

# Independência do Kosovo: os Desafios de uma Adolescência Europeia

Pedro Cunha da Silva

*Doutorando em Relações Internacionais pela NOVA FCSH, Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela NOVA FCSH. Pós-Graduação em Globalização, Diplomacia e Segurança, coordenada pela NOVA FCSH e pelo Instituto Universitário Militar (IUM). Mestrado com o tema «As relações UE-Rússia no Horizonte 2035: uma análise prospetiva», cuja adaptação foi premiada com o Prémio Jacques Delors em 2022.*

## Resumo

O presente artigo faz um balanço político dos 16 anos decorrentes da declaração unilateral de independência do Kosovo em 2008, e da sua estratégia dual de reconhecimento e legitimidade no continente europeu, junto dos Estados soberanos e das organizações internacionais, respetivamente. Será feito um ponto de situação das relações bilaterais do Kosovo com os cinco Estados-membros da União Europeia (UE) que não reconhecem a sua independência – Chipre, Eslováquia, Espanha, Grécia e Roménia –, e o *rationale* político que subjaz ao não reconhecimento. Concluiremos com os aspetos da estratégia dual kosovar, próximos passos concretos e sua exequibilidade.

**Palavras-chave:** Kosovo; 16 anos; independência; reconhecimento; legitimidade.

## Abstract

***Kosovo's Independence: the Challenges of a European Adolescence***

*The present article will make a political assessment of the 16 years following Kosovo's 2008 unilateral declaration of independence, and its dual strategy of recognition and legitimacy in the European continent, regarding its sovereign States and international organizations, respectively. We will present the bilateral relations' state of play between Kosovo and the five EU Member States who do not recognize its independence – Cyprus, Slovakia, Spain, Greece, and Romania –, and the political reasoning underlying their non-recognition. We will conclude with the prospects for the Kosovar dual strategy, future concrete steps, and its achievability.*

**Keywords:** Kosovo; 16 years; independence; recognition; legitimacy.

Artigo recebido: 31.01.2024

Aprovado: 20.03.2024

<https://doi.org/10.47906/ND2024.167.05>

## Da História Pré-nacional à Declaração de Independência

O espoletar primevo do Kosovo pode situar-se na batalha de *Kosovo Polje* (“campos”), em 1389, perdida por kosovares albaneses e sérvios contra os otomanos. O soberano sérvio, Lazar Hrebeljanović, morreu em batalha, acelerando a influência otomana pelos Balcãs, ditada com a queda de Constantinopla, em 1453.

O Kosovo tornou à Sérvia em 1878, após derrota militar otomana e seu recuo na região. Em Versalhes, “as grandes potências (...) não queriam que o reino sérvio se estendesse para o mar. Reconheceram e desenharam fronteiras para um novo Estado da Albânia. Mas o Kosovo, situado nas suas fronteiras montanhosas distintas, ficou à mercê de Belgrado” (Macshane, 2012, p. 22).

A previsão constitucional, desde 1974, da Região Autónoma do Kosovo e Metohija (Metóquia) e da Província Autónoma da Vojvodina, procurou mitigar ímpetos secessionistas através da atribuição de maior autonomia político-administrativa às minorias albanesa<sup>1</sup> e húngara<sup>2</sup>, respetivamente. A primeira declaração independentista surgiu em 1990, sem apoio internacional. O Kosovo não foi parte dos Acordos de Dayton, sob receio do “Ocidente” em alienar a Sérvia da pacificação bósnia.

A resistência pacífica kosovar escalou em militarização, com mediatismo e contactos diplomáticos. Nos Acordos de Rambouillet (1998), os representantes kosovares colocaram como condição à sua maior autonomia sob a Sérvia a retirada dos soldados sérvios do Kosovo e um referendo. A recusa sérvia motivou a campanha militar da NATO, bombardeando Belgrado (Newman e Visoka, 2016). O Kosovo foi colocado sob administração da ONU, com a UNMIK<sup>3</sup>, e desde 2008 também com a EULEX<sup>4</sup> da UE. Após a declaração de independência de 17 de fevereiro de 2008, a sua legitimidade foi levantada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)<sup>5</sup>, que requereu um parecer junto do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), emitido a 22 de julho de 2010. O TIJ decidiu sobre três questões (ver Figura 1, na página seguinte).

A questão mantém-se controversa. Newman e Visoka (2016) simplificam a divisão doutrinária entre duas correntes. A primeira observa a independência kosovar como excecional, atendendo “ao caso liminar de secessão após violações sistemáticas de Direitos Humanos, o contexto e circunstâncias constitucionais após a dissolução

---

1 Segundo a Agência de Estatísticas do Kosovo (ASK), em 1961, 67,1% dos habitantes eram albaneses, e 23,5% sérvios. Em 1981, 77,4% e 13,2%, respetivamente, e em 2011, 92,9% e 1,5% (ASK, 2022).

2 Na Vojvodina, os húngaros só eram maioritários no norte da província, sendo atualmente a segunda maior etnia na Sérvia.

3 *United Nations Interim Administration in Kosovo*, estabelecida após a Resolução do Conselho de Segurança 1244/1999, de 10 de junho.

4 *European Union Rule of Law Mission in Kosovo*, mandatada pela Resolução 1244, e estabelecida ao abrigo da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). O atual mandato vigora até 14 de junho de 2023.

5 Resolução 3 da 63.ª Sessão Ordinária da AGNU (A/RES/63/3), de 8 de outubro de 2008.

da Jugoslávia, e a natureza *ad hoc* do Direito Internacional sobre secessões” (2016, pp. 5-6). A segunda invoca “a norma cogente de soberania estatal e integridade territorial, a necessidade de consenso antes da separação (...) [v.g., Sérvia e Montenegro], e as implicações perigosas que o caso do Kosovo apresenta em relação a outras pretensões secessionistas.” (2016, p. 6).

**Figura 1**  
**Posição resumida do TIJ acerca da independência kosovar**

Questão	A favor-contra
“O Tribunal possui jurisdição para emitir o parecer requerido (...)?”	14-0
“O Tribunal aceita o pedido de parecer?”	9-5
“A declaração unilateral de independência das Instituições Provisórias de Autogoverno do Kosovo é conforme ao Direito Internacional?”	10-4

Fonte: International Court of Justice (2010b).

Este precedente respeita à relação dos países com os seus territórios com autonomia político-administrativa elevada (ou reivindicação da mesma), e dissonâncias étnicas, culturais, linguísticas e religiosas do restante país, entre outros elementos, *v.g.*, desenvolvimentos bélicos, como veremos nas secções seguintes.

**Figura 2**  
**Mapa étnico do Kosovo (2008)**



Fonte: *Encyclopaedia Britannica*.

## Reconhecimento e Legitimidade: a Estratégia Dual do Kosovo na Europa

O Kosovo é reconhecido por metade dos Estados-membros da ONU, não sendo claros alguns reconhecimentos, não reconhecimentos, e até retiradas de reconhecimento (“desreconhecimento”), por documentação omissa. Podemos considerar o reconhecimento por 101 membros<sup>6</sup>. Dos agrupamentos oficiais, o Kosovo é reconhecido por 35% do Grupo de África, 45% da América Latina e Caraíbas (GRULAC), 51% da Ásia-Pacífico, 52% da Europa de Leste, e 93% da Europa Ocidental e Outros (WEOG). Inobstante pequenas variações, sobressaltam os reconhecimentos pelo “Ocidente”. A geografia dita a prioridade europeia, não existindo um paralelo com a ONU, onde Rússia e China, membros permanentes do Conselho de Segurança, não reconhecem o Kosovo. Tal não implica a procura de legitimidade noutras organizações e agências a que Pristina aderiu entretanto, como o Banco Mundial, o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD), o Fundo Monetário Internacional (FMI), e a Comissão Europeia para a Democracia através do Direito [(“Comissão de Veneza”) (Nič, 2020)].

Referimos então uma estratégia dual no sentido em que o Kosovo procura aumentar o número de Estados reconhedores, priorizando a Europa e, nesta, os Estados-membros da UE. Por outro lado, o reconhecimento internacional é feito pelos Estados, não por organizações internacionais. Como veremos nas secções seguintes, a participação do Kosovo numa organização internacional ou regional não implica o reconhecimento por todos os membros.

O reconhecimento pode ser aprofundado por relações diplomáticas bilaterais e uma interação prática. Armakolas e Ker-Lindsay (2020) referem-se ao “nexo reconhecimento-interação” (*engagement*) para caracterizar países europeus não reconhedores com relações diplomáticas e até contactos políticos de alto nível, *v.g.*, Grécia e Eslováquia, e países reconhedores, com relações diplomáticas, mas sem interação prática, *v.g.*, Polónia e Chéquia. Fora da Europa, existem países que reconhecem o Kosovo, mas não mantêm relações diplomáticas, *v.g.*, Egito.

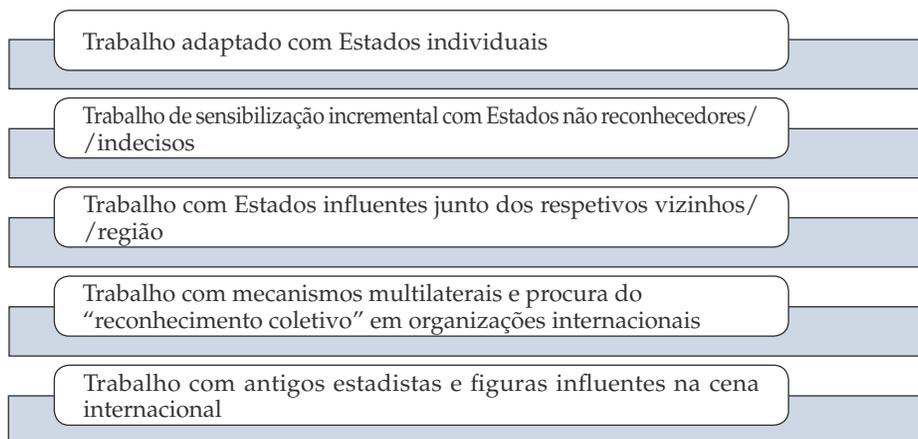
A intensificação da guerra russo-ucraniana motivou uma campanha renovada de legitimação em organizações internacionais, assumindo objetivos concretos de adesão à UE e ao Conselho da Europa, e de atribuição do estatuto de Parceiro para a Paz da NATO<sup>7</sup>.

---

6 Armakolas e Ker-Lindsay (2020) referem o Suriname como exemplo de desreconhecimento não confirmado. Diversas fontes situam o número de reconhecimentos entre 95 e 116, com o número máximo invocado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) kosovar (2020, p. 19).

7 Programa de cooperação bilateral com quase todos os não Aliados na Europa e espaço pós-soviético.

**Figura 3**  
**Cinco direções da estratégia de reconhecimento kosovar**



Fonte informativa: Newman e Visoka (2016).

O *rationale* kosovar é bipartido. A entrada em organizações como o FMI ou o Banco Mundial justifica-se pelo desenvolvimento socioeconómico de um dos países europeus onde os indicadores destas organizações são mais baixos (conjuntamente com Moldova e Ucrânia). Neste sentido, a abrangência funcional da UE assiste ao desenvolvimento do Kosovo e à sua estabilização pós-socialista, uma ambição partilhada com os vizinhos balcânicos, face ao progresso observado nos países dos alargamentos da UE a Leste. A situação de segurança e defesa é enquadrada pelo facto de o Kosovo ser o único país não Aliado onde a NATO mantém uma presença a título permanente, a *Kosovo Force* (KFOR), e de o seu objetivo ser uma cooperação reforçada, não a adesão *tout court*<sup>8</sup>.

A segunda parte do *rationale* relaciona-se com a guerra na Ucrânia e a ambiguidade da Sérvia (Nikaj, 2023; Morina, 2023). Belgrado condenou sempre a Rússia nas votações da AGNU, mas mantém relações diplomáticas incólumes com Moscovo, não expulsando diplomatas, aplicando sanções comerciais (renovando até contratos de abastecimento energético), nem fornecendo ajuda militar à Ucrânia. Esta situação é percebida pelo Kosovo como uma oportunidade de negociar com a Sérvia numa posição favorável, no contexto do diálogo bilateral facilitado pela UE (“Diálogo Belgrado-Pristina”), instituído em 2011. Exigências excessivas ou a falta de cedências podem ser percebidas pela UE como um conluio Belgrado-Moscovo, percepção essa que a Sérvia não pretende.

8 Um inquérito aos cidadãos dos Balcãs Ocidentais (Brethous e Kovalčíková, 2023) apurou que, em 2022, o Kosovo era o país mais favorável à adesão à NATO (75%), e o segundo à adesão à UE (73%).

Neste contexto, em fevereiro de 2023, as partes assinaram ao mais alto nível um “Acordo sobre o caminho para a normalização entre Kosovo e Sérvia” (EEAS Press Team, 2023a)<sup>9</sup>, segundo o qual as partes se comprometem com o reconhecimento mútuo de documentos e símbolos nacionais (*v.g.*, passaportes), o respeito pela Carta das Nações Unidas e os processos de adesão à UE da contraparte. Às cedências sérvias acresce a não objeção às pretensões kosovares de aderir a qualquer organização internacional.

Do lado kosovar, este deve garantir um “nível apropriado de autogestão” da comunidade sérvia no Kosovo (a “Associação dos Municípios Sérvios” prevista no Acordo de Bruxelas de 2013, onde os sérvios étnicos são majoritários, *vd.* Figura 2) e a formalização do estatuto da Igreja Ortodoxa Sérvia no Kosovo, preservando e protegendo locais religiosos e culturais.

É incerto se o Acordo servirá para amenizar as relações bilaterais, em particular no norte do Kosovo, onde os bloqueios de estradas transfronteiriças e os confrontos entre forças policiais (kosovares albaneses) e civis (kosovares sérvios) é recorrente. Não sendo legalmente vinculativo, é um avanço potenciado ainda pela aprovação de um Anexo de Implementação em março de 2023 (EEAS Press Team, 2023b), parte integral do Acordo *supra*, e cujo ponto final estipula que “o fracasso em honrar as suas obrigações decorrentes do Acordo, Anexo ou acordos anteriores pode ter consequências negativas diretas nos respetivos processos de adesão à UE e na ajuda financeira que recebem (...)”.

Estes avanços aproximam as vertentes de reconhecimento e legitimidade, atento o objetivo comum de adesão à UE e o seu posicionamento enquanto moderadora/facilitadora. Mas constatam também a perceção crescente de que o maior impulsionador do reconhecimento pleno do Kosovo, em especial fora da Europa, não é a legitimação em organizações internacionais (não obstante a sua importância), mas a normalização de relações com a Sérvia. A controvérsia surge na “normalização”, cuja definição não é pacífica.

Para o Kosovo, esta normalização implica a paridade – um reconhecimento mútuo entre Estados independentes e soberanos. Para a Sérvia, a questão oscila entre várias hipóteses: (i) reconhecimento implícito, sem obstar à legitimação kosovar em organizações (como o Acordo dispõe); (ii) aplicação de um modelo do tipo “duas Alemanhas” (Albahari, 2022); (iii) campanha interna sérvia de preparação da opinião pública para o distanciamento em relação ao Kosovo, aquém do reconhecimento formal; (iv) ou o reforço do *soft power* e *smart power* sérvio na região, ultrapassando o estigma pós-guerra e convencendo os vizinhos e a UE de que a reintegração kosovar é útil aos interesses gerais de estabilização regional e de desenvolvimento económico (Matić e Janković, 2022).

---

9 Decorrente de uma proposta franco-alemã apoiada pelos EUA (Morina, 2023).

## Relações Bilaterais com os Não Reconhecedores na UE

O Kosovo é tido como “potencial candidato” à adesão à UE: um país com uma perspectiva europeia assumida e um acordo de associação vigente com a UE, mas sem atribuição formal do estatuto de candidato, como decorreu em junho de 2022 com a Ucrânia e a Moldova, e em dezembro com a Bósnia e Herzegovina. O estatuto de candidato depende de uma ponderação positiva da Comissão Europeia, mediante pedido unânime dos Representantes Permanentes da UE. A ponderação é enformada em parecer, transitando a questão para o Parlamento Europeu e, por fim, para o Conselho Europeu, que decide por unanimidade.

O Kosovo formalizou o seu pedido em dezembro de 2022, mas o ponto de situação atual garante o bloqueio, pelo menos, dos Estados-membros que não lhe reconhecem independência: Chipre, Eslováquia, Espanha, Grécia e Roménia.

Armakolas e Ker-Lindsay (2020) distinguem entre reconhecedores fortes e fracos, por um lado, e não reconhecedores “suaves” e “duros”, por outro, consoante reconheçam ou não a independência kosovar, e mantenham uma postura de abertura, relações diplomáticas ativas e interação. Interessam-nos estas duas últimas categorias, que situam a Grécia como não reconhecedor mais “suave”, seguida da Eslováquia e da Roménia, esta última próxima do limiar. Chipre e Espanha são os reconhecedores “duros”, com Madrid a assumir a postura mais distante de Pristina.

Entre o pedido da AGNU para um parecer do TIJ sobre a declaração de independência de 2008, e a emissão desse parecer, vários países lavraram declarações escritas, a favor ou contra a declaração. Dos cinco não reconhecedores na UE, somente a Grécia não se pronunciou. Os restantes apresentam argumentos jurídicos em torno dos diferentes acontecimentos, da desintegração da República Socialista Federativa da Jugoslávia à Resolução da AGNU (tal como os reconhecedores).

Contudo, como notámos no início do artigo, não se trata de hermenêutica, mas de uma análise política como elemento subjacente às decisões, como veremos *infra*. O Direito não chega para observar posições diametralmente opostas entre dois Estados heterogêneos, com um regionalismo profundo entre territórios de línguas e dialetos distintos, que possuem histórias nem sempre comuns e amiúde conflituosas, e com ímpetus independentistas ainda no século XXI. Falamos de Espanha, o maior opositor na UE à independência kosovar, e do Reino Unido, o (então) Estado-membro da UE mais acérrimo na defesa da causa kosovar, reconhecendo a sua independência logo no dia seguinte à sua declaração (Armakolas e Ker-Lindsay, 2020, pp. 4-5, 41).

## Posição Grega

A Grécia é parte balcânica, próxima da Sérvia, com a qual partilha um passado de resistência contra os otomanos. É o único não reconhecedor que não receia o

precedente kosovar, apesar da proximidade cipriota e da rivalidade com Ancara, crescentemente assertiva no espaço aéreo e marítimo grego. Possui um Escritório de Ligação em Pristina e reconhece passaportes kosovares, apoiando a liberalização dos seus vistos com a UE, medida a vigorar em 2024 (DG NEAR, 2023).

Votou pela adesão kosovar ao BERD, à Comissão de Veneza, e participou nas votações do FMI e do Banco Mundial, garantindo o quórum necessário a pedido de Pristina (Armakolas, 2020, p. 139).

Os políticos gregos recusam o reconhecimento quando a questão lhes é colocada (Taylor, 2023), contrastando com práticas de “tudo menos reconhecimento” que superam alguns reconhecedores europeus (Armakolas, 2020, p. 124). Taylor (2023) nota a proliferação de visitas/encontros ao mais alto nível e de MNE, com dez encontros em dois anos entre o Primeiro-ministro kosovar e o MNE grego.

### **Posição Eslovaca**

A posição eslovaca advém da partição consensual da Checoslováquia, sem unilateralismos. Apesar da representação diplomática em Pristina e do apoio à sua legitimação multilateral, não existem visitas mútuas de alto nível, destacando-se um encontro presidencial nas margens da cimeira da Comunidade Política Europeia de outubro de 2022.

Nič (2020) aponta três fatores da política balcânica da Eslováquia: laços histórico-culturais com povos eslavos, o papel de políticos eslovacos na região durante o processo de adesão croata à UE, e uma sociedade civil mobilizada.

Bratislava receia o precedente kosovar no sul de maioria étnica húngara, enquadrado na “Grande Hungria” – revisitação do Reino da Hungria, partido no Tratado de Trianon (1920) – e na retórica do partido húngaro do poder, *Fidesz*. Inobstante, esta questão subordina-se às dinâmicas de política interna e variedade de posições assumidas sobre Pristina. Nič (2020) refere o papel de Miroslav Lajčák, antigo MNE e Presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), e atual Representante Especial da UE para o Diálogo Belgrado-Pristina, desde 2020, facilitando reuniões entre negociadores-chefe.

### **Posição Romena**

A Roménia é parte balcânica e historicamente próxima da região, sobretudo da Sérvia (*cf.* posição grega), apesar do apoio à intervenção da NATO (Ivan, 2020, p. 173) e de contribuir significativamente para a KFOR e a UNMIK. Possui uma representação diplomática em Pristina e apoiou as suas candidaturas internacionais bem-sucedidas. À posição romena subjazem dois vetores do precedente kosovar: a maioria étnica húngara no centro (*cf.* posição eslovaca), na *Székely Land*, e a região separatista

da Transnístria na Moldova, com a qual possui uma proximidade comparável às relações Tirana-Pristina.

O antigo Primeiro-ministro Victor Ponta defendeu o reconhecimento em 2013-16, mas foi impossível uma ação concertada interinstitucional, face à oposição de vários partidos e do Presidente. Tal coincidiu com a militarização do Mar Negro e a proliferação de secessionismos e “quasi-Estados” em seu torno: a Crimeia, as Repúblicas Populares de Donetsk e Luhansk (no Mar de Azov), seguindo a República da Abecásia, assim reconhecida pela Rússia desde 2008.

### **Posição Cipriota**

Em 1974, a Turquia invadiu e ocupou 37% do Chipre, parcela esta que declarou unilateralmente a sua independência em 1983, como “República Turca do Chipre do Norte”. A “posição de princípios” (Ioannides, 2020, p. 193) da política externa cipriota motivou a rejeição da independência kosovar mesmo mediante um reconhecimento sérvio, postura revista com a “europeização” forçada durante a crise financeira global, e o parecer do TIJ, que diferenciou expressamente os dois casos, mencionando a Resolução do Conselho de Segurança 541/1983, que condena a declaração unilateral de independência do Chipre do Norte.

Os fracassos das conversações facilitadas pela ONU para a reunificação cipriota, em 2017, mantiveram o reconhecimento “duro”. A designação do Kosovo a par com os outros países dos Balcãs Ocidentais em documentos oficiais da UE é contestada pelo Chipre, que ameaçou boicotar a Cimeira dos Balcãs Ocidentais em Sófia (2018) se Pristina participasse como os restantes, questão resolvida pela atribuição de “neutralidade de Estado” (“*status neutrality*”) ao Kosovo durante a Cimeira (Ioannides, 2020, p. 210), com minudências protocolares.

### **Posição Espanhola**

Espanha é o único não reconhecedor com um receio de precedente puramente endógeno: os movimentos independentistas catalão e basco, e a autonomia político-administrativa e heterogeneidade cultural e linguística do restante território. Deveras, “ao contrário dos outros, Madrid não mostra sinais de flexibilidade, mesmo simbólica” (Ferrero-Turrión, 2020, p. 216), desde a guerra na Ucrânia e o referendo da independência escocesa, ambos em 2014, mas sobretudo desde a declaração unilateral de independência da Catalunha, em outubro de 2017.

O Primeiro-ministro espanhol recusou-se mesmo a participar na Cimeira de Sófia devido à participação do Kosovo. Ademais, não é certo que interligue o reconhecimento à normalização de relações sérvio-kosovares. Poderá haver um papel facilitador do catalão Josep Borrell, antigo Presidente do Parlamento Europeu e MNE até

2019, quando assumiu a função de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, qualidade na qual medeia as reuniões de alto nível do Diálogo Belgrado-Pristina.

Creemos haver utilidade na organização dos elementos *supra* em tabela, a fim de estruturar o pensamento em avaliação da “suavidade” ou “dureza” dos não reconhecimentos do Kosovo entre os cinco Estados.

**Figura 4**  
**Critérios de interação dos não reconhecedores do Kosovo na UE**

Critério	Grécia	Eslováquia	Roménia	Chipre	Espanha
Declaração escrita ao TIJ	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Apoio em organizações int.	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Escritório de Ligação	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Visitas mútuas de alto nível	Sim	Não	Não	Não	Não
Encontros de alto nível	Sim	Sim	Não	Não	Não
Políticos pró-independência (nível nacional)	Não	Sim	Sim	Não	Não
Receio do precedente	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Estado terceiro	-	Hungria	Hungria	Turquia	-
Questão interna	-	-	-	-	Sim
Reconhecimento mediante normalização Sérvia-Kosovo	Sim	Sim	Sim	Sim	Incerto

Fonte: autoria própria.

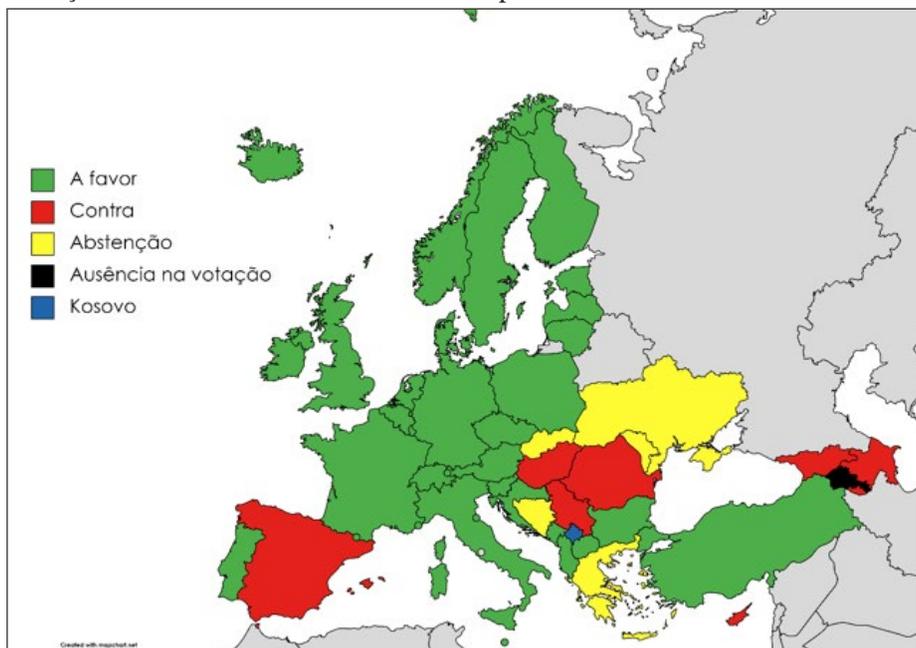
### Conselho da Europa e Alterações no Quadro Pan-Europeu

Em maio de 2022, o Kosovo apresentou uma candidatura formal à adesão ao Conselho da Europa, argumentando cumprir os dois critérios estabelecidos no Estatuto da organização: o geográfico (art. 4.º) e o democrático [(art. 3.º) (Council of Europe, 1949)]. Conforme ao art. 20.º, al. c), as resoluções do Comité de Ministros que incidam no art. 4.º carecem de maioria qualificada de dois terços do total de representantes. A 24 de abril de 2023, o pedido kosovar foi aprovado por 33 dos 46 membros, fundamentado pelos acordos alcançados no Diálogo Belgrado-Pristina (Si, 2023).

A adesão carece de aprovação por maioria qualificada na Assembleia Parlamentar, a reiterar em segunda votação do Comité de Ministros. Todavia, podemos aferir já do posicionamento dos Estados-membros.

Figura 5

Posições dos membros do Conselho da Europa sobre a eventual adesão do Kosovo



Fonte: autoria própria.

É possível notar discrepâncias entre posições sobre a candidatura kosovar e o seu reconhecimento. As votações favoráveis e contrárias são líquidas (salvo o caso húngaro) na coerência de posições, enquanto as abstenções refletem uma posição definida, mas quiçá mutável. Na medida em que todas as abstenções advêm de não reconhecedores, tal deve ser interpretado, não ainda como mutabilidade, mas como enfraquecimento do peso do precedente kosovar. A Arménia, com reservas, pode ser aqui incluída, enquanto ausente da votação, não abstencionista.

A divisão de Armakolas e Ker-Lindsay (2020) entre não reconhecedores “suaves” e “duros” é revista no plano imediato, com prejuízo de Pristina, pois a Roménia, opositor “suave”, votou contra a adesão, enquanto Grécia e Eslováquia se abstiveram. A distinção pode ainda tornar-se obsoleta, no plano mediato, com o reconhecimento por estes dois países.

O risco do precedente não se esgota com a secessão declarada, estendendo-se ao saldo trágico da guerra num país, seja esta um precedente consumado ou um prospeto improvável (mas possível). Para Sarajevo, a heterogeneidade política e a estrutura tripartida da sua Presidência, com representantes dos “povos constituintes” bosniaco, bósnio-sérvio e bósnio-croata, dificulta o processo de tomada de decisão política,

que se traduz no não reconhecimento do Kosovo. Um aval político a Pristina careceria sempre de unanimidade, que os bósnios-sérvios impedem pela proximidade a Belgrado, não obstante a *Republika Srpska*, entidade política bósnia, possuir uma agenda secessionista.

O precedente junto de Kyiv e Chisinau prende-se com o risco de o reconhecimento fomentar as pretensões secessionistas das suas regiões russófilas, e ser exposto como uma incoerência por Moscovo, legitimando a continuação do conflito “congelado” na Transnístria, e do conflito de baixa intensidade nas Repúblicas Populares de Donetsk e Luhansk, estas últimas com independência reconhecida por Moscovo.

A intensificação da guerra russo-ucraniana veio romper com o paralelo entre o Kosovo e estes territórios. Em setembro de 2022, foram organizados plebiscitos nas parcelas da Ucrânia sob ocupação russa (excluindo a Crimeia) que se estendiam pelas regiões de Donetsk, Luhansk, Zaporizhia (ou Zaporizhzhia) e Kherson. Indagou-se sobre a perspetiva das populações destes territórios em aderirem à Rússia, como fora a Crimeia em 2014.

Ademais, a revisão dos objetivos estratégicos de Moscovo à luz de alguns fracassos no plano operacional redundou no objetivo (entretanto também revisto) de estabelecer um corredor de controlo pela margem ucraniana, privando-a do acesso ao Mar Negro, e conectando o Donbass à Moldova.

Pode esta situação ser comparável à guerra no Kosovo e sua estratégia dual, mesmo ignorando a evidência do número de reconhecedores? Apesar da comunidade étnica, linguística, cultural e religiosa (mas não histórica), o Kosovo não pretendeu integrar a Albânia, nem esta anexar o Kosovo, sendo Tirana dos primeiros reconhecedores do Kosovo (um dia após a declaração unilateral) e apoiante da sua estratégia dual.

A componente bélica do precedente é invertida no caso húngaro, que não possui forças centrífugas que potenciem a sua desintegração, nem disputou uma guerra recente no seu país. Uma análise *prima facie* poderia intuir na Hungria o interesse em promover relações com o Kosovo, enquanto precedente de secessão da Sérvia que influenciasse a Vojvodina na mesma senda, tornando à “Grande Hungria” – uma percepção que Eslováquia e Roménia partilham. No entanto, Budapeste opôs-se à entrada do Kosovo no Conselho da Europa, apesar de lhe reconhecer a independência. Aventamos algumas razões correlacionadas.

Primeiro, o Primeiro-ministro húngaro<sup>10</sup> prioriza o estreitar de relações com países fora da UE, de modo a evitar o seu isolamento político exterior. A Hungria é o Estado-membro da UE (e membro da NATO) que menos se distanciou da Rússia desde 2022, denunciando várias vezes a culpa partilhada da Ucrânia e do “Ocidente”.

---

10 Viktor Orbán não era Primeiro-ministro aquando do reconhecimento húngaro do Kosovo (2008). Exerceu funções entre 1998 e 2002, e de 2010 em diante.

Segundo, a partilha de fronteiras motiva o reforço de relações económicas e a coordenação no processo de definição e controlo de fronteiras aquando da redefinição do mapa político nos Balcãs Ocidentais, após a desintegração jugoslava. A questão fronteiriça foi revisitada na última década por via da questão migratória e dos influxos oriundos do Médio Oriente que entram na Europa pela rota balcânica.

Terceiro, a Sérvia e a Hungria são ambos países “encravados” (*landlocked*), sem acesso ao mar, o que obriga o comércio de bens tangíveis a atravessar pelo menos uma fronteira. É o caso dos hidrocarbonetos, sendo a Hungria, no início da guerra como atualmente, o país mais dependente do abastecimento por origem russa. Com a diminuição/interrupção dos fluxos por *pipeline*, as rotas meridionais como o *TurkStream* (atravessando o Mar Negro até à Turquia e Bulgária) assumem uma importância ainda maior, sendo a Sérvia uma porta de entrada para o abastecimento húngaro.

Por último, um distanciamento em relação à Sérvia e o apoio da “causa húngara” pode comprometer a Vojvodina, atento o exemplo do Kosovo e da guerra civil de 1998-99. Mesmo sendo muito improvável, a Europa deverá perceber que o “espetro” da guerra não lhe é exterior, e que a Sérvia não se coíbe do uso da força na defesa da sua integridade territorial.

A repressão de quaisquer ímpetus secessionistas na Vojvodina seria enquadrável, no máximo, como uma guerra civil. Budapeste podia agir em defesa da sua diáspora, mas a proximidade do conflito não faz deste uma guerra internacional por violação da integridade territorial húngara. Tal descarta a ativação do mecanismo de defesa coletiva da NATO, constante do art. 5.º do Tratado do Atlântico Norte. Ademais, mesmo aquém da defesa coletiva, à margem da qual a NATO interveio no Kosovo, o contexto geopolítico é bastante distinto do que era em 1998-99, como é o poder relativo dos EUA.

### **Conclusão: Fases e Desafios da Plenitude**

A estratégia dual kosovar, entre reconhecimento e legitimidade, é geralmente positiva, mesmo que de lenta execução e permeável aos eventos regionais, europeus e internacionais. A guerra na Ucrânia desde 2014 prejudicou a causa kosovar, concretizando na Europa o receio do chamado “precedente kosovar”, mesmo que, com a exceção de poucos países (e nem todos os não reconhecedores), o paralelo entre o Kosovo e as regiões ucranianas anexadas seja dúbio.

Paradoxalmente, a intensificação da guerra na Ucrânia em 2022 aparenta ter o efeito inverso para Pristina, trazendo ainda a célere atribuição do estatuto de candidato à Ucrânia e Moldova, menos de quatro meses depois do pedido de adesão (a prática é de anos), e a atribuição do mesmo estatuto à Bósnia e Herzegovina.

Do foco do artigo, a guerra não minou a aproximação consistente de alguns não reconhecedores na UE, Grécia e Eslováquia, assistindo-se até à aprovação (da primeira fase) da candidatura do Kosovo ao Conselho da Europa: o primeiro esforço de legitimação junto de uma organização internacional europeia de caráter funcional abrangente. A votação no Comité de Ministros observou a abstenção de dois países que experimentam de modo manifesto o receio do precedente kosovar: Moldova e Ucrânia, entre o conflito “congelado” e a guerra *tout court*. Na representação ucraniana em Estrasburgo existem até vozes pró-Kosovo, não retratadas ou desconsideradas por declaração oficial do MNE (Grbić, 2023).

Ademais, a percepção pela UE de excessiva proximidade entre a Sérvia e a Rússia, atentos os laços histórico-culturais, o conluio político, e a não aplicação de sanções, pode ter motivado Belgrado nas cedências enformadas no “Acordo sobre o caminho para a normalização entre Kosovo e Sérvia” e seu Anexo de Implementação, facilitados em 2023 pela UE, que medeia as partes enquanto pares (em si uma cedência sérvia).

É importante para Pristina manter a abertura negocial, enquanto atenta nas vagas ocasionais de “desreconhecimento” observadas fora da Europa, em particular na África Subsariana e no Pacífico Sul. Mais gravoso, e certamente ponderável por Viktor Orbán, seria o “desreconhecimento” húngaro do Kosovo enquanto meio de aproximação à Sérvia, com a qual cultiva excelentes relações, tendo votado contra o pedido de adesão kosovar ao Conselho da Europa.

A nosso ver, a estratégia dual kosovar pode obedecer às seguintes fases, não isoladas entre si: (i) continuação do processo de responsabilização de kosovares albaneses por crimes cometidos na guerra de 1998-99 (Kelmendi, 2023) e honrar dos compromissos assumidos no Diálogo Belgrado-Pristina, como a atribuição de maior autonomia aos municípios com maioria de sérvios étnicos; (ii) absorção do acervo comunitário, conforme aos Relatórios de Progresso anuais da Comissão Europeia (publicados para todos os potenciais candidatos e candidatas); (iii) continuação das diligências diplomáticas em organizações internacionais junto dos não reconhecedores “suaves”, da Moldova, Ucrânia e Hungria, por razões distintas; (iv) organização de périplos regionais extraeuropeus ao mais alto nível.

O país “adolescente” depende da sua própria paciência e maturidade diplomáticas na ramificação de contactos para lá das relações com a Sérvia, sem ignorar o facto de que a normalização de relações com Belgrado, mesmo que aquém do reconhecimento mútuo formal, é o maior espoletador do objetivo final de Pristina: o reconhecimento pleno e a sua própria normalização enquanto Estado.

## Referências Bibliográficas

- Agjencia E Statistikave Të Kosovës (Kosovo Agency of Statistics – ASK). (2022). Kosovo in Figures 2021.
- Albahari, N. (2022, December 8). Beyond the status quo: A perspective from Serbia on relations with Kosovo. European Council on Foreign Relations (ECFR). <https://ecfr.eu/article/beyond-the-status-quo-a-perspective-from-serbia-on-relations-with-kosovo/>
- Almqvist, J. (2009, March 16). The Politics of Recognition, Kosovo and International Law. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/work-document/the-politics-of-recognition-kosovo-and-international-law-wp/>
- Armakolas, I. (2020). Greece: Kosovo's Most Engaged Non-recogniser. In I. Armakolas e J. Ker-Lindsay (Eds.), *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo* (1st ed., pp. 123-146). Palgrave Macmillan.
- Armakolas, I., e Ker-Lindsay, J. (2020). *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo* (I. Armakolas e J. Ker-Lindsay, Eds.; 1st ed.). Palgrave Macmillan.
- Brethous, M., e Kovalčíková, N. (2023). Next level partnership – Bolstering EU-NATO cooperation to counter hybrid threats in the Western Balkans. <https://www.iss.europa.eu/content/next-level-partnership-bolstering-eu-nato-cooperation-counter-hybrid-threats-western-balkans>
- Brzozowski, A. (2023, March 20). Serbia, Kosovo 'gentlemen's agreement' on EU-backed deal unpacked. EURACTIV. <https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/news/serbia-kosovo-gentlemens-agreement-on-eu-backed-deal-unpacked/>
- Brzozowski, A., e Taylor, A. (2022, December 8). Kosovo president: Progress made in lobbying non-recognisers. EURACTIV. <https://www.euractiv.com/section/enlargement/interview/kosovo-president-progress-made-in-lobbying-non-recognisers/>
- Council of Europe. (1949). Statute of the Council of Europe (Treaty of London). In *European Treaty Series*, No. 1. Council of Europe. <https://rm.coe.int/1680306052>
- Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (DG NEAR). (2023, April 20). Visa liberalisation: EU adopts visa-free travel for Kosovo. European Commission. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/visa-liberalisation-eu-adopts-visa-free-travel-kosovo-2023-04-20\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/visa-liberalisation-eu-adopts-visa-free-travel-kosovo-2023-04-20_en)
- EEAS Press Team. (2023a, February 27). Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposal – Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia. European External Action Service (EEAS). [https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en)
- EEAS Press Team. (2023b, March 18). Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia. European External Action Service (EEAS). [https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between_en)
- EEAS Press Team. (2023c, April 24). Kosovo: Statement by the Spokesperson on by-elections in the north. European External Action Service (EEAS). [https://www.eeas.europa.eu/eeas/kosovo-statement-spokesperson-elections-north\\_en?s=321](https://www.eeas.europa.eu/eeas/kosovo-statement-spokesperson-elections-north_en?s=321)

- EEAS Press Team. (2023d, May 2). Belgrade-Pristina Dialogue: Statement by the High Representative on the Political Declaration on Missing Persons. European External Action Service (EEAS). [https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-statement-high-representative-political-declaration-missing-persons\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-statement-high-representative-political-declaration-missing-persons_en)
- Ferrero-Turrión, R. (2020). Spain: Kosovo's Strongest Opponent in Europe. In I. Armakolas e J. Ker-Lindsay (Eds.), *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo* (1st ed., pp. 216-236). Palgrave Macmillan.
- Gobierno de España. (2009). Accordance with international law of the unilateral declaration of independence by the provisional institutions of self-government of Kosovo (request for advisory opinion) – written statement of the Kingdom of Spain.
- Government of Romania. (2009). Accordance with international law of the unilateral declaration of independence by the provisional institutions of self-government of Kosovo (request for advisory opinion) – Written statement of Romania.
- Government of the Republic of Cyprus. (2009). RE: Accordance with international law of the unilateral declaration of independence by the provisional institutions of Kosovo (request for an advisory opinion) – written statement submitted by the Republic of Cyprus.
- Government of the Slovak Republic. (2009). Statement by the Slovak Republic for the International Court of Justice on the request made by the United Nations General Assembly (resolution A/RES/63/3 of 8 October 2008) for an advisory opinion on the question “Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?”
- Grbić, T. (2023, April 26). Serbia ‘disappointed’ with Ukraine, Greece, Slovakia over CoE Kosovo vote. EURACTIV. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/serbia-disappointed-with-ukraine-greece-slovakia-over-coe-kosovo-vote/>
- International Court of Justice. (2010a). Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo – Advisory Opinion of 22 July 2010.
- International Court of Justice. (2010b). Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo – Summary of the Advisory Opinion.
- Ioannides, I. (2020). Cyprus: Firmly Committed to the Non-recognition of Kosovo. In I. Armakolas e J. Ker-Lindsay (Eds.), *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo* (1st ed., pp. 193-214). Palgrave Macmillan.
- Ivan, P. (2020). Romania: Kosovo's Cautious Non-recogniser. In I. Armakolas e J. Ker-Lindsay (Eds.), *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo* (1st ed., pp. 173-192). Palgrave Macmillan.
- Kelmendi, T. (2023, May 2). Trial and tribulation: The complex process of prosecuting war crimes in Kosovo. European Council of Foreign Relations (ECFR). <https://ecfr.eu/article/trial-and-tribulation-the-complex-process-of-prosecuting-war-crimes-in-kosovo/>
- Lampe, J. R., Young, A., e Allcock, J. B. (2023, May 8). Kosovo (self-declared independent country). Encyclopaedia Britannica. <https://www.britannica.com/place/Kosovo>
- Lika, L. (ed. ). (2023). *Kosovo's Foreign Policy and Bilateral Relations* (L. Lika, Ed.; Taylor e Francis Ltd). Routledge.

- Macshane, D. (2011). *Why Kosovo Still Matters* (1st ed.). Haus Publishing Ltd.
- Matić, P., e Janković, A. (2022). The Soft and Smart Power of Serbia as a means to solve the Kosovo-Metohija issue. *Vojno Delo* (Military Works), 3(10), 113-126.
- Ministria e Punëve të Jashtme dhe Diasporës (Ministry of Foreign Affairs and Diaspora). (2023). *Ambasadat dhe Misionet Diplomatike në Kosovë* (Embassies and Diplomatic Missions in Kosovo). Ministry of Foreign Affairs and Diaspora of Kosovo. <https://ambasadat.net/misionet-ne-kosove/>
- Morina, E. (2023, March 16). The politics of dialogue: How the EU can change the conversation in Kosovo and Serbia. European Council on Foreign Relations (ECFR). <https://ecfr.eu/publication/the-politics-of-dialogue-how-the-eu-can-change-the-conversation-in-kosovo-and-serbia/>
- Newman, E., e Visoka, G. (2016). The Foreign Policy of State Recognition: Kosovo's Diplomatic Strategy to Join International Society. *Foreign Policy Analysis*, 0, 1-21.
- Nič, M. (2020). Slovakia: Diplomatically Engaged with Kosovo, but No Recognition. In I. Armakolas e J. Ker-Lindsay (Eds.), *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo* (1st ed., pp. 147-171). Palgrave Macmillan.
- Nikaj, B. (2022, December 7). Conditions for peace: The EU's role in the dialogue process between Kosovo and Serbia. European Council on Foreign Relations (ECFR). <https://ecfr.eu/article/conditions-for-peace-the-eus-role-in-the-dialogue-process-between-kosovo-and-serbia/>
- President of the Republic of Kosovo. (2022, October 7). President Osmani met with the Prime Minister of Slovakia Eduard Heger. Office of the President of the Republic of Kosovo. <https://president-ksgov.net/en/news/president-osmani-met-with-the-prime-minister-of-slovakia-eduard-heger>
- Si, N. (2023, April 25). The countries that voted against Kosovo's request for membership in the Council of Europe. Euronews Albania. <https://euronews.al/en/the-countries-that-voted-against-kosovos-request-for-membership-in-the-council-of-europe/>
- Taylor, A. (2023, May 1). Kosovar PM, Greek FM meet for 10th time in two years. EURACTIV. [https://www.euractiv.com/section/politics/news/kosovar-pm-greek-fm-meet-for-10th-time-in-two-years/?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=twitter](https://www.euractiv.com/section/politics/news/kosovar-pm-greek-fm-meet-for-10th-time-in-two-years/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter)
- UN Press. (2023, April 27). Agreement on Normalizing Relations between Serbia, Kosovo 'Historic Milestone', Delegate Tells Security Council. United Nations – Meetings Coverage and Press Releases. <https://press.un.org/en/2023/sc16268.doc.htm>