

DAHL, Robert. Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDON, Casiano (eds.). **Democracy's Edges**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 19-40.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://treaties.un.org>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

DICKINSON, Rob. Twenty-First Century Self-Determination: Implications of the Kosovo Status Settlement for Tibet. **Arizona Journal of International & Comparative Law**, v. 26, n. 3, p. 547-582, 2009.

DILLARD, Hardy. Separate Opinion of Judge Dillard. In: CIJ (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA). Western Sahara (Advisory Opinion). J. em: 16 de outubro de 1975. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

DINAMARCA. Written Statement of Denmark. 17 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=21&case=141&code=kos&p3=1>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

DINH, Nguyen, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2a ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DINSTEIN, Yoram. **War, Aggression and Self-Defence**. 3<sup>a</sup> ed. Nova York: Cambridge University Press, 2001.

DREW, Catriona. The East Timor Story: International Law on Trial, **European Journal of International Law**, v. 12, n. 4, p. 651-684, 2001.

DREZNER, Daniel W. Introduction: The Interaction of International and Domestic Politics. In: DREZNER, Daniel W. (ed.). **Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions**. Ann Arbor: Michigan University Press, 2003, p. 01-22.

DROUET, Michel. Citoyenneté dans un Etat plurinational. Le Cas de l'ex-Yougoslavie. *Balkanologie*, v. 1, n. 1, p. 81-94, 1997.

EGITO. Written Statement of Egypt. 16 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=21&case=141&code=kos&p3=1>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

ESLOVÁQUIA. Written Statement of Slovakia. 16 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=21&case=141&code=kos&p3=1>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

FABRY, Mikulas. The Right to Democracy in International Law: A Classical Liberal Reassessment. **Millennium - Journal of International Studies**, v. 37, n. 3, p. 721-741, 2009.

FARRAL, Jeremy Matam. **United Nations Sanctions and the Rule of Law**. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

FINLÂNDIA. Written Statement of Finland, 16 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=21&case=141&code=kos&p3=1>>. Acesso em: 12 de outubro de 2012.

FITZMAURICE, Gerald. The Future of Public International Law and of the International Legal System in the Circumstances of Today. **International Relations**, v. 5, n. 1, p. 743-775, 1975.

FRANCK, Thomas. **Recourse to Force: State Action against threats and armed attacks**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

\_\_\_\_\_. The 'Powers of Appreciation': Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?. **American Journal of International Law**, v. 86, n. 1, p. 519-523, 1992a.

\_\_\_\_\_. The Emerging Right to Democratic Governance, **American Journal of International Law**, v. 86, n. 1, p. 46-91, 1992b.

FRANCK, Thomas M.; HIGGINS, Rosalyn; PELLET, Alain; SHAW, Malcolm N.; TOMUSCHAT, Christian. L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté. In: ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. **Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté**, Montreal: Assemblée nationale du Québec, 2001, p. 377-461.

FROWEIN, Jochen A.; KRISCH, Nico. Article 41. In: SIMMA, Bruno; MOSLER, Hermann; PAULUS, Andreas (orgs.). **The Charter of the United Nations - A Commentary**. Nova York: Oxford University Press, 2005, p. 735-749.

FROWEIN, Jochen A. Self-Determination as a Limit to Obligations under International Law. In: TOMUSCHAT, Christian (ed). **Modern Law of Self-Determination**. A Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 211-224.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Constitutionalism Forever. **Finnish Yearbook of International Law**, v. 21, s/n, p. 137-170, 2010.

HANNUN, Hurst. Contemporary Developments in the International Protection of the Rights of Minorities. *Notre Dame Law Review*, v. 66, s/n, p. 1431-1448, 1990-1991.

\_\_\_\_\_. **Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodating of Conflicting Rights**. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 1990.

HARLOW, Carol. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. **The European Journal of International Law**, v. 17, n.1, p. 187-214, 2006.

HÉTHY, Lajos. Employment and workers' protection in Kosovo. **South-East Europe Review**, n. 2, p. 9-24, 2000.

HIGGINS, Rosalyn. **Problems and Process: International Law and how we use it**. Oxford: Clarendon Press, 1994.

HOBSBAWM, Eric. **Nações e Nacionalismo desde 1780: programa mito e realidade**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

\_\_\_\_\_. **Era dos Extremos: o breve século XX – 1914-1991**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

HRW ("HUMAN RIGHTS WATCH"). **Under Orders: War Crimes in Kosovo**. Nova York: HRW, 2001.

IICK (INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO). **Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

IKS (INICIATIVA KOSOVARE PËR STABILITET). **Getting to Lisbon: Accessing Vocational Training Needs and Job Creation Opportunities for Rural Women**. Priština/Prishtinë: IKS, 2008.

INTERIM AGREEMENT FOR PEACE AND SELF-GOVERNMENT IN KOSOVO (“Rambouillet Agreement”). 1999. Disponível em: <[http://www.state.gov/www/regions/eur/ksvo\\_ambouillet\\_text.html](http://www.state.gov/www/regions/eur/ksvo_ambouillet_text.html)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Kosovo: Toward Final Status. ICG Europe Report, 161 (2005), pp. 1-3

IRLANDA. Written Statement of Ireland. 17 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=21&case=141&code=kos&p3=1>>. Acesso em: 12 de outubro de 2012.

JANJIĆ, Sava. Chaos and disorder: Kosovo and Metohija four years later. In: BATAKOVIĆ, Dušan (ed.). **Kosovo and Metohija: Living in the Enclave**. Belgrado: Institute for Balkan Studies/ Serbian Academy of Sciences and Arts, 2007, p. 265-282.

JELAVICH, Barbara. History of the Balkans: Twentieth Century. Vol. 2. Nova York: Cambridge University Press, 1983.

JUDAH, Tim. **Kosovo: What Everyone Needs to Know**. Nova York: Oxford University Press, 2008.

\_\_\_\_\_. **Kosovo: War and Revenge**. New Haven/Londres: Yale University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. **The Serbs: History, Myth and the Destruction of Yugoslavia**. New Haven: Yale University Press, 2000.

KELSEN, Hans. **The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems**, Lawbook Exchange, 2000.

KFOR (Kosovo Force). KFOR News Conference by Lt. Col. Robert Clifford. Priština/Prishtinë, 20 de junho de 1999. Disponível em: <<http://www.nato.int/kosovo/press/1999/b990620p.htm>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

KING, Iain; MASON, Whit. **Peace at Any Price: How the World Failed Kosovo**. Nova York: Cornell University Press, 2006.

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. The Emergence of Global Administrative Law. **Law and Contemporary Problems**, v. 68, s/n, 2005, p. 15-61.

KLABBERS, Jan. **Introduction to International Institutional Law**. 2ª ed., Nova York: Cambridge University Press, 2009.

\_\_\_\_\_. The Right to be Taken Seriously: Self-Determination in International Law. **Human Rights Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 186-206, 2006.

KOHA. Interview with Sir Ivor Roberts. Priština/Prishtinë, 13 de dezembro de 1995.

KOSKENNIEMI, Martti. National Self-Determination Today: Problems of Legal Theory and Practice. **International & Comparative Law Quarterly**, v. 43, n. 2, p. 241-269, 1994.

\_\_\_\_\_. 'The Lady Doth Protest Too Much': Kosovo, and the Turn to Ethics in International Law. **The Modern Law Review**. v. 65, n. 2, p. 159-175, 2002.

KOSTOVICOVA, Denisa. Kosovo: The politics of identity and space. Nova York: Routledge, 2005.

KRISCH, Nico; KINGSBURY, Benedict. Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order. **European Journal of International Law**, v. 17, n.1, p. 1-13, 2006.

KUBO, Keiichi. Why Kosovar Albanians Took Up Arms against the Serbian Regime: The Genesis and Expansion of the UÇK in Kosovo. *Europe-Asia Studies*, v. 62, n. 7, p. 1135-1152, 2010.

KYMLICKA, Will. Minority Rights in Political Philosophy and International Law. In: BESSON, Samantha; TASIOLAS, John (eds.). **The Philosophy of International Law**. Nova York: Oxford University Press, 2010, p. 377-396.

LAUTERPACHT, Hersch. **Recognition in International Law**. Londres: University Press, 1948.

LELLIO, Anna di; SCHWANDNER-SIEVERS, Stephanie. The Legendary Commander: the construction of an Albanian master-narrative in post-war Kosovo. *Nations and Nationalism*, v. 12, n. 3, p. 513-529, 2006.

MACMILLAN, Margaret. Paris 1919: Six Months That Changed the World. Nova York: Random House, 2003.

MALCOLM, Noel. **Kosovo: A short history**. Nova York: Harper Perennial, 2002.

MARSCHIK, Axel. The Security Council as World Legislator?: Theory, Practice and Consequences of an Expanding World Power, **IILJ Working Paper 2005/18**. Disponível em: <[www.iilj.org](http://www.iilj.org)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

MATHESON, Michael. United Nations Governance of Postconflict Societies. **American Journal of International Law**, v. 95, n. 3, p. 75-85, 2001.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *Accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 25-38, 2005.

MILOŠEVIĆ, Slobodan. Discurso em Gazimenstan, Kosovo Polje, República Socialista Federativa da Iugoslávia. 28 de junho de 1989. Disponível em: <[http://www.hirhome.com/yugo/bbc\\_milosevic.htm](http://www.hirhome.com/yugo/bbc_milosevic.htm)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

MINUTA DA DÉCIMA QUINTA REUNIÃO DO CONSELHO. *Frontiers of Albania*. League of Nations Official Journal, v. 2, n. 7, p. 722-740, 1921.

MISSÃO DOS EUA NAS NAÇÕES UNIDAS (Nova York). *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). New York Still In Disarray On Kosovo End Game. 4 de abril de 2008 (2008a). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2008/04/08USUNNEWYORK308.html>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Guehenno Reports He Was Tough With Jeremic On Upholding 1244. 7 de março de 2008 (2008b). Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2008/03/08USUNNEWYORK217.html>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *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 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *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 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *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 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *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 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *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 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *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 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Kosovo: Usun Runs Interference At Un For Ahtisaari Papers. 2 de

fevereiro de 2007 (2007g). Disponível em:

<http://wikileaks.org/cable/2007/02/07USUNNEWYORK97.html>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *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 (2006a). Disponível em:

<http://wikileaks.org/cable/2006/04/06USUNNEWYORK882.html>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *Cable* da Missão dos EUA na ONU (Nova York) para Secretário de Estado (Washington). Ahtisaari Briefs Unsc On Kosovo Future Status Process. 9 de março de 2006 (2006b). Disponível em:

<http://wikileaks.org/cable/2006/03/06USUNNEWYORK453.html>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

MORAVCSIK, Andrew. The New Liberalism. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan. **The Oxford Handbook of International Relations**. Nova York: Oxford University Press, 2010, p. 234-254.

\_\_\_\_\_. Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A framework for Analysis. **Government and Opposition – An International Journal of Comparative Politics**, v. 39, n. 2, p. 336-364, 2004.

MURSWIEK, Dietrich. The Issue of a Right of Secession – Reconsidered. In: TOMUSCHAT, Christian (ed). **Modern Law of Self-Determination**. A Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 21-40.

MUSGRAVE, Thomas D. **Self-determination and national minorities**. Nova York: Oxford University Press, 2000.

MUTUA, Makau. What is TWAIL?. **American Society of International Law Proceedings**, Washington, v. 94, p. 31-40, 2000.

O'NEILL, William. **Kosovo: An Unfinished Peace**. Londres: Rienner, 2002.

OMBUDSPERSON DE KOSOVO. Special Report N. 1 on the compatibility with recognized international standards of UNMIK Regulation No. 2000/47 on the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and Their Personnel in Kosovo (18 August 2000) and on the implementation of the above REGULATION addressed to Mr. Hans Haekkerup Special Representative of the Secretary General of the United Nations. 26 de abril de 2001.

Disponível em: <http://www.ombudspersonkosovo.org/>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Second Annual Report (2001 – 2002) addressed to Mr. Michael Steiner Special Representative of the Secretary General of the United Nations. 10 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.ombudspersonkosovo.org/>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Forth Annual Report (2003 – 2004) addressed to The Special Representative of the Secretary-General of the United Nations. 12 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.ombudspersonkosovo.org/>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.



ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). 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].

\_\_\_\_\_. 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].

\_\_\_\_\_. Republic of Serbia. A/46/915, Anexo I. 7 de maio de 1992. Disponível em: <[http://www.bayefsky.com/pdf/serbia\\_t2\\_cerd.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/serbia_t2_cerd.pdf)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Carta da Organização das Nações Unidas. 26 de junho de 1945. Disponível em: <[www.un.org/en/documents/charter/](http://www.un.org/en/documents/charter/)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. **International Law**. Vol. 1. 9ª ed. Nova York: Oxford University Press, 1992.

ORAKHELASHVILI, Alexander. The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions. **European Journal of International Law**, v. 16, n.1, p. 59–88, 2005.

OTAN (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE). The situation in and around Kosovo: Statement Issued at the Extraordinary Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. 12 de abril de 1999 (1999a). Disponível em: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-051e.htm>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Statement by the North Atlantic Council on Kosovo. 30 de janeiro de 1999 (1999b). Disponível em: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27459.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27459.htm). Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Statement by the Secretary General following the ACTWARN decision. 24 de setembro de 1998. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/pr/1998/p980924e.htm>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS. 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <<http://treaties.un.org>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <<http://treaties.un.org>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. 2ª ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

PELLET, Alain. The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples. *European Journal of International Law*, v. 3, n. 1, p. 178-185, 1992.

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). Public Pulse Report III. Março de 2012. Disponível em: <[www.kosovo.undp.org](http://www.kosovo.undp.org)>. Acesso em: 25 de junho de 2012.

POMERANCE, Michla. The Badinter Commission: The Use and Misuse of the International Court of Justice's Jurisprudence. **Michigan Journal of International Law**, v. 20, n. 31, p. 31-58, 1998-1999.

\_\_\_\_\_. **Self-Determination in Law and Practice**. A Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1982.

POWER, Samantha. **Chasing the Flame** – Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world. Nova York: Penguin, 2008.

PROTOCOLO I ADICIONAL ÀS CONVENÇÕES DE GENEVRA DE 12 DE AGOSTO DE 1949 RELATIVO À PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS DOS CONFLITOS ARMADOS INTERNACIONAIS. Disponível em: <<http://treaties.un.org>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

RAIČ, David. **Statehood and the Law of Self-Determination**. A Haia: Kluwer Law International, 2002.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. **International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

REINO UNIDO. Written Statement of the United Kingdom. 17 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=21&case=141&code=kos&p3=1>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

RSFI (REPÚBLICA SOCIALISTA FEDERATIVA DA IUGOSLÁVIA). Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia de 1974. Disponível em: <[http://heionline.org/HOL/COWShow?collection=cow&cow\\_id=11012](http://heionline.org/HOL/COWShow?collection=cow&cow_id=11012)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

ROSENAU, James N. Governance, order, and change in world politics. In: ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 1-29.

ROOSEVELT, Eleanor. The Universal Validity of Man's Right to Self-Determination. **US Department of State Bulletin**, v. 27, n. 702, p. 917-919, 1952.

SCHWÖBEL, Christine E. J. **Global Constitutionalism in International Legal Perspective**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

SEKULIC, Dusko; MASSEY, Garth; HODSON, Randy. Who Were the Yugoslavs? Failed Sources of a Common Identity in the Former Yugoslavia. **American Sociological Review**, v. 59, n. 1, p. 83-97, 1994.

SHAW, Malcom N. **International Law**. 6<sup>a</sup> ed. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

SIMPSON, Gerry. The Ethics of New Liberalism. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan. **The Oxford Handbook of International Relations**. Nova York: Oxford University Press, 2010, p. 255-266.

\_\_\_\_\_. The Diffusion of Sovereignty: Self-Determination in the Post-Colonial Age. *Stanford Journal of International Law*, v. 32, n. 2, p. 255-286, 1996.

SKËNDI, Stavro. Language as a Factor of National Identity in the Balkans of the Nineteenth Century. **Proceedings of the American Philosophical Society**. v. 119, n. 2, p.186-189, 1975.

\_\_\_\_\_. Beginnings of Albanian Nationalist and Autonomous Trends: The Albanian League, 1878-1881. *American Slavic and East European Review*, v. 12, n. 2, p. 219-232, 1953.

STAHN, Carsten. **The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SUMMERS, James. **Peoples and Self-Determination: How Nationalism and Self-Determination Shape a Contemporary Law of Nations**. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2007.

\_\_\_\_\_. International Law and Self-Determination: The interplay of the Politics of Territorial Possession with Formulations of post-Colonial 'National' Identity by Joshua Castellino. In: KOSKENNIEMI, Martti (ed.). **Finnish Yearbook of International Law**. A Haia, v. X, s/n, p. 447-451, 1999.

SUNDHAUSSEN, Holm. Jugoslavija i njezine države sljednice. Konstrukcija, destrukcija i nova konstrukcija 'sjećanja' i mitova. In: BRKLJAČIĆ, Maja; PRLENDA, Sandra (orgs). **Kultura pamćenja i historija**. Zagreb: Golden marketing/ Tehnička knjiga, 2006, p.239-281.

SZASZ, Paul. The Security Council Starts Legislating. **American Journal of International Law**, v. 94, n. 4, p. 901-905, 2002.

TALMON, Stefan. The Security Council as World Legislature. **American Journal of International Law**, v. 99, n. 1, 2005.

TARROW, Sidney. **Power in Movement: Social Movements and contentious politics**. 2<sup>a</sup> ed., Cambridge: University of Cambridge, 2002.

THE ECONOMIST. **Kosovo's organ-trafficking scandal - Is the mud sticking?** 24 de fevereiro de 2011. Disponível em:  
<[http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2011/02/kosovos\\_organ-trafficking\\_scandal](http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2011/02/kosovos_organ-trafficking_scandal)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

THE NEW YORK TIMES. U.S. Says It Might Consider Attacking Serbs. 13 de março de 1998. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1998/03/13/world/us-says-it-might-consider-attacking-serbs.html?pagewanted=2>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

THE WALL STREET JOURNAL EUROPE. Al Qaeda's Balkan Links. 01 de novembro de 2001.

THÜRER, Daniel; BURRI, Thomas. Self-Determination. In: WOLFRUM, Rüdiger. **The Max Planck Encyclopedia of Public International Law** (10 volumes). Vol. IX, 2012, p. 113-127.

THUSSU, Daya Kishan. Legitimizing 'Humanitarian Intervention'? : CNN, NATO and the Kosovo Crisis. *European Journal of Communication*, v. 15, n. 3, p. 345-361, 2000.

TPII (TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGOSLÁVIA). Prosecutor v. Fatmir Limaj, Haradin Bala, Isak Musliu ("Limaj et al."). Julgamento. J. em: 30 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.icty.org/action/cases/4>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Prosecutor v. Tadić, Apelação. J. em: 2 de outubro de 1999. Disponível em: <<http://www.icty.org/action/cases/4>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Prosecutor v. Tadić, 1995. Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction. J. em: 2 de outubro de 1995. Disponível em: <<http://www.icty.org/action/cases/4>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

TOFT, Monica Duffy; SAIDEMEN, Stephen M. Self-determination movements and their outcomes. In: Hewitt, J. Joseph; Wilkenfeld, Jonathan; GURR, Ted Robert (eds.). **Peace and Conflict 2010**. College Park: University of Maryland, 2010.

TOMUSCHAT, Christian. Self-Determination in a Post-Colonial World. In: TOMUSCHAT, Christian (ed). **Modern Law of Self-Determination**. A Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 01-20.

TRBOVICH, Ana S. **A Legal Geography of Yugoslavia's Disintegration**. Nova York: Oxford University Press, 2008.

TUNKIN, Grigory Ivanovich. **Curso de Derecho Internacional**. Vol. 1 e 2. Moscou: Ed. Progreso Moscú, 1980.

\_\_\_\_\_. **Theory of International Law**. Boston: Harvard University Press, 1974.

TÜRK, Danilo. Recognition of States: A Comment. *European Journal of International Law*, v. 4, n. 1, p. 66-71, 1993.

UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo). Regulação Nº 2006/6 (UNMIK/REG/2006/6), 16 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.unmikonline.org/regulations/index.htm>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Regulação N° 2002/12 (UNMIK/REG/2002/12), 13 de junho de 2002. Disponível em: <<http://www.unmikonline.org/regulations/index.htm>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Regulação N° 2001/9 (UNMIK/REG/2001/9), 15 de maio de 2001 (2001a). Disponível em: <<http://www.unmikonline.org/regulations/index.htm>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Regulação N° 2001/3 (UNMIK/REG/2001/3), 12 de janeiro de 2001(2001b). Disponível em: <<http://www.unmikonline.org/regulations/index.htm>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Regulação N° 2000/63 (UNMIK/REG/2000/63), 07 de dezembro de 2000. Disponível em: <<http://www.unmikonline.org/regulations/index.htm>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Regulação 2000/47. 18 de agosto de 2000 (2000a). Disponível em: <<http://www.unmikonline.org/regulations/index.htm>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Regulação 2000/38 (UNMIK/REG/2000/38), 30 de junho de 2000 (2000b). Disponível em: <<http://www.unmikonline.org/regulations/index.htm>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Regulação N° 1999/21 (UNMIK/REG/1999/21), 15 de novembro de 1999 (1999a). Disponível em: <<http://www.unmikonline.org/regulations/index.htm>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Regulação N° 1999/1 (UNMIK/REG/1999/1), 25 de julho de 1999 (1999b). Disponível em: <<http://www.unmikonline.org/regulations/index.htm>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

VÁRADY, Tibor. Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case. *Human Rights Quarterly*, v. 19, n. 1, p. 9-54, 1997.

VICKERS, Miranda. *Between Serb and Albanian: A History of Kosovo*. Londres: Columbia University Press, 1998.

\_\_\_\_\_. *The Albanians: a Modern History*. Londres/ Nova York: I. B. Tauris, 1999.

WALDRON, Jeremy. Two Conceptions of Self-Determination. In: BESSON, Samantha; TASIOLAS, John (eds.). **The Philosophy of International Law**. Nova York: Oxford University Press, 2010, p. 397-413.

WELLER, Marc. **Escaping the Self-Determination Trap**. A Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

\_\_\_\_\_. The Rambouillet Conference on Kosovo. **International Affairs**, v. 75, n. 2, p. 211-251, 1999.

WHITE, Nigel. **Keeping the Peace**: The United Nations and the maintenance of international peace and security. Nova York: Manchester University Press, 1993.

WILDE, Ralph. From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration. **American Journal of International Law**, v. 95, n. 3, p. 583-606, 2001.

\_\_\_\_\_. **International Territorial Administration**: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away. Oxford: Oxford University Press, 2010.

WILDHABER, L. (joined by RYSSDAL, R.). Concurring Opinion of Judge Wildhaber, Joined by Judge Ryssdal. In: CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Loizidou v. Turkey* (40/1993/435/514). 28 de novembro de 1996. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58007>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

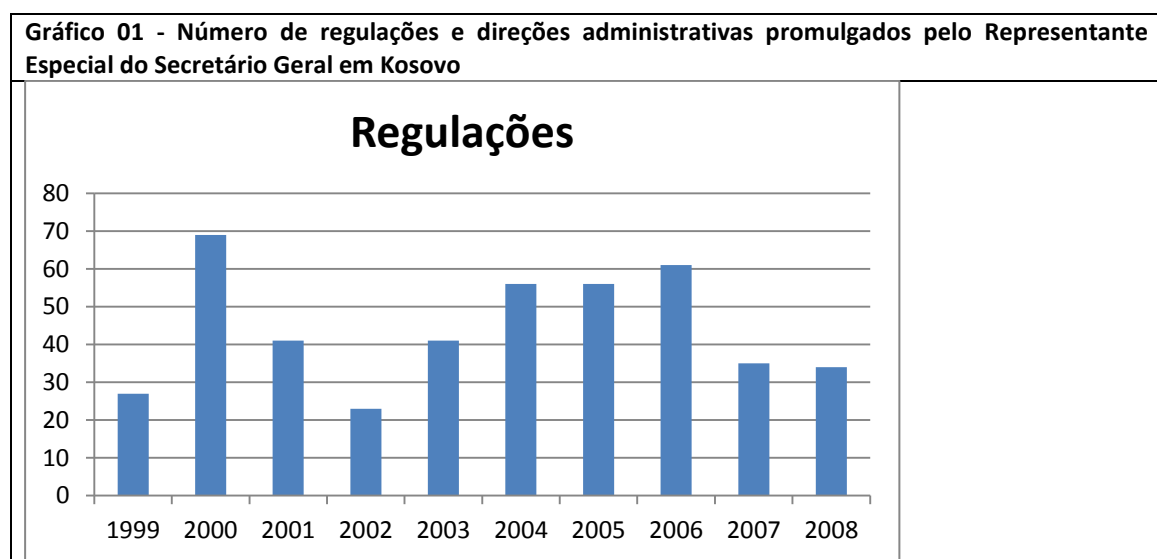
WILKES, John. **The Illyrians**. Cambridge: Blackwell Publishers, 1995.

ZEMANEK, Karl. Is the Security Council the sole judge of its own legality?. In: YAKPO, Emile; BOUMEDRA, Tahar (orgs.). **Liber amicorum Judge Mohammed Bedjaoui**. A Haia: Kluwer Law International, 1999, p. 629-648.

## ANEXOS

<b>Tabela 01 – Número de regulações e direções administrativas promulgados pelo Representante Especial do Secretário Geral em Kosovo (“SRSG”)</b>		
<b>Anos</b>	<b>Regulações (“Regulations”)</b>	<b>Diretivas administrativas (“Administrative Directions”)</b>
1999	27	04
2000	69	29
2001	41	26
2002	23	27
2003	41	32
2004	56	31
2005	56	23
2006	61	18
2007	35	14
2008	34	07
2009-2010	0	0
2011	0	01
2012	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>443</b>	<b>212</b>

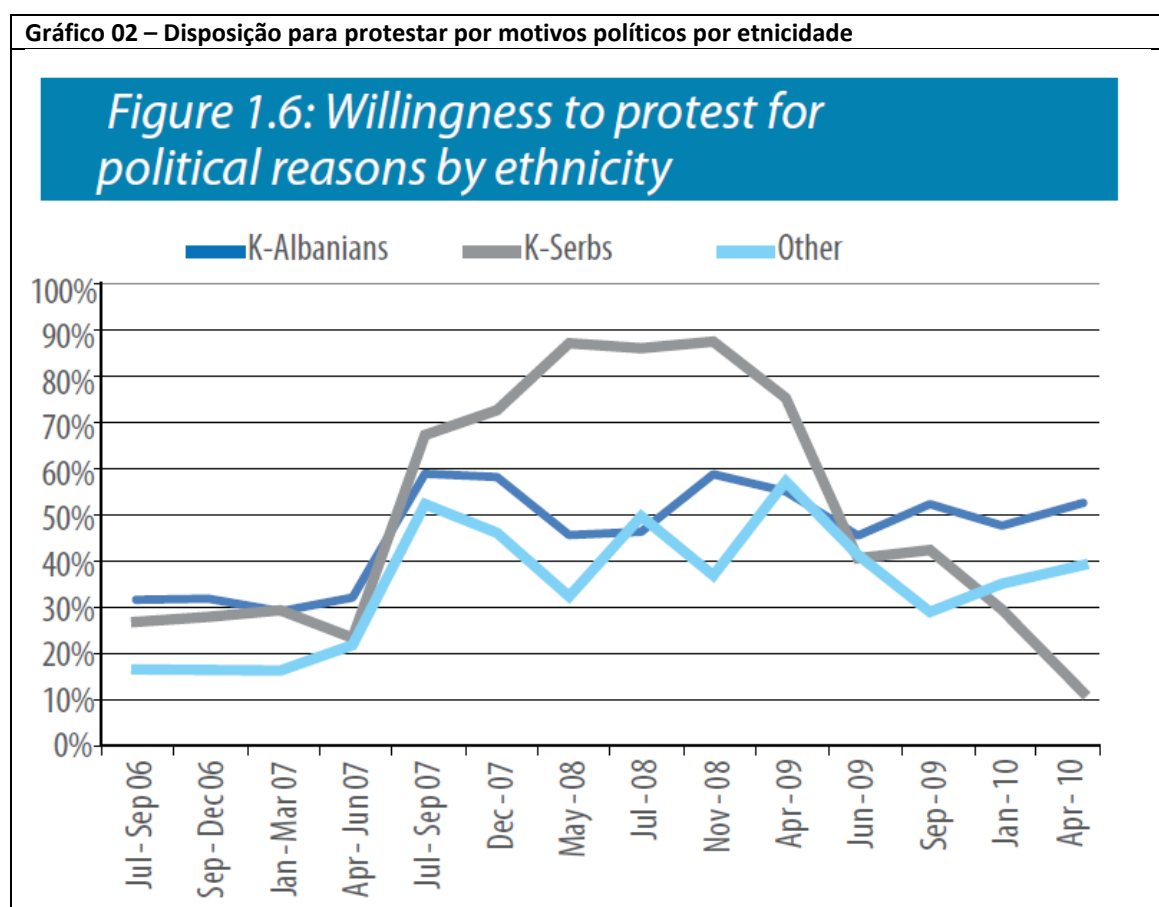
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados no endereço: <[www.unmikonline.org](http://www.unmikonline.org).> Em: 25/06/2012



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados no endereço: <[www.unmikonline.org](http://www.unmikonline.org).> Em: 25/06/2012

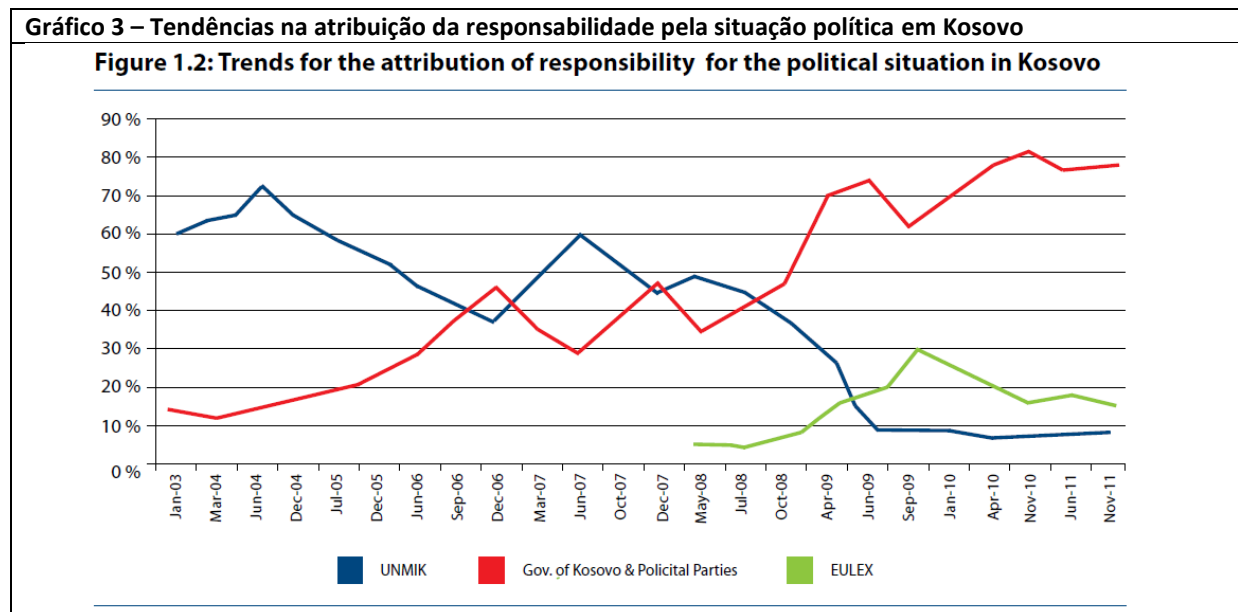
Nome	Assumiu o cargo	Deixou o cargo	País	É/ Foi funcionário do seu governo?	Seu país reconheceu a independência de Kosovo?
Sergio Vieira de Mello	11/06/1999	14/07/1999	Brasil	Não	Não
Bernard Kouchner	15/07/1999	12/01/2001	França	Sim	Sim
Hans Haekkerup	13/01/2001	31/12/2001	Dinamarca	Sim	Sim
Michael Steiner	14/02/2002	8/07/2003	Alemanha	Sim	Sim
Harri Holkeri	25/08/2003	11/06/2004	Finlândia	Sim	Sim
Søren Jessen-Petersen	16/08/2004	30/06/2006	Dinamarca	Não	Sim
Joachim Rücker	1/09/2006	20/06/2008	Alemanha	Sim	Sim
Lamberto Zannier	20/06/2008	30/06/2011	Itália	Sim	Sim
Farid Zarif	11/10/2011	Presente	Afganistão	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados no endereço: <[www.unmikonline.org](http://www.unmikonline.org)>. Em: 25/06/2012



Fonte: PNUD, Early Warning Report – Kosovo. Report 28, abril-junho de 2010. Disponível em: <[www.kosovo.undp.org/](http://www.kosovo.undp.org/)>. Em: 25/06/2012





Fonte: PNUD. *Public Pulse Report III*. Março de 2012. Disponível em: <[www.kosovo.undp.org](http://www.kosovo.undp.org)>. Acesso em: 25 de junho de 2012, p.09.