

O PAPEL DA EULEX NO KOSOVO

OS SETORES DA SEGURANÇA E DA JUSTIÇA

Teresa Cierco e Liliana Reis

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, a área da segurança interna era considerada uma área separada da segurança externa, apesar de reconhecida a interdependência entre as duas. O envolvimento de diferentes atores de segurança, a polícia e as instituições de justiça, por um lado, e a diplomacia e o setor militar, por outro, contribuía para a relativa independência de cada área da segurança. No entanto, a natureza dos desafios que hoje se colocam aos estados, como o crime organizado, a corrupção e o terrorismo, vieram diluir as fronteiras entre a segurança interna e externa. A União Europeia (UE) respondeu a este desenvolvimento através de uma maior coordenação e cooperação entre instituições e atores que se preocupam quer com a segurança interna, quer com a segurança externa. Os estados-membros desenvolveram, desta forma, um entendimento comum das ameaças, protegendo o ambiente interno de segurança de um ambiente externo caracterizado por insegurança.

Neste sentido, construir e fortalecer o Estado de direito em países terceiros, especialmente naqueles que se encontram em transição ou em situação de pós-conflito, tornou-se um dos aspetos essenciais da atuação externa da UE. Reconhece-se que o progresso ao nível do Estado de direito é essencial para a manutenção da paz e da segurança, para a concretização de um desenvolvimento sustentável e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

RESUMO

O Kosovo é o maior beneficiário per capita de ajuda financeira da União Europeia (UE) em todo o mundo, ao mesmo tempo que alberga a maior missão de gestão civil de crises até agora empreendida pela UE, a EULEX. Mas tem a missão sido suficientemente eficaz? Se, por um lado, as autoridades do Kosovo não têm dado a necessária prioridade ao Estado de direito, por outro, o desacordo que se faz sentir na UE relativamente ao reconhecimento do estatuto do Kosovo tem vindo a prejudicar o incentivo que constitui a sua futura adesão à UE. Este artigo analisa a ajuda da UE ao Kosovo em matéria de Estado de direito e procura avaliar se esta ajuda tem ou não sido eficaz na concretização dos objetivos a que se propôs.

Palavras-chave: Kosovo, EULEX, Estado de direito, segurança

ABSTRACT

THE ROLE OF EULEX IN KOSOVO: THE SECTORS OF SECURITY AND JUSTICE

Kosovo is the largest per capita recipient of EU financial aid in the world, and is home to the largest civilian crisis management mission ever launched by the EU (EULEX). However,

→

it is questionable whether or not this assistance has been sufficiently effective. The judiciary continues to suffer from political interference, inefficiency and a lack of transparency and enforcement. The Kosovar authorities do not prioritize sufficiently the rule of law and the disagreement over the recognition of Kosovo jeopardizes the incentive for EU accession. This paper considers the EU's assistance to Kosovo in the field of the rule of law and assesses its success in achieving its intended results. It discusses the EULEX's impact upon the overall progress of Kosovo in the main areas of the rule of law: the police and justice.

Keywords: Kosovo, EULEX, state of law, security

Dado este cenário, este artigo tem como objetivo analisar o papel da EULEX no Estado de direito no Kosovo e responder às seguintes questões: Será que a ajuda da UE configura uma boa prática de governança externa (*external governance*) levada a cabo pela UE? Até que ponto a mesma tem sido eficaz em matéria de Estado de direito? Em particular, qual tem sido a evolução do Estado de direito no Kosovo nos setores da polícia e da justiça? E quais são os constrangimentos à ação da EULEX no terreno?

Tendo em conta estas problemáticas, iremos abordar o papel da EULEX no Kosovo recorrendo ao princípio metodológico da multiplicidade de esferas de ação, tal como sugerido por James Caporasso e Mary Madeira na área de estudos de globalização e governança¹. Esta abordagem permitir-nos-á ultrapassar algumas das limitações do

paradigma clássico e estatocêntrico dominante nas relações internacionais e ainda, parcialmente, do designado «método comunitário», combinando este com o modelo *network governance* com vista a compreender não apenas a complexidade das relações entre vários tipos de atores, mas também a sua interdependência. Esta metodologia permite-nos ainda analisar todo o espectro da ação social atendendo aos vários níveis de atuação de cada ator, e a partir de vários contextos institucionais e sociais, do local ao transnacional, do privado ao público. É esta interdependência entre vários atores securitários supraestatais, estatais e não estatais que justificam uma estratégia de governança externa por parte da UE protagonizada pela missão no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa – EULEX.

Os últimos relatórios da missão da EULEX e dos seus contributos nas áreas da polícia e da justiça demonstram que o crime organizado e a corrupção constituem os principais obstáculos à prossecução dos objetivos da missão no terreno.

O artigo encontra-se estruturado em três partes. Na primeira parte apresentamos uma abordagem conceptual ao Estado de direito e a sua importância em situações de pós-conflito, como o caso do Kosovo. Ainda nesta parte, defendemos que o Estado de direito é um fator essencial das estratégias de consolidação da paz da UE que visam alcançar a estabilidade e a segurança, e concomitantemente tem servido como um instrumento de governança *out of area*. Na segunda parte analisamos a EULEX como a maior operação de gestão de crises da UE e algumas das suas limitações. A missão continua presente no Kosovo com base no seu mandato inicial previsto pela Ação Comum 2008/124/PESC do Conselho, de fevereiro de 2008 e, para além das alterações feitas a este mandato inicial, a *raison d'être* da missão permanece inalterável. Além do seu objetivo geral de ajudar o Kosovo a reforçar as suas instituições e garantir a sua independência, a missão continua a manter alguns poderes executivos relativamente a casos que envolvem corrupção, crimes

de guerra e crime organizado. Na terceira parte, procuramos avaliar o papel da EULEX no Kosovo nas principais áreas do Estado de direito, a polícia e a justiça. Concluímos que, apesar do apoio significativo da UE, a evolução do Estado de direito no Kosovo tem sido limitada pela proliferação do crime organizado e da corrupção, que continuam a estar presentes ao mais alto nível nas instituições kosovares.

ESTADO DE DIREITO

As instituições do Estado de direito são consideradas indispensáveis à segurança interna, assegurando a aplicação e o respeito pela lei, a transparência, a responsabilização e o controlo das forças de segurança². É, por isso, possível argumentar que o Estado de direito se tornou um componente crítico do atual debate sobre estratégias de construção da paz.

Enquanto a justiça é a principal instituição relacionada com o Estado de direito, a assistência ao Estado de direito como parte de abordagens integradas de gestão de conflito reforçou vínculos preexistentes com a governação e as instituições de segurança, e veio justificar ainda mais a necessidade de situar as reformas do Estado de direito num quadro analítico mais amplo.

A forma como a UE tem governado fora das suas fronteiras e como as suas regras e as suas normas se disseminam para estados não membros, determina o modo de governança externa da UE em relação aos seus vizinhos. Tal como referem Lavenex e Schimmelfenning, as ações da UE fora das suas fronteiras podem ser entendidas através da sua política externa ou de governança³. A política externa baseia-se essencialmente numa perspetiva intergovernamental e preocupa-se com o estudo do processo de integração europeia do ponto de vista de ator unitário. A governação externa, por outro lado, destaca o quanto efetivo e legítimo é o papel da UE fora das suas fronteiras e o impacto das políticas europeias nos governos nacionais. Alguns autores chamam a atenção para os resultados da relação externa da UE como «geradora de efeitos transformativos» e de «europeização» de «estados não membros», sendo por isso mais apropriado utilizar o conceito de governança externa da UE⁴. Esta governança por parte da UE pode, contudo, ser observada segundo duas formas institucionais: hierárquica e em rede. Relativamente à primeira, existe uma relação institucional e «vertical» por parte da UE, através do estabelecimento de normas e de alocação de recursos. A governança em rede define uma relação horizontal, em que os diferentes interlocutores mantêm uma igualdade formal – apesar de possíveis assimetrias informais de poder. Ou seja, as partes envolvidas nesta «constelação» mantêm uma relação institucional em que as ações não são vinculativas sem o consentimento mútuo.

A FORMA COMO A UE TEM GOVERNADO FORA DAS SUAS FRONTEIRAS E COMO AS SUAS REGRAS E AS SUAS NORMAS SE DISSEMINAM PARA ESTADOS NÃO MEMBROS, DETERMINA O MODO DE GOVERNANÇA EXTERNA DA UE EM RELAÇÃO AOS SEUS VIZINHOS.

Durante a última década, a UE tem apoiado, quer de forma vertical, quer através de trabalho conjunto com os atores locais, a implementação de missões destinadas a reforçar o Estado de direito nos países suscetíveis de, ou em recuperação de, conflitos violentos. As atividades a este nível compreendem: a ajuda e o aconselhamento na elaboração da constituição, reformas no setor da justiça e na aplicação da lei, apoio às instituições de direitos humanos; adoção de políticas anticorrupção e de iniciativas de transparência, bem como de mecanismos de regulação.

Existe um vasto conjunto de literatura sobre este assunto e uma maior consciencialização sobre a importância destes programas em países vulneráveis, como o Kosovo⁵. Embora a relevância do Estado de direito em situações voláteis seja geralmente indiscutível, os desafios e os constrangimentos na implementação destes programas em ambientes inseguros e os seus contributos no sentido de evitar ou atenuar conflitos são algumas questões ainda por explorar.

O Estado de direito é um conceito definido pelo secretário-geral das Nações Unidas como:

«um princípio de governação no qual todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, incluindo o próprio Estado, são responsáveis perante as leis que são promulgadas publicamente, igualmente aplicadas e julgadas de forma independente, e que são coerentes com as normas e princípios internacionais de direitos humanos. Requer, assim, medidas para garantir a adesão aos princípios de supremacia da lei, igualdade perante a lei, responsabilização perante a lei, justiça na aplicação da lei, separação de poderes, participação na tomada de decisão, certeza legal, prevenção da arbitrariedade e transparência processual e legal.»⁶

Este conceito compreende um amplo espectro de instituições, competências e atores que interagem e operam dentro dos subsectores interdependentes da justiça e da segurança e que convergem sob o âmbito mais vasto do Estado de direito e da governança. Estes subsectores incluem, entre outros: a justiça, os mecanismos de supervisão civil, a sociedade civil e o costume, assim como as formas tradicionais de resolução de conflitos.

De acordo com o International Peace Institute, o conceito representa um passo importante no sentido de esclarecer a natureza e os limites do Estado de direito⁷. Dada a sua forte referência de adesão às normas e padrões de direitos humanos, o conceito proposto pelo secretário-geral constitui um esforço no sentido de avançar com uma interpretação mais ampla, e não apenas uma tentativa para con-

solidar o menor denominador comum. Mantém-se, no entanto, um conceito sem valor legal, e que ainda não foi apoiado por todos os membros das Nações Unidas.

UMA QUEBRA NO ESTADO DE DIREITO É UM INDICADOR SIGNIFICATIVO DE ESCALADA DE CONFLITO E, PORTANTO, FUNDAMENTAL PARA A SUA PREVENÇÃO. DE UMA PERSPETIVA DE PREVENÇÃO E DE RECUPERAÇÃO DE UM CONFLITO, A NOÇÃO DE «ESTADO DE DIREITO» REPRESENTA UMA SITUAÇÃO QUE É DIAMETRALMENTE OPOSTA À «GOVERNAÇÃO PELA FORÇA».

solidar o menor denominador comum. Mantém-se, no entanto, um conceito sem valor legal, e que ainda não foi apoiado por todos os membros das Nações Unidas.

A paz e a estabilidade só podem prevalecer se a população perceber que «questões políticas, como a discriminação étnica, a distribuição desigual da riqueza e dos serviços sociais, o abuso de poder... podem ser abordadas de forma legítima e justa»⁸.

Assim, a tarefa de estabelecer o Estado de direito num determinado país exige um conceito abrangente que aborde as instituições inter-relacionadas da justiça, segurança e da boa governação, com a devida atenção aos fatores políticos, económicos, sociais e, até mesmo, psicológicos. Uma quebra no Estado de direito é um indicador significativo de escalada de conflito e, portanto, fundamental para a sua prevenção. De uma perspetiva de prevenção e de recuperação de um conflito, a noção de «Estado de direito» representa uma situação que é diametralmente oposta à «governação pela força». Sem segurança física, as premissas mais básicas para alcançar a paz permanecem ausentes. E sem acesso à justiça e sem um bom funcionamento das instituições do Estado de direito, não há paz que dure o suficiente para permitir um desenvolvimento sustentável⁹. No que respeita ao contributo da UE para a criação do Estado de direito no Kosovo, a nossa análise recai sobre dois dos seus pilares principais: a justiça e a segurança. A justiça é entendida como «um ideal de responsabilização e equidade na proteção dos direitos e na prevenção e punição dos erros»¹⁰. Esta conceção implica ter em conta os direitos dos acusados, os interesses das vítimas e o bem-estar da sociedade em geral. Por sua vez, envolve juízes, sistemas de justiça informais e tradicionais, estruturas de resolução alternativa de litígios, órgãos de fiscalização, polícia, prisões e serviços penais, ministérios setoriais relevantes, advogados e organizações da sociedade civil¹¹.

A segurança é «um conceito elástico e diversificado» que pode ser entendido de «diferentes formas, dependendo do seu objeto: a perceção das ameaças, os valores protegidos, e os meios através dos quais esses valores podem ser protegidos»¹². Do ponto de vista da segurança, as instituições do Estado de direito são consideradas indispensáveis para a segurança interna. De acordo com o Departamento para o Desenvolvimento Internacional «a responsabilização das forças de segurança reduz o risco de conflito, proporciona segurança aos cidadãos e cria o ambiente certo para o desenvolvimento sustentável. O objetivo global da reforma do setor de segurança é contribuir para um ambiente seguro e propício ao desenvolvimento»¹³.

Na verdade, a segurança interna constitui uma pedra angular da assistência da UE aos Balcãs Ocidentais e, especialmente, ao Kosovo no âmbito do Estado de direito.

O Kosovo declarou unilateralmente a independência da Sérvia em fevereiro de 2008, mas este passo não foi seguido do seu reconhecimento internacional. Cinco estados-membros da UE não reconheceram a independência do Kosovo, o que levou a UE a adotar o que se designou chamar de «estatuto neutral»¹⁴. Todos os estados-membros concordaram, no entanto, que a UE deveria fornecer um financiamento substancial ao Kosovo com vista a garantir não só a estabilidade do território como, também, de toda a região dos Balcãs Ocidentais e, conseqüentemente, da Europa como um todo.

A maior assistência financeira foi prestada no âmbito do programa CARDS durante o período

2000-2006 (Resolução do Conselho 2666/2000), substituindo o anterior programa OBNOVA. Depois disso, o CARDS foi substituído pelo Instrumento de Pré-Adesão (IPA) (Regulamento 1085/2006), que abrange o período 2007-2013. A situação no terreno era nessa altura muito diferente. Durante o período CARDS, e após a dissolução da ex-Jugoslávia, muitos dos estados tiveram de (re)construir as suas instituições públicas. Ao mesmo tempo, as questões da luta contra o crime organizado e a corrupção foram assumindo uma importância crescente.

O ritmo e o alcance das transformações subsequentes têm desde então variado de país para país. Embora os critérios de adesão à UE sejam iguais para todos, os programas do IPA nos países dos Balcãs Ocidentais definem-se cada vez mais pelos desafios e constrangimentos específicos existentes em cada um deles.

Olhando para áreas específicas do Estado de direito, essencialmente da reforma da justiça, e da luta contra a corrupção e o crime organizado, podemos afirmar que estes são desafios particularmente complexos que importa ultrapassar em todos os países dos Balcãs Ocidentais e, particularmente, no Kosovo, uma vez que todos eles ambicionam vir a integrar a UE.

Ao longo da última década, a comunidade internacional investiu elevados recursos na manutenção da paz, na reconstrução e criação de instituições, e no desenvolvimento económico e assistência ao Estado de direito no Kosovo. Durante o período de 1999-2007, o Kosovo recebeu 3,5 mil milhões de euros de ajuda internacional, dois terços dos quais vieram da Comissão Europeia e dos estados-membros da UE¹⁵. A Conferência de Doadores em 2008 prometeu um adicional de 1,2 mil milhões de euros para o período 2009-2011, incluindo 508 milhões de euros da Comissão. No geral, o Kosovo é «o maior beneficiário *per capita* da assistência da UE em todo o mundo»¹⁶. Durante cinco anos, 2007-2011, o Kosovo recebeu financiamento do IPA num total de 422 milhões de euros. Desse total, o financiamento para a reforma judicial e para a luta contra a corrupção e o crime organizado foi de 49 milhões e duzentos mil euros – cerca de 11,7 por cento do financiamento total do programa IPA¹⁷. Estes números representam a segunda maior participação de financiamento do IPA na região, a maior em termos de financiamento absoluto¹⁸.

Podemos, assim, afirmar que a UE está seriamente comprometida em ajudar o Kosovo a ser um país seguro e estável na região dos Balcãs Ocidentais.

EULEX

A UE começou os preparativos para uma missão no Kosovo em 2006. Ficou claro, desde o início das negociações sobre a questão do seu estatuto, que uma reorganização das operações da comunidade internacional no Kosovo e, portanto, as da UE, deveriam seguir uma solução formal desta questão. De acordo com os planos internacionais, após a declaração da independência, a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) era para ser sucedida por uma missão internacional realizada pela UE, conforme o Plano Ahtisaari. Nesse sentido, a Equipa de Planeamento da

União Europeia no Kosovo, criada em abril de 2006, assumiu a tarefa de preparar o território para a missão EULEX¹⁹.

O relatório publicado em julho de 2006 por Javier Solana e pelo comissário para o Alargamento, Olli Rehn, intitulado «Sobre o futuro papel e contributo da UE no Kosovo», definiu o envolvimento da UE em três componentes. Primeiro, a nomeação de um representante especial da UE (EUSR) segundo o modelo da Bósnia-Herzegovina que iria, ao mesmo tempo, dirigir o Gabinete Civil Internacional (ICO). Este último foi incumbido de ajudar o Kosovo no processo de integração na UE e na implementação das disposições do Plano Ahtisaari²⁰. Em segundo lugar, a definição do papel da EULEX na área do Estado de direito. Em paralelo com este, os fundos deveriam ser disponibilizados ao Kosovo através dos futuros instrumentos de pré-adesão. Em terceiro lugar, a UE planeou intensificar as suas atividades no Kosovo no âmbito do Processo de Estabilização e de Associação (SAP), bem como preparar medidas concretas para a adesão do Kosovo à UE²¹.

A EULEX foi concebida como a maior missão estrangeira civil da UE e destina-se a apoiar as instituições kosovares na área do Estado de direito e, em particular, no reforço das capacidades da polícia, da justiça e do serviço aduaneiro. A base legal para a missão foi criada numa ação de resolução conjunta do Conselho Europeu de 4 de fevereiro de 2008.

Logo depois, o Kosovo declarou unilateralmente a independência da Sérvia, confirmando desta forma a sua aceitação da Proposta de Solução Global para o Estatuto do Kosovo (CSP), o seu acordo para a implementação da EULEX e para a continuação da presença da Organização do Atlântico Norte (NATO). Em abril de 2008,

o Governo kosovar aprovou a «Constituição da República de Kosovo», que entrou em vigor em junho de 2008, assumindo uma série de responsabilidades da UNMIK.

Neste contexto, em dezembro de 2008, Javier Solana, alto representante para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, anunciou a criação da EULEX, afirmando que: «A missão EULEX é implementada com o objetivo de apoiar o Kosovo a atingir os padrões europeus nas áreas da polícia, justiça e serviços penais [...] A missão é uma prova do forte empenho da UE nos Balcãs Ocidentais e irá contribuir para o reforço da estabilidade em toda a região.»²²A função central da eulex consiste em acompanhar, orientar e aconselhar as instituições de Estado de direito do Kosovo no estabelecimento de práticas institucionais que apoiem a democratização do país em geral.

A Missão EULEX – lançada oficialmente a 9 de dezembro de 2008 – é a maior intervenção civil da ue no exterior até ao momento. A eulex tem um total de cerca de 2250 funcionários internacionais e locais e um orçamento anual de cerca de 111 milhões de euros²³. É ainda financiada através do orçamento da Política Externa e de Segurança Comum²⁴.

A FUNÇÃO CENTRAL DA EULEX CONSISTE EM ACOMPANHAR, ORIENTAR E ACONSELHAR AS INSTITUIÇÕES DE ESTADO DE DIREITO DO KOSOVO NO ESTABELECIMENTO DE PRÁTICAS INSTITUCIONAIS QUE APOIEM A DEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS EM GERAL. A MISSÃO EULEX É A MAIOR INTERVENÇÃO CIVIL DA UE NO EXTERIOR ATÉ AO MOMENTO.

Numa revisão estratégica da missão, o Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS) propôs manter algumas funções executivas e estender o seu mandato até junho de 2014. O serviço da Comissão, primeiramente responsável por lidar com o Kosovo, é a Direção-Geral do Alargamento. Esta é responsável pela gestão do IPA, a principal fonte de financiamento de projetos de assistência no Kosovo²⁵.

No período 2007-2011, mais de metade da assistência da UE foi alocada para o Estado de direito no Kosovo, principalmente através da missão EULEX e do IPA (ver quadro 1). Nesse período, o IPA financiou projetos nas áreas da polícia, justiça e fronteiras, bem como projetos específicos anticorrupção num total de 92,47 milhões de euros²⁶.

Quadro 1 > Assistência da UE ao Estado de direito 2007-2011 (em milhões de euros)²⁷

Instrumento	2007	2008	2009	2010	2011	Total
EULEX (incluindo equipa de planeamento) (linha do orçamento: 19.03.01.02)	76,50	120,00	121,22	120,75	144,00	582,47
IPA Estado de direito ²⁸ (22.02.02 e 22.02.04.01)	9,30	44,52	12,05	14,20	12,40	92,47
Instrumento para a Estabilidade (19.06.01.01)	0,00	5,00	0,00	0,00	0,00	5,00
Total da assistência da UE ao Estado de direito	85,80	169,52	133,27	134,95	156,40	679,94
Total da assistência da UE ao Kosovo	231,70	331,10	238,22	198,95	212,70	1 212,67
Total da ajuda ao Estado de direito enquanto percentagem do total da assistência da UE	37%	51%	56%	68%	74%	56%

Fonte: European Court of Auditors, p. 13.

Toda esta ajuda financeira confirma não só o compromisso da UE em desempenhar um papel de liderança no sentido de assegurar a estabilidade do Kosovo, como também a sua vontade em contribuir para o desenvolvimento económico e político do território, de acordo com a perspetiva europeia para a região, observando-se uma nova forma de governança por parte da UE, que ultrapassa a mera «governança por condicionalidade» sugerida por alguns autores. Na verdade, observa-se que a dimensão externa de governança tem conseguido ultrapassar o processo interno de integração, e adotado uma ótica sectorial ao nível das políticas e das normas necessárias à estabilização de países não membros da UE.

No entanto, segundo o Tribunal de Contas Europeu (TCE) «apesar do apoio significativo da UE, o progresso na melhoria do Estado de direito é diminuto»²⁹, constituindo uma

fonte de grande preocupação para a UE. Como Greicevci argumenta, as «apostas» são altas, «uma falha da EULEX no Kosovo constituiria um fracasso do projeto europeu no Kosovo e, potencialmente, em toda a região dos Balcãs Ocidentais»³⁰.

A missão EULEX tem enfrentado alguns constrangimentos na execução do seu mandato desde que está no terreno e tem sido alvo de duras críticas. O seu orçamento global e o grande número de funcionários, pelo menos em comparação com outras missões da UE no exterior, têm, por padrão, aumentado as expectativas, tanto entre a população local como entre os formuladores das políticas em Bruxelas e nos estados-membros da UE. As declarações iniciais sobre as intenções e a capacidade da missão no combate à corrupção e ao crime organizado no Kosovo não só aumentaram as expectativas, como também deram esperanças de que grandes melhorias seriam implementadas. A esperança e a confiança que os kosovares perderam nas suas próprias instituições para combater alguns dos seus maiores problemas sociais, o crime organizado e a corrupção e as interferências políticas nas instituições independentes, transferiram-se desta forma para a EULEX.

No entanto, independentemente de essas expectativas serem ou não realistas, estas não foram cumpridas, e a esperança começou a diminuir. O crime organizado e a corrupção continuam a estar presentes em níveis preocupantes no âmbito das instituições kosovares e, apesar de algumas melhorias, a pressão política sobre as instituições de justiça persistem. Há percepções opostas sobre o trabalho da EULEX entre a população e as instituições locais do Kosovo, e aqueles que em Bruxelas não estão diretamente envolvidos com a missão, mas que suportam os seus custos. A satisfação da opinião pública local com o trabalho da missão é de 22 por cento, enquanto, em Bruxelas, a percepção dessa satisfação é de 70 por cento³¹. Mas, o que tem sido feito até agora nas principais áreas do Estado de direito do Kosovo – polícia e justiça? Será que a EULEX está a fazer um bom trabalho? Quais têm sido os seus principais constrangimentos?

CONSTRANGIMENTOS AO TRABALHO DA EULEX

Depois de terminado o período de independência supervisionada, a 10 de setembro de 2012, a EULEX tem vindo a enfrentar inúmeros desafios, muitos dos quais continuam a dificultar o seu trabalho, particularmente no Norte do Kosovo. De acordo com o Tribunal de Contas Europeu «as intervenções da UE [no Norte] têm sido muito limitadas e não houve quase nenhum progresso no estabelecimento do Estado de direito»³². No Norte do Kosovo, a EULEX deveria ter focado a sua atenção na redução do crime e do

HÁ PERCEÇÕES OPOSTAS SOBRE O TRABALHO DA EULEX ENTRE A POPULAÇÃO E AS INSTITUIÇÕES LOCAIS DO KOSOVO, E AQUELES QUE EM BRUXELAS NÃO ESTÃO DIRETAMENTE ENVOLVIDOS COM A MISSÃO, MAS QUE SUPORTAM OS SEUS CUSTOS. A SATISFAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA LOCAL COM O TRABALHO DA MISSÃO É DE 22 POR CENTO, ENQUANTO, EM BRUXELAS, É DE 70 POR CENTO.

contrabando e enfrentado uma série de casos de criminalidade organizada e violenta. No entanto, há uma série de obstáculos que têm impedido a EULEX de fazer avanços signifi-

A ELEVADA TAXA DE ROTATIVIDADE ENTRE OS FUNCIONÁRIOS DA EULEX FAZ COM QUE SEJA DIFÍCIL A CRIAÇÃO DE CONFIANÇA E DE LAÇOS FORTES ENTRE O PESSOAL DA MISSÃO E OS FUNCIONÁRIOS DAS INSTITUIÇÕES LOCAIS, E PROVOCA INCONSISTÊNCIAS LEGAIS E OPERACIONAIS, BEM COMO UM INSUFICIENTE CONHECIMENTO DAS PRÁTICAS LOCAIS.

cativos nestas áreas no Norte do território. Para começar, quer a EULEX quer a própria Polícia do Kosovo (KP) tiveram dificuldades em viajar livremente no Norte do território durante os últimos dois anos. Essa situação impediu a realização do seu principal objetivo que consistia na instauração do Estado de direito. As redes constituídas por sérvios kosovares existentes no Norte ergueram barreiras que impediram os recursos humanos

da missão e os serviços aduaneiros do Kosovo não só de entrar nesta parte do território, como também dificultou a mobilidade de pessoas e bens. Esta situação colocou uma pressão adicional sobre a KFOR da NATO. A este propósito, o secretário-geral da NATO, Anders Rasmussen, afirmou que a insuficiente capacidade da EULEX «tem obrigado a missão de manutenção da paz da NATO a executar tarefas adicionais, especialmente no Norte do país, que não estavam previstas ou impostas»³³. Temos o caso da incapacidade da EULEX em deter o tráfico ilegal através das fronteiras do Norte que obrigou a KFOR a assumir responsabilidades nessa área. A KFOR, agindo sob um mandato de segurança, impediu o tráfico em determinadas rotas, mas a EULEX, agindo sob um mandato de Estado de direito, falhou na comunicação com a KFOR no sentido de identificar e prender os traficantes que frequentemente usam rotas alternativas junto à fronteira³⁴.

Além disso, a percepção de que EULEX está a implementar o Plano Ahtisaari, e não a manter uma plataforma de «estatuto neutral», tem dificultado o trabalho da EULEX no controlo das fronteiras. Quer os sérvios que habitam na parte norte do Kosovo quer os sérvios que vivem na Sérvia entenderam as fronteiras funcionais como um sinal da implementação do Plano Ahtisaari por parte da EULEX e da aceitação da soberania do Kosovo, o que dificultou o trabalho da EULEX junto desta comunidade.

Dentro do contexto do mandato da EULEX de junho de 2012, a missão tem dado alguns passos no sentido de aumentar a sua presença no Norte do país, com uma participação mais ativa na área da justiça, dando proteção às testemunhas, e com uma presença mais forte através de uma nova unidade especial de polícia. Mas a situação continua difícil e a sua ação continua a ser fortemente limitada especialmente no Norte do país, que é considerada a parte mais criminalizada do Kosovo.

Outro constrangimento ao trabalho da EULEX resulta da insuficiência dos seus recursos humanos. Grande parte dos seus funcionários é contratada pelos respetivos estados-membros como pessoal destacado. Embora esta seja uma situação normal, já que os estados-membros participam individualmente em cada missão da Política Europeia de Segurança e Defesa, muitas das políticas relacionadas com o pessoal destacado

trouxeram à EULEX uma série de problemas, incluindo a alta rotatividade de pessoal, a falta de conhecimento local entre os funcionários, e a influência dos estados-membros sobre as práticas operacionais da EULEX e seus padrões. Enquanto a equipa contratada por Bruxelas costuma ficar no Kosovo por alguns anos, os funcionários contratados pelos estados-membros «são frequentemente destacados por períodos muito curtos, geralmente contratados por um ano, com poucas oportunidades para a renovação de contrato»³⁵. A elevada taxa de rotatividade entre os funcionários da EULEX provoca uma série de dificuldades. Estas taxas fazem com que seja difícil a criação de confiança e de laços fortes entre o pessoal da missão e os funcionários das instituições locais. Além disso, provocam inconsistências legais e operacionais, bem como um insuficiente conhecimento das práticas locais entre os funcionários da EULEX. Estes postos de trabalho a curto prazo são também mais atraentes para profissionais mais jovens e menos experientes, o que agrava a falta de experiência e «de habilitações e capacidades necessárias»³⁶. No fundo, a EULEX não tem a capacidade humana e profissional suficiente para exercer o seu mandato³⁷. A missão deveria ter trabalhado com os estados-membros no sentido de assegurar que esta dispusesse de um número autorizado de funcionários e que estes fossem contratados por períodos de tempo considerados adequados e com as habilitações necessárias para serem bem-sucedidos. Para agravar as falhas de recursos humanos, devido à inexperiência e às altas taxas de rotatividade dos funcionários, não foi implementado nenhum mecanismo eficaz de controlo de coordenação e de avaliação de resultados, ou de auditoria externa. De acordo com o Tribunal de Contas Europeu, «sem um sistema adequado para monitorizar e analisar a quantidade de funcionários necessária em ações de MMA individuais e em funções executivas, e sem informações sobre os pagamentos feitos aos funcionários destacados», a EULEX foi incapaz de avaliar o desempenho de equipa em cada uma das suas ações e foi incapaz de «avaliar o custo-benefício em comparação com outras formas de assistência à criação de capacidades da UE»³⁸. Adicionalmente, a EULEX tem encontrado dificuldades em colaborar efetivamente e em transferir conhecimentos e capacidades para as instituições locais. A este respeito, o Tribunal de Contas identificou a coordenação entre as instituições da UE e outros doadores com as autoridades do Kosovo como uma área onde devem ser feitas melhorias³⁹. Tal como está, a EULEX não consegue apoiar a criação de uma capacidade nacional para lutar contra o crime e a corrupção. A missão tem optado por fazer o seu trabalho quase de forma independente, sem contribuir para um maior e necessário envolvimento local. Mantém uma série de poderes executivos sobre o policiamento e o processamento de crimes de guerra, e os casos de grande repercussão de crime organizado e de corrupção, a fim de garantir que o Estado de direito seja fortalecido, no entanto, o reforço do Estado de direito deve ser da responsabilidade das instituições locais, que deverão ser responsabilizadas pelo progresso nesta área pela população local. A este nível, a EULEX pouco tem feito para assegurar que as autoridades kosovares estejam bem preparadas para enfrentar os problemas nas áreas da polícia e da justiça.

O SETOR DA POLÍCIA NO KOSOVO

Um dos pilares da EULEX no Kosovo consiste na reforma do sistema policial, nomeadamente, na formação e reforço da capacidade da Polícia do Kosovo (KP) para cumprir a sua missão de construção do Estado de direito, considerado determinante para a promoção da estabilidade e da segurança no território. A missão da EULEX assiste a KP «no seu progresso para a sua sustentabilidade e responsabilidade, no seu desenvolvimento e fortalecimento como um serviço de polícia multiétnico e independente», garantindo que «a instituição é isenta de interferência política e aderente aos padrões internacionalmente reconhecidos e as boas práticas europeias»⁴⁰.

Na verdade, a componente policial da missão europeia é o primeiro pilar que visa proporcionar um ambiente sustentável e *ab initio* na obtenção dos padrões mínimos do Estado de direito delineados pela UE. A alocação do maior número de recursos humanos neste setor traduz a importância vital que a segurança interna constitui para a estabilização do território kosovar. Esta componente tem uma força total de aproximadamente 1400 polícias internacionais, presente em todo o Kosovo, estando os recursos humanos estruturados em três departamentos, de acordo com as respetivas funções: criminalidade, fronteiras e administração.

Olhando para o primeiro aspeto, a criminalidade, as estatísticas da gestão efetiva do combate ao crime são consideradas «promissoras» tal como podemos observar no quadro 2.

Quadro 2 > Desempenho no combate ao crime

Referência	Título	Nível (%)
PSD1/2009	Estratégia de redução do crime	100
PSD2/2009	Estatísticas relativas ao crime	66
PSD3/2009	Estatísticas de vítimas étnicas	100
PSD9/2009	Melhor desempenho do DCA	100
PSD10/2009	Investigação criminal	50
PSD11/2009	Sistema de informação	FECHADA
PSD 12/2009	Melhor capacidade do DOC	100
PSD32/2009	Melhores técnicas forenses	100
PSD36/2009	Estratégia de droga proativa	100

Fonte: Relatório EULEX 2012, p. 11.

Mesmo nas questões que ainda não estão concluídas, designadamente as estatísticas de criminalidade e investigação criminal, a KP tem vindo a melhorar. Segundo o último relatório da EULEX, a KP está a alargar o conhecimento e as capacidades dos seus especialistas e a introduzir novos sistemas de categorização e de gravação de crimes. No que respeita à investigação criminal, o relatório considera que existem resultados significativos para o Sistema de Justiça Criminal do Kosovo, conforme indicado pelo número de apreensões de drogas⁴¹, nomeadamente com o desenvolvimento de uma «estratégia de drogas proativa».

Em relação ao segundo aspeto, a gestão de fronteiras, a KP tem enfrentado grandes desafios, e o desempenho global em promover fronteiras seguras é ainda considerado «fraco». A falta de competências ao nível da comunicação e a incapacidade em implementar plenamente as leis relativas aos imigrantes que cruzam o Kosovo, são apenas dois dos problemas mencionados no último relatório da EULEX⁴².

Em relação ao objetivo do «Patrulhamento efetivo e garante da ordem pública», é possível observar melhorias significativas relativas ao desenvolvimento de um sistema de acompanhamento da Unidade de Intervenção Especial e da Unidade de Destruição de Material Explosivo, ambas as equipas bastante especializadas.

Finalmente, quanto ao terceiro aspeto, a administração, a KP encontrou problemas em orientar e treinar especialistas civis, bem como em localizar especialistas para a EULEX capazes de apoiar os seus esforços. O processo de mudança organizacional tem-se revelado difícil. As áreas consideradas mais problemáticas consistem no sistema de promoção e de desempenho das despesas de capital, devido à interferência dos cargos de chefia e a más práticas, como a corrupção.

O SETOR DA JUSTIÇA NO KOSOVO

A componente judicial constitui um elemento central no escrutínio e na eficácia das estratégias de combate ao crime. De facto, se a avaliação da EULEX no setor policial apresenta alguns dados animadores, no que respeita a segurança interna no território, o mesmo não se verifica relativamente ao setor judicial. Capussela afirma mesmo que a EULEX «falhou completamente na melhoria do sistema judicial local ou na erradicação da corrupção e da impunidade»⁴³.

A componente judicial da missão esteve presente nos tribunais do Kosovo com o objetivo de melhorar e fortalecer o setor da justiça do Kosovo, tornando-a «completamente multiétnica, imparcial, livre de influência política e capaz de garantir julgamentos justos de acordo com os padrões internacionais»⁴⁴.

Depois da reestruturação programática ocorrida em meados de 2012, na qual as componentes de polícia, justiça e alfândegas foram reorganizadas em departamentos executivos, a missão reduziu o número de recursos humanos em cerca de 25 por cento. A maior parte desta redução deu-se junto dos agentes de polícia. No entanto, a componente da justiça conta com poucos recursos, compreendendo apenas 36 juízes e

24 procuradores a trabalhar na missão⁴⁵. Isto significa que, em média, existe apenas um juiz em cada tribunal regular que lida com procedimentos de carácter criminal⁴⁶.

Com o acréscimo das competências da missão, os juízes e procuradores da EULEX mantiveram certas responsabilidades executivas trabalhando conjuntamente com os recursos locais, procurando assegurar desta forma que os casos de crimes de guerra, terrorismo, crime organizado, corrupção, crimes interétnicos, crimes fiscais/económicos e outros crimes considerados graves, são efetivamente investigados, acusados, e condenados de acordo com as leis aplicáveis⁴⁷.

A EULEX não criou mecanismos internos que garantissem quer a transparência na distribuição dos processos judiciais, quer a avaliação dos resultados e das decisões do ministério público e dos tribunais⁴⁸. Esta ausência de transparência deve-se ao facto de a missão não ter estabelecido critérios objetivos ou salvaguardas processuais na distribuição de casos entre os juízes e os procuradores.

De acordo com a Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), os juízes kosovares obedecem a pressões externas, afastando-se por isso da aplicação da lei de forma justa e imparcial⁴⁹. Esta interferência política no setor da justiça revela a falha

APESAR DE A PRESENÇA DA EULEX TER REDUZIDO OU MESMO ABRANDADO ALGUMA DA INTERFERÊNCIA POLÍTICA NOS TRIBUNAIS NÃO TEM CONSEGUIDO QUE ESTES SE MANTENHAM INDEPENDENTES DE UMA FORMA SUSTENTÁVEL.

da EULEX em criar mecanismos sustentáveis que garantam a independência dos poderes, entre o poder político e o poder judicial.

A ameaça à independência dos tribunais provém de vários setores e faz-se sentir no controlo dos orçamentos dos tribunais, na nomeação e exoneração de juízes e procuradores e em decisões específicas dos tribu-

nais. Do setor privado, a ameaça chega através da «compra» ou influência de decisões e/ou legislação em determinados casos.

Apesar de a presença da EULEX ter reduzido ou mesmo abrandado alguma da interferência política nos tribunais⁵⁰ não tem conseguido que estes se mantenham independentes de uma forma sustentável. As ameaças e a intimidação frequentes, bem como a especialização insuficiente dos recursos, fazem com que o sistema judicial local seja incapaz de lidar com os casos mais graves⁵¹.

Esta situação demonstra que a EULEX não tem conseguido exercer a sua função de apoio, formação e aconselhamento e criação de competências junto dos juízes e procuradores locais⁵². Estas falhas revelaram-se sobretudo no Norte do Kosovo, onde os juízes sérvios baseavam as suas decisões nas leis sérvias, e os juízes albaneses nas leis do Kosovo⁵³.

A incerteza do estatuto do Kosovo faz com que a componente da justiça se depare com alguma ambiguidade na determinação da legislação aplicável. Continuam a existir três fontes paralelas de legislação no Kosovo. Em alguns casos, podem ainda ser encontradas leis e disposições da ex-Jugoslávia, que continuam a ser aplicadas. Ao mesmo tempo, há ainda regulamentações da UNMIK que foram adotadas após a

declaração de independência pela Assembleia do Kosovo, bem como legislação produzida já por esta mesma Assembleia.

A relação entre estes atos legais e a sua compatibilidade continua problemática. Considerando a questão do estatuto, a maioria dos juízes aplica ainda as regulamentações da UNMIK. Contudo, algumas destas regulamentações são contrárias às novas leis entretanto adotadas pela Assembleia do Kosovo. A EULEX ainda não se pronunciou sobre a hierarquia normativa ou sobre qual lei deve ser aplicada, embora a prática corrente revele que a maioria das leis aplicadas nos julgamentos corresponde àquelas que foram adotadas depois da promulgação da Constituição kosovar.

Outro assunto desafiante para a segurança interna e externa diz respeito aos crimes graves. O atraso injustificado de mais de cinco anos em determinados julgamentos, os vereditos sem base jurídica e as apreensões de provas violando o Código Criminal do Kosovo são apenas alguns dos problemas.

Também as deficiências do sistema de acusação continuam a ser um obstáculo sério ao Estado de direito no Kosovo. A fundamentação da sentença não contém, em muitos casos, uma clara e detalhada avaliação da ação penal do réu e de todas as provas recolhidas – pré-requisito para um sistema judicial de acordo com o Estado de direito. A adicionar a estas vicissitudes surge também a insuficiência das infraestruturas disponíveis, nomeadamente, dos tribunais distritais. Na verdade, assiste-se ainda a julgamentos realizados em escritórios, o que leva a que a participação do público seja praticamente impossível. Embora o número de juízes e procuradores no Kosovo continue muito baixo, foram tomadas algumas medidas para reverter esta situação. A nomeação de juízes para o Supremo Tribunal, tribunais comerciais e municipais, e a redução do número de casos pendentes nos tribunais do Kosovo são ilustrativos dos esforços da EULEX e do Governo kosovar. Contudo, há ainda vários condicionalismos. Primeiro, o número e a qualidade de casos de crime organizado e de corrupção continuam em níveis «desapontantes»⁵⁴. Segundo, o número de casos encerrados em 2011 foi mais elevado do que os casos admitidos, o que continua a defraudar as expectativas mais otimistas. De facto, a impunidade dos crimes de guerra, sublinhada nos últimos relatórios da Amnistia Internacional, continua a apresentar-se como um problema no domínio dos direitos humanos⁵⁵. Este descontentamento da Amnistia Internacional não é recente. Depois do fraco trabalho da UNMIK nesta matéria, esta organização não governamental continua a insistir na necessidade de a EULEX atribuir prioridade à investigação de crimes de guerra no Kosovo⁵⁶.

A implementação eficaz de um quadro legal para a luta contra as várias formas de crime organizado continua a constituir um enorme desafio para a segurança interna e externa, particularmente nas áreas da prevenção e combate ao tráfico de seres humanos, de drogas, bem como de armamento. De acordo com o Gabinete para a Informação da Criminalidade da UE, «apesar de já ter sido estabelecido um importante enquadramento legal a este nível no Kosovo, é ainda necessário atingir resultados significativos nesta área»⁵⁷. Sendo o crime organizado uma grande preocupação para a UE, a Comissão Europeia

lançou em maio de 2012 uma iniciativa ao nível político chamada «Diálogo Estruturado sobre o Estado de Direito», visando criar assim um fórum de alto nível para avaliar de forma regular o progresso do Kosovo em três áreas: justiça, combate ao crime organizado e corrupção, ajudando as autoridades kosovares a combater os problemas nestas áreas numa fase preliminar no processo de alargamento⁵⁸.

DESAFIOS À SEGURANÇA – CRIME ORGANIZADO E CORRUPÇÃO

O desejo de independência e do subsequente reconhecimento internacional dominou a agenda das autoridades kosovares. Mas o Kosovo está sujeito a desafios mais significativos, nomeadamente (o combate) à pobreza e o crime. O seu PIB *per capita* é apenas de 2383 euros, o mais baixo da Europa. A situação no Kosovo continua crítica e extremamente instável no que respeita a todos os aspetos da sociedade, apesar do enorme investimento de recursos por parte da comunidade internacional desde 1999. Isto aplica-se tanto à situação económica e social como ao Estado de direito. As deficiências dos sistemas policial e judicial relativamente à corrupção extremamente vincada na sociedade e nas suas estruturas, assim como na estabilização das relações entre os albaneses e os sérvios ou outras minorias que habitam no Kosovo, têm contribuído para a insegurança interna e constituem uma possível fonte de ameaça internacional.

Se é verdade que tem sido possível estabelecer um funcionamento regular das instituições políticas e garantir eleições sem grandes sobressaltos, não é menos verdade que o desenvolvimento de uma cultura política democrática tem sido difícil de estabelecer. As estratégias da UNMIK⁵⁹, da OSCE e da UE para suportar a construção da democracia no Kosovo têm sido apenas moderadamente bem-sucedidas. Este sucesso parcial deve-se, por um lado, ao papel da comunidade internacional como representantes de uma estrutura de protetorado, o qual limitou, decisivamente, o alcance e autonomia dos atores políticos kosovares. Por outro lado, à prioridade dada pelas autoridades políticas do Kosovo à questão do reconhecimento do Estado na comunidade internacional, facto que tem atrasado as reformas em áreas cruciais como a economia e a sociedade, a educação, o sistema de saúde e a administração.

O reconhecimento da independência do Kosovo e da sua afirmação como Estado soberano, mesmo que no presente momento represente apenas uma «soberania limitada», tornou-se uma fixação por parte da elite política e representa para a população a esperança de um futuro melhor, com progressos rápidos na situação económica e com soluções para os problemas sociais mais prementes. Como resultado destas expectativas, as autoridades do Kosovo sentem-se agora encurraladas. O progresso rápido tão ambicionado, especialmente no domínio económico e social, não tem sido possível, já que os problemas do Kosovo são de ordem estrutural e resultado de circunstâncias históricas e sociais muito desfavoráveis.

O colapso do Estado de direito em 1990 criou um vácuo que foi explorado pelas redes de crime organizado no Kosovo. Ao mesmo tempo, o clientelismo prevalente em toda

a sociedade kosovar e o recurso tradicional a um direito consuetudinário baseado em clãs têm dificultado a aplicação da lei e o funcionamento dos tribunais, dois vetores essenciais do Estado de direito.

Fortalecer o Estado de direito é geralmente considerado um pré-requisito para o desenvolvimento económico e a segurança de um Estado. Neste sentido, a ausência do Estado de direito no Kosovo constitui não só uma séria ameaça à estabilidade e segurança nacional como também europeia, dada a natureza internacional do crime organizado. De acordo com as estimativas da Direção do Crime Organizado, o volume diário de atividades de crime organizado no Kosovo equivale a 1,5 milhões de euros, o correspondente a um volume anual de 550 milhões de euros.

Isto representa cerca de um quarto do produto social bruto do Kosovo⁶⁰. Aparentemente, o crime organizado é a única área rentável da economia, verificando-se uma cooperação entre albaneses e sérvios.

As organizações criminais nos Balcãs – em particular as albanesas, as kosovares, as sérvias e as macedónias, juntamente com os gangues turcos – controlam o tráfico de heroína na Europa. Os Balcãs são a principal rota de heroína do Afeganistão e, com

tendência a aumentar, por parte dos países da Ásia Central. Cerca de 90 por cento da heroína com destino ao Centro, Oeste e Norte da Europa passa através dos Balcãs. De acordo com as autoridades policiais europeias, os gangues do Kosovo desempenham um importante papel na organização e controlo das rotas de tráfico, bem como nas redes de distribuição regionais e internacionais na área circundante, como, por exemplo, Suíça, Itália e Grécia⁶¹. Além disso, o Kosovo continua a ser a fonte, o ponto de trânsito e destino do tráfico de seres humanos⁶².

A ligação das estruturas do crime organizado à classe política kosovar constitui ainda um grande obstáculo ao futuro desenvolvimento do Kosovo. Dusan Reljić refere-se a esta ligação como o «nexo entre a política e o crime transfronteiriço», designando o fenómeno como «individualidades com multifunções» que perseguem, simultaneamente, interesses políticos, económicos e criminais⁶³.

Com apenas um projeto especificamente dedicado ao trabalho anticorrupção, é visível a ausência de compromisso por parte da elite política a este problema. O projeto apoia a Agência Anticorrupção do Kosovo, a polícia, e o Ministério da Justiça, no desenvolvimento de políticas e no enquadramento legal anticorrupção, bem como na promoção da consciencialização pública.

A lei contra a corrupção foi adotada em 2004 e a Agência Anticorrupção do Kosovo foi criada em julho de 2006. A Estratégia Anticorrupção 2004-2007 e a posteriormente

FORTALECER O ESTADO DE DIREITO
É GERALMENTE CONSIDERADO UM
PRÉ-REQUISITO PARA O DESENVOLVIMENTO
ECONÓMICO E A SEGURANÇA DE UM ESTADO.
NESTE SENTIDO, A AUSÊNCIA DO ESTADO
DE DIREITO NO KOSOVO CONSTITUI NÃO SÓ
UMA SÉRIA AMEAÇA À ESTABILIDADE
E SEGURANÇA NACIONAL COMO TAMBÉM
EUROPEIA, DADA A NATUREZA
INTERNACIONAL DO CRIME ORGANIZADO.

adotada em 2009 com um Plano de Ação Contra a Corrupção para 2009-2011, faziam adivinhar não só um fortalecimento institucional como também um reforço da legislação na prevenção e combate à corrupção. No entanto, as expectativas foram significativamente defraudadas. A corrupção ao mais alto nível continua presente em diversas áreas e a apresentar-se como uma enorme preocupação para a comunidade internacional⁶⁴.

A ação da EULEX tem sido insuficiente, sobretudo no julgamento de casos graves de criminalidade organizada e de corrupção no Kosovo⁶⁵. De acordo com uma organização não governamental sediada no Kosovo, Group for Legal and Political Studies, 202 veredictos foram emitidos para casos de crimes graves até meados de outubro de 2011, dos quais apenas 14 estavam relacionados com o crime organizado e 30 com os casos graves de corrupção⁶⁶. Até abril de 2012, os juizes ao serviço da EULEX tinham proferido sentenças em mais de duas centenas de casos de crimes graves e 46 relativamente a casos de crime organizado e de corrupção⁶⁷.

Esta dificuldade da EULEX em combater o crime organizado e a corrupção deve-se, entre outras razões, à dificuldade em chamar (e proteger) testemunhas que poderiam depor em casos de elevado perfil de crime e corrupção, à interferência política e à má gestão dos processos. Em alguns casos, tem sido a elite política de Pristina a impedir a evolução dos processos, dado envolverem um conjunto de pessoas que pertencem, ou têm fortes ligações, aos principais partidos políticos e à economia kosovar⁶⁸.

CONCLUSÃO

O princípio metodológico que procurámos seguir neste artigo proporciona-nos uma imagem mais rigorosa dos desafios que confrontam atualmente a missão da EULEX no Kosovo. A abordagem dos estudos de governança e globalização permite-nos salientar as dificuldades desta missão precisamente na medida em que revela as interdependências e ligações entre vários níveis de ação e vários tipos de atores, permitindo-nos ultrapassar as limitações do paradigma de governança hierárquica, protagonizada quer pelo Estado, quer pela UE.

Em boa verdade, as dificuldades subjacentes à criação de um Estado de direito, nomeadamente ao desenvolvimento dos diferentes domínios de segurança, têm levado à necessidade de participação de vários atores. No estudo de caso em análise, observa-se que a UE e os diferentes atores locais têm trabalhado conjuntamente na realização de objetivos, quer numa relação assimétrica de poder por parte da UE, quer através de uma constelação de redes desenvolvidas no terreno.

Embora a EULEX seja, até ao momento, a missão de maior envergadura levada a cabo pela UE no âmbito da PCSD, a sua eficácia no fortalecimento do Estado de direito é reduzida devido a diferentes constrangimentos, evidenciando concomitantemente debilidades no processo de governança externa. No caso do Kosovo, podemos apontar as seguintes características endógenas que relevam para a ação

da EULEX: interferência política, ineficiência, falta de transparência e ambiguidade relativamente à sua personalidade jurídica, e ao seu reconhecimento tanto a nível interno, como internacional. A que acrescem características exógenas como a falta de vontade política dos estados-membros da UE em fornecer pessoal suficiente para as necessidades da EULEX.

A missão tem sido também prejudicada pela falta de coerência entre as diferentes instituições europeias e pela fraca ligação aos incentivos utilizados pela Comissão. Em boa verdade, o Serviço Europeu de Ação Externa, introduzido pelo Tratado de Lisboa com o objetivo de garantir uma maior coesão da política externa e de segurança da UE, tem revelado algumas fragilidades na promoção do Estado de direito no Kosovo.

O que pode ser questionado é a alocação e distribuição de recursos entre as inúmeras tarefas da EULEX. Existe uma esmagadora maioria de recursos humanos e financeiros destinados à segurança interna, especificamente à componente policial, mas não há uma estratégia eficaz, especialmente na componente judicial, na qual se verificou um número bastante reduzido de casos encerrados. Esta gestão de recursos deficiente é também visível junto das autoridades do Kosovo, as quais continuam com uma alocação pobre de recursos humanos e de insuficiente infraestrutura judicial na aplicação da justiça. Com esta análise é possível concluir que há uma necessidade premente na realocação de recursos humanos, em especial, de funcionários locais no setor da justiça, como juízes, procuradores e investigadores policiais.

Enquanto que o orçamento da EULEX parece ser suficientemente elevado para cumprir as expectativas iniciais do seu mandato, o orçamento do Kosovo é considerado claramente insuficiente para fazer face às suas necessidades de segurança.

Nos últimos anos podemos observar melhorias substanciais no Kosovo, em particular depois da chegada da missão da EULEX, com o fortalecimento da KP e do sistema judicial do Kosovo. Contudo, persistem ainda graves problemas internos como a corrupção e a criminalidade organizada, que são transversais a toda a sociedade kosovar e com ramificações ao mais alto nível.

Estes problemas ajudam a explicar o défice entre o orçamento elevado da UE na missão da EULEX e os resultados reduzidos obtidos até ao momento. A reforma da polícia e da justiça no Kosovo apresenta-se como um vetor fundamental na prossecução da segurança do território e, conseqüentemente, de toda a Europa. Sem um sistema policial e judicial funcional e responsável, não haverá segurança, nem tão-pouco um desenvolvimento sustentável no Kosovo.

O contexto local onde a EULEX se situa emite pouca esperança de que a missão internacional realize com sucesso o mandato para o qual está investida. O combate contra o crime organizado e a corrupção numa sociedade com inúmeras fragilidades tem de partir das autoridades internas e não de forças externas. É portanto da maior importância que as instituições kosovares assumam a responsabilidade de promover elas

próprias o Estado de direito no território, quebrando a forte dependência do Kosovo em relação à UE e à comunidade internacional.

Por sua vez, as instituições do setor da justiça não devem trabalhar num vácuo. Devem criar mecanismos de responsabilização, promovendo desta forma a confiança dos cidadãos nas instituições nacionais. Quando estas forem capazes de garantir a sua própria segurança, o país será capaz de ultrapassar o problema do seu reconhecimento *de jure* e ter uma autonomia *de facto*, começando a trilhar o caminho para uma possível adesão à UE. **RJ**

Data de receção: 30 de agosto de 2013

Data de aprovação: 14 de novembro de 2013

NOTAS

1 Cf. CAPOASSO, J., e MADEIRA, M. – *Globalization, Institutions and Governance*. Londres: Sage Publications, 2012.

2 Cf. HURWITZ, Agnès, e STUDDARD, Kaysie – *Rule of Law Programs in Peace Operations*. Report policy paper. Nova York: International Peace Academy, 2005, p. 2.

3 LAVENEX, Schimmelfennig – «EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 16, N.º 6, 2009, pp. 791-812.

4 SCHMELFENNIG, Wagner – «Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 11, N.º 4, 2004, p. 658.

5 Para uma revisão sobre o aumento das missões de Estado de direito nos últimos anos ver: BELTON, Rachel – *Competing Definitions of the Rule of Law: Implications for Practitioners*, Rule of Law Series, Carnegie Endowment for International Peace, Democracy and the Rule of Law Project, N.º 55, 2005; e CAROTHERS, Thomas – *Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge*. Rule of Law Series, Carnegie Endowment for International Peace, Democracy and the Rule of Law Project, N.º 34, 2003.

6 «Rule of law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies», Relatório do Secretário-Geral (S/2004/616 de 3 August 2004), UN Security Council, parágrafo 6.

7 *Advancing the Rule of Law Agenda at the 67th General Assembly*. 2012. Interna-

tional Peace Institute [Consultado em: 20 de julho de 2013]. Disponível em: http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_epub_advancing_the_rule_of_law.pdf

8 *Ibidem*, p. 4.

9 *Strengthening the Rule of Law in Conflict and Post-Conflict Situations. A Global UNDP Programme for Justice and Security 2008-2011*. Nova York: United Nations Development Programme, 2011.

10 *Ibidem*.

11 BALL, Nicole *et al.* – «Security and justice sector reform programming in Africa». *Evaluation Working Paper 23*. Londres: UK DFID, 2007.

12 NASU, Hitoshi – *The Expanded Conception of Security and International Law: Challenges to the UN Collective Security System*. Amsterdam Law Forum. [Consultado em: 10 de julho de 2013]. Disponível em: <http://ojs.uvu.vu.nl/alf/article/viewFile/225/417>, p. 1.

13 «The Global Conflict Prevention Pool. A joint UK Government approach to reducing conflict», Department for International Development (DFID). [Consultado em: 6 de julho de 2013]. Disponível em: <http://www.cic.nyu.edu/peacekeeping/conflict/docs/global-conflict-prevention-pool.pdf>

14 Cinco estados-membros da UE ainda não reconheceram a independência do Kosovo: Chipre, Espanha, Grécia, Roménia e Eslováquia.

15 Kosovo Agency of Statistics, DGP, 2010.

16 Declaração do presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso após o encontro com o primeiro-ministro do Kosovo, Hashim Thaci, em Pristina, a 20 de maio de 2011.

17 *Thematic Evaluation of Rule of Law, Judicial Reform and Fight against Corruption and Organised Crime in the Western Balkans*. Ref. Ares (2013)224641 – 20 de fevereiro de 2013. Bruxelas: Comissão Europeia, 2013, p. 9.

18 Entrevista a um alto funcionário da Comissão Europeia em Bruxelas.

19 *Council Joint Action 2006/304/CSFP de 10 abril 2006*. Jornal Oficial da União Europeia.

20 International Civilian Office – Kosovo. [Consultado em: 12 de julho de 2013]. Disponível em: <http://www.ico-kos.org/index.php?id=8>

21 DŽIHID, Vedran, e KRAMER, Helmut – «Kosovo after independence. Is the EU's EULEX mission delivering on its promises?». In *International Policy Analysis*. Friedrich Ebert Stiftung, julho de 2009, p. 15.

22 *Javier Solana EU High Representative for the CFSP, announces the start of EULEX Kosovo*. Bruxelas, 5 de dezembro de 2008. [Consultado em: 12 de julho de 2013]. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/104525.pdf

23 EULEX Kosovo, 2013. [Consultado em: 12 de julho de 2013]. Disponível em: <http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/whatisEulex.php>

- 24 *Ibidem*.
- 25 A missão é gerida pelo comandante de operações civil, simultaneamente, diretor do Planejamento Civil e da Capacidade de Condução, que tem sede em Bruxelas e faz parte do EEAS. Por sua vez, este está sob o controlo político e a direção estratégica do Comité Político de Segurança do Conselho.
- 26 *European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law*. Special Report No. 18. Luxemburgo: Publicações Oficiais da União Europeia, 2012, p. 12.
- 27 O orçamento geral da UE só fornece detalhes da EULEX desde 2011. O Tribunal de Contas tem utilizado os valores apresentados no orçamento de 2011 da UE para os anos 2009, 2010 e 2011 e os valores obtidos a partir do sistema de contabilidade interna da Comissão para anos anteriores.
- 28 Os projetos IPA para o Estado de direito incluem, além de projetos na área da polícia e justiça, outros relacionados com a luta contra a corrupção, fronteiras e reforma da gestão pública financeira.
- 29 *European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law*, p. 15.
- 30 GREICEVCI, Labinot – «EU actorness in international affairs: the case of EULEX mission in Kosovo». In *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 12, N.º 3, 2011, pp. 283-303.
- 31 «A comprehensive analysis of EULEX: What next?», Policy Paper N.º 1/13, KIPRED, 2013, p. 4.
- 32 *European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law*, p. 29.
- 33 *Rock and Rule: Dancing with EULEX*. Group for Legal and Political Studies, 2013, p. 20. [Consultado em: 5 de julho de 2013]. Disponível em: <http://legalpoliticalstudies.org/download/Policy%20Note%2003%202013.pdf>
- 34 *Ibidem*, p. 20.
- 35 *European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law*, 2012.
- 36 *Ibidem*, p. 33.
- 37 ALIU, Fatmir EU Kosovo Fights Back Against Critics. *Balkan Insight*. 14 de junho de 2012. [Consultado em: 15 de junho de 2013]. Disponível em: <http://www.balkaninsight.com/en/article/eulex-fights-back-to-critics>
- 38 *European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law*, 2012, p. 39.
- 39 *Ibidem*, p. 35.
- 40 *EULEX Programme Report 2012 – Rule of Law beyond the Headlines*, p. 10 [Consultado em: 15 de junho de 2013]. Disponível em: http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/2012/EULEX_Programme_Report_2012-LowQuality.pdf
- 41 *Ibidem*, p. 11.
- 42 *Ibidem*, p. 13.
- 43 CAPUSSELA, Andrea – «Why is the EU failing in Kosovo?». In *EuropeanVoice.com*. [Consultado em: 4 de julho de 2013]. Disponível em: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/why-is-the-eu-failing-inkosovo/75764.aspx>
- 44 *Ibidem*.
- 45 «A comprehensive analysis of EULEX: What next?», p. 12.
- 46 No Kosovo existem 24 tribunais municipais e dois ramos adicionais, cinco tribunais distritais, um tribunal económico, o Supremo Tribunal e a Câmara Especial do Supremo Tribunal.
- 47 Os recursos humanos da EULEX também trabalharam num conjunto de casos recebidos da UNMIK e em novos casos, incluindo em vários painéis com procuradores e juizes kosovares.
- 48 *European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law*, p. 22.
- 49 *Independence of the Judiciary in Kosovo, Institutional and Functional Dimensions*, OSCE, 2012. [Consultado em: 4 de junho de 2013]. Disponível em: <http://www.osce.org/kosovo/87138>
- 50 *Rock and Rule: Dancing with EULEX*. Group for Legal and Political Studies, 2013.
- 51 *Ibidem*.
- 52 *Ibidem*.
- 53 *European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law*, p. 28.
- 54 Cerca de 380 vereditos já foram endereçados, destes, 306 à justiça criminal, incluindo 51 de casos de crime organizado de alto nível e corrupção. Isto significa que desde a sua projeção em 2008, os juizes da EULEX já endereçaram, em média, 78 vereditos por ano (ou cerca de 2,1 vereditos por juiz por ano), destes apenas cerca de dez vereditos eram relativos a crime organizado de alto nível e corrupção (ou 0,29 deste tipo de vereditos por juiz por ano) («A comprehensive analysis of EULEX: what next?», 2013, p. 12).
- 55 *Kosovo: Time To EULEX Prioritize War Crimes*. Londres: Amnistia Internacional, 2012. [Consultado em: 4 de junho de 2013]. Disponível em: http://www.amnesty.eu/content/assets/260412_EULEX_Report.pdf
- 56 *Ibidem*.
- 57 *European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law*, p. 18.
- 58 Ver a este respeito: *Kosovo (under UNSCR 1244/99) 2008 Progress Report*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2008.
- 59 Em junho de 1999, o UNSC adotou a resolução 1244/99 que estabeleceu a UNMIK em substituição do Governo da Sérvia. Mandatou a UNMIK para a gestão de todos os assuntos da administração civil, estabelecimento de instituições democráticas e a criação de bases para uma eventual solução para o estatuto do Kosovo. As tarefas imediatas, em conjugação com a KFOR, foram o estabelecimento da lei e ordem, pondo fim à violência e à repressão, permitindo o regresso seguro de todos os refugiados.
- 60 DŽIHIC, Vedran, e KRAMER, Helmut – *Kosovo After Independence. Is the EU's EULEX Mission Delivering on its Promises?* International Policy Analysis, 2009, p. 13. [Consultado em: 29 de julho de 2013]. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06571.pdf>
- 61 *Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2008, p. 58.
- 62 *Kosovo (under UNSCR 1244/99) 2008 Progress Report*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2008, p. 20.
- 63 RELJID, Dušan – «Die Balkan-Mafia. Organisierte Kriminal- ität und kriminialisierter Staat im Westlichen Balkan», Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, dezembro de 2007. [Consultado em: 22 de novembro de 2009]. Disponível em: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4575
- 64 *Structured Dialogue on the Rule of Law with Kosovo*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2012, p. 10. [Consultado em: 6 de junho de 2013] Disponível em: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20120530_rol_d_conclusions_30_may.pdf
- 65 *European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law*, p. 19.
- 66 *Rock and Rule: Dancing with EULEX*. Group for Legal and Political Studies, 2013.
- 67 *Ibidem*.
- 68 «A comprehensive analysis of EULEX: What next?», Policy Paper N.º 1/13, KIPRED, 2013, p. 18.