

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**INTEGRAÇÃO E SEGURANÇA NAS RELAÇÕES ENTRE A UNIÃO
EUROPEIA E OS BÁLCÃS OCIDENTAIS (2000-2014)**

Marília Bortoluzzi Severo

**Porto Alegre
2015**

Marília Bortoluzzi Severo

**INTEGRAÇÃO E SEGURANÇA NAS RELAÇÕES ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E
OS BÁLCÃS OCIDENTAIS (2000-2014):**

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração: Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

**Porto Alegre
2015**

CIP - Catalogação na Publicação

Bortoluzzi Severo, Marília
Integração e Segurança nas Relações entre a União
Europeia e os Bálcãs Ocidentais (2000-2014) / Marília
Bortoluzzi Severo. -- 2015.
497 f.

Orientador: Carlos Schmidt Arturi.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Ciência Política. 2. Estudos Europeus. 3.
Política Internacional. 4. União Europeia. 5. Bálcãs
Ocidentais. I. Arturi, Carlos Schmidt, orient. II.
Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

INTEGRAÇÃO E SEGURANÇA NAS RELAÇÕES ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E OS BÁLCÃS OCIDENTAIS (2000-2014)

Tese de Doutorado aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de doutora em Ciência Política pela banca examinadora composta pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi – UFRGS/ Ciência Política

Prof. Dr. Fabiano Mielniczuk – ESPM/ Relações Internacionais

Prof^a. Dr^a. Vanessa Marx – UFRGS/ PPG Sociologia

Prof. Dr. André Reis da Silva – UFRGS/ PPG Ciência Política e PPGEEI

Em Porto Alegre, RS, 10 de abril de 2015

**A todos que levam os Balcãs Ocidentais no coração
e acreditam no desenvolvimento destes Estados.**

AGRADECIMENTOS

Eu não saberia começar esta seção de agradecimentos sem citar algo que escuto desde criança: a marcha dos seres espirituais é progressiva, nunca retrógrada, portanto, todo esforço na direção do bem ao próximo é sempre válido. Fazer o bem, sem olhar a quem; esse é o lema que aprendi no ambiente familiar.

Em meu caminho, encontrei pessoas que, praticando o bem, ajudaram-me mesmo sem saber disso. Ao meu professor e orientador, Carlos Arturi, a quem admiro desde o período anterior à entrada no Mestrado em Ciência Política, dedico o primeiro agradecimento. Não apenas pelo exemplo de ser humano bondoso e compreensível, mas por ser um dos profissionais mais dedicados e humildes que já conheci. Prof. Arturi, se eu conseguir ser um décimo do professor que você é, na minha jornada profissional, estarei realizada.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento de minha pesquisa de doutorado e de meu estágio no exterior. Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pelo apoio educacional, científico e financeiro, no tratamento de questões administrativas ou na assistência à participação em eventos científicos nacionais e internacionais, com referência especial aos Coordenadores e Secretários do PPGPOL. Tenho orgulho de ter feito parte de um Programa tão honesto e qualificado.

Às instituições que me acolheram durante a estadia em Paris, França, dirijo um agradecimento especial. O *Centre d'études européennes* (CEE), do *Institut d'études politiques de Paris/IEP Paris – Sciences Po*, proporcionou-me valorosas oportunidades de troca de conhecimentos com especialistas sobre a União Europeia (UE) e os Bálcãs Ocidentais, através dos seminários promovidos (às vezes, em conjunto com o *Centre d'études et de recherches internationales – CERI*). Destaco, aqui, a assistência de Silvia Duerich-Morandi, por ter me acolhido tão bem, e o apoio do Prof. Dr. Zaki Laïdi na condução da pesquisa. A *Bibliothèque de l'École Doctorale* tornou-se a minha segunda casa.

Já o *Centre d'Études Turques, Ottomanes, Balkaniques et Centrasiatiques* (CETOBaC), da *École des hautes études en sciences sociales* (EHESS), foi a peça fundamental para o desenvolvimento da pesquisa e para a minha adaptação à vida em Paris. Através da Diretora do Centre, Nathalie Clayer, que também foi minha *directrice de recherche*, pude compreender o que significa ser uma pesquisadora de ciências sociais em Paris. A ela devo algumas das melhores memórias sobre a atuação de uma orientadora de pesquisa. *Chère Nathalie, merci de votre constante tendresse pour moi.*

O período de estudos na França permitiu o contato com pesquisadores que, ainda que não envolvidos com o tema de minha pesquisa, forneceram sugestões importantes ou, simplesmente, uma palavra amiga. Entre eles, devo citar Jan Zielonka, Vivien Schmidt, James Ker-Lindsay, Jelisaveta Blagojevic, André Brigot, Laure Neumayer, Elsa Tulmets, Fabio Giomi e Bernard Lory. Ademais, destaco um *merci* especial aos professores Jacques Rupnik e Jolyon Howorth. Rupnik, cujo trabalho eu já admirava, foi o meu orientador extraoficial sobre política contemporânea dos Bálcãs Ocidentais e seus conselhos foram essenciais para a formatação do modelo de pesquisa. Jolyon, que havia moderado uma apresentação de trabalho que fiz na Fundação Getúlio Vargas (FGV-Rio) em 2012, voltou a me encontrar em Paris e ofereceu orientações valiosas sobre questões de segurança e defesa da UE.

O apoio e o aconselhamento dos professores brasileiros também foram imprescindíveis para a realização deste trabalho. Durante os anos de PPGPOL, contei com a amizade e os ensinamentos de Marco Cepik, André Reis, Gustavo Grohmann, André Marengo e Izabel Noll; a eles, todo o meu carinho e gratidão. Além destes, outros profissionais se fizeram presentes na minha caminhada e deixaram marcas extremamente positivas; agradeço, em especial, Silvia Ferabolli (nossa eterna “professorinha”) e Rosinha Carrion (que me acolheu com carinho na Escola de Administração/EA da UFRGS).

Agradeço, ademais, às pessoas que se dispuseram a serem entrevistadas para esta pesquisa: Freek Janmaat, Jesenka Hadžajlija, Jovan Andonovski, Martin Mayer, Miloš Samardžić, Richard Wood e Robert Liddell.

Ainda na esfera profissional, não posso deixar de mencionar o carinho, a compreensão e o apoio que me foram proporcionados pelos colegas da Assessoria de Cooperação Internacional (ACI) do Departamento de DST, HIV/Aids e Hepatites Virais (DDAHV) do Ministério da Saúde. Ao Diretor, Fabio Mesquita, agradeço pelo apoio ao processo de afastamento para a realização do estágio na França e pela gentil acolhida no momento do meu retorno. Aos gerentes da ACI, Tatianna Meireles Alencar e Renato Chuster, agradeço por terem sido tão compreensíveis e atenciosos comigo, especialmente nos momentos finais de elaboração deste estudo. Aos colegas da ACI, obrigada pelo apoio e compreensão; principalmente, a Stephanie Sabarense, que se tornou uma amiga para a vida toda.

Falando em amigos do coração... A minha família em Brasília merece um agradecimento especial. Maria Carolina Alcina de Lima Fachini e Fabrício Fachini me acolheram em sua casa e em suas vidas como uma irmã. De fato, somos irmãos de coração. Não tenho palavras para expressar o quanto vocês são importantes para mim. Através do convívio com a Carol, em especial, tornei-me mais madura, serena e consciente.

Para Shalimar Gallon e Betina Bitencourt, amigas queridas de Santa Maria e da EA, preciso agradecer não somente pela parceria profissional, mas pela amizade, disposição e carinho. Enfrentamos juntas os quatro anos de doutorado (ainda que em programas diferentes), e tenho certeza que muitas coisas boas nos aguardam. Para Cintia Belloc, pela amizade, pela afinidade de pensamentos e pela acolhida sempre gentil em Porto Alegre. Para Maria Iraci da Costa, Camila Moreira Cesar e Ivanise Andrade, envio um carinhoso *merci*, por tudo o que passamos em Paris, na *Maison du Brésil* ou na *Cité Universitaire/CIUP*. Vocês três foram o melhor presente que a estadia na França poderia me dar, e fizeram toda a diferença na minha estadia francesa. Sempre levarei a amizade de vocês em meu coração.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à minha família, por tudo. Maria de Lourdes Bortoluzzi (mãe/tia/madrinha/amiga), Maria Luiza Bortoluzzi (mãe), Luiz Carlos de Ávila Severo (pai), Elvira Oliveira Bortoluzzi (avó), Elsa Trindade (madrinha) e Tiffany-Nicole, vocês são responsáveis por tudo de bom que há em mim. Não há palavras que expliquem o amor e a gratidão que sinto por vocês. Espero, um dia, poder retribuir tudo o que vocês sempre fizeram por mim.

Aos demais familiares e amigos, ficaria muito extenso citá-los; saibam, porém, que guardo cada um de vocês em meu coração.

Para Deus, agradeço a oportunidade de ter todas estas pessoas em minha vida e de poder realizar este trabalho sobre um lugar que, pelo coração, posso chamar de “lar”: os Bálcãs Ocidentais.

The present Europe is an unfinished business unless the Balkans are a part of it.

(A Europa atual é um negócio inacabado enquanto os Balcãs não fizerem parte dela).

Paddy Ashdown

The Union is on its way to becoming a neo-medieval empire with soft borders in flux, cascading socio-economic discrepancies, multiple cultural identities, and a polycentric government.

(A União está a caminho de se tornar um império neomedieval com fronteiras flexíveis em fluxo, discrepâncias socioeconômicas em cascata, múltiplas identidades culturais e um governo policêntrico).

Jan Zielonka

RESUMO

A projeção de normas e valores é um dos meios pelos quais um ator internacional consegue e mantém domínio ou influência sobre uma determinada área dentro do sistema internacional. A União Europeia (UE) segue esta lógica ao pautar sua política externa por um viés normativo, através da defesa de determinados valores nas relações exteriores. A promoção dessas normas é o que confere peso político à sua atuação no cenário internacional.

Esta pesquisa tem como objeto as relações entre a União Europeia e a região dos Balcãs Ocidentais, representada aqui pelas ex-repúblicas iugoslavas da Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia, no período 2000-2014.

O foco deste estudo é o de analisar a ampliação da UE para os Balcãs Ocidentais e sua influência na reforma do setor de segurança dos Estados balcânicos. Esta análise compreende a discussão da natureza da UE e de sua função regional e internacional; a dinâmica de integração e segurança na vizinhança europeia; e a utilização do princípio de condicionalidade e do fenômeno da europeização como expressões do poder normativo da UE.

A hipótese é de que, através do seu poder normativo, a UE exerce um poder de atração irresistível em relação aos Estados balcânicos, o que os leva a aceitar o processo de adesão, visto que não são coagidos à anuência de suas regras. Assim, o poder normativo europeu é tido menos como uma imposição de normas e padrões e mais como um poder de atração ao qual não se pode resistir – e por isso é considerado uma forma de *soft power*. Logo, o processo de admissão à UE pode ser visto como uma ferramenta expansionista: a disseminação das normas europeias torna-se o seu principal instrumento de poder enquanto sistema regional.

Como decorrência do exercício desse poder, sugere-se que o processo de adesão à UE tem impactado na reforma do setor de segurança dos países objeto de análise deste estudo. Sendo que um dos principais interesses da UE em relação aos Balcãs Ocidentais é a segurança da região, o processo de expansão interfere nas reformas securitárias pelas quais cada Estado tem passado. Afirma-se, assim, que a UE trata da sua segurança e de seus membros através de uma política de expansão condicionada e institucionalizada pela entidade.

A metodologia deste estudo parte do desenvolvimento de ferramentas teóricas para retratar o poder normativo como um mecanismo de *soft power* na relação entre a UE e os Balcãs Ocidentais. O enquadramento dos objetos de pesquisa é feito pela análise de suas trajetórias de *state-building* e de tendência à democracia. A seguir, o Processo de Estabilização e Associação é examinado, bem como o desempenho dos candidatos balcânicos ocidentais, por meio da análise de conteúdo de instrumentos de normatização da UE e de entrevistas com membros das divisões nacionais e da UE ligadas ao *enlargement*. Por fim, um modelo explicativo é montado para ser aplicado ao fenômeno de europeização das reformas securitárias no quadro do processo de adesão à UE, a fim de se examinar o efeito deste último nas *policies* do setor de segurança.

É possível perceber que a UE torna-se influente no sistema internacional muito mais pela força de suas normas do que por seu poder econômico ou militar. Este é o caso do processo de adesão, onde as regras são expostas de forma irresistível aos *players* da integração europeia: a UE se consolida como modelo regional ao trazer para sua esfera de influência os Estados que ainda não fazem parte do bloco.

Palavras-chave: União Europeia. Balcãs Ocidentais. Integração. Segurança. Bósnia-Herzegovina. Croácia. Macedônia. Sérvia.

ABSTRACT

The projection of norms and values is one of the means by which an international actor manages and maintains control or influence over a particular area within the international system. The European Union (EU) follows this logic in its foreign policy, which is guided by a normative bias through the defense of certain values in external relations. The promotion of these standards is what gives political weight to its performance on the international system.

The object of this research are the relations between the European Union and the Western Balkans, here represented by the former Yugoslav republics of Bosnia-Herzegovina, Croatia, Macedonia and Serbia, in the period 2000-2014.

The focus of this study is to analyze the EU enlargement to the Western Balkans and its role in reforming the security sector in the Balkan states. This analysis includes a discussion of the nature of the EU and its regional and international role as well as the dynamics of integration and security in the European neighborhood and the use of the principle of conditionality and the Europeanization as expressions of EU's normative power.

The hypothesis is that, through its normative power, the EU exerts a power of irresistible attraction towards the Balkan states, which leads them to accept the accession process since they are not coerced into the consent of the rules. Therefore, the EU's normative power is less an imposition of EU norms and standards and more an irresistible attraction force - and that is why it constitutes a soft power. The enlargement process, then, can be seen as an expansionist tool of its soft power policy, constituting the way by which the EU projects its regional power: the spread of European standards is the main instrument of power of the Union as a regional system.

Because of the exercise of this power, we suggest that the enlargement process affects the security system reform of the Western Balkan countries. Since one of EU's main interests in Western Balkans is the security of the region (and therefore the guarantee of its own security), the expansion process interferes in the security reforms each state has been promoting. Nonetheless, we can say the EU takes care of its safety and that of its members through a policy of expansion conditioned and institutionalized by it.

The methodology of this study is the development of theoretical tools to portray the normative power as a soft power tool in the relations between the EU and the Western Balkans. The framework of the research objects is done by analyzing their trajectories of state-building and their democratic tendency. Next, the Stabilisation and Association Process is examined as well as the performance of Western Balkan candidates, through the content analysis of normative instruments of the EU and interviews with members of the EU and national divisions linked to the enlargement process. Finally, an explanatory model is developed to be applied to the Europeanization phenomenon of the security reforms within the framework of the EU accession process, in order to examine the effect of the latter in the security sector policies.

Concluding, it is clear that the EU becomes influential in the international system much more by the force of its norms and standards than for its economic or military power. This is the case of the accession process, where the rules are exposed in an irresistible way to the players of the integration: the EU strengthens itself as a regional model by bringing to its sphere of influence those states that are not yet part of it.

Key-words: European Union. Western Balkans. Integration. Security. Bosnia and Herzegovina. Croatia. Macedônia. Serbia.

RÉSUMÉ

La projection des normes et des valeurs est un moyen par lesquels un acteur international gère et maintient un contrôle ou une influence sur un domaine particulier dans le système international. L'Union européenne (UE) suit cette logique dans sa politique étrangère, qui est guidée par une orientation normative à la défense de quelques valeurs. La promotion de ces normes donne un poids politique à sa performance sur la scène internationale.

L'objet de cette recherche est les relations entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux, ici représentée par les anciennes républiques yougoslaves de la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine et la Serbie, dans la période 2000-2014.

L'objectif de cette étude est d'analyser l'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux et de son rôle dans la réforme du secteur de sécurité dans les pays des Balkans. Cette analyse comprend des discussions sur la nature de l'UE et son rôle régional et international, la dynamique de l'intégration et de sécurité dans le voisinage européen et l'utilisation du principe de conditionnalité et du phénomène d'européanisation comme des expressions de la puissance normative de l'UE.

L'hypothèse est que, grâce à sa puissance normative, l'UE exerce un pouvoir d'attraction irrésistible vers les pays des Balkans, qui les conduisent à accepter le processus d'adhésion, même s'ils ne sont pas contraints du consentement des règles. Par conséquent, la puissance normative de l'UE est plus une force d'attraction irrésistible qu'une imposition de normes - et c'est pour ça qu'elle constitue un *soft power*. Le processus d'élargissement, alors, peut être considéré comme un outil expansionniste de sa politique de *soft power*, constituant le moyen par lequel elle projette sa puissance régionale: la propagation des normes européennes est le principal instrument de la puissance de l'UE comme un système régional.

En raison de l'exercice de ce pouvoir, nous suggérons que le processus d'élargissement affecte en quelque sorte la réforme du système de sécurité des pays des Balkans. Puisque l'un des principaux intérêts de l'UE dans les Balkans occidentaux est la sécurité de la région, le processus d'expansion interfère dans les réformes de sécurité de chaque État balkanique. Néanmoins, l'UE prend soin de sa sécurité et celle de ses membres à travers une politique d'expansion conditionné et institutionnalisé par elle.

La méthodologie de cette étude est le développement d'outils théoriques pour représenter la puissance normative comme un outil de *soft power* dans les relations entre l'UE et les Balkans occidentaux. Le cadre des objets de recherche se fait en analysant leurs trajectoires de construction de l'État et de la tendance de la démocratie. Ensuite, le processus de Stabilisation et d'association est examinée ainsi que la performance des candidats des Balkans occidentaux, à travers l'analyse du contenu des instruments normatifs de l'UE et des entretiens avec les membres des divisions nationales et de l'UE liées à l'élargissement. Enfin, un modèle explicatif est conçu pour être appliqué au phénomène d'européanisation des réformes de sécurité dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE, afin d'examiner l'effet de cette dernière dans les politiques du secteur de sécurité.

En conclusion, l'UE devient influente dans le système international par la force de ses normes. C'est le cas du processus d'adhésion, où les règles sont exposées d'une manière irrésistible pour les joueurs de la dynamique d'intégration. Alors, l'UE se renforce comme un modèle régional en portant à sa sphère d'influence les États qui ne sont pas encore parties de celui-ci.

Mots clés: Union Européenne. Balkans occidentaux. Intégration. Sécurité. Bosnie-Herzégovine. Croatie. Macédoine. Serbie.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1. Valores da União Europeia.....	58
Figura 1.2. <i>Decision-making process</i> da União Europeia.....	69
Figura 1.3. A arquitetura institucional da PESC/PCSD no Tratado de Lisboa.....	73
Figura 1.4. Modelo vertical <i>top-down</i> de europeização.....	97
Figura 1.5. Modelo horizontal de europeização.....	98
Figura 2.1. O conceito de democracia incorporada.....	112
Figura 2.2. Tendências de fragilidade estatal.....	145
Figura 3.1. Fluxo de Negociações de adesão.....	249
Figura 3.2. Estados dos Bálcãs Ocidentais e fases do processo de adesão.....	258
Figura 4.1. Abordagem analítica que associa processo de adesão, europeização e reformas do setor de segurança.....	326

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1. Tipologia de normas, conforme Laïdi (2008b).....	45
Tabela 1.2. Diferenças entre <i>hard</i> e <i>soft power</i>	49
Tabela 1.3. Principais tratados da União Europeia.....	55
Tabela 1.4. A base normativa da União Europeia.....	56
Tabela 1.5. Instituições da União Europeia.....	67
Tabela 1.6. Principais noções de Política Externa e de Segurança da União Europeia...	75
Tabela 1.7. Prioridades de política externa da União Europeia.....	85
Tabela 2.1. Classificação de democracias eleitorais nos Bálcãs Ocidentais (1989 – 2014).....	111
Tabela 2.2. Avaliação das democracias de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia.....	115
Tabela 2.3. Índice de Democracia Efetiva.....	125
Tabela 2.4. IDH e Gini de países selecionados.....	132
Tabela 2.5. Tendência do IDH de 1980 a 2013.....	133
Tabela 2.6. Instrumentos e estratégias de ações humanitárias e pacíficas.....	140
Tabela 2.7. Ações da ONU, OTAN e UE relacionadas ao conflito iugoslavo.....	141
Tabela 2.8. Matriz e Índice de Fragilidade Estatal 2013.....	148
Tabela 2.9. Dados socioeconômicos sobre a Bósnia-Herzegovina.....	150
Tabela 2.10. Alto Representante da ONU para a Bósnia-Herzegovina.....	163
Tabela 2.11. Principais partidos políticos da Bósnia-Herzegovina.....	166
Tabela 2.12. Dados socioeconômicos sobre a Croácia.....	176
Tabela 2.13. Principais partidos políticos da Croácia.....	189
Tabela 2.14. Dados socioeconômicos sobre a Macedônia.....	191
Tabela 2.15. Principais partidos políticos da Macedônia.....	192
Tabela 2.16. Dados socioeconômicos sobre a Sérvia.....	202
Tabela 2.17. Principais partidos políticos da Sérvia.....	205
Tabela 3.1. Critérios de Copenhague segundo os Relatórios de Progresso.....	236
Tabela 3.2. Fases do processo de <i>enlargement</i> da União Europeia em direção aos Estados dos Bálcãs Ocidentais.....	238
Tabela 3.3. Estrutura dos SAA.....	240

Tabela 3.4. Capítulos das Negociações de adesão.....	245
Tabela 3.5. Principais eventos do SAP.....	256
Tabela 3.6. Abordagem analítica das entrevistas.....	263
Tabela 3.7. Categorias de análise do conteúdo das entrevistas.....	264
Tabela 3.8. Áreas ou assuntos desafiadores no andamento do processo de adesão.....	279
Tabela 3.9. Comportamento das autoridades nas esferas de governo da Bósnia-Herzegovina, segundo entrevista de Richard Wood.....	302
Tabela 4.1. Distribuição dos assuntos que são objeto de securitização pela União Europeia na estrutura do processo de adesão.....	309
Tabela 4.2. Definição de sistema de segurança pela União Europeia.....	312
Tabela 4.3. Contextos de SSR.....	316
Tabela 4.4. Marco analítico para a aplicação de modelos de europeização.....	321
Tabela 4.5. Resultados possíveis do processo de europeização.....	324

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. UNIÃO EUROPEIA: PODER NORMATIVO E O PAPEL DA EUROPA NO MUNDO	30
1.1 Teorias de integração e a <i>actorness</i> da União Europeia	30
1.2 <i>Soft Power</i> e <i>Normative Power</i>	45
1.3 Análise de Política Externa e <i>Common Foreign and Security Policy</i>	64
1.4 Segurança e <i>Enlargement</i> , <i>Europeanization</i> e <i>policy transfer studies</i>	78
2. BÁLCÃS OCIDENTAIS: DA GUERRA À RECONSTRUÇÃO ESTATAL	104
2.1 Trajetórias de democracia e avaliação de tendência democrática	104
2.2 (Re)construção estatal e Estados falidos	127
2.2.1 <i>Bósnia-Herzegovina</i>	150
2.2.1.1 República Srpska	171
2.2.1.2 Federação da Bósnia-Herzegovina	174
2.2.2 <i>Croácia</i>	176
2.2.3 <i>Macedônia</i>	191
2.2.4 <i>Sérvia</i>	202
3. A ADESÃO À UNIÃO EUROPEIA COMO INCENTIVO	218
3.1 As relações entre União Europeia e Balcãs Ocidentais	218
3.2 Processo de adesão e <i>Stabilization and Association Process</i>	231
3.2.1 1ª Fase: <i>Pré-adesão</i>	238
3.2.2 2ª Fase: <i>Proposta de Adesão</i>	242
3.2.3 3ª Fase: <i>Negociações</i>	243
3.2.4 4ª Fase: <i>Adesão</i>	250
3.2.5 <i>Análise de desempenho no processo de adesão de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia</i>	251
3.3 Análise de entrevistas	261
3.3.1 <i>Processo de integração</i>	265

<i>3.3.2. Procedimentos</i>	275
<i>3.3.3. Constrangimentos (internos/externos)</i>	288
<i>3.3.4. Contexto doméstico</i>	297
4. A RESPOSTA DOS BÁLCÃS OCIDENTAIS	307
4.1 <i>Security sector reform</i> em teoria	307
4.2 A europeização das SSR no contexto do processo de expansão da UE	318
4.3 <i>Security sector reform</i> na prática	328
<i>4.3.1 Bósnia-Herzegovina</i>	337
<i>4.3.2 Croácia</i>	357
<i>4.3.3 Macedônia</i>	355
<i>4.3.4 Sérvia</i>	364
4.4 Observações finais	374
CONSIDERAÇÕES FINAIS	375
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	381
APÊNDICE 1	402
APÊNDICE 2	418
ANEXO 1 – Cronologia da União Europeia	429
ANEXO 2 – Mapas da União Europeia e dos candidatos balcânicos à adesão	430
ANEXO 3 – Quadro comparativo entre as ex-repúblicas iugoslavas	431
ANEXO 4 – Entrevista com Freek Janmaat	432
ANEXO 5 – Entrevista com Miloš Samardžić	440
ANEXO 6 – Entrevista com Robert Liddell	447
ANEXO 7 – Entrevista com Jovan Andonovski	455
ANEXO 8 – Entrevista com Richard Wood	464
ANEXO 9 – Entrevista com Jesenka Hadžajlija	473
ANEXO 10 – Entrevista com Martin Mayer	479
ANEXO 11 – Eslovênia: identidade e construção estatal	487
ANEXO 12 – Montenegro: identidade e construção estatal	493

INTRODUÇÃO

O resgate histórico da relação entre os Estados da Europa Ocidental e a região geográfica dos Bálcãs pode ser feito por meio de diferentes pontos de partida – seja iniciando pelo jogo de forças entre os Impérios Bizantino, Austro-Húngaro e Otomano no território balcânico, ou a partir do estabelecimento da República Socialista Federativa da Iugoslávia (*Socialist Federal Republic of Yugoslavia – SFRY*)¹, como resposta à dinâmica de poder no pós Segunda Guerra Mundial. No entanto, qualquer perspectiva adotada desembocará em um mesmo ponto-chave: a participação (ou a falta desta) dos Estados europeus nos conflitos que culminaram com a dissolução da Iugoslávia, no início da década de 1990.

A inércia dos países integrantes da então Comunidade Europeia (CE) - que se tornou União Europeia (UE) em 1992 – em intervir nos conflitos separatistas iugoslavos resultou, em sua maioria, da dificuldade de coordenação de uma ação conjunta que respondesse adequadamente à crise iugoslava. Este desafio teve impacto no aprofundamento da integração europeia e no estabelecimento² do segundo pilar da UE, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a qual, mais tarde, viria a ter na Política Externa de Segurança e Defesa (PESD) o seu braço mais visível de interferência nos Bálcãs. Em razão da dificuldade de consenso entre os Estados membros sobre como agir em relação à Iugoslávia, os conflitos de dissolução acabaram mostrando que somente uma resposta política coordenada – e uma Europa unida econômica e politicamente – poderia afastar a guerra do território europeu.

A dissolução iugoslava teve repercussão não apenas na relação entre a UE e os Estados balcânicos ocidentais, mas também na própria imagem da União como ator responsável pela promoção da paz e da segurança. Essa situação gerou uma discussão sobre o papel da Europa na estabilidade do sistema internacional, e colocou na pauta da agenda da UE a necessidade de uma relação com os vizinhos que garantisse a segurança no território europeu. Nesse viés, para a compreensão desta relação, é preciso delimitar geograficamente ao que se refere o termo “Bálcãs”.

De origem turca, “Bálcãs” significa “montanha”, e abrange a maior península europeia, sendo delimitada pelos mares Adriático, Íonio, Egeu e Negro, a oeste, sul, e leste,

¹ No Apêndice deste estudo, consta uma análise do processo de construção estatal da SFRY, com o fim de permitir o enquadramento dos países objetos de pesquisa em questões conjunturais que lhes são comuns, bem como um breve exame das origens mais remotas de *state-building* que envolvem a construção nacional do povo bósnio, croata, macedônio e sérvio.

² É preciso lembrar, como aponta Ferreira-Pereira (2008), que a PESC é fruto de um longo processo de construção de uma comunidade europeia de segurança, sendo o ponto de partida disso a discussão sobre a Cooperação Política Europeia, no início da década de 1950.

respectivamente. Quanto aos limites ao norte, não há acordo na literatura especializada sobre sua abrangência; no entanto, considerando-se a extensão das montanhas dos Cárpatos (que atravessam a Romênia e a Eslováquia), é possível traçar uma linha imaginária tendo-as como limite. Desse modo, pode-se dizer que a região balcânica compreende, contemporaneamente, os seguintes países: Eslováquia, Romênia, Hungria, Bulgária, Grécia, Macedônia³, Albânia, Sérvia, Bósnia-Herzegovina (BiH), Croácia, Montenegro, Eslovênia, além do sudeste da Áustria e a península norte da Turquia.

Não obstante, para fins de pesquisa, interessa saber os limites da expressão “Balcãs Ocidentais”⁴. A região dos Balcãs Ocidentais corresponde à parte noroeste do território balcânico, área de diversidade cultural, histórica e linguística⁵ onde se desenvolveram os Estado da Iugoslávia e da Albânia. Nesta área, encontram-se, hoje, os países da BiH, Croácia, Eslovênia, Macedônia, Montenegro e Sérvia. Na utilização mais comum da expressão, soma-

³ Apesar da discussão a respeito da nomenclatura do Estado Macedônio, opta-se por citar a República Federativa Iugoslava da Macedônia como, apenas, Macedônia. Não confundir com a região grega pela qual a Grécia reivindica a nomenclatura “Macedônia”.

⁴ Em sentido contrário à delimitação geográfica do termo, Veljanoska, Andonov e Shibakovski (2014) argumentam que o termo Balcãs Ocidentais não é um conceito político ou geográfico, mas sim um eufemismo do grupo de líderes políticos da região da Península Balcânica; assim, tal termo seria uma guetização política, econômica e securitária deste grupo de Estados promovida por outros Estados com poder de influência na região. Em outro viés, Delevic (2007) destaca que, embora a geografia possa sugerir que essa região possui coerência entre si, a história sugere o contrário. Por isso, convém ressaltar que a referência aos Estados balcânicos como um grupo ou conjunto não pode desconsiderar que cada um desses países possui um contexto doméstico passado e atual peculiar.

⁵ As línguas eslavas do sul derivam, essencialmente, do idioma eslavônico, ou proto-eslavo eclesiástico, que constituiu a língua vernácula da Igreja Ortodoxa durante a Idade Média. Pode-se dizer que o eslavônico está para os ortodoxos como o latim está para os católicos. E, assim como o latim sofreu diversas modificações por influências externas, originando as línguas latinas (português, espanhol, italiano, francês, etc.), o eslavônico acabou sendo dividido em três grandes ramos: as línguas eslavas orientais (russo, bielorusso e ucraniano), as eslavas ocidentais (polonês, tcheco e eslovaco) e as eslavas do sul (servo-croata, esloveno, macedônio e búlgaro). Cada um desses ramos, por seu turno, sofreu a influência dos povos e impérios que foram conquistando e habitando determinados territórios; em especial, turcos otomanos, húngaros e germânicos. A fusão desses idiomas com as línguas eslavas foram distanciando-as cada vez mais umas das outras. O sérvio foi influenciado pelas línguas árabes, devido à dominação otomana, e pelo grego, por causa da Igreja Ortodoxa. Já o croata modificou-se pelo contato com os idiomas germânicos e húngaros (pela dominação do Império Austro-Húngaro) e com a língua romana (em razão da Igreja Católica). Durante o século XIX, diversos movimentos nacionalistas românticos surgiram na Europa; nesse contexto, um movimento linguístico e cultural pan-eslavista emergiu com o intuito de reaproximação cultural dos eslavos do sul. Foi então que, na metade dos anos 1800, a padronização linguística dos dialetos que eram falados na região fundamentou a criação de um idioma comum, o servo-croata. Esse movimento foi encabeçado pelos intelectuais Ljudevit Gaj (croata) e Vuk Karadzic (sérvio). Desse modo, no período das Guerras Mundiais e da existência da Iugoslávia, o servo-croata foi o principal idioma dos Balcãs Ocidentais. Na Iugoslávia, além do servo-croata, também eram idiomas oficiais o esloveno (língua eslava de influência germânica) e o macedônio (eslavo de influência grega e búlgara). Com a desintegração do país, os idiomas tornaram-se instrumentos políticos a favor da independência, do nacionalismo e da individualidade de cada república. Logo, o servo-croata foi desmembrado em dois idiomas “distintos” (porém, absolutamente semelhantes): o sérvio e o croata. Ainda, os montenegrinos passaram a reivindicar a existência de um idioma montenegrino, e a população iugoslava da Bósnia convertida ao islamismo pleiteou o reconhecimento de sua etnia e de um idioma bósnio. Portanto, atualmente, nos Balcãs Ocidentais, os principais idiomas são o sérvio, o croata, o esloveno, o macedônio, o bósnio, o montenegrino e o albanês (este, o único representante contemporâneo do ramo ilírico).

se a Albânia ao antigo território iugoslavo, e se subtrai a Eslovênia⁶. Entretanto, neste estudo, o termo “Balcãs Ocidentais”, ou simplesmente “Balcãs”, é utilizado em referência⁷ aos seguintes países: Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia (que não inclui Kosovo⁸). Estes Estados, juntamente com a União Europeia (e a relação entre eles), constituem o objeto da presente pesquisa.

O tema deste estudo, então, compreende as relações entre a União Europeia e os Balcãs Ocidentais, representados aqui pelas ex-repúblicas iugoslavas da Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia, no período 2000-2014. O foco é analisar a ampliação da UE para os Balcãs e seu papel na reforma do setor de segurança dos Estados balcânicos ocidentais. Esta análise envolve a discussão sobre a natureza da UE e de sua função regional e internacional; a dinâmica de integração e segurança na vizinhança europeia; e a utilização do princípio de condicionalidade e do fenômeno da europeização como expressões do poder normativo da UE. Assim, a pergunta que encerra o **problema de pesquisa** é a seguinte: Como a União Europeia se comporta na relação com os Estados dos Balcãs Ocidentais em termos de segurança?

O problema proposto gera outras questões secundárias, como, por exemplo: o que significa “estabilizar” os Balcãs Ocidentais? A UE está realmente preocupada com a consolidação da democracia nos Balcãs, ou apenas com a segurança de suas fronteiras? Seria a União, como instituição, mais eficiente para interferir nestes países do que os seus Estados membros, individualmente? O que há nas entrelinhas da abordagem utilizada pela UE para os Balcãs? Em vista disso, parte-se da premissa de que o processo de associação à UE é uma ferramenta expansionista de sua política de *soft power* para tentar responder a estas perguntas

⁶ Sobre a Eslovênia, Barany (2003) faz a seguinte ressalva: "(...) eu gostaria de apontar um equívoco comum, segundo o qual a Eslovênia contemporânea seria uma parte dos Balcãs. A Eslovênia 'tornou-se' um Estado balcânico após a Primeira Guerra Mundial devido apenas à sua incorporação ao que viria a ser a Iugoslávia. Uma vez obtida a sua independência, em 1991, a Eslovênia deve, mais uma vez, ser categorizada como um Estado da Europa Central do Leste (ou apenas Europa Central). Para além da sua posição geográfica inequívoca, o país foi governado por quase oitocentos anos pelos Habsburgos austríacos, antes de 1918 e, em termos de sua orientação econômica e cultural, a Eslovênia pode bem ser considerada o mais 'ocidental' dos Estados do Leste Europeu" (BARANY, 2003: 89). Por consequência, a Eslovênia não faz parte do objeto desta pesquisa.

⁷ Assim como proposto na nota de rodapé de número 4, a referência genérica ao termo “Balcãs” ou “Balcãs Ocidentais” não exclui a contextualização e a individualidade de cada país balcânico. Faz-se essa referência apenas por propósitos gramaticais. Principalmente, porque "descrever uma área ou território não significa apenas localizá-lo ou definir o seu ambiente; é sempre uma questão de categorização e narração, em breve ação política discursiva" (TAMMINEN, 2004: 403).

⁸ Embora Kosovo não possua reconhecimento como Estado independente por toda a comunidade internacional - há divergências sobre seu reconhecimento por parte de Estados membros da União Europeia - ele já consta como Candidato Potencial à adesão, sob a égide da Resolução 1244 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Dessa forma, Kosovo é considerado um Estado “de fato”, e é tratado da mesma maneira no decorrer deste estudo.

e elaborar a **hipótese primária** deste trabalho: através do seu poder normativo, a UE exerce uma força de atração irresistível sobre os Estados Candidatos à adesão, de modo que eles aceitam as regras do processo e cooperam com a política de expansão devido ao poder normativo da UE.

Por conseguinte, a resposta ao problema de pesquisa deste estudo cria uma **hipótese secundária**. Como decorrência do exercício do poder normativo, é possível sugerir que o processo de adesão à UE tem impactado, de algum modo, na reforma do setor de segurança (*security sector reform – SSR*) dos países objeto de análise deste estudo. Sendo que um dos principais interesses da UE em relação aos Balcãs Ocidentais é a segurança da região (e, assim, a sua própria segurança), o processo de expansão interfere nas reformas securitárias que cada Estado tem operado, mesmo que exista a ingerência da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no domínio de defesa.

Este estudo trabalha, portanto, com uma hipótese principal (o poder normativo expressado no processo de *enlargement* é um resultado do comportamento de *soft power* da política externa da UE para os Balcãs Ocidentais) e uma hipótese secundária (o processo de *enlargement* afeta/afetou a reforma dos setores de segurança de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia) para responder ao problema de pesquisa: a União Europeia se comporta como um *soft power* em relação aos Balcãs Ocidentais, sendo que tal atuação possui uma natureza estratégica, devido ao poder normativo que a UE exerce sobre os Estados balcânicos.

O pressuposto adotado é de que esse poder normativo é menos uma imposição de normas e padrões e mais um poder de atração ao qual não se pode resistir e, portanto, é considerado uma forma de *soft power*. Através do princípio da condicionalidade, o processo de admissão à UE pode ser visto como uma ferramenta de *soft power* de sua política externa, sendo o meio pelo qual a UE projeta seu poder normativo regional. Sobretudo, a disseminação das normas europeias torna-se o principal instrumento de poder da União como um sistema regional, na perspectiva normativa, e como um complexo regional de segurança, na perspectiva securitária.

Além da condicionalidade, a UE expressa o seu poder normativo dentro do processo de adesão pela europeização das propostas de reforma do setor securitário dos países balcânicos. Com efeito, o fenômeno europeizante exterioriza de forma clara o poder normativo europeu, já que ele configura um processo de construção, difusão e institucionalização de normas, valores e procedimentos, os quais são deliberados pela UE e inseridos na lógica das políticas nacionais. Logo, a ideia é expor que, no exercício de seu poder normativo, a UE se comporta como um *soft power*, de modo a cooptar os Estados

balcânicos ocidentais à utilização de normas, valores e práticas de âmbito securitário definidas pela União, no quadro do processo de adesão.

Por este raciocínio, é viável afirmar que a UE torna-se influente no sistema internacional muito mais pela força de suas normas do que por seu poder econômico ou militar. Este é o caso do processo de adesão de países candidatos a membros do bloco, onde as regras são expostas de forma irresistível aos *players* da integração: a União Europeia se consolida como potência e modelo regional ao trazer para sua esfera de influência os Estados que ainda não fazem parte do bloco.

Embora se saiba que cada Estado membro em particular tenha seus próprios interesses e diretrizes políticas, esta pesquisa busca tratar especificamente das políticas da UE como instituição comunitária e, portanto, das normas produzidas em âmbito comunitário. Isso não significa que os objetivos específicos de cada Estado membro não são considerados, mas sim que eles são analisados no contexto das escolhas políticas das instituições da UE (por exemplo, Comissão Europeia ou Conselho da União Europeia), que são as principais fontes das normas comunitárias europeias.

Além disso, há uma preocupação especial com as características e particularidades de cada Estado balcânico. Os termos “Estados dos Balcãs Ocidentais”, “Balcãs Ocidentais” ou “Balcãs” são utilizados em relação ao conjunto de políticas adotadas pela UE para a região, mas cada Estado tem sua postura política analisada individualmente, pois existem diferentes formas de se pensar os Balcãs Ocidentais. Isso quer dizer que questões referentes a “quem decide”, “o que decide” e “por que se decide” são tratadas na perspectiva singular de cada um dos quatro países selecionados (Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia, e Sérvia), a fim de ser identificada a abordagem da União Europeia para cada Estado balcânico e para a região como um todo.

A relação UE-Balcãs Ocidentais também não escapa, logicamente, à interferência de outros atores do sistema internacional, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a Rússia e os Estados Unidos da América (EUA). Estes atores são levados em consideração no momento da análise histórico-conjuntural desta relação, e não são esquecidos no exame da dinâmica de interesses estratégicos que envolvem as relações entre União Europeia e Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia.

Em termos de relações com países vizinhos, um dos grandes desafios para a UE é, sem dúvida, a região dos Balcãs Ocidentais, seja por ter sido palco de diversas guerras, seja por abrigar Estados com dificuldades econômicas e políticas. Tendo isso em vista, essa área constitui um fator de importância estratégica e geopolítica para a segurança interna e externa

da União. Desse modo, a aproximação da UE aos Estados balcânicos merece um exame de suas intenções e perspectivas.

As relações entre a União Europeia e os Bálcãs Ocidentais tornaram-se mais salientes ao longo dos anos 1990 e na primeira década de 2000. Pode-se dizer que a Macedônia foi a primeira destes países a iniciar o desenvolvimento de relações bilaterais com a UE, por volta de 1994, sobre questões financeiras e de cooperação econômica. Em 1997, o Conselho de Ministros da UE prospectou uma abordagem regional para os Bálcãs Ocidentais, com a determinação de condicionantes econômicos para a relação entre a UE e esses Estados. Em 1999, o debate cotidiano sobre a política externa da UE já girava em torno do processo de estabilização e associação da região balcânica (COHEN E LAMPE, 2011).

A aproximação entre a UE e os Estados balcânicos só passou a ter caráter oficial em novembro de 2000, quando o Processo de Estabilização e Associação (*Stabilisation and Association Process - SAP*) dos Bálcãs Ocidentais foi lançado oficialmente⁹, no Encontro de Zagreb, englobando: Macedônia, Bósnia-Herzegovina, Croácia e Iugoslávia¹⁰ (naquele momento, formada pelas repúblicas da Sérvia e de Montenegro). Já o ano de 2001 tornou-se emblemático, por ser o primeiro ano de vigência do Programa de Assistência Comunitária para Reconstrução, Desenvolvimento e Estabilização (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation - CARDS*), especialmente concebido para os países do SAP. No mesmo ano, foi assinado o Acordo de Estabilização e Associação (*Stabilisation and Association Act - SAA*) com a Macedônia e a Croácia, com entrada em vigor no período 2004-2005.

Igualmente marcante para a relação UE-Bálcãs Ocidentais foi o ano de 2003. Neste, o Conselho Europeu de Tessalônica confirmou o SAP como o projeto de política externa da UE para os seus vizinhos balcânicos. Ainda, a Croácia apresentou o seu pedido de adesão à UE, tendo o *status* de Estado Candidato reconhecido no ano seguinte. Entretanto, o grande acontecimento do ano foi o lançamento da Missão de Polícia da União Europeia (*European Union Police Mission - EUPM*) na Bósnia-Herzegovina. A EUPM constituiu a primeira missão da Política Europeia de Segurança e Defesa da UE¹¹.

Em 1º de Maio de 2004, a Eslovênia tornou-se o primeiro Estado da ex-Iugoslávia a aderir à União Europeia, através de um processo iniciado em 1996. No mesmo ano, a Macedônia entregou formalmente o pedido de adesão ao bloco e, no ano seguinte, foi

⁹ Por esta razão, o marco temporal inicial desta pesquisa refere-se ao ano de 2000.

¹⁰ Naquele período, a Iugoslávia era oficialmente denominada de República Federativa da Iugoslávia (*Federal Republic of Yugoslavia - FRY*).

¹¹ Para maiores informações sobre a PESD, ver Soares (2011).

conferido a ela a condição de Estado Candidato. Em 2007, a UE iniciou um diálogo com a Bósnia-Herzegovina sobre o SAA, mas desde então o país ainda é considerado um Candidato Potencial à adesão. A Albânia, por seu turno, apresentou seu pedido de adesão em 2009 e somente em 2014 se tornou um Estado Candidato.

Até março de 2015, o único Estado balcânico ocidental a completar o processo de adesão havia sido a Croácia. Em junho de 2011, o bloco europeu encerrou as negociações sobre a adesão croata. Depois de concluído o processo de ratificação da adesão em todos os Estados membros e na esfera doméstica croata, a entrada em vigor do Tratado de Adesão com a Croácia ocorreu na metade do ano 2013¹².

Uma parte importante das transações UE-Balcãs Ocidentais foi o estabelecimento de acordos de cooperação plena das ex-repúblicas iugoslavas com o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia - ICTY*), como condição para perspectiva de adesão ao bloco. Em razão disso, as discussões de associação com a Sérvia e Montenegro, que tiveram início em 2005, foram paralisadas em 2006, devido ao não cumprimento de algumas condições de colaboração com o ICTY pelo governo¹³. Essa interrupção atingiu Montenegro, cujas negociações foram retomadas logo após o desmembramento da Sérvia. Assim, enquanto Montenegro prosseguiu nas tratativas de adesão, o diálogo com a Sérvia somente voltou a progredir no ano seguinte.

Na evolução da relação UE-Balcãs Ocidentais, é possível perceber duas características fundamentais. A primeira é a normatividade desta relação. A aproximação da UE com os Estados balcânicos envolve uma perspectiva normativa – afinal, o requerimento de adesão gera um longo processo de discussões e negociações, que inclui acordos de associação, relatórios, planos de assistência financeira e outros instrumentos diversos. Além disso, a admissão pressupõe o cumprimento dos “Critérios de Copenhague”¹⁴, requisitos

¹² Até março de 2015, constavam como: a) Estados Candidatos: Albânia, Islândia, Macedônia, Montenegro, Sérvia e Turquia; b) Candidatos Potenciais: Bósnia-Herzegovina, Kosovo (sob a égide da Resolução 1244 do CS/ONU). (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

¹³ A quebra no ritmo das transações entre Sérvia e UE ocorreu em razão do fracasso na captura de Ratko Mladic, comandante da força militar da República Srpska, formada pelos bósnios de origem sérvia, no período 1992-1995. Mladic foi preso em junho de 2011.

¹⁴ De acordo com os Critérios de Copenhague, o Estado Candidato necessita ter: a) instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e a proteção de minorias; b) economia de mercado plenamente operacional e que possa responder às forças de mercado no interior da UE; c) compromisso com as obrigações decorrentes do *status* de Estado membro da UE (EUROPEAN COUNCIL, 1993). Novos membros apenas são admitidos quando preenchidos todos os requisitos, e apenas com o consentimento das instituições da UE, dos governos dos Estados membros, e do Estado Candidato. Somente é possível avançar de um estágio do processo para o outro quando todas as condições de cada etapa foram cumpridas. Assim, a perspectiva de adesão atua como um poderoso incentivo para a reforma. Para maiores informações, consultar o item 3.2 do Capítulo 3 desta pesquisa, mais os estudos de Schimmelfennig e Sedelmeier (2009).

estabelecidos pelo Conselho Europeu, em 1993. No caso dos Bálcãs Ocidentais, os candidatos necessitam, também, participar do SAP, cumprindo os compromissos estipulados pela UE, e enviando relatórios periódicos sobre sua agenda política, econômica e social.

O SAP constitui um conjunto de procedimentos que formam o processo de adesão dos Estados dos Bálcãs Ocidentais à UE, conforme os art. 6 e 49 do Tratado da União Europeia (TUE). Seus objetivos são “estabilizar os Estados balcânicos e incentivar a sua transição para uma economia de mercado, promover a cooperação regional, e uma eventual adesão à UE” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000). Em resumo, é um processo desenvolvido para ajudar os candidatos balcânicos a adotar e implementar a legislação europeia, envolvendo concessões comerciais, assistência econômica e financeira, apoio à reconstrução estatal e uma série de contratos de associação, implicando direitos e obrigações recíprocos.

Todavia, a relação UE-Bálcãs Ocidentais não pode ser classificada como estritamente normativa, visto que a segurança (tanto interna quanto externa) da UE e de seus Estados membros, de alguma forma, depende de seus vizinhos. Isso quer dizer que existem interesses estratégicos específicos da UE e de seus membros em promover a estabilidade e a paz na região e reunir os Bálcãs Ocidentais em sua esfera de influência. A dinâmica de poder entre aquele que produz a norma - a União Europeia - e aqueles que devem se encaixar na norma - os países dos Bálcãs Ocidentais - depende principalmente de fatores como a segurança regional e a viabilidade dos Estados balcânicos. Então, a compreensão de questões de segurança e *state-building* torna-se essencial quando se trata da expansão da UE.

Logo, é plausível afirmar que a segunda característica da relação ora analisada é que ela constitui um assunto de segurança para a UE. Em termos securitários, os grandes desafios da União ainda se concentram nos Estados dos Bálcãs Ocidentais, os quais constituem, geograficamente, *Europe's business* (um assunto da Europa), como lembra Rupnik (2011). Com efeito, os Bálcãs Ocidentais podem ser vistos como uma questão ao mesmo tempo interna e externa para a segurança da UE. E, por isso, ao tratar da política externa da UE para a região balcânica e da dimensão do processo de integração, é necessário considerar a segurança do território europeu como um dos principais interesses estratégicos da relação UE-Bálcãs Ocidentais.

Partindo da premissa da influência da economia mundial como diretriz das decisões políticas, é difícil não ver o processo de adesão à UE como uma política expansionista, isto é, como uma projeção de poder regional. Uma vez que a soberania do Estado está intimamente ligada aos limites para a interferência legítima, e desde que esses limites estão muito além das fronteiras da UE, especialmente após o fim da Guerra Fria, pode-se dizer que a UE tem no

processo de adesão uma ferramenta para europeizar os países vizinhos, através do uso de seu poder normativo. Ao definir o cumprimento de certas normas como requisito para inserção no bloco, a UE está, de certo modo, “ditando as regras” que devem ser seguidas no continente europeu e exercendo o seu poder regional por um comportamento *soft power*.

Este estudo, então, pode ser justificado pelo fato de os Bálcãs Ocidentais possuírem uma importância singular para a segurança internacional e, principalmente, para a segurança interna e externa dos Estados membros da UE – afinal, são seus vizinhos mais próximos. E, como a segurança está relacionada de forma conceitual à proteção coletiva e individual, em face de ameaças internas e externas, que se inter-relacionam (CEPIK, 2001), a centralidade da questão balcânica para a UE torna-se evidente.

Além disso, a instabilidade dos Bálcãs, em termos de agenda de pesquisa, tem gerado problemas como o deslocamento de refugiados¹⁵, o terrorismo panbalcânico e a viabilidade de Kosovo como Estado independente; temas de alcance internacional ao longo dos anos. Com a importância da União Europeia em termos de processo de integração e modelo de governança supranacional, e considerando a sua expansão para o leste, é essencial compreender a dinâmica da integração nos Bálcãs Ocidentais. A relevância deste tema de pesquisa também fica evidente quando se trata de questões paralelas como, por exemplo, a existência de microestados, possivelmente inviáveis e sem sustentabilidade própria dentro da UE.

Outro elemento que impulsiona o desenvolvimento desta pesquisa é a situação contemporânea dos Estados que se originaram com a desintegração da Iugoslávia. Destes, apenas dois possuem índices de desenvolvimento econômico e social compatíveis com a maioria dos Estados membros da UE. Inclusive, estes países já se tornaram membros da UE: a Eslovênia, que saiu praticamente intocada das guerras de dissolução da Iugoslávia, e a Croácia, o membro mais recente. Os outros quatro Estados restantes da desintegração (Sérvia, Macedônia, Montenegro e BiH) apresentam baixos índices de desenvolvimento econômico e social, como é mostrado no decorrer do estudo. Problemas como efetividade e legitimidade estatal, corrupção e patrimonialismo impedem que estes países possuam um desempenho político e econômico apropriado, o que pode significar sérios problemas de harmonização de políticas públicas para a UE.

Portanto, para fins metodológicos, entre os sete Estados balcânicos ocidentais participantes do processo de *enlargement*, quatro foram selecionados como objeto de estudo: Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia. Os países analisados foram escolhidos

¹⁵ O número alarmante de refugiados das guerras de dissolução da Iugoslávia criou um problema que, ao que parece, está longe de ser solucionado (BARYSCH, TILFORD E WANLIN, 2007).

para representar a região dos Balcãs Ocidentais com base em sua importância em termos de segurança para a UE e também em função da evolução particular de cada um no processo de adesão, por se enquadrarem em diferentes etapas.

Individualmente, a Croácia foi escolhida por ser o primeiro Estado a ter esse processo finalizado, com a consequente adesão (lembre-se que a Eslovênia não passou por este processo). Macedônia e Sérvia são oficialmente Estados Candidatos à Adesão e representam dois exemplos ricos. A Sérvia possui problemas estruturais de Estado (a dizer, a questão de Kosovo) que refletem diretamente na segurança regional europeia. A Macedônia também apresenta fracas capacidades estatais e é protagonista de uma disputa de nomenclatura com a Grécia, o que tem impedido o avanço das discussões de adesão. Por último, a Bósnia-Herzegovina, com mero *status* de Potencial Candidato, possui um passado de conflitos que afetaram a Europa e exige bastante atenção da UE em termos de *state-building*.

A busca de respostas para o problema de pesquisa e a verificação das hipóteses deste estudo exigiu a elaboração de um quadro teórico e empírico em quatro etapas, partindo da perspectiva do processo de adesão à UE como um instrumento de *soft power*, por meio do poder normativo europeu.

Na **primeira etapa**, procedeu-se à construção de um marco teórico sobre o poder normativo da UE e o conceito de *soft power*, a fim de entender como a UE considera o seu papel no mundo e como são pautadas as relações deste bloco com os demais atores internacionais. A primeira seção desta etapa refere-se ao aprofundamento das abordagens teóricas disponíveis na literatura para interpretar o processo de integração europeia, com foco nas teorias normativas. No momento seguinte, foi necessário examinar a capacidade de atuação (*actorness*) da UE, em especial no que diz respeito aos assuntos de segurança (*security actorness*), bem como os conceitos de poder normativo e *soft power*.

Seguindo este raciocínio, a terceira seção apresenta aportes analíticos dos estudos de análise de política externa (*foreign policy analysis*) para o exame da política externa europeia, já que a relação entre UE e Balcãs Ocidentais está incluída no quadro da PESC. Por fim, a última seção desta parte trata dos motivos pelos quais participar da esfera de influência da UE constitui-se a opção mais adequada como estratégia de política externa dos países balcânicos ocidentais. Essa explicação é feita através da utilização de aportes teóricos de segurança, conjuntura internacional e transferência de políticas (*transfer policies studies*). Em última instância, o fenômeno de europeização (*europeanization*) aparece como expressão do poder normativo na dinâmica do processo de expansão (*enlargement*).

A **segunda etapa** apresenta ao leitor os Estados dos Balcãs Ocidentais e examina as dificuldades e perspectivas de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia. Para isso, são empregados referenciais teóricos sobre *state-building*, *failed states* e redemocratização dos antigos países socialistas. Um tópico é dedicado a cada um dos Estados objeto de pesquisa, isto é, Croácia, Sérvia, Bósnia-Herzegovina e Macedônia, a fim se conhecer a situação política, econômica e social e analisar a evolução da construção estatal destes países¹⁶. Neste momento, são utilizados os Relatórios de Progresso (*Progress Report*) publicados pela Comissão Europeia¹⁷ e os estudos da Freedom House, com a intenção de verificar em que medida há convergência ou divergência com o referencial teórico utilizado na pesquisa.

O exame dos principais *statements*, *progress reports* e *documents* da UE, que são utilizados durante todo o decorrer deste estudo, é justificado pelo fato de que, para a UE, com o viés em uma política macro e substancial, o processo de decisão de expansão não é uma questão de barganha, mas de argumentação. O discurso torna-se um elemento estratégico nesse sentido, visto que, por meio dele, as práticas de expansão vão sendo modeladas. Ele tem o potencial de modificar ou construir identidades e normas, pois é através dele que a UE busca definir e consolidar seus limites enquanto comunidade – a velha discussão entre "nós" e "eles" - bem como suas normas organizacionais. O resultado é a mudança na definição ou extensão do organismo internacional e de suas práticas de expansão. Desse modo, como apontam Schmidt e Radaelli (2004):

(...) A Comissão da União Europeia, sob crescente ataque desde o início da década de 1990 pelo seu perceptível déficit democrático, tem procurado aumentar a sua legitimidade através da construção de um componente de comunicação em seus pronunciamentos e textos sobre novas iniciativas políticas. Estes elementos comunicativos desempenham um papel duplo: ao mesmo tempo em que servem para tranquilizar o público sobre a imparcialidade e a transparência do processo político em si - e, como tal, pode ser visto como um discurso dirigido mais a questões relacionadas com a *polity* do que com *policies* - eles também têm a intenção de apelar diretamente a públicos nacionais sobre as questões políticas e, assim, a exercer pressão sobre os líderes nacionais. (SCHMIDT E RADAELLI, 2004: 199).

Apesar disso, é preciso informar que os subitens da segunda seção desta etapa destacam o protagonismo das elites políticas e as relações de poder na explicação dos

¹⁶ Neste mesmo sentido, uma breve análise de Montenegro e Eslovênia, que também resultaram da desintegração da Iugoslávia, é mostrada nos anexos deste estudo.

¹⁷ Ano após ano, a Comissão Europeia publica um conjunto de documentos sobre a política de alargamento da UE, contendo relatórios sobre os progressos alcançados em cada Estado Candidato. Entre eles, está o Documento de Estratégia de Expansão (*Enlargement Strategy Paper*), que define direções para o próximo ano e faz um balanço dos progressos dos últimos doze meses de cada candidato. No conjunto, inclui-se o Quadro Financeiro Indicativo Multianual (*Multi-Annual Indicative Financial Framework*), referente à assistência financeira pré-adesão (EUROPEAN COMMISSION, 2013).

processos de transição democrática nos Bálcãs Ocidentais. Muito mais do que argumentos culturais ou étnicos (como tudo o que se refere à região balcânica costuma ser tratado), o cenário político sugere que a dinâmica da construção estatal dos países balcânicos é moldada mais por interesses e preferências políticas do que por fatores culturais ou étnicos. No mesmo sentido, Bideleux e Jeffries (2007) manifestam a seguinte argumentação:

Nossos trinta ou mais anos de pesquisa sobre a mudança política e econômica nos Bálcãs pós-comunistas, Europa Central do Leste e Rússia revelaram falhas fundamentais e inadequações nesta ênfase influente, mas enganosa, sobre a importância alegadamente central da 'cultura política', 'mentalidade' e 'atitudes' como principais fatores explicativos ou variáveis independentes. Em nossa opinião (...), tais explicações implícita ou explicitamente baseiam-se em caricaturas e estereótipos culturais como substitutos para uma observação mais concreta. O estudo prolongado de cada um dos Estados pós-comunistas dos Bálcãs nos convenceu de que atitudes, mentalidades e opiniões são, na maior parte, variáveis dependentes altamente maleáveis e manipuláveis, ao invés de determinar variáveis independentes, e que elas mudam ao longo do tempo em resposta a mudanças nas relações de poder, nas estruturas de poder e nos incentivos e oportunidades comportamentais resultantes. Descobrimos que (i) os impedimentos para - e os diferentes graus e trajetórias de - democratização e liberalização podem ser muito mais concreta e convincentemente explicados em termos de relações de poder e estruturas de poder prevalentes, incluindo a influência do "coletivismo étnico", entendido mais como uma estrutura de poder do que como uma mentalidade; e (ii) a incidência de relações de poder estruturadas verticalmente e estruturas de poder não correspondem ordenadamente a linhas demarcatórias culturais ou supostamente "civilizacionais", mas sim a um corte entre elas. (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007: 7).

A **terceira etapa** desta pesquisa enfoca os incentivos oferecidos pela União Europeia através do processo de adesão. Dessa maneira, a questão normativa é exposta na relação UE-Bálcãs Ocidentais, por meio da verificação do que é e como funciona o processo de admissão à UE, o qual, no caso dos Bálcãs Ocidentais, tem um nome específico: o SAP. O núcleo desta etapa está centrado no exame procedimental de como o SAP está constituído, com a identificação de fases e a análise qualitativa dos principais instrumentos de normatização elaborados pela UE. Além disso, é feita uma breve análise de desempenho neste processo dos quatro Estados objeto de estudo.

A última seção produzida nesta etapa é dedicada à análise de entrevistas realizadas com atores ligados ao processo de *enlargement*. Como técnica de pesquisa, foram entrevistadas sete pessoas: três delas representando uma Delegação da UE (para Bósnia-Herzegovina, Macedônia e Sérvia); três representando os escritórios nacionais responsáveis pelo processo de adesão de Bósnia-Herzegovina, Macedônia e Sérvia; mais um funcionário da representação da Croácia na Comissão Europeia.

Considerando que “o discurso é uma ferramenta constitutiva da realidade e, por isso, deve ser levado a sério” (LAÏDI, 2008b: 43), optou-se pelo desenvolvimento de uma análise

de conteúdo de atos normativos da UE e das entrevistas supracitadas. Todavia, ainda que este método de análise textual possibilite a investigação de forma objetiva e sistemática do conteúdo de uma comunicação, procedeu-se a uma abordagem abrangente de atos normativos, documentos e entrevistas, de forma a interligar contexto histórico e conjuntural aos discursos e práticas inseridos nas normas e *policies* que permeiam a relação entre UE e Balcãs Ocidentais.

Nesse sentido, surgiu a necessidade de criação de categorias de análise que possibilitassem às informações recolhidas: a) fazer sentido, isto é, ser coerente com o que é proposto; b) fornecer elementos de reflexão a com vistas a responder o problema de pesquisa. Para tanto, o presente estudo sugere cinco macrocategorias:

- 1) Processo de integração: diz respeito aos interesses e expectativas de UE e países balcânicos ocidentais quanto ao processo de adesão;
- 2) Procedimentos: trata de questões processuais do *enlargement*, como as áreas prioritárias para cada Estado e o andamento do processo de adesão de cada um;
- 3) Constrangimentos (internos/externos): refere-se a tópicos específicos (sobre cada Estado analisado) que podem constituir um obstáculo de origem interna ou externa ao processo de admissão à UE;
- 4) Contexto doméstico: relaciona-se à resposta que os governos de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia apresentam ao processo de adesão, em termos gerais. Inclui questões ligadas ao apoio popular ao *enlargement* e à cooperação regional entre Estados balcânicos.
- 5) Setor de segurança: aborda as reformas dos setores securitários de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia e a conexão destas com o processo de expansão da UE.

Enquanto as quatro primeiras macrocategorias são tratadas na terceira etapa, a quinta delas é debatida durante a **quarta etapa**. Nesta, são utilizados referenciais sobre as reformas do setor de segurança e sobre o fenômeno da europeização, a fim de se analisar qualitativamente como as políticas implementadas no setor securitário dos Estados balcânicos são europeizadas, e a relação disto com o processo de associação à UE. A ideia dessa última etapa é mostrar como Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia recebem a normatividade europeia e respondem aos incentivos de adesão em uma abordagem ampla do conceito de segurança.

Espera-se, com essa estrutura, oferecer variáveis explicativas para entender em que medida tais Estados incorporam a normatização europeia, qual é a aceitação das práticas

européias no setor de segurança e se há um retorno (mediato ou imediato) sobre democracia e segurança. A parte final segue com um breve resumo das principais considerações feitas no estudo e, depois disso, são delineadas as perspectivas em termos de agenda de pesquisa para continuar a exploração deste tema.

A partir disso, é possível perceber que o processo de integração dos Estados dos Balcãs Ocidentais à União Europeia pode ser compreendido como uma relação de natureza estratégica que liga questões de segurança europeia às dinâmicas de integração. A União Europeia visa, primordialmente, a sua segurança e a de seus membros, através de uma política de expansão condicionada e institucionalizada pela entidade. Este argumento permite determinar perspectivas para o futuro da ampliação da UE em direção aos Balcãs Ocidentais e avaliar até que ponto há vantagens e desvantagens nesse processo para ambas as partes.

1. UNIÃO EUROPEIA: PODER NORMATIVO E O PAPEL DA EUROPA NO MUNDO

1.1 Teorias de integração e a *actorness* da União Europeia

Qualquer análise que envolva a União Europeia pressupõe a discussão sobre sua natureza e seu papel no sistema internacional contemporâneo. Sua singularidade em termos de construção e estrutura leva à impossibilidade de encaixá-la nas categorizações políticas existentes, sendo necessária a criação de uma categoria própria, que abarque todas as suas peculiaridades. Por esse motivo, desde a criação da UE, há um grande debate na literatura especializada sobre a teoria de relações internacionais mais adequada para explicá-la.

Inicialmente, a integração europeia foi concebida como um processo de caráter econômico – muito embora a integração política fosse um interesse particular dos *founding fathers* da Comunidade Europeia, Jean Monnet, Robert Schuman e Jacques Delors. Não obstante, a evolução deste processo em direção à integração em termos de política externa, segurança, cooperação judicial e políticas públicas elevou a UE ao patamar de fenômeno de integração exclusivo e exemplar, apesar de estas dimensões encontrarem-se desigualmente desenvolvidas. Integração é, no sentido proposto por Haas (1971): “um processo no qual os Estados nacionais mesclam-se, confundem-se e fundem-se voluntariamente com seus vizinhos, de modo que perdem certos atributos fáticos de soberania enquanto adquirem novas técnicas para resolver conjuntamente seus conflitos” (HAAS, 1971: 06), mas com características únicas.

Assim, a análise teórica da UE não é uma tarefa fácil. “Nenhuma teoria ou abordagem seria adequada para as tarefas complexas de explicar, compreender e prescrever para as relações internacionais da União Europeia” (HILL E SMITH, 2005: 398). Desse modo, os estudos sobre a identidade da UE enquadraram-na como um ator único no sistema internacional, aceitando-se que um ator internacional pode ser não apenas um Estado, mas também um conjunto destes, ou mesmo um sistema ou uma organização.

Seguindo este raciocínio, a UE pode ser vista sob vários prismas, seja como uma nova forma de fazer política, uma região dentro da economia política global ou um sistema, sempre impossibilitando generalizações, já que um fenômeno *sui generis* não permite comparações. Para Hill e Smith (2005), a UE possui, ao mesmo tempo, cinco facetas: um bloco regional de

relações econômicas e jurídicas; um modelo de processo de integração¹⁸; uma referência a outras organizações internacionais; uma alternativa ocidental ao poder norte-americano¹⁹; e um transmissor de princípios de conduta de política externa.

Por outro lado, para Manners (2011), a abordagem mais comum para a UE é a de uma integração política, definida como um processo pelo qual atores políticos são persuadidos a direcionar suas expectativas e atividades políticas a um novo centro. O autor aponta que a dinâmica atual das relações na UE é caracterizada não por cooperação nem integração, mas sim pelo reconhecimento da existência de um compartilhamento de relações e interesses em uma UE mais global (MANNERS, 2011).

Para a compreensão desta perspectiva, é necessário conceber a UE “não como um Estado em sua forma holística, mas como um sistema que, por um longo tempo, irá combinar políticas nacionais, intergovernamentais e comunitárias” (LAÏDI, 2008b: 38)²⁰. Então, a oposição entre integração supranacional e cooperação intergovernamental já não importa tanto, pois entre eles, dentro desse sistema, nasce a noção de comunhão, de compartilhamento e combinação, que envolve processos sociológicos, psicológicos e retóricos. Essa seria a noção mais adequada para explicar os comportamentos prismáticos da UE.

Partindo desse raciocínio, é possível identificar a natureza da integração europeia no século XXI como complexa e dinâmica. As ampliações de 2004 e 2007 sedimentaram as características dessa natureza, ao adicionar mais diversidade – e, portanto, mais desafios – ao conjunto de Estados de características convergentes. Entre os membros atuais, há heterogeneidade política, econômica, social e cultural, o que demanda da União uma reformulação de sua agenda, de forma a abarcar tanto os anseios dos governos quanto dos cidadãos europeus.

Em razão dessa heterogeneidade e dinamismo, as teorias de integração tradicionais já não dão conta de explicar a natureza complexa da União Europeia – visto que as teorias tendem a se desenvolver de acordo com a evolução do seu próprio objeto (WAEVER, 2003). No entanto, conforme Schmitter (2010) lembra:

É surpreendente que um processo que foi estudado em um nível tão concreto de detalhe continue a gerar tanta controvérsia abstrata. Há relativamente pouco

¹⁸ Importante não confundir integração regional com regionalização. Conforme Malamud (2011), a integração regional é um processo formal e conduzido pelo próprio Estado, e também pode ser chamado de regionalismo; de outro modo, a regionalização é um processo informal, caracterizado pelo aumento da interdependência intrarregional. "Este processo (de regionalização) pode promover a integração formal, a qual, por sua vez, pode retroalimentá-lo, mas seu motor principal não reside no Estado, mas sim no mercado e, secundariamente, na sociedade civil" (MALAMUD, 2011: 56).

¹⁹ Para mais informações, consultar item "The United States as a sponsor of integration" em Andrews (2011).

²⁰ Outras perspectivas para investigar do que se trata a UE: Leca (2007); Zielonka (2006); Zielonka (2008).

desacordo sobre os fatos e mesmo sobre as motivações dos atores, mas ainda não há uma única teoria que possa explicar adequadamente a dinâmica (ou até mesmo a estática) de um processo tão complexo de mudança na relação entre Estados nacionais previamente soberanos e economias nacionais cada vez mais interdependentes. (SCHMITTER, 2010: 11).

Os estudos de integração iniciaram nos anos 1960, com foco na explicação de por que ela ocorre e quais seriam os seus resultados. A perspectiva explicativa foi ultrapassada pela análise de governança, a partir dos anos 1980, no esforço de descrever o processo político dentro da UE e qual seria o seu sistema político. Dos anos 1990 em diante, nota-se a preocupação com a construção da UE, suas consequências políticas e sociais e como ela deveria ocorrer, numa tentativa prescritiva (WIENER E DIEZ, 2009).

A tradicional abordagem federalista baseava-se na suposição de que a UE constituiria os “Estados Unidos da Europa”, e o processo de integração seria teleológico, tendo como força motriz o alcance da paz no continente, e as elites europeias como principais atores. Essa abordagem foi adequada para o início da construção da integração, mas não explica os desafios atuais da União. O objetivo final do processo de integração – a paz – já foi alcançado e as elites europeias não são os únicos atores com direito a voz nesse processo; a população tem participado no processo decisório de questões importantes, como o tratado constitucional europeu e sua rejeição por parcela da população europeia.

A teoria funcionalista (MITRANY, 1943), por sua vez, baseava-se no conceito de “comunidade mundial” e na formação de agências internacionais para administrar um tipo de governo internacional. Porém, tem um fraco poder explicativo para o processo de tomada de decisões em âmbito comunitário e acaba por ser uma abordagem ingênu²¹. O neofuncionalismo de Haas (1958) tenta substituir a perspectiva clássica, através do destaque na atuação de grupos e instituições na busca por paz e direitos humanos. O neofuncionalismo “dá maior ênfase ao papel de atores não estatais – especialmente ao ‘secretariado’ da organização regional envolvida e aqueles movimentos sociais e associações de interesses que se formam em âmbito regional” (SCHMITTER, 2010: 11). Apesar disso, desconsidera a soberania dos Estados e ignora que cada membro da UE persegue seus próprios interesses dentro do sistema comunitário, não sendo uma abordagem aplicável a questões de *high politics*.

²¹ Como lembra Rosamond (2003), é preciso tomar cuidado ao criticar as teorias funcionais para não transformá-las em mitos fundacionais dos estudos sobre a EU. A crítica do autor é de que as teorias de relações internacionais do *mainstream* (isto é, norte-americanas e, especialmente, o neorrealismo, o neoliberalismo institucional e o construtivismo) possuem uma incapacidade patológica de lidar com questões sobre forças não-estatais e, por isso, ele teme a “americanização” ou a “cientificação” dos estudos sobre a UE.

O outro lado da moeda, que aponta as falhas do neofuncionalismo, seria a perspectiva do intergovernamentalismo, que considera os Estados-nação no centro da balança de poder no tradicional sistema internacional anárquico. Para essa teoria, a integração europeia seria apenas um meio para um fim, e esse fim seria o objetivo estratégico de cada Estado soberano. Entretanto, ao considerar a soberania estatal como poder motriz do processo de integração, perde-se a explicação para a característica dinâmica desse fenômeno. Uma releitura dessa teoria pode ser vista no intergovernamentalismo liberal proposto por Moravcsik (1993), pela qual os Estados permanecem no centro da análise, mas representando grupos domésticos e constelações de interesses. Aqui, a integração europeia seria apenas um cálculo racional de custo-benefício. No entanto, seria possível resumir todo o processo europeu em um mero cálculo estratégico?

Outra versão do Estado-nação como agente principal do fenômeno europeu é dada pela abordagem neorrealista, tendo Krasner (1997) como representante. Seria uma reação realista à existência de instituições de cooperação no ambiente anárquico do sistema internacional. As organizações internacionais seriam *outcomes* das disputas de poder entre os Estados e a cooperação dentro destas teria como objetivo a maximização de ganhos relativos. A UE seria, também, uma reação, dessa vez à Guerra Fria, o que levaria à predição de que, a partir dos anos 1990, com o desaparecimento do ambiente bipolar, a União tenderia mais ao conflito do que à cooperação.

Através de uma nova compreensão sobre o funcionamento das instituições, March e Olsen (1989) propõem uma saída ao considerar a integração europeia como resultado da interdependência na interação entre atores e instituições. As configurações institucionais, assim, teriam um impacto nos resultados políticos. A novidade é trazer as instituições para o centro da explicação; porém, isso dificulta a explicação das mudanças (especialmente deste século) ao considerar a integração europeia como *path dependent*, isto é, dependente de sua trajetória, como fruto de escolhas anteriores.

Pelo exposto, é possível perceber que as teorias sobre a integração europeia constituem um campo plural e ainda não sistematizado na área das relações internacionais. Uma boa forma de sistematização dessas teorias é oferecida por Wiener e Diez (2009), para quem a teoria de integração europeia é um campo de reflexão sistemática sobre o processo de cooperação política e desenvolvimento de instituições na UE. O ponto-chave defendido por eles é que as teorias e abordagens sobre integração podem formar um “mosaico” que permita entender a UE em suas diferentes facetas – cada uma tem o seu próprio enfoque e, com isso, complementam-se, ao invés de competirem entre si. Desse modo, haveria um conjunto teórico

da integração europeia que abarcaria as mais diversas abordagens, de forma interligada e não compartimentada.

Aliás, a própria Wiener, juntamente com Christiansen e Jørgensen (2001), traz uma aplicação sistemática do construtivismo social para a integração europeia. O construtivismo é baseado na ideia de que os seres humanos são seres culturais que podem dar significação ao mundo (LAÏDI, 2008b) e tem como centro de análise as normas e como estas influenciam comportamentos e escolhas de atores. De acordo com Wendt (1992), “anarquia é o que os Estados fazem dela”; assim, no cenário internacional, a política do poder é um processo socialmente construído, e não uma condição de fato, já que os fatos sociais só existem em relação ao sentido que lhes é conferido. E essa construção decorre de processos de identidade e interesses estatais definidos ao longo das situações, que seriam as variáveis a serem consideradas no sistema internacional – para além da anarquia.

Logo, adaptando estes conceitos às relações internacionais, o construtivismo concebe a realidade internacional como construída por fatos materiais (ex: riqueza, poder) e valores que concentram uma intencionalidade coletiva (LAÏDI, 2008b). Nessa lógica, as entidades e interesses estatais, individuais, podem ser transformados em identidades coletivas, dependendo do contexto social. Esse é o efeito da socialização dos atores, pela qual as ações e reações dos Estados vão sendo moldadas, e identidades e interesses são redefinidos. Assim, os atores internacionais sofrem o efeito de mecanismos de institucionalização de socialização – e é então que isso pode ser aplicado à UE: as instituições criadas no seio da União geram sistemas normativos que coordenam e restringem as expectativas dos atores. Instituições, dessa maneira, “são espaços simbólicos ou reais nos quais as regras e práticas comuns para todos os atores envolvidos em um dado jogo (regras da Organização Mundial do Comércio/OMC, por exemplo) vão ser manufaturadas e legitimadas para produzir normas” (LAÏDI, 2008b: 41).

Através dessa abordagem, aqui considerada a mais adequada para explicar a natureza e a identidade da UE, o processo de integração é, antes de tudo, um processo social, visto que criado e modelado por atores sociais, que sofre o impacto da ação de indivíduos e de normas e valores que estão em jogo.

Mas quais seriam esses valores? Ora, são aqueles que definem a identidade europeia e seu papel em um sistema global. Por assim dizer, são os valores que legitimam o comportamento da UE como ator internacional. Efetivamente, o discurso da UE gira em torno da promoção da paz e da segurança, dentre outros valores, como se pode verificar em declarações oficiais de qualquer instituição comunitária. E, no que se refere ao interesse desta

pesquisa, o Processo de Estabilização e Associação criado para os Balcãs Ocidentais, cujos objetivos são consolidar a democracia, a economia de mercado, e outros valores ditos "europeus", pode ser considerado uma forma de ação do poder normativo da UE, na medida em que os Estados balcânicos são impelidos a adotar estes valores para cumprir os requisitos do processo de adesão – a escolha, então, não é propriamente “livre”.

Nesse sentido, é necessário deixar de lado qualquer abordagem estadocêntrica que considere o cenário das relações internacionais como um sistema apenas interestatal. É inegável que a ordem internacional pós-Westfaliana e pós Guerra Fria caracteriza-se pela multiplicidade de atores: Estados, organismos internacionais, sociedade internacional e qualquer ente com legitimidade suficiente para atuar no sistema. A questão, então, é identificar quem pode atuar com legitimidade nas relações internacionais.

O conceito de legitimidade é o que fundamenta a transformação do poder em autoridade, por ser uma expectativa compartilhada entre atores em um cenário de poder assimétrico, no qual a ação de quem governa é aceita por quem é governado por estar em conformidade com normas preestabelecidas (SCHMITTER, 2001). No que concerne à UE, ela pode ser percebida internamente, por seus Estados membros e seus cidadãos, e externamente, pelo seu reconhecimento como *international player* por parte da comunidade internacional. Logo, a legitimidade é um valor avaliativo, segundo Majone (2009) citando Lipset (1963): ela envolve a capacidade de produzir e manter a crença de que uma determinada instituição política é a mais adequada para a sociedade, e esta crença será mantida por um grupo conforme seus valores se encaixem nos da instituição (LIPSET, 1963: 64 *apud* MAJONE, 2009: 10).

Os critérios que demonstram a legitimidade de um determinado ente variam conforme a literatura. No caso da UE, é difícil determinar tais critérios, visto que não há nenhuma forma de fazer uma análise comparativa, dada a natureza *sui generis* da União. Internamente, há que se falar em um déficit democrático da legitimidade europeia, em razão do fraco elemento democrático no funcionamento do sistema político da União (SOARES, 1997). Esse aspecto refere-se diretamente ao Parlamento Europeu e às diversas reformas que têm sido feitas ao longo dos anos para conferir-lhe maior representatividade no sistema decisório da UE²². Porém, somente reformar o Parlamento não é suficiente aos olhos dos cidadãos europeus. A União, sendo um projeto *top-down*, tem se tornado progressivamente impopular entre a população europeia, que se sente distante de todos os níveis de *decision-making* e mantém

²² Para maiores informações sobre a crise de legitimidade e o déficit democrático da UE, consultar as obras de Soares (1997), Camargo (2008) e Dehousse (2013).

expectativas frustradas em diversas áreas da regulação europeia (economia, emprego, migração, entre outras).

Nesta pesquisa, contudo, importa tratar da legitimidade externa da União, quer dizer, do seu reconhecimento como ator nas relações internacionais. A própria legitimidade externa afeta a legitimidade interna, pois o reconhecimento de que a UE tem um papel internacional relevante conduz à sua aceitação por parte do público doméstico. Ainda assim, a dimensão externa da legitimidade está ligada, primordialmente, ao desempenho da UE no cenário internacional. Essa dimensão decorre, também, da “justificação lógica destas instituições e sua congruência com certas normas formais e materiais, tais como a legalidade e os direitos humanos” (BELLAMY E CASTIGLIONE, 2001: 03).

A dimensão externa da legitimidade da UE, então, refere-se aos padrões de avaliação aos quais ela é confrontada. Os principais métodos de avaliação, conforme Cmakalova e Rolenc (2012), baseiam-se: a) num exame empírico do comportamento de um sistema político no sistema internacional e o quão legítimo ele é percebido pelos seus cidadãos; b) em critérios pré-definidos através de uma teoria normativa. Enquanto o primeiro método não passa da agregação de crenças individuais em torno de uma questão comum, a tendência contemporânea é discutir a legitimidade da UE por meios normativos.

Grimm, Gänzle e Makhan (2012) resumem a discussão sobre a performance da UE:

O debate contemporâneo é muito focado na tensão entre as partes e o todo, entre os Estados membros e a União, e na pergunta final sobre o alcance da independência que cada um desses níveis de governança goza. Três grupos de pensamento diferem sobre isto. O primeiro grupo de autores afirma que o "sucesso" da UE nas relações internacionais é o resultado da ação estratégica e intencional de suas instituições e da capacidade de cooptarem os Estados membros ou, pelo menos, uma parte suficientemente grande dos mesmos. Alguns analistas, como Leonard (2005), McCormick (2007), Rifkin (2004) e Reid (2004) argumentam que a UE está prestes a se transformar em uma verdadeira "superpotência" mundial. Em segundo lugar, há acadêmicos que, em última instância, detectam muito pouca efetividade no desempenho da UE no cenário global. Zielonka (1998), Allen e Smith (2007) e Manners (2010) propõem que a relação entre os Estados membros e a Comunidade resulta, em última análise, em um impasse estrutural. Toje (2010) alega que, devido à falta de um mecanismo de tomada de decisão viável, a UE está destinada a desempenhar o limitado, porém distinto, papel de uma pequena potência. Em terceiro lugar, há estudiosos que acreditam que a UE pode influenciar certos resultados mundiais, mas apenas marginalmente e somente como um "poder civil" através da implantação de instrumentos normativos (por exemplo, Laïdi, 2008a; Manners, 2002; K. E. Smith, 2008; Telò, 2006). (GRIMM, GÄNZLE E MAKHAN, 2012: 09).

Embora seja possível arguir as dificuldades da UE em manter um desempenho efetivo no sistema internacional, não se pode negar que ela possui uma dimensão espacial legítima para exercer a sua atuação nesse sistema. Estados, organizações e a própria sociedade exigem e esperam uma resposta europeia nas mais variadas questões (por exemplo: meio ambiente,

armas nucleares, crise econômica...). Então, é impossível refutar a ideia de que exista uma “presença” da UE no sistema internacional. Porém, essa presença nem sempre pode ser traduzida como *actorness*, aqui entendida como capacidade de atuação, ou seja, “a capacidade de se comportar ativa e deliberadamente em relação a outros atores no sistema internacional” (SJÖSTEDT, 1977: 16). Do mesmo modo, *actorness* não pode ser confundida com influência ou efetividade; é apenas uma característica que permite a um ator agir no ambiente internacional.

O debate inicial sobre a *actorness* da UE nas relações internacionais, segundo Béclard (2013), ocorreu nos anos 1970 através do cientista político Gunnar Sjöstedt, para quem a então Comunidade Europeia somente teria capacidade de atuação no sistema internacional se “conseguisse articular interesses comuns e mobilizar recursos autônomos através de um sistema, representado no nível internacional, que fosse capaz de administrar crises e implementar suas decisões” (BÉCLARD, 2013: 464).

Um argumento lógico é trazido por Groenleer e Van Schaik (2007): quanto mais supranacional for o processo de formulação de políticas da UE, maior a probabilidade de exercício de *actorness*; assim como maior intergovernamentalismo na tomada decisão de política externa reduz a probabilidade de *actorness*, já que cada Estado membro pode, nesse caso, bloquear uma decisão com o seu poder de veto. Faz sentido, afinal, afirmar que o domínio da segurança e defesa fica prejudicado em termos de capacidade de atuação, visto que o processo decisório dessas questões é sempre intergovernamental.

Apesar disso, nota-se uma preocupação crescente com a *actorness* internacional da UE. A nomeação de um Alto-Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, uma garantia de representação coerente para a UE, é uma prova da atenção a esse fator (ainda que seja um cargo mais formal do que prático, com poderes meramente retóricos). Desse modo, é preciso investigar a natureza e os critérios para possuir *actorness*, a fim de se analisar como a UE se comporta em termos de *security actorness*, isto é, a capacidade para atuar em questões de segurança.

Os critérios mais utilizados na literatura para avaliar a existência de *actorness* podem ser características internas, como autonomia e *capabilities*, ou constrangimentos estruturais, como oportunidade ou presença. A construção social da capacidade de atuação envolveria uma relação dialética entre identidade e estrutura, o que permite tratar a UE como o ator multifacetado que ela é (CMAKALOVA E ROLENC, 2012). Nessa perspectiva, Sjöstedt (1977) propôs os primeiros critérios para avaliação da *actorness* europeia, com foco em fatores internos: delimitação própria; autonomia ou soberania; e posse de algumas

características estatais, dentre outros. A partir da década de 1990, a discussão evoluiu para a consideração de fatores estruturais como critérios de avaliação.

Nessa lógica, Jupille e Caporaso (1998) chegaram a quatro dimensões para a existência de *actorness*: a) coesão: habilidade de articular internamente preferências políticas consistentes; b) autoridade: competência legal para agir; c) autonomia: possibilidade de agir de forma independente dos seus membros e de outros atores; d) reconhecimento: aceitação por parte de demais atores. Ao desenvolverem estes critérios, Bretherton e Vogler (2007) identificaram mais três elementos: a) oportunidade: ideias e eventos que constroem ou permitem uma ação em um dado contexto; b) presença: habilidade de exercer influência para além de suas fronteiras; c) capacidade: contexto interno que permita uma ação externa.

Tais medidas não são absolutas, mas sim, uma questão de grau: existem em maior ou menor quantidade. No entanto, a partir de uma revisão dos estudos sobre o assunto, é possível chegar a uma aglutinação intencional dos parâmetros de *actorness* mais adequados para analisar a UE como ator internacional em três categorias. Os critérios de reconhecimento e autoridade de Jupille e Caporaso (1998) podem ser suprimidos, por não serem essenciais na capacidade de atuar: existem atores que possuem *actorness*, mas não possuem reconhecimento nem autoridade, conforme Groen e Niemann (2012), como o Hamas e o Hezbollah – que inegavelmente constituem atores internacionais. Dessa forma, os critérios que o presente estudo propõe como necessários para uma avaliação da UE são a coesão, a autonomia e a oportunidade.

Por coesão, entende-se a capacidade de administrar preferências e interesses entre grupos que partilham experiências e valores comuns, através de um centro de autoridade normativa que emite uma posição unificada sobre um dado assunto, sendo um conceito ao mesmo tempo normativo e cultural. A autonomia representa independência e possui uma dimensão interna e outra externa: internamente, requer a existência de um aparato institucional que possibilite definir objetivos, tomar decisões e implementar ações; externamente, sugere – mas não exige – a existência de uma autorização legal para agir de forma independente. A oportunidade demanda um contexto estrutural, tanto interno quanto externo, oportuno e adequado para uma determinada ação, no sentido de a conjuntura indique a credibilidade da ação pelo público interno e a possibilidade material de efetivá-la no ambiente externo.

Então, coesão, autonomia e oportunidade permitem ou restringem a ação externa da UE, que virá a ser efetiva ou não. Isto é, a ação externa da União terá impacto sobre os

outcomes em um dado contexto dependendo da medida de coesão, autonomia e oportunidade que estiver disponível no momento.

No que concerne a questões de segurança, a capacidade de atuação da UE sofre restrições tanto no quesito coesão como autonomia. Os Estados membros tendem a perseguir seus próprios interesses dentro do sistema intergovernamental, e muitas vezes eles são conflitantes, o que impossibilita a adoção de uma posição única e dificulta qualquer tomada de ação. Assim, a *security actorness* da UE é limitada pela diversidade de interesses estratégicos entre os Estados membros e pela falta de um aparato institucional adequado para coordenar interesses conflitantes.

Os mecanismos internos que permitem a atuação externa da UE devem ser analisados dentro do seu quadro institucional, como lembra Joana (2007). O modelo institucional europeu pode não ser sempre consistente e estar sujeito a alterações a cada nova adesão, mas oferece uma perspectiva organizada e funcional de como a atuação europeia deve ser projetada em cada domínio. Quanto à segurança, a *policy* de referência é Política Externa e de Segurança Comum, a PESC. Sua nomenclatura pode até soar ingênua e, de certo modo, incorreta, visto que os Estados membros têm total liberdade para agir de forma independente em suas relações externas (e mesmo via ONU ou OTAN). Entretanto, a PESC trata-se mais de uma tentativa de alinhamento de posições do que de uma política prescritiva.

Por outro viés, como Haldén (2011) afirma, embora seja recente abordar a UE como ator de segurança, ela sempre foi um sistema de segurança, afinal, surgiu em torno dessa questão, ou seja, como uma forma de garantir a preservação dos Estados membros no período pós Segunda Guerra Mundial. A UE seria, então, uma solução para os problemas de segurança diferente das quais o Estado-nação poderia oferecer (HALDÉN, 2011), assim como Milward (1992) já havia concluído: “a evolução da Comunidade Europeia desde 1945 tem sido uma parte integrante da reafirmação do Estado-nação como um conceito organizacional” (MILWARD, 1992: 02). Sem o processo de integração, muitos Estados europeus provavelmente não teriam resistido até os dias de hoje.

Em se tratando de segurança, os Estados dos Bálcãs Ocidentais fazem parte de um desafio que ameaça a estabilidade do continente, segundo Krastev e Leonard (2010): a emergência de uma Europa multipolar e disfuncional, sem instituições efetivas e com desordem estrutural para responder os desafios de um mundo multipolar:

(...) os europeus precisam mudar bastante suas suposições sobre a sua própria ordem de segurança. Em nossa opinião, essa ordem não pode ser baseada por mais tempo na premissa de que um dia todos os países europeus serão membros da União Europeia ou da OTAN; nem, no entanto, deve envolver um retorno ao "Concerto da

Europa” do século 19. Em vez disso, devemos reconhecer a realidade de que o Estado-nação europeu clássico foi radicalmente transformado. Quatro mutuamente dependentes, e ainda vulneráveis, projetos estatais e de construção de identidade agora moldam a paisagem segurança da Europa: a UE, a Rússia, a Turquia e os novos estados criados a partir da ex-União Soviética e da ex-Iugoslávia. A única maneira possível de criar uma nova ordem de segurança na Europa é trazer todos os quatro em um quadro comum - um “concerto de projetos”. (KRASTEVA E LEONARD, 2010: 12).

A forma pela qual a UE trata esse desafio e encara a possibilidade de um “concerto de projetos” envolve questionar o poder que a UE exerce sobre outros atores e como ela interage com os mesmos. Nas relações internacionais, cada ator utiliza o tipo de poder que está disponível de formas variadas, e isso também impacta nas diferentes abordagens em relação aos mesmos valores (democracia, direitos humanos, cultura etc.). Antes de tudo, porém, importa esclarecer o conceito de poder nas relações internacionais.

A definição de política, em si, envolve o componente do poder, e tendo as interações entre atores internacionais, em sua maioria, um caráter político, faz sentido dizer que o conceito de poder permeia as relações internacionais. Mas, embora a máxima realista de que “o poder define os interesses nacionais” seja verdadeira, o poder não é um conceito exclusivo das teorias realistas. O importante é identificar uma concepção que englobe as diferentes dimensões de poder, já que as interações sociais podem variar em um mesmo ambiente. O conceito de poder deve permitir explicar como ele é criado, legitimado e reproduzido, bem como o funcionamento do seu exercício legítimo e quais são seus efeitos e consequências.

Uma concepção mais genérica de poder torna-se mais adequada para as necessidades dessa pesquisa. O poder pode ser conceituado como a habilidade de influenciar o comportamento de outros para gerar resultados desejados, seja através de ameaças, coerção econômica, atração ou cooptação (NYE, 2004). Na mesma linha, Barnett e Duvall (2005) sugerem que poder é a capacidade de produzir efeitos que moldam as possibilidades de atores determinarem suas próprias circunstâncias e *outcomes*, isto é, efeitos que interferem em suas condições de existência, nas relações sociais e através delas. Ao contrário do que ocorre com a concepção de poder de Weber (1991), que está ligada à de dominação (a qual pode se dar através da coerção ou da autoridade e gera a tipologia do poder baseado no carisma, na tradição ou na ordem racional-legal), esse conceito está desvinculado de acepções como interesses, dominação e influência e, por isso, é mais abrangente. A partir disso, Barnett e Duvall (2005) criaram uma taxonomia para englobar os múltiplos aspectos do poder, que pode ser compulsório, institucional, estrutural e produtivo.

Conforme Barnett e Duvall (2005)²³, o poder pode ser expresso por meio de relações sociais de interação entre atores sociais pré-constituídos ou por relações sociais constitutivas, ou seja, que constituem os atores como seres sociais. Já as relações sociais através das quais o poder funciona podem ser diretas ou difusas; as conexões entre os atores podem ser diretas e imediatas (mecânicas ou logicamente necessárias) ou indiretas e difusas (mesmo distantes em tempo e espaço). Interligando essas quatro dimensões, tem-se que o poder pode ser compulsório (relações diretas de interação), institucional (relações difusas de interação), estrutural (relações diretas de constituição) e produtivo (relações difusas de constituição).

O poder compulsório é o poder por meio da dominação, e é essa categoria que abarca a maior parte dos conceitos de poder em política e Relações Internacionais. Ele não se refere unicamente a recursos materiais, mas também a recursos simbólicos e normativos, desde que haja controle direto dos mesmos em direção a um determinado ator. O poder institucional trata de instituições formais e informais que exercem controle sobre atores socialmente distantes; é a base das teorias neoliberais. Por seu turno, o poder estrutural concerne às relações internas constitutivas que moldam os atores sociais - o poder aqui é pré-existente a estes; nessa categoria, situam-se as teorias marxistas, construtivistas e de sistemas-mundo. Por fim, o poder produtivo molda sujeitos através de relações sociais difusas: sua base são os significados, costumes e identidades sociais, históricas ou presentes, que limitam a ação dos atores.

Na contramão, Parsons (1963) busca identificar características particulares do poder e o concebe como um mecanismo simbólico específico que provoca mudanças na ação de unidades individuais ou coletivas enquanto interações sociais, devendo ser diferenciado de termos como "dinheiro" ou "influência". É quase dizer que, como fenômeno simbólico, o poder está para a política assim como o dinheiro está para a economia. O autor, porém, lembra acertadamente que poder não é um jogo de soma zero, porque isso leva a crer que há uma quantidade fixa de poder e, em sistemas complexos, o argumento não se sustenta - nem sempre o ganho de poder de A acarretará a perda de poder de B + C + D (PARSONS, 1963).

Neste estudo, a abordagem mais adequada para a questão do poder precisa considerar, sem dúvida, o caráter multidimensional da UE²⁴. Dessa maneira, é compreensível pensar que o poder que a UE exerce em suas relações com Estados candidatos à adesão tem traços do

²³ Uma crítica à abordagem de Barnett e Duvall (2005) é feita por Berenskoetter (2007), conforme o qual os autores negligenciaram o contexto teórico do conceito de poder e as imbricações entre os campos da teoria social, da teoria política e das relações internacionais. Outra crítica é feita por Baldwin (2013), para quem o conceito de poder de Barnett e Duvall exclui três aspectos: a persuasão, a cooperação para benefício mútuo e todas as relações de poder em que o poder de A beneficia os interesses de B.

²⁴ Para mais discussões sobre o conceito de poder, ver Clegg e Haugaard (2009).

poder compulsório e do poder estrutural de Barnett e Duvall (2005), pois os recursos normativos de poder da UE influenciam escolhas e moldam destinos dos Estados candidatos e, muitas vezes, tornam-se constitutivos em algumas relações. Por exemplo, as relações entre a UE e Kosovo, ou entre a UE e a Bósnia-Herzegovina mostram que o papel da UE na constituição de estruturas estatais nesses países é fundamental.

A *actorness* da UE e a forma pela qual ela lida com o poder, então, devem ter vistas a se tornar um modelo normativo e não uma superpotência, de acordo com Zielonka (2008):

Embora a União tenha um alcance econômico global, ela não está em condições de impor aos outros atores seu modelo preferido de cooperação econômica e política. O desafio que a UE enfrenta, portanto, não é apenas a forma de melhorar o seu poder global, mas também, principalmente, como exportar regras e normas para os quais existe demanda limitada entre os players globais existentes e emergentes. Em outras palavras, a Europa deveria tentar se tornar uma "potência modelo" em vez de uma "superpotência". (ZIELONKA, 2008: 471-472).

No mesmo sentido, Laïdi (2008b) defende que o poder europeu é um enigma: a UE age como uma potência e tenta assumir essa aparência, mas não é uma potência do tipo estado-nação, nem possui atributos clássicos de poder; constitui uma nova forma de poder. Porém, qual seria essa forma? Mais: a UE pode ser uma superpotência, mesmo não sendo um Estado? É isso que ela deseja? A resposta para as duas últimas perguntas, de acordo com Laïdi (2008b), é não. A União Europeia não é, nem pode ou pretende ser uma superpotência. Tendo por definição de superpotência um ator que se vê como o garantidor último de sua própria segurança, o fato de a UE depender sobremaneira da proteção da OTAN, e de não possuir um aparato securitário consistente com o de uma grande potência como os EUA, descaracteriza-a como tal.

Para além disso, uma superpotência preocupa-se constantemente com as suas condições de sobrevivência e o que pode colocar isso em risco; ela acredita que "a 'ordem do mundo', com seus códigos e regras, pode um dia entrar em contradição com a sua própria sobrevivência, o que implica retirar-se do jogo ou mudar as regras, (...) pois tem a tendência natural de ver os riscos do mundo em termos de um jogo de soma zero" (LAÏDI, 2008b: 13). E exatamente por isso, "porque superpotências veem o mundo sob a forma de um potencial jogo de soma zero, que elas são solicitadas a aumentar a aposta: para garantir a sua sobrevivência, devem assegurar a sua supremacia" (LAÏDI, 2008b: 13).

O debate sobre a forma de atuação do poder europeu remonta aos anos 1970, quando Duchêne (1972) sugeriu que a Comunidade Europeia constituía uma potência civil (*civilian power*) como forma de exercer influência nas relações internacionais. O conceito de *civilian power* refere-se, segundo Petruca (2012), à utilização primordial de meios econômicos para o

alcance de objetivos, como comércio, assistência financeira, instrumentos diplomáticos, em detrimento a meios militares. Smith (2005) vai além e considera que o uso de persuasão e a criação de determinadas *policies* são formas de uma potência civil fazer política externa.

A potência civil pode utilizar-se de três instrumentos, de acordo com Maull (1990): meios econômicos para o alcance de objetivos nacionais; cooperação diplomática para administrar questões internacionais; e instituições juridicamente vinculantes para progredir internacionalmente. Estes instrumentos seriam utilizados de modo preferencial a meios militares, cuja utilização por parte da UE levaria a um projeto europeu de Estado em grande escala (SMITH, 2005).

O contraposto ao conceito de *civilian power* é feito por Bull (1982), ao negar que a Comunidade Europeia fosse uma potência civil e que a ideia de potência militar (*military power*) estivesse ultrapassada. Para a Escola Inglesa de Bull, a política das potências ainda era a forma mais tradicional de interação nas relações internacionais, e a *civilian power* não seria efetiva nesse ambiente. Assim, o poder civil da CE estaria condicionado ao poder militar dos Estados, e por isso ela deveria se tornar autossuficiente em termos de defesa e segurança.

Como afirma Manners (2001:05), a solução de Bull para a Europa, “inimaginável na segunda Guerra Fria dos anos 1980, era transformar a CE em uma potência militar europeia” – ou *military power Europe*, como o autor prefere comentar. Entretanto, as transformações do sistema internacional após o fim da Guerra Fria, e especialmente a ascensão de múltiplos atores internacionais de relevância nesse cenário, obrigam a rejeição de qualquer identificação com uma potência militar na *actorness* da União Europeia.

Efetivamente, enquanto houve a “Europa dos quinze²⁵”, ao menos, a UE constituiu uma *civilian power*; e mesmo por um bom tempo, até o início dos anos 2000, e antes da crise econômica internacional de 2008, tudo indicava que a União seria uma potência econômica de longa duração. Por outro lado, ser uma *military power* nunca foi o objetivo da integração europeia, o que pode explicar o lento processo de criação e consolidação da política de segurança e de defesa da UE, bem como o receio em desenvolver um exército militar europeu (PETRUCĂ, 2012). Então, sem poder civil/econômico ou militar, é interessante o argumento de Laïdi (2010): a União Europeia possui uma certa aversão ao risco, por isso apela à cooperação, à ação conjunta e às normas para reduzir o grau de incerteza nas suas interações e controlar *outcomes* e comportamentos *free rider* que possam desestabilizar a lógica europeia.

Laïdi (2010) define a identidade e a estratégia de um ator no sistema internacional

²⁵ Refere-se aos primeiros quinze Estados a constituírem a UE, isto é, antes das adesões de 2004, 2007 e 2013.

através da identificação de sua aversão ao risco. Uma potência avessa ao risco (*risk averse power*) seria um ator que determina suas ações em relação a um risco de acordo com a redução de incertezas e efeitos incontrolláveis. É claro que o cálculo entre custos e benefícios está presente em todas as decisões de um ator internacional racional, mas ele constitui uma potência avessa ao risco quando este cálculo torna-se, também, sua identidade. Aliás, segundo este autor, a principal dificuldade da identidade da UE vem da sua falta de autoconfiança, pois "o déficit de confiança reflete um problema de identidade" (LAÏDI, 2008a: 2). Um ator com aversão ao risco tende a evitar conflitos no cenário internacional mais do que outros atores, enfatiza mais a cooperação do que o unilateralismo, insiste no compartilhamento de danos e preocupa-se constantemente com a atualização de normas globais.

O conceito de potência avessa ao risco, para Laïdi (2010), trata não só de preocupações externas como internas, e considera outras dimensões; por exemplo, a aversão europeia à instabilidade financeira diz muito sobre como a UE se comporta frente a um risco desses (LAÏDI, 2010). Desse modo, é possível afirmar a identidade da UE está relacionada com a sua atitude de reduzir a existência de comportamentos arriscados de outros atores internacionais – e, para isso, suas próprias atitudes também não podem ser arriscadas (por exemplo, empregar meios militares é uma atitude arriscada sob diversos ângulos e, por isso, evitada pela UE). Então, em suas interações com outros atores, a UE busca delimitar as ações destes em um quadro normativo que faça com que tais ações sejam mais previsíveis.

As explicações para a aversão ao risco podem ser culturais, institucionais e contingentes e, no caso europeu, estão relacionadas a alguns fatores complementares: sua construção não estatal e *sui generis*, a existência de um espaço político europeu deliberativo, o modelo social de minimizar riscos de mercado através de sua socialização e o fim da necessidade de um império (LAÏDI, 2010). O que interessa aqui é salientar o último fator, que talvez seja o menos claro: as construções imperiais europeias, e os conflitos que elas mobilizavam, foram trocadas por um modelo pacífico de integração sem o uso da força. No entanto, esse mesmo modelo tem dificuldades em utilizar instrumentos tradicionalmente estatais para manter sua segurança interna e externa, bem como de seus cidadãos. Há o medo de conflitos – a palavra “guerra” é uma das maiores aversões europeias – mas também há a dificuldade em lidar com isso. A resposta é abordar essa questão através de instrumentos normativos, que garantam ações previsíveis e controláveis.

Mais uma vez, a importância das normas em qualquer análise sobre a UE fica evidente. É que as normas estão intimamente ligadas ao próprio processo de construção da integração europeia e de sua constituição como ator internacional. A UE como promotora de

normas internacionais foi possível graças ao espaço e ao tempo propícios para isso, quais sejam, a segunda metade do século XX e o continente europeu, segundo Postel-Vinay (2008). A forma com que a UE promove tais normas é decorrência de seu poder normativo. O poder normativo europeu como *soft power*, seus instrumentos e conteúdo são os tópicos do próximo item.

1.2 *Soft Power e Normative Power*

A projeção de normas e valores é um dos meios pelos quais um ator internacional (seja um Estado, uma organização, um bloco econômico) consegue e mantém domínio ou influência sobre uma determinada esfera dentro do sistema internacional. A UE segue esta lógica ao pautar sua política externa por um viés normativo, através da defesa de valores como democracia, direitos humanos, economia de mercado, desenvolvimento sustentável e respeito ao direito internacional nas relações externas. Mais do que isso, a promoção dessas normas é o que confere peso político à sua atuação no cenário internacional, visto que fazem parte da essência da criação e identidade da UE.

Normas são princípios ou padrões de comportamento que geram expectativa de serem cumpridos e servem para regular intenções e ações. Elas agem não só como elementos reguladores, mas também como formas de constranger escolhas políticas, afetando as preferências dos atores, e podem ser alocadas em diversas categorias (ver Tabela 1.1). Partindo-se desse entendimento, é possível explicar a UE pela forma com a qual ela faz uso de seu poder normativo.

Quanto ao objetivo	<i>Regulatórias</i> : geram disciplina coletiva (ex: normas de comércio).
	<i>Constitutivas</i> : criam novas categorias de atores ou ações.
	<i>Prescritivas</i> : indicam o que deve ser feito em nome de princípios admitidos.
Quanto à natureza	<i>Procedimentais</i> : tratam dos passos a serem tomados em uma ação.
	<i>Comportamentais</i> : tratam do conteúdo de uma ação.
Quanto à obrigatoriedade	<i>Vinculantes</i> : possuem maior valor.
	<i>Não vinculantes</i> : possuem menor valor.

Tabela 1.1. Tipologia de normas, conforme Laïdi (2008b). Fonte: Laïdi, 2008b: 42 (adaptado).

A força normativa é tratada por Laïdi (2008b) como o maior recurso político da UE e, portanto, a forma mais provável de poder que pode ser exercido pela Europa no sistema internacional. O grande trunfo da UE em termos de política externa seria a sua capacidade de moldar e difundir regras e valores no sistema internacional através de meios não coercitivos, o que desloca o debate para além da tradicional dicotomia entre o *civilian power* de Duchêne (1972) e o *military power* de Bull (1982). Esse poder normativo deriva, principalmente, da natureza peculiar da UE, seja por sua estrutura institucional que combina camadas múltiplas de autoridade, seja pelo modo como a UE visualiza o mundo (TOCCI, 2008), já que é um ente pós-westphaliano.

No mesmo sentido, Manners (2001) acredita que Hedley Bull estava certo ao afirmar, no contexto da política de poder dos anos 1980, que o poder civil da Comunidade Europeia dependia sobremaneira do poder militar de seus Estados membros. Contudo, a evolução das relações internacionais nos anos 1990 teria levado a UE a criar uma nova forma de poder e exercer um novo papel no cenário internacional, por meio de sua força normativa.

Mesmo que esse poder constitua a sua força ou sua fraqueza, é inegável que o papel da UE nas relações internacionais envolve um componente normativo. Normatividade, aqui, quer dizer uma tentativa de padronização de comportamentos conforme valores do agente promotor da normatização. Isso não significa necessariamente uma imposição objetiva, mas gera uma expectativa de não-desvio, o que faz com que as normas estejam “intimamente associadas com o poder, na medida em que apenas os principais atores internacionais têm o poder de moldar ou determinar o que é considerado 'normal'” (TOCCI, 2008: 04). Dessa forma, “todos os principais atores internacionais teriam uma política externa ‘normativa’, por definição, na medida em que contribuem para determinar e moldar as ‘normas’ nas relações internacionais” (TOCCI, 2008: 04).

É por esta perspectiva que se iniciou o debate sobre a UE como uma “potência normativa” - *Normative Power Europe*, nas palavras de Manners (2001). Com o argumento de que a palavra “norma” está intimamente ligada à ideia de “normal”, Manners sugere que o papel da UE no sistema internacional deve ser visto como o de “normalização”, isto é, moldar concepções do que é ou não normal ou comum, através da divulgação de princípios comuns que estariam na base da construção da UE. Assim, a UE se comportaria como um promotor mundial de normas e princípios que seriam universais (visto que “normais”) e que informam as suas relações externas: democracia, Estado de Direito, direitos humanos e liberdades fundamentais, economia de mercado, entre outros.

A criação do conceito de “potência normativa europeia” por Manners (2001) advém de um raciocínio sobre o pluralismo metodológico da Escola Inglesa e seu debate com quatro tradições teóricas: positivismo, teoria crítica, interpretivismo e pós-modernismo. Em resumo: pelo positivismo, é possível mensurar o mundo por meios científicos, e este mundo é fruto de interações sociais, de acordo com o interpretivismo. Esses pressupostos, juntos, formam o foco da Escola Inglesa na análise da UE no sistema internacional. Já a teoria crítica seria a crença de que o mundo não pode ser facilmente medido em razão da natureza da produção do conhecimento. O pós-modernismo, por sua vez, é totalmente subjetivo, mas também se baseia na natureza contestável da produção do conhecimento.

Essas quatro abordagens estão relacionadas a uma forma específica de abordar as relações internacionais: a) o positivismo estaria ligado à ideia de sistema internacional; b) o interpretivismo tem foco na sociedade internacional; c) a teoria crítica concentra-se no conceito de sociedade mundial; por fim, d) o pós-modernismo traz a ideia de imaginação mundial. Logo, Manners (2001) sugere que se abandone o debate positivista para se pensar a UE de forma não-convencional, a fim de entender o seu papel no contexto político atual das relações internacionais.

Essa complicada imbricação entre quatro correntes teóricas incentivou Manners a conceber a UE como uma potência normativa, no seguinte sentido:

Então, a noção de uma potência normativa europeia está localizada em uma discussão sobre a força das ideias, o poder ideológico, ou o poder simbólico, e o desejo de ir além do debate sobre capacidade de atuação como um Estado, através de uma compreensão da identidade internacional da UE. (...) O que eu estou sugerindo aqui é que a União Europeia não representa nem uma potência civil de natureza intergovernamental, que utiliza instrumentos econômicos ou diplomacia internacional, nem uma potência militar de natureza supranacional, que utiliza forças armadas e intervenção internacional; mas sim uma potência normativa, de natureza ideacional, caracterizada por princípios comuns e uma vontade de desprezar noções de "Estado" ou "internacional". (MANNERS, 2001: 07).

Conforme Manners (2002), sendo um híbrido de formas supranacionais e interestatais de governança, a UE teria adquirido um poder normativo distinto de outras formas de poder do Estado. Dessa maneira, sua agenda de política externa é normativa, visto que busca promover certas normas e valores para além das suas fronteiras. O poder normativo da UE, para ele, não é instrumental e independe de capacidade operacional ou do uso da força, mas é, sim, diferente de todas as outras formas até então existentes de se fazer política.

Algumas críticas podem ser feitas ao conceito criado por Manners. A maior parte delas deriva do fato de a ideia de *normative power Europe* não ser um instrumento analítico adequado para capturar a essência da ação externa da UE. No entanto, é preciso lembrar algo que o próprio Manners ressalva: a UE deveria ter o papel de moldar as definições do que é

comum nas relações internacionais, mas não é isso que ela efetivamente faz; assim, a perspectiva de potência normativa é ideal, e não analítica (MANNERS, 2002). O conceito de poder normativo europeu pode ser idealístico, mas serve de base para se pensar o papel normativo da UE nas relações internacionais.

A principal crítica, porém, deve ser feita em relação ao argumento de que uma potência normativa, através do uso de seu poder normativo, promove normas e princípios universais²⁶. Normas e princípios não são gerados espontaneamente; derivam de um processo de construção social que é orientado por valores e interesses. Nesse ponto, é necessário se perguntar se existe, de fato, algum princípio verdadeiramente universal. As normas europeias, por diversas razões, têm se tornado cada vez mais globais. Porém, afirmar que elas são universalmente aceitas é ousado, porque os interesses que as circundam são variados e nem sempre congruentes.

Ao analisar o poder normativo, Laïdi (2009) escapa do debate sobre normas universais e o conceitua como um poder baseado na preferência por regras gerais de conduta, “com três características essenciais: ter sido negociado e não imposto; ter sido igualmente legitimado por organismos internacionais; e ser aplicável a todos os atores do sistema internacional, não obstante sua posição dentro dele” (LAÏDI, 2009: 01). O objetivo do poder normativo seria, particularmente, modelar uma ordem mundial com base na legitimidade de regras, na previsibilidade de comportamentos e na aplicabilidade de princípios comuns, mas não necessariamente universais (LAÏDI, 2008b).

No entanto, é preciso discutir até que ponto vai a liberdade de escolha em relação a esse poder, afinal, muitas vezes, as escolhas de um ator não decorrem de suas livres preferências, mas sim das opções que estão postas em um dado momento e dos *outcomes* que delas podem surgir. Como o mesmo autor lembra, “a Europa dificilmente negocia o conteúdo de suas normas com os seus parceiros. Basicamente, é um caso de ‘pegar ou largar’. E (...) o grau de aceitação das normas europeias, obviamente, depende mais do equilíbrio de poder do que da livre escolha” (LAÏDI, 2009: 05).

O equilíbrio de poder no cenário regional europeu é assimétrico, mesmo na perspectiva de que a UE comporta-se como um sistema normativo, do qual os Estados candidatos querem fazer parte. Abordar a UE como um sistema normativo pode eliminar alguns problemas relacionados à legitimidade e ao alcance das políticas europeias no sistema internacional, por

²⁶ Outras obras que tratam do assunto: o poder normativo na perspectiva construtivista pode ser encontrado em Checkel (2006); já a crítica ao poder normativo europeu com base em Michel Foucault é feita por Merlingen (2007).

tratar a UE como um sistema, e não como um agente em particular. Analisar a UE como um sistema cuja principal característica nas relações internacionais é seu poder de estabelecer normas desloca a questão da *actorness* da UE para como as relações ocorrem dentro desse sistema, isto é, como e por que este poder normativo é difundido.

Nesse sentido, é imperativo tratar o poder normativo como um tipo de *soft power*²⁷, conceito criado por Joseph Nye para a política dos Estados Unidos²⁸, mas que pode ser aplicado em relação à UE. Para Nye (2004), o poder refere-se à capacidade de afetar as preferências de outrem de duas formas: pela persuasão, através de coerções ou induções (*hard power*); ou pela atração (*soft power*) (ver Tabela 1.2). *Hard* e *soft power* referem-se a comportamentos, a formas pela um ator internacional pode se comportar, e constituem conceitos descritivos e não prescritivos. O comportamento de *hard power* teria o efeito de modificar preferências; já o de *soft power* faria com que estas preferências sejam modeladas.

Hard power trata da utilização do poder econômico ou militar para alcançar resultados desejados - é a forma mais tradicional de se fazer política. Aqui, entra em cena o jargão "*sticks or carrots*", que pode ser traduzido por "ameaças ou induções" como o meio pelo qual as questões políticas são tratadas. Por seu turno, *soft power* é o poder de atrair resultados desejados sem a utilização de força militar ou recursos econômicos (NYE, 1990). É mais do que simplesmente exercer influência, pois isso também pode ocorrer devido a incentivos militares e econômicos; é cooptar um determinado ator a um *outcome* desejado através do poder de atração que o ator que coopta exerce sobre o outro (NYE, 2002). A diferença entre *hard* e *soft*, então, é em relação ao tipo de comportamento de que se trata: se é coerção ou indução, ou se é atração, visto que um mesmo tipo de recurso de poder pode afetar todo um espectro de comportamento.

	<i>Hard Power</i>	<i>Soft Power</i>
Espectro de comportamentos		

²⁷ No mesmo sentido, Smith (2011) e Nicolaïdis e Howse (2002).

²⁸ Sobre a importância do *soft power* para os EUA: "Os Estados Unidos não podem enfrentar a nova ameaça do terrorismo sem a cooperação de outros países. É claro que outros governos, muitas vezes, irão cooperar em nome de seus próprios interesses. Mas a extensão da sua cooperação frequentemente depende da atratividade dos Estados Unidos. *Soft power*, portanto, não é apenas uma questão de popularidade efêmera; é um meio de obter resultados que os Estados Unidos querem" (NYE, 2004).

Recursos mais prováveis (mas não exclusivos ²⁹)	Força militar Sanções Pagamentos Suborno	Instituições Valores Cultura Políticas
--	---	---

Tabela 1.2. Diferenças entre *hard* e *soft power*. Fonte: Nye, 2004: 08 (adaptado).

O *soft power* existe quando há uma relação de admiração de um Estado para outro, quando um país deseja conquistar determinadas características de outro (riqueza, prosperidade, abertura cultural, etc.) e, para isso, toma-o como exemplo. Desse modo, o país que é admirado pode utilizar essa atração que ele exerce como meio de alcançar seus próprios objetivos em relação a outros países. É a popular liderança pelo exemplo (*leading by example*), o que também significa dizer que a atração é, sim, uma forma de poder.

Não obstante, *soft power* é diferente do conceito de "diplomacia cultural", que seria um curso de ações baseadas na troca de ideias, valores, tradições e outros aspectos da cultura ou identidade, seja para fortalecer as relações, reforçar a cooperação sociocultural ou promover os interesses nacionais (ICD, 2014). Embora existam percepções de que o *soft power* é uma forma de diplomacia cultural (ICD, 2014), a abordagem oposta é mais adequada em termos de definições: sendo o *soft power* um tipo de comportamento, é natural que este comportamento gere ou aconteça através do curso de ação que envolve trocas de ideias e valores culturais, isto é, através da diplomacia cultural. Essa última seria, dessa maneira, um instrumento de *soft power*.

O presente estudo identifica que esse poder de atrair outrem a fazer o que se quer demanda determinadas premissas: a existência de uma relação de admiração na interação entre dois atores (recursos intangíveis), a presença de ativos que produzam atração (recursos tangíveis) e a habilidade para manipular estes ativos.

A relação de admiração entre dois atores é um requisito essencial para a configuração do *soft power*, pois a admiração é um recurso intangível que cria o ambiente propício para que o poder de atração de um seja exercido sobre o outro. Então, tempo e circunstâncias importam para que essa admiração crie o efeito difuso de abrir e sedimentar um espaço ou esfera de

²⁹ A nota "mas não exclusivos" (observação deste estudo) refere-se ao fato de que não é possível fazer uma associação automática entre tipo de comportamento de poder (*hard* ou *soft*) e instrumentos utilizados para isso (meios econômicos, militares, discursivos culturais...). Cada instrumento pode servir tanto a comportamentos de *soft* como de *hard power*.

influência, de modo que aquele que é admirado possa afetar as preferências de quem o admira. Essa fascinação, às vezes, é tão forte que transforma o ente que exerce fascínio em uma opção irresistível, seja porque as características e qualidades que geram admiração são essenciais para o ente que está sob o jugo do deslumbramento, seja porque este último desconhece outra forma de adquirir estas características a não ser tomar o ente admirado como modelo.

Assim, o *soft power* age como um poder de atração, às vezes irresistível, que leva um ator a escolhas específicas sem constrangimentos militares ou econômicos. Como exemplo, é possível citar o fascínio que a UE exerce sobre os Estados candidatos ao *enlargement*, os quais são atraídos para a esfera de influência do bloco europeu (lembre-se que não há persuasão ou coerção nesse caso; é uma escolha política de cada Estado aderir ou não) e o seguem como paradigma para implementação de normas e *policies* – para eles, a UE é o exemplo de sucesso a ser seguido.

Porém, o *soft power* nada é sem que existam outros ativos tangíveis que permitam que o poder de atração se manifeste. É possível elencar como ativos os fatores que fazem de um ator um modelo a ser seguido, como bom desempenho econômico³⁰, cultura aberta à diversidade, conjunto de normas que orientam um bom funcionamento das instituições, entre demais valores. Outros ativos são, ainda, os instrumentos que possibilitam que a relação de admiração se concretize, como a cooperação multilateral, a assistência financeira, os fóruns de debates e demais instrumentos de diplomacia, os quais, em termos práticos, seriam formas tão eficazes de persecução de objetivos quanto os recursos militares e econômicos (NYE, 2002). Além disso, Nye (2004) lembra que é essencial conhecer o contexto em que os ativos estão inseridos - a importância do recurso depende do *timing*. Por exemplo, o petróleo não era um recurso de poder há três séculos atrás, mas hoje é um ativo econômico crucial.

No entanto, ser poderoso não é simplesmente possuir recursos de poder. É necessário medir o poder não apenas em termos da existência de recursos, mas sim da habilidade de manejá-los. Nesse ponto, é preciso não confundir recursos de poder com comportamentos: é possível que um determinado recurso de poder exista e esteja disponível, mas que não gere o resultado desejado em função do comportamento daquele que o detém e do contexto em que está inserido. A habilidade de manejar um ativo de poder depende tanto de estruturas institucionais que permitem a manipulação de instrumentos de *soft power* como da

³⁰ Não obstante Nye (2004) afirme que força econômica não seja *soft power*, ela pode criar um ambiente favorável para que um ator seja admirado justamente em função de sua pujança na economia. Assim, a força econômica pode ser convertida em *soft power*.

credibilidade do ente como ator efetivo capaz de exercer atração – embora se saiba que os recursos de *soft power* dependem, em muito, da capacidade de aceitação por parte do público que os recebe. Por isso, a projeção do poder de atração de um ator depende, principalmente, de como os recursos de poder serão utilizados a seu favor.

Tal habilidade também varia conforme as condições do poder sejam mais ou menos dispersas, quer dizer, é mais fácil manipular recursos de *soft power* em uma situação onde as margens para manobra por parte dos líderes políticos sejam menores, em ambos os lados da interação, tanto porque a opinião pública importa como porque existem diversos centros de *decision-making*. Assim, regimes autoritários tendem a participar menos de relações em que há projeção de *soft power*.

As críticas ao conceito de *soft power*, em sua maioria, derivam do fato de que a definição de poder ainda é vista de forma restrita, como se a única forma de produção de resultados efetivos fosse através do *hard power*. É plausível sustentar que *soft power* é um conceito tão abstrato e intangível que fica difícil explicar, na prática, como e por que ele ocorre ou se é possível mensurá-lo. Mas é impossível negar que, muitas vezes, algumas opções políticas resultam de uma situação que não envolve coerções militares ou econômicas, e configuram exatamente o resultado desejado por aqueles que estão em posição de atrair ou cooptar esse resultado. É o que acontece com grande parte da atuação da UE em sua política externa e, em especial, no que se refere ao processo de adesão dos países candidatos.

Outra crítica ao argumento de Nye é formulada por Laïdi (2008b), para quem os conceitos de *soft power* e de atração são frágeis quando confrontado aos fatos e difíceis de serem dissociados da luta pelo poder e dos esforços de coerção. Ele refere que, "para Nye, um *hard power* é um ator capaz de recorrer não só à força, mas também à coerção, enquanto um *soft power* é um ator que convence outros atores a aceitarem as suas próprias preferências; um *hard power* inspira medo, enquanto um *soft power* usa a atração" (LAÏDI, 2008b: 19). Mas, aqui, há um erro conceitual: *hard* e *soft power* não são atores, mas comportamentos, formas pelas quais um determinado ator pode se comportar. Além disso, Laïdi (2008b) compara e liga os conceitos de *hard* e *soft power* aos de *military* e *civilian power*; porém, tal comparação é equivocada: os primeiros se referem a comportamentos, e os últimos tratam de *actorness*.

Em outra passagem, Laïdi (2008b) faz uma crítica a conceito de atração ou atratividade, cuja origem viria do prestígio cultural e social que, no caso em questão, os EUA apresentam: "(...) é fácil perceber que a atratividade social dos Estados Unidos não produz, mecanicamente, apoio para as políticas norte-americanas" (LAÏDI, 2008b: 20). Contudo, é importante lembrar que a ideia de Nye sobre *soft power* não nega o processo de

retroalimentação entre políticas públicas e prestígio social e cultural; e que certas escolhas tornam-se atrativas em determinados contextos, mas não são atrativas *per se*.

A UE, sendo um ente distinto do Estado, persegue objetivos diferentes deste, e de forma diversa à atuação estatal. No entanto, ela não pode ser considerada apenas como um *soft power*. Diferentes atores das relações internacionais podem se comportar de formas variadas e através instrumentos diversos, congruentes ou não, concomitantemente. Assim, a UE pode ser vista como um grande exemplo de *soft power*, mas isso não elimina o fato de que, às vezes, ela tende a utilizar meios coercivos para alcançar um objetivo – e estes meios não são excludentes. Como Nye (2004) observa, *hard* e *soft power* são independentes entre si, mas podem tanto reforçar como interferir no funcionamento um do outro.

Nesse sentido, ao tratar da política externa norte-americana, Nye (2004) afirma que a melhor estratégia para esta seria uma perspectiva de *smart power*, isto é, *soft* e *hard power* combinados. Porque, muitas vezes, *hard power* influencia no aumento ou decréscimo de *soft power* (basta ver o desprestígio da política dos Estados Unidos em relação à invasão do Iraque)³¹; do mesmo modo, recursos militares e econômicos podem ser utilizados para coagir ou para influenciar. Nessa esteira, Bjorkdahl (2011) considera que operações de paz acabam sendo um instrumento de promoção de normas, porque atuam como um canal de difusão de regras relacionadas à prevenção de conflitos e aos direitos humanos.

Além disso, os resultados do *hard power* são mais visíveis em um curto espaço de tempo, ao contrário do *soft power*, cujos efeitos são gerados em médio e longo prazo, já que depende principalmente de instrumentos como diplomacia, programas de assistência e contatos políticos. A utilização de uma combinação³² destes dois tipos de poder seria mais adequada para responder questões de política externa que, em geral, não são pontuais e se prolongam ao longo do tempo.

Em vista disso, Nye (2008) sugere que a melhor forma de os Estados Unidos se tornarem um *smart power* é investir na promoção de bens públicos globais, como desenvolvimento econômico, saúde pública, segurança do clima e meio ambiente, entre outros. Isto posto, é possível pensar que a UE, ao promover bens públicos globais através de seu poder normativo, acaba se comportando como um *smart power*, mesmo porque também

³¹ No mesmo sentido, em uma releitura da ideia de *normative power Europe*, Manners (2006) afirma que a militarização da UE não leva necessariamente à diminuição do seu poder normativo.

³² Conforme Nye (2008), recursos de *soft* e *hard power* podem ser combinados quando o *policy maker* possui o que ele chama de "inteligência contextual", que seria uma habilidade de diagnóstico intuitiva, permitindo o alinhamento de táticas a objetivos para a criação de estratégias inteligentes.

utiliza incentivos econômicos (mas raramente militares³³) no alcance de seus objetivos de política externa³⁴. Aqui, a condicionalidade assume um papel importante, visto que ela pode representar as duas faces de um *smart power*: a face *soft* (adoção de certos valores políticos como condição para a adesão ao bloco) e a *hard* (cumprimento de reformas econômicas em troca de assistência financeira ou até mesmo como requisito do processo de *enlargement*).

Possivelmente, a explicação mais adequada para a preferência da UE por normas e não por *realpolitik* - porque considera os efeitos das escolhas ao longo do tempo - é dada por Laïdi (2008b):

A Europa pode, com razão, acreditar que as normas internacionais podem ter maior poder de transformar a ordem mundial no longo prazo do que uma estratégia de destruição ou de confronto que pode vir a ser espetacular, no curto prazo, mas totalmente sem sucesso no longo prazo. Ainda, é perfeitamente possível pensar que a ambição política da Europa deve envolver não a mudança de *soft power* para *hard power*, mas a atuação de tal forma que as questões de *soft power* de hoje não se tornem os conflitos de *hard power* de amanhã, justamente porque não foram resolvidas a tempo (LAÏDI, 2008b: 137).

Sem embargo, quando utiliza o seu poder normativo, a UE comporta-se como um *soft power*. O seu papel na campanha contra minas terrestres e seus esforços na criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) são exemplos de que ela vem exercendo seu poder normativo em questões de segurança, a fim de moldar normas internacionais de acordo com seus próprios valores e normas. É possível, com isso, identificar um padrão normativo na atuação internacional da UE.

Tendo sido criada por um conjunto de tratados, a UE possui um numeroso e abrangente acervo normativo, que está em desenvolvimento contínuo. O conjunto das declarações, tratados, leis e políticas da UE constituem o seu *acquis communautaire*, ou acervo comunitário, a base comum de direitos e obrigações que liga os Estados membros à UE e entre si. Além de normas de Direito comunitário propriamente dito, o *acquis* inclui todos os atos relacionados aos antigos segundo e terceiro pilares, bem como jurisprudência do Tribunal Europeu e acordos e tratados entre a UE e qualquer outro ator internacional (Estados, organismos internacionais, organismos não governamentais, etc.). Nesse ponto, é importante lembrar os principais tratados que constituem a UE, segundo o quadro abaixo:

³³ Na opinião de Nye (2008), enquanto os Estados Unidos deveriam prestar mais atenção em seu *soft power*, a Europa deveria investir mais em recursos de *hard power* e promover uma militarização da UE mais eficiente.

³⁴ Estudos mais aprofundados sobre a UE como *smart power* são escassos, e esta questão não constitui o foco dessa pesquisa. Para mais informações sobre a UE como *smart power*, ver Cross (2011). Por outro lado, uma abordagem as UE como *small power* (pequena potência) é investigada por Toje (2011).

TRATADO	OBJETIVO	ASSINATURA	ENTRADA EM VIGOR
Tratado de Paris (1952) * Tratado expirado em 2002	Institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)	18 de abril de 1951	23 de julho de 1952
Tratados de Roma (1957) * Até 2009, o tratado da CEE era conhecido como <i>Tratado que estabelece a Comunidade Europeia (TCE)</i> ; a partir de então, foi renomeado para <i>Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)</i>	Instituíram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom)	25 de março de 1957	1 de janeiro de 1958
Ato Único Europeu (1986)	Reforma das instituições para preparar novas adesões e simplificar a tomada de decisões na perspectiva do mercado único	17 de fevereiro de 1986 (Luxemburgo)/28 de fevereiro de 1986 (Haia)	1 de julho de 1987
Tratado de Maastricht (1992)	Institui o Tratado da União Europeia (TUE)	7 de fevereiro de 1992	1 de novembro de 1993
Tratado de Amsterdam (1997)	Reformas institucionais	2 de outubro de 1997	1 de maio de 1999
Tratado de Nice (2001)	Reformas institucionais	26 de fevereiro de 2001	1 de fevereiro de 2003
Tratado de Lisboa (2007)	Emenda o TUE e TCE/TFUE	13 de dezembro de 2007	1 de dezembro de 2009

Tabela 1.3. Principais tratados da União Europeia. Fonte: União Europeia, 2014.

O mais recente destes tratados é o de Lisboa, e talvez o mais polémico também. Todos os tratados tiveram sua ratificação concluída por todos os Estados membros; no entanto, a tentativa de criação de um Tratado Constitucional para a UE fracassou através da rejeição em referendos na França (54,68% contra) e na Holanda (61,70% contra). A ideia de revogação de todos os tratados existentes para a conurbação destes em um único texto constitucional não agradou à grande parte dos Estados membros e da população europeia. Com isso, percebeu-se que as reformas só seriam aceitas se ocorressem aos poucos³⁵.

³⁵ O Tratado de Lisboa não foi de fácil ratificação, como mostra Borchardt (2010): "Embora o Tratado de Lisboa, ao contrário do Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa, tenha sido ratificado com sucesso na França e na Holanda, ele inicialmente caiu no obstáculo de um primeiro referendo na Irlanda em

A partir disso, um tratado reformador foi desenhado para que alterações fundamentais dos tratados existentes pudessem ser feitas, e isso foi conduzido de forma incomum pelos próprios Chefes de Estado ou Governo no Conselho de Ministros de junho de 2007 em Bruxelas. Sobre este processo, a abordagem de Chefes de Estado ou Governo era incomum “no sentido de que eles não se limitaram a orientações gerais a serem implementadas por uma Conferência Intergovernamental, mas eles próprios elaboraram a estrutura e o conteúdo das mudanças a serem feitas, e muitas vezes definiram a formulação frasal exata de uma provisão” (BORCHARDT, 2010: 14). Assim, a conferência intergovernamental chamada para esboçar o que viria a ser o Tratado de Lisboa teve pouco trabalho, visto que as principais mudanças já haviam sido escritas: um Presidente para o Conselho Europeu, que se torna uma instituição da UE, nomeado por um período de dois anos e meio; apenas um cargo para a Política Externa, criado pela fusão dos cargos de Comissários das Relações Externas com o de Alto Representante para a PESC; uma Carta de Direitos Fundamentais juridicamente vinculante; e a fusão dos três pilares da UE em um só, o que aumenta a competência da UE para firmar tratados.

Dentro do *acquis* comunitário e político da UE, é possível identificar cinco valores centrais para a UE, segundo Manners (2002): paz, liberdade, Estado de Direito, democracia e direitos humanos e liberdades fundamentais. Estes valores são constantemente expressos em preâmbulos de tratados, publicações e declarações oficiais da UE. Manners (2002) sugere, ainda, a identificação de quatro noções “menores”, porque menos frequentes, mas igualmente importantes: progresso social, combate à discriminação, desenvolvimento sustentável e boa governança. Estes nove valores podem ser alocados em quatro categorias para facilitar a compreensão da base normativa da UE, conforme a tabela seguinte:

Princípios fundadores	Tarefas e objetivos	Instituições estáveis	Direitos fundamentais
Liberdade	Progresso social	Garantia de democracia	Dignidade
Democracia	Não discriminação	Estado de Direito	Liberdades
Respeito aos direitos humanos e liberdades	Desenvolvimento sustentável	Direitos humanos e	Igualdade

12 de junho de 2008 (53,4% contra, em uma participação de 53,1%). Só depois de uma série de garantias legais sobre o (limitado) âmbito do novo Tratado, os cidadãos irlandeses foram chamados a votar em um segundo referendo sobre o Tratado de Lisboa em outubro de 2009. Desta vez, o Tratado recebeu o amplo apoio da população da Irlanda (67,1% a favor, em um comparecimento de 59%). O sucesso do referendo na Irlanda também abriu o caminho para a ratificação do Tratado de Lisboa na Polônia e na República Tcheca" (BORCHARDT, 2010: 14). Para uma análise mais completa desse processo, consultar Ziller (2012).

fundamentais Estado de Direito		liberdades fundamentais Proteção de minorias	Solidariedade Cidadania Justiça
<i>Art. 6º do Tratado da União Europeia</i>	<i>Art. 6º e 13º do Tratado da União Europeia</i>	<i>Critérios de Copenhague (1993)</i>	<i>Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia</i>

Tabela 1.4. A base normativa da União Europeia. Fonte: Manners, 2002: 243 (adaptado).

Estes valores, que se traduzem em normas, representam características que constituem a identidade da UE como entidade política diferente de um Estado ou da soma destes. Não obstante, isso não significa que todos esses valores sejam unanimidade em todos os Estados membros; muitos destes são questionados dentro e fora da UE ou são defendidos em maior ou menor grau (MANNERS, 2001). Mas isso não os torna menos importante no contexto das normas europeias ou menos constitutivos da identidade da UE.

Indo mais longe, Laïdi (2008b) assinala seis preferências compartilhadas pelas sociedades europeias e que se demonstram constitutivas da UE: a) a rejeição da *realpolitik*; b) a crença em um poder civilizatório do comércio; c) apego aos valores sociais não mercantis; d) a primazia da responsabilidade compartilhada ao invés da soberania nacional; e) direitos individuais e o desejo de expandi-los; f) compaixão política no que diz respeito aos desequilíbrios sociais mundiais (LAÏDI, 2008b: 52).

Por outro lado, publicações oficiais da UE identificam como valores fundamentais: a) garantia da paz; b) unidade e igualdade; c) liberdades fundamentais; d) solidariedade; e) respeito à identidade nacional; f) segurança; g) direitos humanos (BORCHARDT, 2010). Todos estes valores estão interconectados: a garantia da paz é tida como a maior motivação para a união dos Estados europeus em torno de um ente regional comum, o que leva aos valores de unidade e igualdade. Todos os cidadãos europeus e todos os Estados membros possuem o mesmo status perante a UE, com vistas à coerência interna. O resultado da soma de paz, unidade e igualdade é, sem dúvida, a liberdade, em especial as liberdades fundamentais relacionadas à livre circulação de bens e pessoas.

Paz e liberdade, porém, são inúteis sem a presença de solidariedade, visto que o exercício da liberdade sempre tem o seu limite na liberdade do outro, e por isso ela merece ser considerada um princípio fundamental. E é através dela que se garante o respeito às identidades nacionais e aos direitos humanos dos cidadãos europeus, pois que a solidariedade

se manifesta no respeito à individualidade de cada um (seja Estado, seja cidadão). Não obstante, tudo isso depende, em última análise, da segurança que a UE e suas instituições podem oferecer aos Estados membros e cidadãos.



Figura 1.1. Valores da União Europeia. Fonte: do autor.

Tais valores não são apenas palavras soltas em preâmbulos de tratados, mas configuram verdadeiras normas na medida em que a sua violação sujeita qualquer Estado membro a penalidades. Depois das reformas promovidas pelo Tratado de Lisboa, caso um Estado membro esteja violando de forma grave e persistente estas normas, os Chefes de Estado ou de Governo podem emitir uma proposta sobre o assunto com o apoio de um terço dos Estados membros ou através da Comissão, e após parecer favorável do Parlamento Europeu. Com isso, o Conselho da UE, deliberando por maioria qualificada, pode suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação do TUE e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia para o Estado-Membro em causa, incluindo o direito de voto no Conselho (BORCHARDT, 2010).

Sobre isso, Falkner (2013) faz duas importantes anotações: 1) a regra processual para determinar a violação de normas fundamentais da UE é a unanimidade, sem levar em consideração o voto do Estado membro acusado de violação; 2) tal procedimento ainda não foi utilizado, embora já tenha havido queixa para tanto (apenas para citar como exemplo, a questão da democracia na Hungria e na Romênia em 2012). Para a autora, os Tratados da UE não oferecem mecanismos satisfatórios para combater ameaças aos princípios democráticos nos Estados membros.

Apesar disso, é a partir da base normativa da UE que o seu poder normativo é criado. Mais que isso, “o conceito de poder normativo é uma tentativa de sugerir que, não apenas a UE está construída em uma base normativa, mas principalmente que isso a predispõe a agir de maneira normativa na política mundial” (MANNERS, 2002: 252).

Logo, é válido questionar como e em direção de quem o poder normativo é difundido. Muitas denominações são possíveis para caracterizar os protagonistas da relação de exportação e importação de normas. O ator que utiliza o seu poder normativo para alcançar um determinado objetivo pode ser chamado de ator-projetor ou difusor de normas; *norm exporter* (exportador de normas, conforme Ciambra, 2008); ou *norm-maker* (fabricante de normas, segundo Bjorkdahl, 2005). Por outro lado, aquele para quem as normas são difundidas e que é passível de sua recepção pode ser denominado como ator-receptor; *norm-importer*, nas palavras de Ciambra (2008); ou *norm-taker* (consumidor de normas, de acordo com Bjorkdahl, 2005).

Em relação a como o processo de projeção de normas ocorre, Manners (2002) identifica seis fatores presentes na difusão das normas europeias e que influem nesse processo: a) contágio; b) informação; c) institucionalização; d) transferência; e) ostensividade; f) filtro cultural.

Contágio é a denominação para a difusão não intencional de ideias por meio do poder normativo simbólico da UE, o poder através do exemplo. Uma amostra disso seria a exportação da ideia de UE como exemplo de integração regional para outros blocos, como Mercosul e Asean. A difusão por meio da informação é aquela que ocorre via políticas declaratórias e estratégicas da UE, isto é, o resultado do poder normativo simbólico encontrado em declarações oficiais, discursos presidenciais, etc. Um terceiro meio de difusão é a transferência pela troca de benefícios (bens, comércio, assistência) através de meios materiais ou financeiros entre a UE e terceiros; ela pode ser o resultado da exportação de normas e padrões comunitários ou da política de *carrots and sticks* (MANNERS, 2002).

A difusão por ostensividade funciona da seguinte forma: a presença física da UE em outros Estados ou organizações gera um poder normativo simbólico e substantivo, através do estabelecimento de representações permanentes em Estados, organizações internacionais ou não governamentais, ou do monitoramento de missões da UE em outros países. Já a difusão por filtro cultural leva à aprendizagem, adaptação ou rejeição de normas através da interação entre a construção do conhecimento e a criação de uma identidade política e social. A defesa de certos valores e normas perante países terceiros e organizações é um exemplo dessa prática normativa na ação internacional da UE.

O meio de difusão de normas que mais interessa neste estudo é a forma processual, uma aplicação do construtivismo, pelo qual as instituições produzem normas e procedimentos que constroem as escolhas dos atores internacionais com vistas à convergência. Este meio constitui a institucionalização de relações entre a UE e terceiros, através de acordos de

cooperação, adesão a organismos internacionais e o próprio processo de adesão à UE (MANNERS, 2002). O *enlargement* se torna a principal ferramenta de *soft power* da política externa da União³⁶, na medida em que o poder normativo da UE configura uma ferramenta do seu poder de atração, pois que através da difusão e exportação de normas, a UE atrai para a sua esfera de influência Estados que ainda não fazem parte do bloco. E mais: por meio dessa técnica, molda preferências e políticas dos Estados com os quais se relaciona, de maneira que estes não resistam ao seu poder de atração.

Logo, a UE configura, aos olhos dos atores europeus externos que possuem dificuldades políticas e/ou econômicas (como os candidatos balcânicos à adesão), uma opção irresistível de desenvolvimento e progresso. O processo de adesão, em última análise, serve como incentivo a reformas que interessam à UE – reformas que pretendem “europeizar” estes países – e é desse modo que o ente regional exerce seu poder normativo em suas relações com os Estados candidatos. Seguindo esse raciocínio, Juncos (2011) argumenta sobre o poder de atração do processo de *enlargement* na promoção de reformas na Bósnia-Herzegovina:

A ferramenta mais poderosa para promover reformas na Bósnia tem sido a perspectiva de adesão à UE. Como Olli Rehn, Comissário para o Alargamento, afirmou, "a política de adesão é o mais importante instrumento de *soft power* da UE. O poder de atração exercido pela UE tem agido como um incentivo para a estabilidade e a democracia", pela primeira vez na Europa Central e Oriental, e agora nos Bálcãs (Rehn 2008a). (JUNCOS, 2011: 92).

No mesmo sentido, a estratégia da UE para os Estados dos Bálcãs Ocidentais é tratada pela perspectiva normativa por Petruca (2012), para quem o estudo de caso da Sérvia demonstra que a UE tem sido consistente ao longo do tempo na promoção de suas normas dentro das políticas desenhadas para os Bálcãs Ocidentais. Já Björkdahl (2005) adota a perspectiva construtivista social ao considerar a UE como um *norm-maker*, e conclui que a Macedônia tem sido bastante receptiva como *norm-taker*. Em direção semelhante, Ciambra (2008) vê a UE como um exportador de normas peculiar em relação à Macedônia, ressaltando a experiência de *institution-building* como o primeiro passo para uma atuação competitiva, eficiente e regulatória da UE no sistema global.

No sentido contrário, há indícios de que o poder normativo da UE não possui tanta influência nos candidatos ao *enlargement* como era de se imaginar, segundo Haukkala (2011) ao examinar a Política Europeia de Vizinhança. Da mesma forma, Diez e Tocci (2010) concluem que a perspectiva de adesão à UE não causou diretamente a mudança de regime no

³⁶ Por outro ponto de vista, Laïdi (2008b) acredita que o acesso condicional ao sistema institucional da UE através do processo de adesão é um instrumento de *hard power*, pois é um processo que gera "medo" nos Estados candidatos e funciona como uma forma de ameaça da UE a estes.

norte do Chipre, embora a UE tenha sido o ponto de referência para legitimar a oposição e fornecer alternativas políticas contra o antigo regime. Apesar disso, tais autores não negam a existência de impactos indiretos da integração europeia em territórios de conflito, seja por meio de ações da UE para transcendê-lo, seja através do próprio processo de integração.

A propagação de normas pela UE pode ser vista como um esforço de natureza imperial, "no sentido de que a UE tenta impor constrangimentos domésticos a outros atores através de formas variadas de dominação política e econômica, ou até mesmo por anexações formais" (ZIELONKA, 2008, 471). No mesmo sentido, Macdonald (2007) lembra a crítica marxista ao argumento de poder normativo europeu:

Samir Amin e Ali El Kenz, por exemplo, acreditam que ele constitui um pouco mais do que uma justificação do imperialismo econômico neoliberal. Amin e Kenz argumentam que os esforços da UE para promover a democratização e a liberalização política na região do Mediterrâneo, por exemplo, são simplesmente tentativas veladas de enfraquecer regimes autocráticos e, assim, limitar a capacidade dos governos de países em desenvolvimento de evitar a imposição de políticas econômicas neoliberais prejudiciais. A perspectiva deles é uma crítica marxista da visão liberal-idealista da Europa como um poder normativo. Embora eles não apoiem regimes autocráticos, Amin e Kenz acreditam que a UE está sendo menos do que sincera quando professa estar profundamente preocupada com a promoção do respeito pelos direitos humanos e da reforma política na região do Mediterrâneo. Isso, dizem eles, explica por que a UE parece inconsistente em sua promoção desses valores e normas. (MACDONALD, 2007: 3).

Há lógica nisso se for considerado apenas que o processo de exportação e importação de normas é assimétrico e as regras do jogo são ditadas pelo *player* mais poderoso – a UE. Porém, o fato de construir e sedimentar relações assimétricas através do processo de importação e exportação de normas não torna a *actorness* da UE imperialista ou hegemônica, mas tão só a caracteriza um ator que busca resultados ótimos pelos meios que estão disponíveis.

Não há, então, qualquer intenção de se estabelecer um império europeu e não se trata da supremacia da UE no sistema internacional; trata-se apenas da formação de uma área de influência regional para posterior incorporação em torno de interesses comuns. Essa tarefa é de fácil realização na vizinhança europeia, mas é mais difícil quando se trata do cenário global, onde nem todos os atores compartilham das mesmas normas e valores que a UE. No mesmo viés, Manners (2002) acredita que o argumento de que a promoção de normas europeias seria uma forma de “imperialismo cultural disfarçado” não se sustenta, principalmente quando se percebe que, em muitos casos, os valores que a UE defende entram em confronto com os de outros Estados desenvolvidos, como EUA, Japão e China.

Em outra abordagem, Diez (2011) sugere que se pode substituir o conceito de poder normativo pelo de hegemonia, pelo que se conclui que a UE teria uma abordagem hegemônica através de seu poder normativo. Haukkala (2011) vai mais longe e observa que a UE se comporta como um hegemona normativo regional, por utilizar sua influência econômica e normativa para construir uma esfera de relações bilaterais assimétricas, com vistas a facilitar o processo de difusão de suas normas. A justificativa para isso seria a de que a UE possui um monopólio sobre a definição de normas nas relações internacionais e isso faz com que o limite entre as normas globais e as normas europeias se esvaia.

Todavia, se se entende por hegemona um poder regional que estabelece a ordem por meio de instituições e normas de policiamento, é até plausível enquadrar a UE como um ator tal; o problema é que a garantia dessa ordem está ligada ao uso de aparatos militares – e, então, o enquadramento da UE não é possível. Ademais, afirmar que a UE pode ou quer ser um ator hegemona em suas relações (sejam globais, internacionais ou regionais) é, provavelmente, arriscado, pela dificuldade de se separar a ideia de hegemonia da de dominação e exploração.

No entanto, Diez (2011) trata a hegemonia no sentido gramsciano, como uma relação de forças sociais, e não como um predicado: “(as) forças sociais estão envolvidas em uma luta constante pela hegemonia, mas não ‘possuem’ hegemonia: elas podem adquirir status hegemônico, mas não podem tornar-se hegemonas” (DIEZ, 2011: 04). A ênfase da hegemonia, aqui, é em seu sentido discursivo e ideológico, e não na atuação como hegemona regional³⁷. Diez (2011) argumenta que, nas relações externas da UE, há um componente hegemônico que faz com que aqueles que se relacionam com a UE aceitem as mesmas concepções sociais e as mesmas respostas a problemas comuns. Seria nesse ponto, precisamente, que a UE tentaria moldar as definições do que é “normal” nas relações internacionais.

É possível, então, alegar que a própria essência do poder normativo implica algum grau hegemônico, como faz Laïdi (2009). Mas, nesse ponto, trata-se do conteúdo deste poder, que pode, de alguma forma, ser entendido como hegemônico, e não da atuação da UE no sistema internacional. Tal perspectiva poria fim ao argumento de que as inconsistências no comportamento da UE enfraquecem as evidências empíricas de que ela é uma potência normativa. Porque, nesse caso, a consistência ou inconsistência do comportamento da UE em relação a certas normas é uma questão de julgamento sobre a diferença entre normas e

³⁷ No sentido contrário ao de Haukkala (2011).

interesses; alegar que o poder normativo tem uma essência hegemônica coloca normas e interesses no mesmo caminho: normas moldam interesses e interesses moldam normas (DIEZ, 2011). Logo, não há inconsistência quando a UE defende uma norma que, aparentemente, não está em seus interesses; é apenas um caminho diferente para se chegar a um resultado desejado, já que todas as suas normas estão embuídas de hegemonia - isto é, possuem um interesse estratégico por trás.

Outro ponto interessante sobre a dimensão hegemônica do poder normativo é que, nessa perspectiva, esse poder não se refere somente a relações de nível interestatal ou supraestatal, mas também a uma grande variedade de forças sociais. São diversas as forças sociais que interagem para moldar as normas com base em seus interesses, bem como são variados os interesses que competem entre si nesse processo, seja em nível de UE ou de Estado membro. Essas forças sociais tentam adquirir status hegemônico (DIEZ, 2011) ao procurar influenciar a agenda e as *policies* da UE na defesa de seus próprios valores e interesses. Então, o poder normativo não é um instrumento de *actorness* exclusivo da UE, mas sim uma ferramenta que é remodelada pelos constantes embates entre forças sociais, tanto por Estados ou pela UE como pelos mais diversos atores sociais (organizações sociais, sociedade civil, grupos de *lobby*, bancos, etc.) que estão envolvidos na construção e no exercício deste poder.

Há mais um fator a ser considerado: os interesses estratégicos de quem se submete à projeção de normas. O resultado positivo da projeção de normas, que tende a levar à incorporação destas, depende da disposição do ator-receptor de interpretar essas normas como benéficas para si, ou seja, depende dos seus próprios interesses. Assim, dizer que a projeção de poder normativo tem natureza imperialística é refutável, na medida em que este processo é uma interação estratégica de duas vias, que se subordina aos interesses tanto de quem projeta a norma quanto de quem a recebe.

É necessário analisar, nesse aspecto, por que a influência normativa da UE se tornou global, afinal, "a globalização aumenta a demanda social por normas" (LAÏDI, 2009: 2). É possível justificar por que há impacto das normas europeias no mundo, segundo Laïdi (2009), de duas principais formas. Em primeiro lugar, porque o mundo globalizado exige que as preferências nacionais ou regionais estejam cada vez mais próximas das normas internacionais, visto que a proteção destes interesses por meios tradicionais é difícil de ser garantida. Ocorre, então, um processo contínuo de adaptação entre normas e interesses; e a UE tem se mostrado bastante eficiente nesse processo. Em segundo, porque as fronteiras entre o mercado europeu e o mercado mundial são menos claras diante da globalização econômica,

e é o mercado europeu que está em posição de definir as regras do jogo, pois é unificado, institucionalizado e organizado.

Não obstante, há limites para o poder normativo, em especial o da UE: a produção de normas é inútil se não se traduzir em ação política; afinal, normas não substituem ações (LAÏDI, 2010). Portanto, o papel que a UE irá assumir no cenário internacional dos próximos anos tende a ser o de um modelo normativo, embora isso não signifique um observador passivo das mudanças no sistema internacional. Como Grant (2007) observa, são as atitudes da UE, em especial a atuação de seu poder normativo, que irão determinar se a UE será capaz de influenciar atores como os EUA, a China e a Rússia. Questões de política externa e a expansão da UE são os tópicos a serem tratados no próximo item.

1.3 Análise de Política Externa e *Common Foreign and Security Policy*

A escolha da UE em se expandir e dos Estados candidatos em fazer parte dessa expansão constitui uma opção tanto de política externa quanto de política interna.

Em relação à política externa, os estudos desse subcampo, assim como as Relações Internacionais, só tiveram proeminência nas Ciências Sociais após a Segunda Guerra Mundial. A Análise de Política Externa (APE), ou *Foreign Policy Analysis*, constitui, atualmente, um subcampo consolidado das RI³⁸, reunindo as teorias que buscam compreender como funciona a dinâmica da política externa, quais são suas variáveis e como isso se relaciona com o Estado. Entretanto, Hill (2003) define política externa como “a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente um Estado) nas relações internacionais” (HILL, 2003: 03); logo, não apenas o Estado é objeto da APE, como mostram Salomón e Pinheiro (2013):

³⁸ A APE é constituída pelas mais diversas correntes teóricas das Relações Internacionais. Contribuições liberais, construtivistas e até mesmo realistas fazem parte do arcabouço da APE, muito embora ela derive, de certo modo, da oposição às orientações realistas do *mainstream* dos anos 1950. É possível citar, então, um grande número de perspectivas em APE, desde a tentativa de produzir uma grande teoria de política externa, através da Política Externa Comparada (*Comparative Foreign Policy*) de Rosenau (1966), até a produção de teorias de médio alcance, com enfoque em atores ou fenômenos específicos. Nesse sentido, a influência da opinião pública sobre os tomadores de decisão e sua relação com as preferências no plano doméstico é tratada por Risse-Kapen (1991) e Shapiro e Page (1988). Uma abordagem cognitiva, através da análise do perfil de líderes tomadores de decisão é feita por Hudson (1990) e Hermann (1980). Já a análise político-burocrática, isto é, o estudo da interação entre os atores da burocracia, pode ser encontrado em Krasner (1972) e Drezner (2000). A abordagem institucionalista é representada por Hagan (1995), enquanto a influência dos grupos de interesse na formulação da política externa é discutida por Milbraith (1967) e Hill (2003), em uma crítica às abordagens realista e neorealista. Por fim, a abordagem mais influente atualmente na APE é o construtivismo, presente na análise de Houghton (2007). Para mais informações sobre o estado da arte em APE, consultar Hudson e Vore (1995) e Hudson (2005).

Se tradicionalmente esse governo específico era um governo nacional, o legítimo responsável pela elaboração da política externa do Estado, nas últimas décadas os diversos processos de descentralização e regionalização associados à globalização têm feito com que outros níveis de governo diferentes do nacional (supranacionais ou subnacionais) desenvolvam suas próprias políticas externas, tornando-se assim objetos válidos da APE (SALOMÓN E PINHEIRO, 2013:41).

Nesse sentido, sendo a política externa um tipo de política pública, e sendo que UE efetivamente produz *policies* em sua atividade externa, é possível afirmar que ela, a UE, é uma unidade adequada à aplicação de ferramentas da APE. É importante, porém, notar a diferença entre política externa e a mera ação externa; esta última abrange qualquer tipo de contato de um governo com outro para além de suas fronteiras (isto é, não configura necessariamente uma *policy*), já a primeira constitui uma política pública e, como processo complexo, é afetada por demandas e conflitos dos grupos domésticos em sua elaboração (SOLOMÓN E PINHEIRO, 2013).

A política externa é, na verdade, uma decisão ou uma série destas que gera uma política pública com foco externo. Então, a forma pela qual essa decisão é tomada pode afetar o seu conteúdo - daí a importância do estudo do processo de tomada de decisão (*decision-making process*), a principal origem da APE. Essas decisões são tomadas por indivíduos (decisores) através da compreensão que estes possuem de determinados problemas e contextos, e sofrem a influência de estímulos internos e externos. Com isso, segundo Hill (2003), a análise conjunta de fatores domésticos e sistêmicos inseridos no complexo sistema de decisão de níveis variados que configura o *decision-making* da política externa permite entender os diferentes comportamentos dos atores no sistema internacional.

Para explicar a interação entre os níveis doméstico e internacional na formulação da política externa, pode-se valer do "modelo de jogos de dois níveis" desenvolvido por Putnam (1993). No nível nacional, existem grupos domésticos que buscam maximizar seus interesses através da pressão exercida no governo, para que este elabore políticas que sejam de seu interesse, e também existem políticos, sejam de carreira ou não, que objetivam construir coalizões dentre estes grupos. No nível internacional, "os governos nacionais procuram maximizar sua própria habilidade de satisfazer pressões domésticas e minimizar as consequências adversas de desenvolvimentos externos" (PUTNAM, 1993: 434). A dinâmica dos jogos pode ser resumida da seguinte forma:

(...) a tese de Putnam apresenta no nível dois as preferências e as coalizões domésticas, bem como as instituições, já o nível um é caracterizado pela estratégia e barganha dos negociadores no sistema internacional. O tamanho do *win-set*, assim denominado pelo autor a estrutura de ganhos esperados pelos interlocutores domésticos durante o processo de negociação de acordos internacionais, depende da distribuição de poder, das preferências dos atores e das possíveis coalizões entre os

constituintes no nível dois, além do tamanho das forças isolacionistas (oppositoras à cooperação internacional) e das universalistas (que oferecem suporte aos negociadores em processos de negociações internacionais). As coalizões domésticas reforçam a posição do negociador em âmbito internacional tornando o acordo mais vantajoso. Mas, há também situações em que acontecimentos internacionais podem influenciar significativamente na alteração das preferências internas, denominadas conceitualmente pelo autor como *linkages* cinérgicos. No entanto, ressalta-se a não sobreposição de um nível sobre outro, pois ambos influenciam e são influenciados mutuamente. (FIGUEIRA, 2009: 32).

A interação entre os ambientes doméstico e internacional molda e delimita as opções de política externa de um ator internacional. A política externa está, assim, sujeita às mudanças do cenário internacional, o que pode gerar, frequentemente, um redirecionamento das orientações em política externa. Durante a os conflitos que levaram à desintegração da Iugoslávia, o presidente norte-americano Bill Clinton pressionou, por um tempo significativo, os Estados europeus ocidentais a tomarem uma atitude contra o governo sérvio, visto pelos EUA como o "inimigo". No entanto, em novembro de 1994, quando os sérvios estavam a ponto de derrotar os exércitos bósnio-muçulmano e croata em vários pontos de conflito, Clinton mudou o rumo de sua abordagem para a questão e ofereceu ao governo sérvio uma tentativa de conciliação (o que viria a originar o famoso Acordo de Dayton de 1995). Um modelo explicativo para a interpretação dessas mudanças na direção da política externa pode ser encontrado em Hermann (1990), para quem as mudanças não são uma resposta determinística às forças que operam no sistema internacional, mas sim fruto de um processo decisório racional.

Não obstante, as decisões envolvidas neste processo não são formadas espontaneamente, e sim tomadas por quem tem a legitimidade para tal. O papel dos decisores de política externa é relevante para compreender como ocorre o *decision-making* e que interesses permeiam esse processo. Estes decisores, em última análise, são seres humanos, afinal, “tudo o que ocorre entre as nações e através delas se baseia em *decision makers* humanos agindo individualmente ou em grupos” (HUDSON, 2005: 1). Nesse caso, uma abordagem psicológica talvez seja a primeira ideia para compreender como os seres humanos percebem e reagem ao mundo à sua volta. Entretanto, isso também pode ser entendido por meio da análise de políticas públicas.

Defendendo a aplicabilidade da metodologia de análise de políticas públicas para a política externa (que também é uma política pública), Figueira (2009) delineia um modelo explicativo, a partir de Clarke e White (1989), em que um sistema complexo de ações forma o processo decisório em política externa. Nesse sistema, os *inputs*, ações ou contextos que influenciam os resultados políticos, constituindo demandas que atuam sobre os *policy makers*,

são enviados à máquina ou aparelho do Estado (a caixa decisória estatal, também conhecida como *blackbox*) e acabam por gerar *outputs* (respostas às demandas). Estes últimos podem criar novos *inputs*, e assim há uma dinâmica circular e sistêmica. No entanto, como a autora ressalta, "a interação sistêmica entre as variáveis não pode ser considerada a partir de uma relação determinística de causalidade" (FIGUEIRA, 2009: 39), pois instituições, regras e expectativas interferem nos *inputs* e são filtradas dentro da caixa decisória do Estado com vistas à resposta mais adequada em política externa.

Este modelo de análise pode ser aplicado para compreender o complexo processo de tomada de decisão em política externa da UE. *Inputs* de diversos níveis (nacional, regional, supranacional) e advindos de diversos atores (Estados membros, sociedade civil, ONGs, grupos de interesse) são avaliados e filtrados no sistema decisório da UE e são convertidos em *outputs* que podem gerar políticas públicas e políticas com foco externo.

Seguindo este raciocínio, é indispensável identificar quem avalia e filtra estes *inputs*, isto é, quem toma decisões na UE e como funciona o seu processo decisório em política externa. Dito de outro modo, é necessário avaliar quem efetivamente governa na UE.

O sistema decisório europeu é um aparato complexo e de difícil compreensão. Pergunte-se a qualquer cidadão como esse processo funciona e a resposta será, no mínimo, embaraçosa. Para entendê-lo, é preciso conhecer, de início, o seu aparato institucional.

PARLAMENTO EUROPEU
É a representação democrática da União Europeia, com membros que se agrupam em função das suas afinidades políticas e não por nacionalidade.
----- Quem participa
Eurodeputados, eleitos pelos cidadãos dos Estados membros por sufrágio universal direto para um mandato de 5 anos.
----- Divisões
<ol style="list-style-type: none"> 1. Comitê de Assuntos Exteriores (AFET) 2. Subcomissão dos Direitos do Homem (DROI) 3. Subcomissão da Segurança e da Defesa (SEDE) 4. Comitê do Desenvolvimento (DEVE) 5. Comitê do Comércio Internacional (INTA)
CONSELHO EUROPEU
Desempenha duas funções: definir a direção e as prioridades políticas gerais e resolver questões que, pela sua complexidade ou sensibilidade, não podem ser resolvidas em um nível inferior da cooperação intergovernamental.

<p>Quem participa</p> <p>Chefes de Estado ou de Governo de cada Estado membro, o Presidente da Comissão Europeia e o Presidente do Conselho Europeu.</p>
<p>CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA</p> <p>Também chamado de Conselho de Ministros. Entidade jurídica única. Qualquer uma das suas 10 divisões pode adotar um ato do Conselho que seja da competência de outra divisão. Por isso, nos atos legislativos adotados pelo Conselho, não se faz referência à divisão.</p> <p>No Conselho, os trabalhos são preparados pelo Comitê de Representantes Permanentes (COREPER), composto por representantes dos Estados membros (em geral, embaixadores) e presidido pelo Estado membro que ocupa a Presidência do Conselho.</p>
<p>Quem participa</p> <p>Ministros dos Estados membros relacionados ao tema de cada divisão.</p>
<p>Divisões</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conselho dos Assuntos Gerais (CAG) * <i>mandato especial para coordenar a preparação das reuniões do Conselho Europeu</i> 2. Conselho das Relações Exteriores (CRE) * <i>mandato especial para a ação externa da UE, que abrange desde a política externa e a defesa até o comércio, a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária. O Conselho define e executa a política externa e de segurança da UE, com base nas orientações formuladas pelo Conselho Europeu. As reuniões são presididas pelo Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum</i> 3. Conselho (Assuntos Econômicos e Financeiros) (Ecofin) 4. Conselho (Justiça e Assuntos Internos) (JAI) 5. Conselho (Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores) (EPSCO) 6. Conselho (Competitividade) (COMPET) 7. Conselho (Transportes, Telecomunicações e Energia) (TTE) 8. Conselho (Agricultura e Pesca) 9. Conselho (Ambiente) 10. Conselho (Educação, Juventude, Cultura e Desporto) (EJCD)
<p>COMISSÃO EUROPEIA</p> <p>Representa e defende os interesses da UE no seu conjunto, através da supervisão e execução das políticas da UE. Suas principais tarefas são: propor nova legislação ao Parlamento e ao Conselho; gerir o orçamento e os fundos da UE; garantir o cumprimento da legislação da UE (em conjunto com o Tribunal de Justiça); representar a UE no nível internacional.</p>
<p>Quem participa</p> <p>28 Comissários, um por cada país da UE, com mandato de cinco anos. A nomeação de todos os Comissários, incluindo o Presidente, está sujeita à aprovação do Parlamento Europeu.</p>

COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU
COMITÊ DAS REGIÕES
BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA EUROPEU
TRIBUNAL DE CONTAS

Tabela 1.5. Instituições da União Europeia. Fonte: União Europeia, 2014.

A complexidade do aparato da UE fica evidente se comparada às estruturas institucional e decisória dos Estados membros. As instituições mostradas acima, até o Tratado de Lisboa, permeavam o *framework* de três pilares que consolidavam as políticas públicas da UE. Assim, a política externa comunitária, de modo geral, era articulada em três níveis: a dimensão comunitária do primeiro pilar, o âmbito intergovernamental do segundo pilar e o ambiente doméstico dos Estados membros. Após a reforma promovida pelo Tratado de Lisboa, a divisão estrutural em pilares desapareceu, mas isso não significa que foi adotado um processo único de formulação e implementação de políticas.

De qualquer forma, é possível identificar um certo padrão no *decision-making process* da UE, como pode ser visto abaixo:



Figura 1.2. *Decision-making process* da União Europeia. Fonte: do autor.

A adoção de leis na UE ocorre através de uma variedade de procedimentos, embora a maior parte da legislação europeia precise ser de iniciativa da Comissão, com posterior aprovação pelo Conselho. Tais procedimentos variam conforme a área da *policy* em questão. Em termos gerais, porém, o direito exclusivo de iniciativa legislativa da Comissão é incomum, na medida em que ela não possui voto na adoção de políticas, o que lhe confere

uma influência legislativa marginal (DAVITER, 2011). Além disso, ela não pode ser vista, simplesmente, como o órgão executivo da UE, já que divide o poder de tomada de decisão com o Conselho e o Parlamento em alguns assuntos. Ainda, o poder executivo da Comissão é mitigado em termos de implementação e cumprimento das políticas públicas da UE, o que depende, sobretudo, dos Estados membros.

Contudo, a posição de destaque na fase de iniciativa da produção de políticas leva à reflexão de que a organização interna da Comissão e a sua distribuição de responsabilidades afeta o processo de tomada de decisão da EU, bem como a forma pela qual os assuntos se tornam pauta da sua agenda. O mesmo pode ser dito de outras instituições europeias, que possuem uma lógica organizacional tão ou mais complexa, como o Conselho ou o Parlamento, o que dificulta até mesmo o trabalho de pesquisadores sobre o assunto: “as complexidades não resolvidas continuam a colidir com a nossa capacidade de formular teorias preditivas sobre o processo político da UE, sem o conhecimento dos aspectos políticos em jogo” (DAVITER, 2011: 13).

A política externa europeia pode ser vista por três perspectivas, conforme Smith (2006). A primeira delas é uma abordagem materialista, que reflete os interesses dos Estados membros, e pela qual a política externa seria um veículo para cooperação e um repositório para interesses de segunda ordem. Por outro viés, as escolhas e preferências dos Estados membros são moldadas e alteradas pela dinâmica cooperativa da política externa da UE, que configura um sistema de controle com diversas camadas de institucionalização (SMITH, 2006). Um terceiro ângulo desconsidera o processo interativo da política externa e centra-se na forma pela qual o discurso da política externa da UE produz padrões de articulação e comunicação.

Seja qual for a abordagem escolhida, em relação aos temas de segurança e defesa, o protagonismo da política externa fica a cargo do Conselho Europeu (que define orientações gerais e estratégias) ou do Conselho da União Europeia (que elabora e executa medidas de ação), já que são temas intergovernamentais. O Parlamento e a Comissão pouco ou nada podem definir, efetivamente, no domínio da segurança. As decisões são tomadas em sessões fechadas no âmbito dos Conselhos, cabendo à Comissão somente a parte executiva no que diz respeito à União. A regra de tomada de decisão em ambos os Conselhos é a unanimidade em questões de segurança, defesa e cooperação policial e judicial (outros assuntos podem ser decididos por maioria qualificada ou maioria simples).

Até 2009, a ação externa conjunta em assuntos de segurança e defesa consubstanciava o segundo pilar de sustentação da UE, conhecido como Política Externa e de Segurança

Comum, instituído pelo Tratado de Maastricht. Com o advento do Tratado de Lisboa e a abolição da estrutura em pilares, a PESC se tornou mais um elemento da ação externa da União, somada a outras políticas de relações exteriores. Mas isso não alterou o processo decisório da PESC, que continua a ser definida por decisões unânimes do Conselho de Ministros ou do Conselho Europeu. Em realidade, a fusão dos pilares ocorreu para que a Comunidade Europeia (primeiro pilar) desaparecesse como estrutura e desse lugar a uma União Europeia com personalidade jurídica - antes de Lisboa, somente a CE possuía tal atributo.

Outra meta do Tratado foi reforçar as estruturas políticas da ação internacional da UE, conferindo-lhes mais coerência e visibilidade. Para isso, foi criado o cargo de Alto Representante da União para a Política Externa e a Política de Segurança, com a responsabilidade de executar as estratégias e decisões em relação à PESC, tomadas pelos Conselhos. Também é dever do Alto Representante informar e consultar o Parlamento sobre a aplicação da PESC. Ressalte-se que a PESC se insere nas competências particulares³⁹ da UE, conforme o artigo 24 do TUE. Logo, a União dispõe de competência sobre todos os domínios relativos à PESC, definindo e implementando essa política por meio tanto do Presidente do Conselho Europeu como do Alto Representante (ambos podem representar a UE no âmbito da PESC).

Em relação ao processo de tomada de decisão nos domínios da PESC, os Estados membros e o Alto Representante possuem iniciativa, com o apoio da Comissão. Os atos que podem ser adotados na PESC não possuem natureza legislativa, mas sim instrumental. Antes de Lisboa, a PESC possuía como instrumentos “estratégias”, “posições” e “ações” comuns; hoje, estes foram consolidados em um único instrumento a ser adotado pelos Conselhos: as “decisões”, que podem se referir a interesses, objetivos estratégicos, posições e formas de aplicação destes. A adoção de atos legislativos na PESC é estritamente proibida.

Mais uma inovação do Tratado de Lisboa diz respeito às "cláusulas-ponte específicas", com vistas à aplicação do processo legislativo ordinário a domínios para os quais os Tratados tinham previsto um processo legislativo especial. Assim, tais cláusulas permitem que decisões

³⁹ O Tratado sobre o Funcionamento da UE esclarece que ela possui três tipos distintos de competência: a) competências exclusivas (artigo 3º): domínios nos quais somente a União pode legislar e adotar atos vinculantes. Os Estados membros limitam-se a aplicar tais atos (salvo se autorizados pela União a adotar algum); b) competências partilhadas (artigo 4º): tanto a UE quanto os Estados membros podem adotar atos vinculantes. Entretanto, os Estados membros somente podem exercer a sua competência se a UE não tiver exercido a sua, ou tenha decidido não o fazer; c) competências de apoio (artigo 6º): o poder legislativo é reservado aos Estados membros. A União só pode intervir para apoiar, coordenar ou completar a ação destes. Não obstante, além dessas três competências explicitadas no TFUE, existem competências particulares, como a cláusula de flexibilidade do artigo 352 e a PESC, no artigo 24º (UNIÃO EUROPEIA, 2014).

possam ser adotadas por maioria qualificada em atos que deveriam ser adotados por unanimidade. Os parlamentos nacionais não dispõem de direito de oposição a isso, ao contrário do que ocorre com a "cláusula-ponte geral" (que é aplicável a todas as políticas da UE e deve ser autorizada por decisão unânime do Conselho Europeu).

A cláusula-ponte específica sobre a PESC sugere, no artigo 31 do TUE, que o Conselho delibera por maioria qualificada: 1) na adoção de uma decisão que defina uma ação ou posição da União com base numa decisão do Conselho Europeu sobre os interesses e objetivos estratégicos da União, referida no n. 1 do artigo 22; 2) em decisão que defina uma ação ou posição sob proposta do Alto Representante, apresentada na sequência de um pedido específico que o Conselho Europeu lhe tenha dirigido por iniciativa própria ou por iniciativa do Alto Representante; 3) sempre que adote qualquer decisão que dê execução a uma decisão que defina ações ou posições da União; 4) quando nomear um representante especial para questões políticas específicas, sob proposta do Alto Representante. Decisões tomadas no domínio da defesa ou que tenham implicações militares, no entanto, continuam a exigir unanimidade.

Para assistir o mandato do Alto Representante, em conjunto com o Comitê Político e de Segurança (CPS), foi criado o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE)⁴⁰, o qual atua como órgão diplomático da UE. O SEAE pode ser visto como o primeiro serviço diplomático supranacional, com as funções de apoiar o Alto Representante para assegurar a coerência e coordenação da ação externa da UE e assistir o Presidente do Conselho Europeu e do Conselho da UE e os membros da Comissão no desempenho das suas funções, assegurando a cooperação com e entre os Estados membros. Sua composição abrange funcionários dos serviços do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e pessoal dos serviços diplomáticos nacionais, e a rede das delegações da UE em todo o mundo faz parte da estrutura do SEAE.

O CPS, por sua vez, é um organismo com sede em Bruxelas, formado por um representante (em geral, um embaixador) de cada Estado membro mais um representante da Comissão, que se reúnem semanalmente. Segundo Howorth (2011), o CPS foi criado para corrigir a falta de permanência do pessoal envolvido em questões de segurança e garantir um ambiente de trabalho de continuidade e estabilidade, pelo que tem se tornado, gradualmente, um tomador de decisão e formador de perfil crucial para a PESC. Em pesquisa realizada por

⁴⁰ Para mais informações sobre o SEAE, consultar Dialer, Neisser e Opitz (2014).

meio de entrevistas com membros do CPS, Howorth (2011) conclui que, acima de tudo, os membros do Comitê o encaram como um fórum em que o principal é a busca do consenso.

Além disso, o Tratado de Lisboa consagrou como domínio do Conselho da UE a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que substituiu a Política Externa de Segurança e Defesa⁴¹ de 1999, conhecida por ser o “braço armado” da PESC. A PESC surgiu da necessidade de a UE assumir seu papel no sistema internacional de forma a responder rapidamente às crises internacionais, por meio de uma atuação autônoma apoiada por forças militares eficientes (SOARES, 2011).

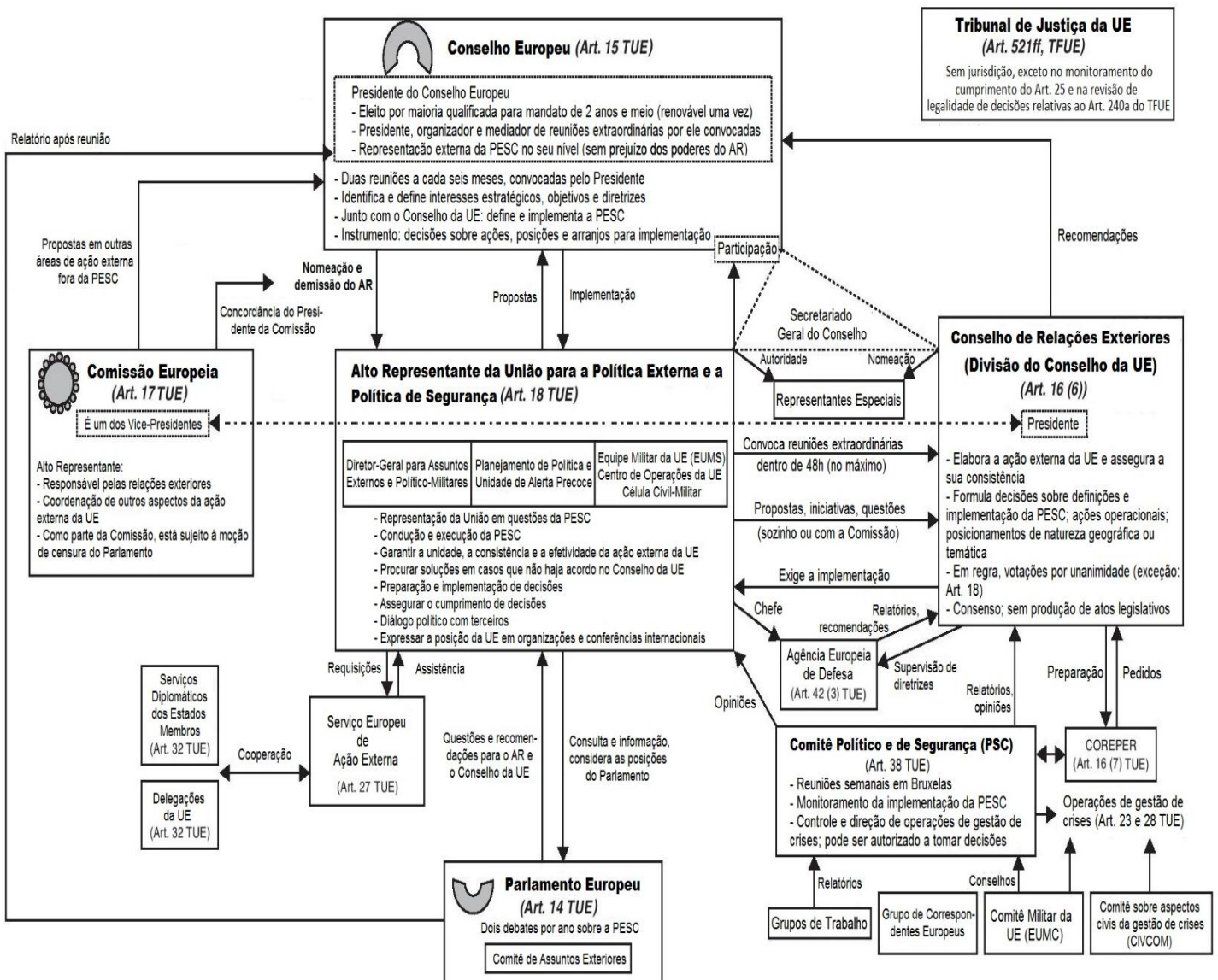


Figura 1.3. A arquitetura institucional da PESC/PCSD no Tratado de Lisboa. Fonte: Toje, 2010: 17 (adaptado).

⁴¹ Um excelente estudo da PESC sob diferentes perspectivas teóricas pode ser encontrado em Kurowska e Breuer (2012). Já um estudo completo, ainda sob a denominação PESC, é oferecido por Grevi, Helly e Keohane (2009).

Por seu turno, a PCSD abrange a mobilização de diversos instrumentos, como armamentos, capacidade de policiamento, integração e assistência cultural, grupos de batalha, transporte estratégico, pessoal especializado em justiça e direitos humanos, dentre outros recursos necessários para a construção e desenvolvimento de capacidades estatais. Conforme Howorth (2011), a PCSD “está emergindo gradualmente - e continua constantemente a evoluir - como uma gama única, vasta e sem precedentes de instrumentos militares e civis voltados para o desafio pós-moderno da gestão das crises internacionais” (HOWORTH, 2011: 92).

Em sentido contrário, Chappell (2012) argumenta que o desenvolvimento da PCSD tem sido dificultado em razão das diferentes posições dos Estados membros quanto ao uso da força, o que pode ser visto em questões como a Guerra do Iraque de 2003, e devido à relação entre a UE e a OTAN. Além disso, outros desafios que a PCSD enfrenta envolvem as diferentes concepções de ameaça que cada Estado membro possui, cortes no orçamento militar, ausência de vontade política e a dependência das duas principais potências militares da UE: a França e o Reino Unido. Como Chappell enfatiza, “os Estados membros são claramente essenciais para o desenvolvimento da PCSD, em especial devido à importância da vontade política em fazê-la avançar” (CHAPPELL, 2012: 11).

A PCSD conta com novos instrumentos a partir do Tratado de Lisboa, como a realização de cooperações reforçadas, a cooperação estruturada permanente, a cláusula de defesa mútua e a renovação das missões de Petersberg. As cooperações reforçadas foram criadas pelo Tratado de Amsterdam, mas somente com Lisboa podem ser aplicadas à PCSD; trata-se de cooperação entre alguns Estados membros (pelo menos nove deles), em vista a um objetivo, sem a necessidade da participação de todos eles. Funciona como uma formação de clusters em torno de um determinado assunto. Já a cooperação estruturada permanente tem natureza continuada e apenas pode ocorrer entre Estados com capacidades militares elevadas (por exemplo, que possam oferecer unidades de combate em curto prazo). Como Soares (2011) sublinha, “a cooperação estruturada permanente tem vocação para servir de veículo para a criação de uma defesa comum da União” (SOARES, 2011: 101), ainda com o apoio de eventuais forças multinacionais, conhecidas como Euroforças⁴².

A cláusula de defesa mútua consta no artigo 42, número 7 do TUE e é um reforço à solidariedade entre os Estados membros frente a ameaças externas. Logo, se um Estado

⁴² As Euroforças mais atuantes são: EUROFOR (forças terrestres de Espanha, França, Itália e Portugal); EUROCORPS (forças terrestres da Alemanha, Bélgica, Espanha, França e Luxemburgo); EUROMARFOR (forças marítimas de Espanha, França, Itália e Portugal); Grupo Aéreo Europeu (forças aéreas da Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido).

membro for alvo de agressão armada em seu território, os outros Estados-Membros têm a obrigação de prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios possíveis. Tal disposição corrobora a cláusula de solidariedade constante no artigo 222 do TFUE, pela qual os Estados membros devem atuar em conjunto caso um deles seja alvo de um ataque terrorista ou de uma catástrofe, seja ela natural ou de causa humana.

As missões de Petersberg referem-se à autorização da UE para proceder a missões humanitárias e de evacuação, de manutenção e restabelecimento da paz, de gestão de crises, de desarmamento e aconselhamento militar e de estabilização de conflitos. Tais missões podem, inclusive, envolver a luta contra o terrorismo, por dispositivo expresso do Tratado de Lisboa. No entanto, de acordo com Soares (2011), "o alargamento do âmbito de intervenção das missões civis e militares que a União poderá realizar não vem resolver, todavia, a discordância que alguns Estados membros apresentam quanto ao conteúdo preciso das operações" (SOARES, 2011: 98). Há uma certa divergência em relação à abrangência das missões em que a UE pode se envolver: enquanto o Reino Unido defende conflitos de fraca intensidade, em uma perspectiva restritiva, a França é a favor do envolvimento da UE em qualquer tipo de intervenção.

Para facilitar a compreensão da dinâmica da política externa da UE em relação à segurança, uma definição dos principais termos utilizados pode ser encontrada na tabela seguinte:

<p>Política Externa e de Segurança Comum – PESC (<i>Common Foreign and Security Policy – CFSP</i>): é a política externa da UE, com foco em questões de segurança e defesa, diplomacia e ação externa.</p>
<p>Política Comum de Segurança e Defesa – PCSD (<i>Common Security and Defence Policy – CSDP</i>): parte integrante da PESC, com foco em aspectos militares, de defesa e de gestão civil de crises.</p>
<p>Alto Representante da União para a Política Externa e a Política de Segurança – AR (<i>High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy – HR</i>): pessoa responsável por conduzir a PESC, coordenar e assegurar a coerência da ação externa da UE, presidir o Conselho de Política Externa e ser vice-presidente da Comissão Europeia.</p>
<p>Serviço Europeu de Ação Externa – SEAE (<i>European External Action Service – EEAS</i>): organismo funcionalmente autônomo que auxilia o Alto Representante no desempenho do seu mandato.</p>
<p>Comitê Político e de Segurança – CPS (<i>Political and Security Committee – PSC</i>): organismo permanente criado para acompanhar a situação internacional nos domínios</p>

abrangidos pela PESC e para contribuir com a definição de políticas e o monitoramento de sua implementação.
Conselho de Relações Exteriores (<i>Foreign Affairs Council</i>): é a configuração do Conselho da União Europeia responsável por assuntos de política externa, defesa e desenvolvimento. É presidido pelo Alto Representante.
Representante Especial da UE – REUE (<i>EU Special Representative – EUSR</i>): pessoa nomeada para representar a União em determinadas regiões e países e promover esforços de consolidação da paz, estabilidade e Estado de Direito.
Colégio Europeu de Segurança e Defesa – CESD (<i>European Security and Defence College – ESDC</i>): rede de instituições de formação, incluindo o European Union Institute for Security Studies (EUISS), bem como instituições nacionais, especializadas em políticas de segurança e defesa.
Delegação da UE (<i>EU delegation</i>): corpo diplomático que representa a União Europeia em organizações internacionais e países terceiros.

Tabela 1.6. Principais noções de Política Externa e de Segurança da União Europeia. Fonte: General Secretariat of the Council, 2014.

Outras instituições também afetam a dinâmica da PESC. O papel dos serviços de inteligência, por exemplo, é crucial, segundo Hill (2003), para quem o uso de materiais de inteligência, advindo tanto de operações externas como de contra inteligência doméstica, é um dos elementos-chave na produção de política externa. Além disso, o Tribunal de Justiça europeu pode exercer um papel marginal de intervenção na PESC, através do controle jurisdicional em duas exceções: a verificação da legalidade de medidas restritivas tomadas pela UE contra pessoas singulares ou coletivas e o controle em relação ao respeito das atribuições das instituições europeias quando da aplicação da PESC.

A crítica mais comum à UE é a falta de coordenação em termos de política externa. A efetividade na busca de objetivos comuns seria limitada, em princípio, pelo arcabouço complexo e não coordenado de políticas públicas e instrumentos. Em 2006, Grant já identificava cinco grandes deficiências na política externa da UE: ausência de uma estratégia comum, presidência rotatória sobrecarregada de responsabilidades, falta de responsabilização, ausência de coerência e regulações financeiras restritivas (GRANT, 2006). As reformas promovidas pelo Tratado de Lisboa, em 2009, buscaram atender a todos esses pontos, mas ainda não se pode dizer que estes problemas foram resolvidos. No mesmo sentido, Toje (2008) argumenta que a principal razão para a ineficiência da PESC é a ausência de

procedimentos de tomada de decisão capazes de superar atos de dissidência, o que torna a UE um ator de política externa inconsistente e inefetivo.

Logicamente, como processo de integração em contínua reformulação, levará algum tempo para que a UE possa lidar com essas questões. É preciso lembrar que a política externa da UE não é o produto de um ator central, mas sim de uma dinâmica variada de decisões e coalizões entre os Estados membros, os quais podem agir fora do *framework* comunitário. Como Neyer (2012) ironiza, mesmo com o papel do Alto Representante na política externa, "ainda não há um número de telefone único para o qual uma potência estrangeira possa discar para falar com o ator responsável pelo planejamento estratégico e implementação da conduta da UE em assuntos internacionais" (NEYER, 2012: 177).

Tratando da efetividade da UE como ator de política externa, Hill (1993) sugere que existe uma distância entre a sua capacidade limitada em efetivar políticas (e de seus Estados membros em agir militarmente) e as expectativas de seu protagonismo no cenário internacional, o que pode ser chamado de *capability-expectations gap*. Há, obviamente, uma grande distância entre o que pode ser feito, o que é preciso ser feito e o que os Estados membros estão realmente dispostos a fazer. Mais recentemente, Toje (2008) atualizou este conceito para a ideia de *consensus-expectations gap*, que indica a brecha entre a expectativa do que os Estados membros podem fazer e o quão dispostos ao consenso sobre isso eles estão, mesmo com o desenvolvimento da PESC e da PESD.

Em outro viés, Hyde-Price (2006) oferece uma análise neorrealista da PESC/PESD com ênfase nos determinantes sistêmicos da política externa da UE. Ele argumenta que a criação da PESD é fruto de mudanças sistêmicas na distribuição estrutural de poder no espaço europeu, em parte por causa da evolução da configuração mundial de poder (bipolar-unipolar-multipolar), em parte devido a constrangimentos internos relativos aos interesses dos Estados membros. Nessa perspectiva, a UE não é vista como um ator, mas sim como um veículo para os interesses coletivos dos Estados que a compõem. Não se pode esquecer que os Estados membros podem optar por vários canais através dos quais se pode fazer política externa, em busca de seus interesses nacionais: a UE, outras instituições internacionais (como a ONU e a OTAN), ou canais bilaterais.

Nesse sentido, é necessário se questionar por que grandes potências, com capacidade militar independente, deliberadamente se unem para criar instituições que limitam seu planejamento militar autônomo, como a PESC e a PCSD. Para Weiss (2011)⁴³, a resposta está

⁴³ Outra análise da PCSD em função das preferências dos atores nacionais pode ser vista em Milzow (2012).

na formação de preferências e custos de transação na emergência da PCSD como instituição de segurança. Conforme este autor, a preferência estatal de internacionalizar parte do monopólio da força, cuja função é resolver problemas como a proteção contra ameaças militares externas, segue o seguinte raciocínio: a prestação de segurança por parte de um organismo como a UE reduz custos de transação presentes e antecipados (WEISS, 2011).

Seguindo a lógica inversa, Thomas (2011) pondera que os Estados membros superam preferências divergentes e chegam a um acordo sobre políticas comuns porque seus comportamentos de *policy-making* são constrangidos pela capacidade de resposta às normas materiais e processuais da UE. Desse modo, eles "perseguem suas preferências de política externa dentro de um ambiente institucional que estimula certas práticas de negociação e legitima certos resultados substantivos, enquanto desencoraja e deslegitima outros" (THOMAS, 2011: 5). Então, haveria um espectro comum entre as preferências estatais que possibilitaria o alcance de uma política externa comum - para alguns, o *winset* estará em um ponto ótimo do espectro; para outros, estará em um ponto mais abaixo. A razão disso estaria na existência de normas e compromissos anteriores entre os Estados membros sobre negociações de política externa.

Não obstante, apesar de fenômeno de integração exclusivo, a UE ainda não apresenta uma resposta única para as questões globais, o que ressalta a dificuldade na promoção de normas e valores comuns. Ela se desenvolve num ambiente de interdependência internacional, que requer a adoção de políticas transnacionais, dada a crescente atuação de outros atores internacionais. E esse ambiente exige voz comum para temas de domínio global, com vistas à estabilidade de um ente como protagonista internacional.

Frente à política externa magistral e abrangente que a UE oferece, os Estados candidatos à adesão são países pequenos, se comparados ao peso político e relevância da UE. Quais são as reais opções de política externa que estes pequenos Estados possuem? E de política interna? A escolha pela UE também é uma estratégia de política interna, condicionada pelas forças que fazem com que a União se torne uma opção atrativa para os vizinhos europeus. Estas são as questões a serem respondidas no item 1.4.

1.4 Segurança e *Enlargement*, *Europeanization* e *policy transfer studies*

Inquestionavelmente, no sistema internacional contemporâneo, integração e cooperação são os melhores instrumentos para a estabilidade de um ator internacional, seja

por oferecer reflexos econômicos ou por amenizar conflitos fronteiriços (DIEZ, ALBERT E STETTER, 2003). Porém, como explicar que tanto a UE quanto os Estados candidatos aceitem arcar com os custos do processo de adesão?

Analisando o comportamento de Estados pequenos (e de Estados em geral) na política internacional⁴⁴, Keohane (1969) sugere que as opções para esse tipo de ator no sistema internacional são restritas; a alternativa mais atrativa de política externa são as alianças, pois que ele sabe que pode fazer muito pouco se junto a outros Estados, mas pode não fazer nada em separado. Logo, "através de uma organização internacional, eles podem tentar promover atitudes favoráveis à sua sobrevivência - para desenvolver, por assim dizer, uma 'cultura política internacional' moldada, em grande parte, por eles mesmos" (KEOHANE, 1969: 296). O papel sistêmico que estes pequenos Estados teriam no cenário global parece importar mais do que a garantia de assistência financeira externa ou segurança que pode advir de uma aliança.

Essa seria uma explicação bastante adequada, no caso dos Estados balcânicos ocidentais, para a urgência e os esforços em aderir à UE. Em sentido semelhante, Zielonka (2006) argumenta que os objetivos dos atores envolvidos no processo de adesão podem ser vistos por uma perspectiva funcional ou em termos de poder. No primeiro caso, a expansão da UE seria uma das melhores ferramentas para atender interesses vitais dos Estados membros e candidatos, particularmente em questões econômicas e de desenvolvimento. Sem contar o discurso óbvio sobre assegurar a paz, a prosperidade e a democracia no território europeu, o que está fora de debate.

Não obstante, os pretextos funcionais estão bem próximos daqueles sobre o poder. No que concerne ao poder, a dinâmica seria a seguinte: os Estados membros tentariam garantir o controle sobre os Estados candidatos, os quais, por sua vez, buscariam obter acesso aos recursos e ao processo de tomada de decisão da UE. Conforme Zielonka (2006), em função dos interesses econômicos funcionais dos Estados membros, a política de expansão foi uma maneira inteligente de adquirir controle sobre a evolução do espaço pós-comunista na Europa, com o incentivo das elites locais que poderiam se beneficiar desse processo.

Sem negligenciar os argumentos acima, é possível elencar três grandes motivos ou fatores pelos quais ocorre a escolha pela UE. Estes fatores envolvem questões de segurança e defesa; o cenário das relações internacionais; e a transferência de políticas públicas.

⁴⁴ De acordo com Keohane (1969), existiriam quatro tipos de comportamento de política externa de um Estado no sistema internacional: a) Estado determinante do sistema (aqui se encontram as grandes potências); b) Estado influenciador do sistema; c) Estado que afeta o sistema; d) Estado ineficaz. As categorias são auto-explicativas.

Em termos securitários e de defesa, a UE apresenta-se como a melhor opção para os países dos Bálcãs, seja como um modelo a ser seguido, seja como um sistema que os abranja e garanta a sua segurança. O principal discurso da UE como ator global está centrado na questão da segurança, como é possível observar pelo trecho do "Panorama da União Europeia", publicação anual da União:

Uma guerra entre os países da União Europeia é atualmente impensável, graças à unidade construída ao longo dos últimos 50 anos. Inspirada neste êxito, a União está agora a trabalhar para levar a paz e a estabilidade para além das suas fronteiras. A melhor maneira de prevenir os conflitos é criar mais prosperidade em todo o mundo. (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

Com efeito, o trecho acima corresponde perfeitamente ao conceito de “comunidade de segurança” de Deutsch (1990), pelo qual um grupo de Estados compromete-se em resolver os seus problemas através de processos institucionalizados, sem recorrer à força física em larga escala. Significa dizer que, enquanto houver um laço comunitário ligando determinados países, a guerra como solução de controvérsias é entre eles não é uma alternativa válida. Por essa lógica, um problema que atinja um ou mais Estados da comunidade deve ser estabilizado ou, conforme Waever (1995), securitizado.

Intuitivamente, a palavra “segurança” sugere as noções de percepção (isto é, algo é percebido como uma ameaça por um agente) e proteção (como um agente se sente ou não frente a uma ameaça). Então, é correto dizer que securitizar um problema em conjunto seria elevar um problema à categoria de ameaça, em nome da proteção coletiva e, com isso, torná-lo mais importante que outros problemas. Esse raciocínio leva à compreensão de “complexo de segurança”, definido como um conjunto de Estados cujos receios e percepções de segurança estão tão interligados que seus problemas de segurança nacional não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos afastados uns dos outros em relação a terceiros (BUZAN E WAEVER, 2003: 44).

Este parece ser o caso do processo de integração europeu. Para explicar isso, é possível utilizar o aporte teórico de Buzan e Waever e sua teoria dos complexos regionais de segurança (CRS)⁴⁵.

Conforme a teoria dos CRS, com o final da Guerra Fria, o território da Europa abriga dois grandes complexos regionais de segurança que constroem o equilíbrio de poder

⁴⁵ Em outro sentido, Mérand, Irondelle, Foucault (2010) defendem uma perspectiva fenomenológica de segurança, pela qual a sua definição não pode ser limitada a critérios objetivos, como a sobrevivência do Estado, mas deve significar a forma como o tema é vivido pelos europeus, sejam eles líderes políticos ou cidadãos comuns. Como a UE é constituída por Estados, e as unidades de análise desta pesquisa são um sistema de Estados (a UE) e suas unidades (os Estados membros e os países candidatos à adesão), a sustentabilidade securitária estatal é o foco do presente estudo, motivo pelo qual a abordagem fenomenológica não será adotada.

Europeu tradicional: o complexo da UE e o complexo da Rússia. A UE é classificada como um CRS, neste caso, por envolver um regionalismo fechado e fortemente institucionalizado. Além disso, há correlação da política externa e de segurança dos países membros com o processo de integração regional, sendo este, até certo momento, um consumidor de segurança internacional, mas não produtor. É que o sucesso do processo de integração depende também de uma CRS, como mostra Schmitter (2010):

O que é ainda mais fundamental para o sucesso da integração regional é a existência entre os Estados membros daquilo que Karl Deutsch et al. (1957) chamaram de uma “comunidade pluralista de segurança”. Isso não requer instituições formais comuns, como uma aliança militar viável (de fato, ela pode existir com membros aliados e neutros), mas envolve um entendimento firme e confiável, ainda que informal, de que, sob nenhuma circunstância previsível, seus membros usarão ou ameaçarão usar força militar na resolução de disputas entre si. “Democracia doméstica” em todos os Estados membros é parte dessa garantia mútua (ao lado do respeito ao Estado de direito), mas é a prática diária de negociar e alcançar o consenso dentro das organizações regionais que torna crível esse entendimento. (SCHMITTER, 2010: 29).

Ainda, de acordo com Buzan e Waever (2003), havia a possibilidade de formação de um CRS dos Estados dos Balcãs Ocidentais aparte ao da UE, no início dos anos 1990. Entretanto, este resultado não se produziu em função das diferentes dinâmicas de securitização no continente europeu. Em termos de capacidade de interação e padrões de securitização, os atores locais balcânicos conectam-se uns aos outros, mas o poder dos atores que os cercam é tão grande que os Balcãs podem ser facilmente absorvidos como uma sub-região dentro do CRS da UE. Devido à assimetria de poder entre os atores do sistema de segurança europeu (núcleo central da UE formado por Alemanha, França e Reino Unido; Rússia), está nas mãos da UE atrair os Balcãs para dentro do seu complexo regional, afinal, "os Balcãs não serão deixados à mercê da própria sorte" (BUZAN E WAEVER, 2003: 377). Com a perspectiva de adesão à UE, esta situação se torna definitiva.

Os Balcãs Ocidentais podem ser melhor definidos, assim, como um subcomplexo do CRS da UE - e não como um caso de sobreposição. A interpretação em termos de sobreposição salienta que a dinâmica da área (como uma região externa à UE) é reagir à repressão motivada pelos poderes externos dos complexos de segurança que a circundam (a UE, o complexo da Rússia, e mesmo o complexo norte-americano, que possui fácil entrada na região). As reações mais prováveis consistem em três opções: resistir à dinâmica de atração, ficar aparte ou aderir ao complexo regional.

Como a tendência atual é de que os Estados do ocidente balcânico queiram e venham integrar a UE (COHEN E LAMPE, 2011), isso transforma a posição dos Balcãs, em médio prazo, em um subcomplexo da UE. A relação entre o subcomplexo de segurança e o CRS é

que o subcomplexo está incorporado (*embedded*) dentro de um complexo de segurança maior. Com isso, é possível caracterizar a relação entre a UE e a região dos Bálcãs como um processo de incorporação de um subcomplexo por um CRS com vistas à manutenção de uma área de influência em termos securitários.

Não obstante, a UE também enfrenta ameaças à sua viabilidade. Nesse sentido, Haldén (2011) identifica três principais riscos à viabilidade da UE: a) pressões e violências externas (econômicas, políticas e militares; b) perda de legitimidade por falta de habilidade em desenvolver a economia, os valores europeus e a política externa; c) comportamentos *free-rider* de Estados membros, em conflito com os interesses da UE. Em termos gerais, esses três fatores consubstanciam as questões dominantes nos debates sobre o futuro da UE: o seu papel no sistema global, o *déficit* democrático de suas instituições, a crise econômica contemporânea, a difícil coordenação da política externa e dos interesses nacionais dos Estados membros.

Por outro lado, a UE possui a sua própria visão do que constitui uma ameaça. Em documento chamado “Estratégia de Segurança Europeia” (ESE; em inglês, *European Security Strategy - ESS*), aprovado pelo Conselho Europeu em 12 e 13 de dezembro de 2003, o ambiente securitário da UE é analisado e são definidos os desafios chave em termos de segurança. Em 2008, o então Alto Representante Javier Solana lançou um relatório sobre a implementação da ESE, confirmando-a como o quadro estratégico de segurança da UE e propondo formas de aprimoramento desta.

A ESE fornece o marco conceitual de uma visão estratégica comum para a PESC e a PCSD, através da identificação de cinco ameaças centrais à segurança da UE: 1) Terrorismo; 2) Proliferação de "armas de destruição em massa" (ADM); 3) Conflitos regionais; 4) Falência estatal; 5) Crime organizado (EUROPEAN UNION, 2003). Por meio de frases marcantes como "nenhum país é capaz de resolver problemas complexos de hoje por conta própria" (EUROPEAN UNION, 2003: 1) e "segurança é uma pré-condição para o desenvolvimento" (EUROPEAN UNION, 2003: 2), a ESE delineia a necessidade de priorizar a governança através de normas e a cooperação internacional na prevenção de conflitos, admitindo que os assuntos securitários se tornaram globais e interdependentes do desenvolvimento e do multilateralismo.

De fato, o destaque da PESC/PCSD no Tratado de Lisboa mostra o reconhecimento de que “as ameaças que gravitam sobre a União deixaram de ser unicamente europeias, passando a ser entendidas como globais, o que implicava maior integração nas áreas de segurança e defesa” (SOARES, 2011: 90). Além disso, a importância de garantir a segurança de áreas

periféricas à UE fica comprovada pelo papel essencial dessas áreas no continente europeu, como se depreende do texto de Berend (2010):

O futuro da Europa como uma superpotência ganhou um novo impulso através do seu papel e impacto na eliminação do atraso periférico em antigas regiões de baixa renda do continente. A Europa, durante toda a sua história moderna, foi um continente de grandes disparidades que a enfraqueceram. Por volta da virada do século XXI, no entanto, a tendência de recuperar o atraso com o núcleo ocidental tornou-se dominante na Irlanda e nas ex-periferias do Mediterrâneo. O mercado comum e a política de coesão deliberada da União ajudaram regiões atrasadas e elevou vários países ao nível do núcleo. O processo de recuperação também apareceu em alguns dos membros recentes da Europa Central e Oriental. Como resultado surpreendente, a política de coesão equalizou significativamente as disparidades entre os Estados membros, enquanto as disparidades regionais aumentaram. Isso foi consequência da centralização especial, a formação de economias de aglomeração urbana para explorar a vantagem da proximidade de indústrias de produção e serviços. Esse fenômeno, típico de indústrias baseadas na tecnologia moderna e do processo de globalização, cria vantagem para certas regiões e deixa outras para trás. As periferias tradicionais da Europa, no entanto, já têm diminuído significativamente e provavelmente vão derreter nos próximos vinte ou trinta anos. Uma Europa sem periferias não é certamente uma possibilidade real durante o tempo de vida da próxima geração, mas o próximo alargamento do núcleo europeu é um processo contínuo. (BEREND, 2010: 289-290).

No sentido contrário, Dennison, Gowan, Kundnani, Leonard e Witney (2013) argumentam que a UE necessitaria de uma nova estratégia global, porque aquelas presentes na ESE já não se mostrariam tão efetivas nos anos 2010. Ressaltam, em especial, o difícil esforço do *soft power* europeu e do multilateralismo eficaz no que eles caracterizam como uma era de despertar de potências neo-Westphalianas (com uma preocupação central na Ásia); a perda de impacto da assistência econômica europeia; a fadiga econômica do intervencionismo liberal; e o desengajamento dos Estados Unidos na relação transatlântica.

Nesse ponto, entretanto, é preciso discordar dos referidos autores. Observe-se que a definição própria da UE como *soft power* é uma escolha deliberada baseada em uma lógica racional, como pode ser visto na ESE e conforme afirma Fettweiss (2011). Ele sugere que as questões percebidas como ameaças pela UE não evidenciam a necessidade de um comportamento *hard power* nem requerem a construção de uma grande força militar europeia - pelo contrário, caso uma ameaça de tal intensidade fosse detectada, certamente os Estados membros dariam conta de construir um aparato de defesa militar. Então, escolher agir como um *soft power*, dando ênfase a normas e valores na resposta política, é apenas uma decorrência consciente de como a UE visualiza as ameaças no sistema internacional contemporâneo.

A capacidade militar europeia seria, assim, reativa e correspondente ao tipo de desafio que a União e seus membros enfrentam. Além disso, embora a UE, como bloco, não possua capacidade militar visível, é necessário lembrar que seus Estados membros, individualmente,

investem em capacidade militar de forma considerável, mesmo que ela seja orientada mais para operações de gestão de crises do que para a tradicional defesa de território. O aparato militar de gestão de crises, inclusive, permite que a UE comporte-se como um *hard power*, mas o mais importante é, na verdade, o seu aparato civil de gestão de crises, que inclui adoção de políticas, equipes de resgate, organismos judiciais e assistência econômica e financeira. É o seu papel civil, e não militar, que sobressai em momentos de gestão de crises.

De qualquer modo, a tendência é de que a UE dificilmente utilizará um comportamento *hard power* tradicional. A única hipótese suscetível para que isso aconteça seria a UE adotar algum tipo de federalização de sua política externa (LAÏDI, 2008b), de forma que as decisões de *power politics* não exigissem consenso. Em um sistema político federal, questões de segurança e defesa estão intimamente ligadas à soberania estatal, e nesse caso seria mais fácil haver convergência de interesses nacionais em uma eventual necessidade de resposta militar ofensiva.

Contudo, mesmo nessa hipótese seria difícil fugir do paradoxo central que sustenta a política europeia: os interesses da UE versus os interesses de cada Estado membro. A capacidade coletiva de recorrer ao uso da força é um tema de custosa harmonização de interesses, principalmente se for considerado que, embora constituam um grupo de muitas semelhanças e algumas diferenças, os Estados membros não partilham todos da mesma história e, então, não visualizam as ameaças da mesma maneira (LAÏDI, 2008b). Cada Estado membro tem uma relação particular com as questões de segurança, privilegiando este ou aquele assunto, o que nem sempre corresponde às preferências da UE.

Em termos de segurança e defesa, o principal foco dos Estados membros da UE que pertencem ao Leste Europeu e ainda não fazem parte da OTAN é a adesão a esta. A Alemanha, em outro viés, defende o fortalecimento da PESC/PCSD; o Reino Unido e a França concentram-se em cooperações interestatais. Além da diversidade de compreensões sobre as questões de segurança e defesa, o *acquis communautaire* da UE em política externa é escasso e a maioria dos temas de segurança fazem parte de decisões intergovernamentais. Com isso, a resposta única da UE não tem tanto peso e sofre o impacto de preferências de atores internos (Estados) e externos, como a ONU e a OTAN. As prioridades em política externa dos candidatos à adesão, por seu turno, podem ser fazer parte de organismo como a UE e da OTAN, mas será que a UE trata essas adesões como prioridade em sua política externa?

Este é o passo que leva ao segundo argumento sobre a escolha dos candidatos ao *enlargement* pela UE: a necessidade de se adequar à configuração do sistema internacional. A

análise do impacto das mudanças globais também é importante para entender o processo de formulação de qualquer ação externa, segundo Hill (2003), que considera o contexto internacional como transnacional na sua análise das orientações de política externa (pois que as relações que nele se estabelecem não dependem apenas dos Estados).

As prioridades para a UE, em termos de política externa, são afetadas em grande parte pelo desenho atual das relações internacionais. Considerando-se a improbabilidade de novas guerras mundiais no sistema internacional contemporâneo e a multipolaridade de novos focos de poder no sistema, pode-se dizer que há um ponto de equilíbrio nessas relações de poder - mas ele não é estático; está em constante revisão e evolução, dependendo dos interesses em jogo (sejam eles nacionais, regionais ou de grupos específicos).

Logo, para compreender as prioridades da UE, seis fatores são de importante reconhecimento: a) Os EUA e a Europa não são os únicos atores que importam no cenário internacional; b) O sistema internacional não é mais (e dificilmente voltará a ser) bipolar, portanto a figura do inimigo ou perdeu importância ou se tornou imprecisa e não-individualizável (ex: terrorismo); c) O paradigma realista de relações internacionais cede espaço cada vez mais às perspectivas de governança global, interdependência e multilateralismo; d) A *realpolitik* e o *hard power*, sozinhos, são insuficientes para alcançar resultados sustentáveis; e) *Soft power* não é um tipo de comportamento que qualquer ator internacional pode se dar ao luxo de desprezar; f) Novas ameaças à segurança internacional demandam novos modos de ação e de se fazer política.

A partir desses pressupostos, pode-se afirmar que as prioridades da UE estão em consonância com o que se espera dela em termos de atuação internacional. O Relatório Anual que Catherine Ashton, a então Alta Representante da UE para a Política Externa e a Política de Segurança, entregou ao Parlamento Europeu sobre os principais aspectos e as opções básicas da PESC no ano de 2012, lançado em outubro de 2013, divide as atividades de política externa por temas e regiões de acordo com a seguinte estrutura:

POR REGIÕES	POR TEMA
1.1 Norte da África 1.2 Oriente Médio 1.3 Península Arábica, Irã e Iraque 1.4 Cooperação regional	<i>Ameaças e desafios globais</i> 1. Não-proliferação de armas de destruição em massa 2. Prevenção de conflitos e mediação de assuntos internacionais
2.1 Rússia 2.2 Parceria Oriental Multilateral	3. Terrorismo

2.3 Parceria Oriental Bilateral 2.4 Ásia Central	4. Crime organizado 5. Segurança cibernética
3. Balcãs Ocidentais	6. Segurança energética 7. Segurança climática 8. Segurança da água
4.1 Turquia 4.2 Europa Ocidental	<i>Contribuição para uma ordem multilateral mais efetiva</i> 1. ONU
5.1 Leste da Ásia 5.2 Sudeste da Ásia 5.3 Sul da Ásia 5.4 Pacífico	2. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) 3. Conselho da Europa ⁴⁶ <i>Promoção de direitos humanos, democracia e Estado de Direito</i>
6.1 União Africana 6.2 Oeste da África 6.3 Leste da África 6.4 África Central 6.5 África Austral	<i>Gestão de Crises através da PESC mais efetiva, capaz e coerente</i> 1. Capacidades civis e militares 2. Lições aprendidas, treinamento e exercícios 3. Cooperação com parceiros na gestão de crises
7.1 EUA e Canadá 7.2 América Latina e Caribe	4. Organizações internacionais 5. EU Satellite Centre (EUSC)

Tabela 1.7. Prioridades de política externa da União Europeia. Fonte: Council of the EU, 2013 (adaptado).

O Relatório Anual confirma os Balcãs Ocidentais como *top priority* da política europeia, e dedica uma seção especial à região, com sete páginas (curiosamente, são conferidas três páginas à Rússia e duas páginas aos EUA). De acordo com este relatório, a UE possui um "compromisso inequívoco" com os Balcãs, o que é essencial para a estabilidade desta, sendo o enquadramento de política externa para os países balcânicos o preenchimento dos critérios de Copenhague e do SAP.

No tocante às relações com os norte-americanos, o Relatório sustenta que os EUA seguem sendo o parceiro estratégico global mais importante da Europa e ressalta a cooperação cada vez mais efetiva entre eles, em todos os domínios de ação externa. A agenda bilateral UE-EUA inclui a assistência a processos de reforma no Norte da África e no Oriente Médio, coordenação humanitária e política na Líbia, sanções ao Irã e à Síria, engajamento na

⁴⁶ Importante não confundir o Conselho da Europa (*Council of Europe*) com o Conselho Europeu (*European Council*) e o Conselho da União Europeia (*Council of European Union*). Enquanto os dois últimos fazem parte das instituições da UE, o primeiro é uma organização internacional que objetiva promover a cooperação entre os países europeus, sejam eles membros da UE ou não. O Conselho da Europa foi formado pelo Tratado de Londres de 1949 e possui quase cinquenta países membros.

normalização das relações entre Sérvia e Kosovo, e atuação conjunta na Ucrânia, Bielorrússia, Geórgia e em outros países da África e da Ásia.

Nesse momento, é interessante refletir sobre a parceria transatlântica e a ligação disso com a multipolaridade do sistema internacional. Como lembra Laïdi (2008b), de certa forma, a UE sempre terá que atuar nas questões globais de modo a sublinhar os fatores constitutivos de sua identidade que a diferenciam dos EUA; o que não quer dizer um distanciamento material dos parceiros do Atlântico. É bastante óbvio que a UE jamais atuará contra os Estados Unidos, mesmo que não apoie sua política externa. Europa e EUA construíram dois tipos diferentes de sociedade política e formas diversas de lidar com questões de *high e low politics*. Mas ambos não são excludentes, visto que são informados por valores e expectativas comuns, seja através da competição ou da cooperação entre eles. Talvez seja possível dizer que a evolução da UE afetou tanto a forma dos EUA de se fazer política quanto a UE foi modelada por constrangimentos sistêmicos advindos da hegemonia norte-americana nas relações internacionais.

Porém, a perda de hegemonia dos EUA e a ascensão da multipolaridade podem ter duas interpretações. Uma delas é favorável ao *status* da UE como potência normativa e o seu comportamento *soft power*; a outra, pode ter consequências sérias nas relações entre a UE e o resto do mundo. Se, por multipolaridade, entende-se pluralismo na sua acepção mais pura, para contrabalançar o poder norte-americano, então, a UE tem garantido o seu papel no sistema como produtor de normas e como potência regional. Contudo, se a multipolaridade significa uma corrida ao poder, no sentido de que todos atores que querem ser reconhecidos no sistema internacional vão agir como os EUA, aí, a UE tem um problema – nesse caso, há pouca probabilidade que normas possam triunfar sobre a força (LAÏDI, 2008b). Não há como prever, no entanto, qual dessas duas interpretações irá prosperar, afinal, "EUA, China e Rússia são atualmente capazes tanto de comportamento multilateral como unilateral" (GRANT, 2007: 3).

Nesse sentido, acentua-se a importância da OTAN como o próprio instrumento estratégico de ação tanto dos EUA quanto da UE. Hoje, na visão norte-americana, a questão da segurança não se refere mais a uma potencial guerra dentro do território europeu, mas sim à busca de aliados europeus para guerras fora da Europa. O que realmente interessa para os EUA é mais o apoio que cada Estado membro em separado pode oferecer - e a participação de cada um na OTAN - do que uma política de defesa comum da UE. Essa é a decorrência lógica da política realista-liberal praticada pelos norte-americanos e com a qual a União Europeia não consegue se ocupar tão bem.

A OTAN constitui uma organização militar formada no contexto histórico da Guerra Fria, como forma de fazer frente ao Pacto de Varsóvia, organização militar socialista liderada pela União Soviética e integrada por Estados do leste europeu. Atualmente, dos 28 Estados membros da UE, 22 fazem parte da OTAN (apenas Áustria, Chipre, Finlândia, Irlanda, Malta e Suécia não são membros da aliança). A importância da OTAN para a UE é sustentada principalmente pela contradição entre cooperação e conflito existente na política de segurança europeia, a qual é definida pelas prioridades estratégicas dos Estados membros mais poderosos da UE na dinâmica securitária (SIMON, 2013). Os interesses nacionais, em conjunto com fatores sistêmicos, são os responsáveis pela estruturação das relações entre UE e OTAN, que parece ser, mais do que um parceiro, um dos principais instrumentos de ação dos Estados europeus. Corroborando esse raciocínio, Simon (2013) argumenta que as prioridades políticas do Reino Unido, França e Alemanha, delineadas em um contexto geopolítico específico, determinaram tanto a natureza como a evolução da OTAN e da PESD entre 2001 e 2010.

Para Weiss (2011), pelo senso comum, um pilar europeu dentro da OTAN seria a opção mais óbvia de política europeia de segurança e defesa. Não obstante, a evolução da PESD e da PCSD mostra que preferências institucionais dos Estados membros os levaram a criar uma alternativa intergovernamental que pudesse agir fora da estrutura da OTAN. Esta, por sua vez, tornou-se mais custosa para os membros da UE na medida em que o compromisso dos Estados Unidos com a segurança europeia passou a ser questionado a partir de sua política isolacionista. Somando-se a isso, Milzow (2012) sustenta que várias declarações de líderes britânicos, franceses e alemães sobre segurança e política internacional, a partir da década de 1990, evidenciam um certo consenso sobre a importância do multilateralismo nesse domínio.

No mesmo viés, a política externa da UE em relação à Rússia também é afetada pelo binômio cooperação e conflito. Como aponta Nies (2010), “quanto maior for o Estado membro, mais ele vai tentar organizar relações bilaterais com a Rússia - por exemplo, Alemanha, França, Itália; quanto menor, mais irá tentar contar com instrumentos da UE, e forçar os outros a agir como um grupo” (NIES, 2010: 268). Ainda, enquanto alguns setores das relações entre UE e Rússia apresentem desenvolvimento, como o acordo sobre a facilitação de vistos e a cooperação em temas como mudança climática e contraterrorismo, outras áreas causam preocupação à UE, especialmente no que se refere a direitos humanos, democracia e Estado de Direito.

A palavra mágica na relação Rússia-UE é energia. A Rússia sustenta o papel de principal parceiro energético dos europeus, o que os compele a buscar acomodação política com estes. Porém, isso não significa que a dependência europeia do gás natural russo impeça a UE de conduzir uma política externa crítica em relação à Rússia - particularmente ao que se refere à violação de direitos humanos na vizinhança comum. Nesse caso, a UE tem promovido uma ação diplomática cuidadosa ao defender a perspectiva de suas normas e valores ao mesmo tempo em que tenta não salvaguardar a interdependência que permeia essa relação – porque ela sabe que é um relacionamento sensível. Não muito tempo atrás, a UE pretendia, inicialmente, incluir a Rússia na sua Política Europeia de Vizinhança (PEV), mas a Rússia rejeitou veementemente esta abordagem, o que definiu as relações entre eles em termos de uma parceria estratégica com mesmo peso para ambos os lados.

A Política Europeia de Vizinhança/PEV, ou *European Neighbourhood Policy* (ENP)⁴⁷, desenvolvida a partir de 2004, é o braço da ação externa europeia para os vizinhos terrestres e marítimos, sejam as fronteiras diretas ou indiretas. Desse modo, é direcionada para os Estados da Argélia, Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Egito, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Moldávia, Marrocos, Síria, Tunísia e Ucrânia e territórios da Palestina. Não inclui os Estados dos Bálcãs Ocidentais porque, ao tempo da criação da PEV, eles já estavam submetidos ao *framework* político e institucional do processo de adesão. A principal *policy* de destaque dentro da PEV é a Parceria Oriental, ou *Eastern Partnership* (EaP), uma iniciativa conjunta entre a UE e seis Estados parceiros da Europa Oriental (Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia) para promover a democracia e aumentar laços políticos, econômicos e culturais entre os participantes.

A PEV, assim como o *enlargement*, é mais um mecanismo que possibilita o comportamento de *soft power* da UE para promover suas normas e valores numa tentativa de padronização de políticas e ações nos Estados vizinhos. O regionalismo constitui o seu formato padrão de se fazer política, e seus objetivos (ao menos em discurso) são a transformação estrutural dos vizinhos orientais e meridionais, através da promoção da democracia, do Estado de direito e da economia de mercado. No entanto, a PEV não é uma política adaptada à realidade local dos Estados envolvidos, que possuem pouco em comum uns com os outros. Nesse viés, Lehne (2014) elenca vários erros conceituais e questões de implementação incoerente no desenvolvimento dessa política, entre eles, o fato de que a metodologia da PEV, derivada da experiência dos processos de adesão anteriores sem,

⁴⁷ Para mais informações sobre a PEV, consultar Whitman e Wolff (2010).

entretanto, oferecer a perspectiva de adesão, colabora com o afastamento entre os Estados vizinhos e a UE.

Em outra perspectiva, Tulmets (2011) propõe uma ligação entre identidade e solidariedade na política externa dos Estados membros da UE para investigar a política externa dos Estados que aderiram à UE em 2004 e 2007 em direção aos Estados restantes na Europa Oriental (basicamente Ucrânia, Georgia, Moldova e Bielorrússia). Como as políticas externas da Europa Central e do Leste são recentes, e até a adesão à UE eram voltadas à Europa Ocidental, a autora questiona se a política externa destes Estados para a vizinhança europeia oriental, que é permeada pela ideia de solidariedade, constituem novas políticas ou são baseadas em antigas experiências de política externa.

Para responder a esse questionamento, Tulmets (2011) faz uma comparação entre as políticas externas da Europa Central e do Leste, para além da agenda política do processo de adesão, e investiga qual é a identidade dessas políticas externas. A conclusão é de que a Europa Central do Leste não é um bloco homogêneo e falta engajamento de alguns "novos" Estados membros da UE na região, mas também que o apoio à candidatura desses países à adesão é uma forma de reivindicar um passado em comum (sem desprezar, no entanto, o interesse na redução das disparidades econômicas que beneficiaria a todos).

É possível que os erros de abordagem da UE para com a vizinhança do Leste Europeu, em específico, sejam devidos a falhas do passado. Não se pode esquecer que, durante muito tempo, a UE ignorou a corrupção sistêmica e a política das oligarquias que pairava na sua vizinhança oriental imediata. O resultado foi a erosão da democracia e o bloqueio da modernização das estruturas políticas, sociais e econômicas desses países, quadro que não será facilmente revertido. Devido ao pouco caso que a UE fez durante anos à região, o seu comprometimento torna-se mais urgente e complexo agora.

Aliás, o engajamento da UE nas relações com a vizinhança europeia e a continuidade da política de *enlargement* na região é um dos "blocos de construção" de uma UE mais forte e influente nas relações internacionais, conforme Grant (2007). Para este autor, os demais blocos necessários são: a) uma economia europeia bem sucedida; b) liderança mundial nas questões de mudança climática; c) cooperação mais eficiente nas questões de justiça e assuntos internos; d) engajamento construtivo com outras potências globais; e) forte apoio ao direito internacional e às instituições de governança global; f) maior capacidade de desenvolvimento de uma política externa e de segurança comum (GRANT, 2007: 5-8).

Nesse ponto, vem à tona o terceiro argumento sobre a escolha dos candidatos à adesão pela UE: ela representa a melhor opção em termos de transferência de políticas, seja em

questões econômicas, ambientais, de justiça ou segurança. Para uma melhor compreensão dessa perspectiva, porém, é necessário conhecer melhor os modelos teóricos de análise de transferências de políticas.

Os *policy transfer studies*, isto é, o estudo das transferências normativas, institucionais e políticas, são recentes nas Ciências Sociais, e se desenvolvem principalmente no campo dos Estudos Europeus. O foco é analisar como ocorre a circulação de ideias, normas, instituições e políticas dentro de ambientes específicos. Estes estudos ligam-se diretamente à pesquisa sobre os fenômenos de difusão, transferência e convergência de políticas públicas. A transferência de políticas, em si, pode ser vista mais como um conceito instrumental do que uma teoria explicativa, embora forneça categorias úteis⁴⁸ para a compreensão de processos na dinâmica da expansão da UE (LAVENEX, 2002).

É possível distinguir, em resumo, cinco correntes nos estudos de transferências de políticas, segundo Dumoulin e Saurugger (2010)⁴⁹: a sociologia da difusão; o institucionalismo sociológico; a sociologia crítica; os estudos de europeização; e os estudos sobre aprendizagem. A sociologia da difusão oferece uma abordagem exógena, interpessoal, mecanicista e sequencial das mudanças, analisando os mecanismos e as sequências do processo de adoção ou rejeição de uma inovação. O institucionalismo sociológico, por sua vez, trata da legitimação dos atores e dos efeitos das pressões institucionais sobre os mesmos. Em outro sentido, a sociologia crítica vê a transferência como uma relação de poder entre exportadores e importadores. Os estudos sobre a aprendizagem⁵⁰, por fim, analisam as mudanças na ação pública de um contexto em razão de outras políticas públicas que são conduzidas em outro contexto.

A categoria que mais interessa a esta pesquisa são os estudos de europeização, às vezes criticados por supervalorizar o papel da UE e do processo de integração nas mudanças institucionais. Eles focam os diversos níveis, atores e instrumentos envolvidos nas transformações provocadas pelas ondas de integração europeia, que configuram um processo

⁴⁸ O modelo de análise de Dolowitz e Marsh é um dos precursores (e talvez o mais famoso) exemplo de *framework* de transferência de políticas, e pode ser consultado em Dolowitz e Marsh (2000: 9). Algumas notas e uma reinterpretação do modelo podem ser vistas em Dolowitz e Marsh (2012). Outro modelo de análise interessante pode ser encontrado em Evans (2009: 264).

⁴⁹ Delpeuch (2008) oferece uma categorização diferente dos estudos de transferência de políticas. Para este autor, as cinco correntes citadas são uma subcategorização de uma grande categoria que focaliza apenas um tipo de fator explicativo (ex: instituições, europeização, etc.). Uma segunda grande categoria seria os *policy transfer studies* propriamente ditos, os quais não se limitam a uma dimensão específica do processo, e sim combinam dimensões sociológicas em níveis macro e micro (isto é, desde fatores institucionais e culturais até o jogo de atores nacionais e particularidades locais).

⁵⁰ Schmidt e Radaelli (2004) conectam os estudos de europeização e aprendizagem institucional através de uma abordagem pluralística de *policy change* com ênfase no discurso.

circular, no qual fatores nacionais e supranacionais interagem e influenciam-se mutuamente. Desse modo, concentram-se nos fenômenos de transformação produzidos pelas dinâmicas integratórias de europeização, a qual, em princípio, pode ser definida como um processo de construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais e de procedimentos, paradigmas e práticas, definidos pela política Europeia, e incorporados na lógica do discurso em nível nacional (RADAELLI, 2003). Em última instância, a europeização é uma decorrência lógica do poder normativo europeu. Em síntese,

As pesquisas sobre europeização se esforçam para restaurar a diversidade de mecanismos que poderiam levar a alguma homogeneização de políticas públicas no âmbito da União Europeia (UE) e sua periferia, distinguindo, de um lado, os processos de imposição vertical, ou seja, a pressão de cima para baixo (*top-down*) que emana das autoridades europeias para obrigar os atores domésticos a se adaptar às regras comuns e, de outro lado, processos horizontais de imitação, emulação e convergência cultural entre os países membros. (DELPEUCH, 2008: 18).

Entre os estudos de europeização, vários modelos explicativos foram elaborados para examinar a maneira pela qual as normas europeias são incorporadas pelos níveis nacionais. A maioria deles oferece variáveis similares para abordar o fenômeno. Para que o processo de transferência de políticas ocorra, é necessário, basicamente, um espaço cultural e histórico específico⁵¹ viável e apto à importação e exportação de modelos, elites transnacionais que se encarreguem desse processo e estruturas institucionais que favoreçam a circulação de ideias e modelos. Aqui, o fenômeno da europeização é tido como um processo complexo de mudanças e transações constrangidas por fatores institucionais e políticos presentes no nível doméstico, que seriam concebidos como filtros ou prismas (DELPEUCH, 2008).

Nesse contexto, é possível apontar graus no processo de importação e exportação de políticas. Para Dolowitz e Marsh (2000), existem, basicamente, quatro níveis de transferência de políticas⁵²: a) cópia: transferência completa e direta; b) emulação: transferência de ideias por trás de políticas ou programas; c) combinação: mistura de diferentes políticas; d) inspiração: uma política de um lugar inspira uma mudança de política em outro lugar, mas o resultado não é o mesmo do modelo original. Cada um desses níveis possui uma aplicação mais forte em um determinado momento do processo de formulação de políticas públicas: a emulação é mais adequada ao momento de definição de agenda⁵³, enquanto a cópia ou a

⁵¹ Para uma crítica à ausência de historicidade nos estudos de transferências de políticas, consultar Dumoulin e Saurugger (2010).

⁵² Outras classificações podem ser encontradas em Evans (2009).

⁵³ Logicamente, um assunto somente se torna objeto da produção de políticas públicas quando recebe atenção daqueles que as produzem. Os estudos que buscam identificar por que alguns assuntos se tornam parte da agenda política e outros não formam o subcampo das teorias de definição de agenda (*agenda-setting theory*). Para mais informações sobre isso, ver Richardson (2013). Outros estudos focam-se no *framing*

combinação mostram-se mais eficientes nos estágios de formulação ou implementação de políticas (DOLOWITZ E MARSH, 2000).

Em uma perspectiva mais clara, Stone (2012) propõe a diferenciação entre os quatro termos mais utilizados nos *policy transfer studies*: difusão, transferência, convergência e tradução. De acordo com a autora, a "difusão" ocorre quando decisões sobre políticas governamentais em um país são sistematicamente condicionadas por escolhas de políticas anteriores feitas em outros países, como uma tendência de adoções sucessivas de uma determinada prática ou política ou um processo de osmose. A crítica, aqui, é que escolhas políticas, mesmo quando provêm de uma espécie de contágio, ainda assim são escolhas, isto é, o resultado de interações políticas entre atores diversos. Há, assim, uma negligência com os fatores causais internos no processo de adoção de políticas.

A "transferência", em sentido estrito, seria um processo voluntário empreendido por políticos de carreira e servidores públicos com vistas à emulação de boas práticas (STONE, 2012). Refere-se tanto à transmutação de políticas, ideias e mesmo pessoas, quanto à criação de estruturas institucionais similares (ex: constituições, pensões, sistemas educacionais) ou ferramentas administrativas, judiciais e regulatórias. Como é possível perceber, o foco da noção de transferência é a ação (*agency*).

Na "convergência", por seu turno, a explicação é menos centrada na ação e mais no resultado de forças estruturais. "Pelo impulso da industrialização, da globalização ou regionalização, força-se um padrão de semelhança crescente na organização econômica, social e política dos países" (STONE, 2012: 487), o que desafia a lógica da escolha racional, já que pode ocorrer de modo não intencional. Aqui, o exemplo de estudo mais comum citado por Stone (2012) é a UE e a transformação convergente de políticas e padrões, através da influência vertical da Comissão Europeia.

Por fim, o instituto da tradução (*policy translation*) seria um conjunto de eventos que passa pelas fases de criação, transmissão, interpretação e recepção de significados políticos. Embora trate da transmissão de ideias e de conhecimento, não se refere a isso de forma tecnológica ou mecânica, pois a tradução resulta de um processo de aprendizagem anterior (STONE, 2012). As principais noções de tradução envolvem conhecimento reflexivo (*reflexive learning*), cultura política internacional e comunidades epistêmicas (*epistemic communities*).

(enquadramento), que seria o processo de seleção e ênfase dos aspectos de um problema, de acordo com um critério avaliativo analítico. Os enquadramentos de política servem para identificar o que está em jogo em uma determinada questão. Sobre o tema, ver Daviter (2011).

Não obstante, neste estudo, o que importa é diferenciar as formas de transferência e difusão. Baseando-se no argumento de Marsh and Sharman (2009), adota-se o entendimento de que, embora haja uma relação dialética entre estes conceitos, a difusão refere-se a uma abordagem estrutural, enquanto a transferência é uma abordagem centrada na ação.

As transferências de políticas, de modo geral, podem ser voluntárias ou impostas. A importação e a exportação de modelos ocorrem voluntariamente quando o processo é de iniciativa do país importador, como uma emulação de uma experiência estrangeira. Mas as transferências também podem ser impostas; no extremo, por um poder exterior em situação de colonização, por exemplo, e de forma menos extrema, no caso de pressões exógenas ou sistêmicas. As políticas de adesão, cujo objetivo é a convergência entre as instituições e políticas públicas dos países candidatos e dos Estados membros, podem ser vistas por ambas as perspectivas: por um lado, há a questão da condicionalidade, que gera a imposição de reformas e a necessidade de transferência de políticas, mas por outro, é preciso considerar que o próprio país importador de políticas deseja e aceita as condições do processo de adesão.

Nesse sentido, a UE pode ser entendida⁵⁴

(...) como um centro de poder coercitivo que controla estritamente o cumprimento das regras que edita, como um nível de governo que partilha sua autoridade com outros níveis, e como um fórum de troca de informações, de diálogo e consulta, oferecendo aos atores oportunidades de socialização comum e de aprendizagens cruzadas, com o efeito de homogeneização de valores, concepções, preferências, crenças e identidades, precedendo à elaboração e à difusão de regras e políticas públicas europeias. (DELPEUCH, 2008: 19).

A imposição de normas não exclui a necessidade de negociação e acomodação (DELPEUCH, 2008). Este autor afirma que os estudos de europeização mostram que a recepção de regras e políticas da UE exige uma série de negociações, traduções, reinterpretações, planejamento local e hibridações entre as normas nacionais e as comunitárias, de forma que o modelo europeu inicial acaba sofrendo modificações adaptativas, segundo os contextos nacionais. Assim, não obstante a UE apresentar o seu poder normativo, esse complexo processo pode gerar tanto uma homogeneização quanto uma diferenciação de políticas nacionais dentro da UE, já que os graus de convergência são variáveis.

⁵⁴ É interessante saber que, em outra perspectiva, Joachim (2012) observa duas formas através das quais a UE influencia e transfere políticas a outros países: *leverage* ou *linkage*. Por *leverage*, pode-se entender a relação de barganha entre a UE e um determinado país, que é levado a adotar políticas de interesse da UE por meio do uso direto de poder, envolvendo ou não premiação, ameaça ou punição. Por *linkage*, são entendidas as ligações econômicas políticas e ideológicas transnacionais que se refletem em políticas e padrões que podem ser adotados pelos que as apoiam.

Embora o resultado da adaptação de políticas seja incerto, é preciso reforçar que a autonomia do importador ou receptor na transplantação de políticas é relativa, ocorra ela voluntariamente ou por imposição. Mesmo que haja uma margem de liberdade para fazer manobras quanto à adaptação local de uma política, aquele que importa sofre pressão não só do exportador (que, como fonte de inspiração de políticas, pode exercer algum tipo de controle e de capacidade coercitiva), como também do próprio ambiente nacional e dos demais atores envolvidos no jogo, sejam eles os operadores (atores diretos), facilitadores (atores indiretos) ou opositores da transferência.

De qualquer modo, a transferência de políticas é vista, na maioria das vezes, como uma opção vantajosa para o importador, seja por representar uma alternativa menos custosa, seja pelo receio ou impossibilidade de criar respostas inéditas para problemas quase sempre comuns. As soluções importadas apresentam um capital de legitimidade, pois sua eficácia já foi verificada em outro terreno. Além disso, há o claro benefício para o importador de se eximir da responsabilidade por eventuais efeitos indesejados da transplantação, especialmente em momentos históricos delicados, como os de ruptura de regime. Este argumento é uma parte da explicação para a importação massiva de políticas realizada pelos Estados da Europa do leste após a queda dos antigos regimes, o que os direcionou de forma irresistível ao processo de integração europeu.

No quadro das transformações advindas da queda dos regimes socialistas, os países do Leste Europeu precisaram redefinir os paradigmas e estratégias de política econômica e social que foram adquiridos durante o período socialista. Essa redefinição de noções deu-se, sobretudo, através da transplantação de ideias, conceitos, práticas e políticas praticadas pela Europa ocidental, que já estava inserida na integração regional. Esse período de mudanças, então, foi propício para o processo de transferência de políticas. Nesse viés, Neumayer (2006) analisa as políticas de asilo e de proteção de refugiados⁵⁵ na Hungria e na República Tcheca, no quadro da adesão destes países à UE, setor de ação pública inexistente até 1989. A importância disso está no fato de que as fronteiras da UE se transformaram drasticamente após as adesões da Europa do Leste (em 2004 e 2007). Ela conclui que a política de asilo foi construída nestes países sem qualquer ligação com as estruturas herdadas do socialismo e

⁵⁵ Outras pesquisas sobre o assunto podem ser encontradas em Lavenex (2002) e Schimmelfennig e Sedelmeier (2004). No mesmo sentido, Cerami (2007) defende que UE teve um papel crucial no processo de transformação sistêmica na formação da política social pós-comunista, por meio do apoio na introdução de novas ideias de políticas sociais, interesses e instituições. No sentido contrário, Epstein e Jacoby (2014) mostram que os efeitos econômicos da UE foram mais significativos do que os efeitos políticos e que todos os "novos Estados membros" (das adesões de 2004 e 2007) tiveram problemas com a consolidação democrática.

permitiu a agentes sociais que não faziam parte dos atores dominantes se reposicionarem no nível nacional graças ao processo de europeização.

A melhor explicação para a transferência de políticas públicas no território europeu, então, é o fenômeno de transformação política decorrente do processo de integração regional, isto é, a europeização. Sobretudo, isso demonstra o reconhecimento de que muitos problemas contemporâneos possuem natureza transnacional e o ambiente de interdependência e cooperação oferece as respostas mais adequadas a essas questões.

A partir de um processo de integração criado em torno desses argumentos, é natural que quem não faça parte dele seja demandado a preencher certos critérios se quiser aderir ao processo já em andamento. Apesar disso, para Delpuech (2008), os Estados candidatos conservam certa capacidade de negociação e liberdade de escolha nesse processo, em razão da ausência de um modelo europeu único em um grande número de domínios, o que dá margem a interpretações e reacomodações nacionais.

Pelo exposto, as transferências de políticas devem ser vistas como um processo complexo, que combina mecanismos simultâneos de imitação, inovação e preservação de políticas, e não meramente uma duplicação de modelo de ação pública (DELPEUCH, 2008). Nesse sentido, a transferência de normas comunitárias aos Estados candidatos, a "europeização" destes países e a condicionalidade relacionada à política de adesão são fatores que evidenciam a existência do poder normativo da UE e a aplicação deste no processo de expansão europeia.

Mas o que o termo europeização significa⁵⁶, efetivamente? Na opinião desta pesquisa, a melhor explicação é oferecida por Neumayer (2006), para quem *europeanization* deve ser entendida como um processo socialmente situado de aquisição e construção de competências⁵⁷ e de exercício de práticas nominadas como "europeias", que envolve ou não a transferência de políticas. Tais práticas são aquelas "europeanistas", isto é, decorrentes de valores políticos, econômicos e sociais que os europeus possuem em comum, como multiculturalismo, cosmopolitismo e secularismo (MCCORMICK, 2010), tendo sido

⁵⁶ Sobre o conceito de europeização, Watanabe (2010) refere que ele tem sido utilizado de forma abrangente (e, por vezes, equivocada), para se referir "à transferência *de jure* da soberania para o nível da UE, à partilha de poder entre governos nacionais e a UE, ao surgimento e desenvolvimento no nível europeu de um sistema político distinto, e à extensão dos limites do espaço político relevante para além dos Estados membros" (WATANABE, 2010: 40). Um mapeamento dos significados de europeização pode ser visto em Mannin (2013: 11). Outro estudo interessante sobre as diversas noções de europeização é encontrado em Marciacq (2012).

⁵⁷ Conforme esta autora, a aquisição de capitais europeus ocorre, principalmente, de três formas: através de reformas administrativas impulsionadas pela UE; do aparecimento de universidades "europeias", que concentram redes acadêmicas pan-europeias; e da institucionalização do setor associativo (NEUMAYER, 2006).

assumidas em âmbito institucionalizado, isto é, na UE. Por isso, insiste-se no argumento de que a europeização é um processo de transformação decorrente do exercício do poder normativo pela UE.

Como processo transformativo, a europeização não pode ser confundida com "convergência" (a qual pode ser, na realidade, uma consequência da europeização, assim como a divergência), nem com "harmonização" (por não reduzir, necessariamente, a diversidade de regulações) (RADAELLI, 2002). Além disso, ela pode ocorrer de forma vertical (ou *top-down*), quando envolve a adaptação doméstica ao modelo europeu, ou horizontal, quando enfoca a interação entre Estados que leva à transformação de uma determinada preferência nacional.

A europeização vertical está relacionada à governança pela hierarquia e a uma dimensão coercitiva, pela qual as instituições da UE podem assegurar a implementação de uma política por todos os Estados membros (WATANABE, 2010). A dinâmica da europeização vertical *top down* pode ser explicada pelo fluxograma seguinte:

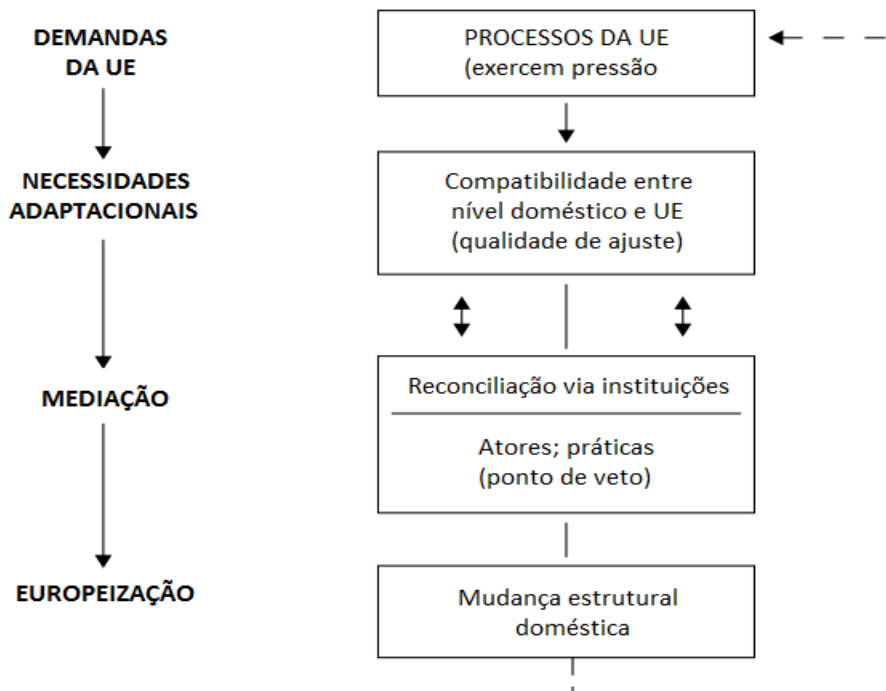


Figura 1.4. Modelo vertical *top-down* de europeização. Fonte: Mannin, 2013: 17 (adaptado).

Por outro lado, a europeização horizontal não se trata de pressão de ajustamento à uma política, mas de um processo derivado de uma cooperação intergovernamental ou transnacional, quando há um impulso de coordenação que gera princípios de políticas comuns, que resultam de trocas horizontais entre Estados membros. Ela exige "atores que

desenvolvem um conjunto de regras comuns em um ambiente de tempo-espço específico (...) e implica desenvolver um entendimento comum de seu ambiente, bem como de direitos e obrigações normativas" (WATANABE, 2010: 44). A dinâmica horizontal pode ser considerada um macroprocesso expresso da seguinte forma:



Figura 1.5. Modelo horizontal de europeização. Fonte: Mannin, 2013: 17 (adaptado).

Alguns autores referem uma terceira forma de europeização, chamada *bottom-up*, que concerne ao processo no qual os Estados procuram exportar seus modelos de *policies* domésticas para dentro da UE (MANNIN, 2013; WATANABE, 2010; GROSS, 2009). Contudo, ao analisar o conceito de europeização escolhido nesta pesquisa, que refere "práticas europeias", é necessário considerar que tais práticas constituem normas formais e informais que são definidas e consolidadas em âmbito europeu institucionalizado; portanto, antes do fenômeno de europeização *bottom-up*. Elas se tornam práticas europeias quando legitimadas e socializadas dentro da UE. Desse modo, a perspectiva *bottom-up* não será objeto de discussão nesta pesquisa.

Embora não seja uma teoria, mas sim um conceito analítico, a europeização é uma ferramenta de análise importante, na medida em que possibilita questionar a natureza da influência europeia e permite a diferenciação da UE como uma plataforma de exportação e maximização de preferências nacionais e como um ator que exerce pressões adaptativas nos

governos dos Estados membros e dos candidatos à adesão (GROSS, 2009). Isso viabiliza investigar qual o lugar e o destaque das práticas ditas "europeias" nas políticas externas nacionais, isto é, se constituem preferências primárias ou secundárias, através do exame do impacto das instituições da UE em tais políticas.

A abordagem de europeização procede a essa verificação por meio da significação das instituições da UE em três dimensões ou processos: a projeção de preferências nacionais, a adaptação de políticas nacionais e a emergência ou remodelamento de novas preferências nacionais que privilegiem a proposta europeia (GROSS, 2009). O conjunto dos estudos de poder normativo e *soft power* somados à transferência de políticas e europeização constituem o *framework* de análise dos próximos capítulos desta pesquisa.

Como a noção de europeização pode ser aplicada à política externa e de segurança? Em primeiro lugar, vale observar que o poder normativo que a UE exerce nas políticas nacionais nesses domínios não é tão forte ou visível quanto em domínios comunitários (como a política financeira), devido ao caráter intergovenamental das áreas de política externa e segurança. Feita essa ressalva, para encontrar evidências de algum grau de europeização nesses campos, é necessário explorar as interações concebidas nas dimensões nacionais e supranacionais para identificar padrões de produção e transformação de políticas. Se tais padrões refletirem, ao menos, algum nível de socialização de práticas europeias (seja na adoção de uma determinada política, seja na mudança de uma preferência nacional), isso significa que a europeização é um instrumento hábil para a análise do poder normativo europeu.

Não obstante, é essencial recordar que um Estado pode cumprir os critérios de transformação jurídica e adoção de práticas europeias sem, no entanto, aplicar estes critérios processualmente. Dito de outra forma: a adoção do *acquis communautaire* não representa, necessariamente, a implementação do mesmo. Nesse sentido, por exemplo, os casos da Romênia e da Bulgária podem ser considerados como uma falha da estratégia de *enlargement*, pois as reformas exigidas pela UE levariam mais tempo do que o previsto, e a sua execução não ocorreu antes da adesão à UE – alguns setores de políticas públicas aguardam a implementação dos padrões da União até hoje. Uma vez inseridos no bloco, a UE perdeu o poder de barganha que tinha com o processo de adesão.

Outra questão a ser considerada é que a própria natureza da UE transforma-se dramaticamente a cada adesão, conforme Zielonka (2006) argumenta que ocorreu com a expansão para os Estados pós-comunistas do leste. A onda de adesões de 2004 teria dado contornos de neomedievalismo à Europa, tanto por sua diversidade, como pelo padrão de

políticas adotadas pelos Estados aderentes - que seria um padrão de governança medieval. O autor enxerga o processo de expansão da UE com um caráter imperial⁵⁸, no sentido da aplicação de constrangimentos a situações domésticas de outros atores e da construção através de convite e adesão, mas não vê outra saída para a União, que já não poderia se tornar um superestado westfaliano:

A União está a caminho de se tornar um império neomedieval, com bordas suaves em fluxo, discrepâncias socioeconômicas em cascata, múltiplas identidades culturais e um governo policêntrico. Algumas características deste modelo estavam presentes antes da queda do Muro de Berlim, mas a expansão representa um passo decisivo para o medievalismo que impede que outras soluções possíveis possam emergir. (ZIELONKA, 2006: 167).

Em outro viés, Laïdi (2008b) analisa o poder europeu e sua preferência por normas como o catalisador para dois caminhos para a UE no cenário internacional dos próximos anos. Assumindo que esta preferência é uma marca do poder europeu, é razoável imaginar duas alternativas. Na primeira opção, o sistema mundial reorganiza-se em termos clássicos de *realpolitik*, com novas potências como a Índia e a China. Nesse caso, haverá um conflito entre a UE e os outros atores, porque aquela buscará a padronização do sistema global, e os últimos tentarão detê-la (LAÏDI, 2008b). Teria a UE força suficiente para ir contra o sistema interestatal clássico? Ou sucumbiria à ideia de soberania estatal e teria fim o projeto de integração?

Na segunda opção, a noção de governança por meio de normas vence a política clássica em um sistema global multilateral e multipolar. A princípio, esse parece ser a tendência da cena internacional. E, apostando nisso, a UE parece ter feito a sua escolha em direção à normatização, tanto pelas condições históricas de sua criação e evolução, quanto pela sua recusa declarada em atribuir qualquer tipo de supremacia para si em relação ao resto do mundo. No entanto, é preciso destacar que "a corrida entre a governança global através de normas e a governança 'realista' por Estados claramente começou, e seu resultado ainda é incerto" (LAÏDI, 2008b: 136).

Como implicação deste cenário, a expansão da UE torna-se um processo político chave tanto para o organismo europeu, em si, quanto para as relações internacionais da Europa, especialmente sua parte oriental. O deslocamento da União, uma entidade antes exclusivamente ocidental, para o centro de gravidade da dinâmica institucional pan-europeia faz com que ela se torne um foco de criação de políticas domésticas e relações transnacionais para todo o leste europeu. As fronteiras da UE estão substituindo a antiga linha leste-oeste da Guerra Fria como a clivagem central no sistema europeu. O continente europeu tem sido cada

⁵⁸ Para as características e tipologias de império, consultar Zielonka (2006) e Münkler (2007).

vez mais definido em termos da União Europeia; e o processo de europeização de cada país passou a ser medido pela intensidade das relações institucionais com a UE e pela adoção de suas normas.

A ampliação da UE tem implicações de longo alcance não só para a forma política da Europa, mas também para a organização institucional da UE e para suas principais políticas. As difíceis negociações que os governos dos Estados membros realizam a cada ano sobre orçamento, políticas agrícolas e regionais, representação nas instituições supranacionais e regras de tomada de decisão no Conselho da UE estão diretamente relacionadas com as consequências esperadas das adesões ocorridas nos anos 2000. Tais consequências levam à necessidade de uma análise teórica do processo de integração.

O conceito geral de *enlargement*, aqui traduzido como expansão ou ampliação, pode ser definido como um processo de institucionalização horizontal de regras e normas organizacionais de forma gradual e formal (SCHIMMELFENNIG E SEDELMEIER, 2005: 04). Por institucionalização, deve-se entender o processo pelo qual as ações e interações de atores sociais tornam-se objeto de uma padronização normativa. Esse processo é horizontal porque se trata de uma expansão, uma inclusão de novos atores, e não um aprofundamento de antigas interações. Assim, quando o grupo de atores cujas ações e relações são regidas pelas normas de organização torna-se maior, há institucionalização horizontal.

Sendo que tanto a adesão a um organismo quanto as próprias normas organizacionais são formalmente definidas, é razoável pensar em atos formais e intencionais de institucionalização horizontal como a celebração de acordos de associação ou a assinatura e entrada em vigor de tratados de adesão. Contudo, as normas organizacionais também podem ser difundidas informalmente, para além das fronteiras do organismo, tanto para os membros aspirantes como aos Estados que não pretendem aderir. Isso se torna importante quando atores que não são membros consideram os modelos institucionais difundidos como respostas viáveis para os desafios internos e sistêmicos que enfrentam.

Além disso, aqueles não membros podem se alinhar às regras da entidade que se expande tanto como resultado da condicionalidade do processo de adesão, ou porque essas regras são incorporadas em acordos formais de interações entre atores internacionais, tais como acordos para participar de políticas determinadas (por exemplo, os tratados suíços com a UE). Por outro lado, os novos membros podem negociar períodos de transição pós-adesão, antes de aplicar algumas das suas normas, ou podem começar a participar das políticas do organismo integrativo em diferentes momentos, como ocorre no Espaço Euro ou dos acordos de Schengen.

Ao definir o processo de ampliação como uma institucionalização, ressalte-se o papel de teorias institucionais na explicação desse processo. Nesse sentido, é possível diferenciar quatro dimensões do *enlargement*, das quais três são analisadas extensamente pela literatura. Elas relacionam-se com o processo que conduz à adesão, e podem ser determinadas como: a) política de adesão dos candidatos; b) política de expansão dos Estados membros; e c) política de expansão da UE. A quarta dimensão é pouco tratada pela literatura, mas não menos importante: d) o impacto da expansão, isto é, os efeitos desses atos formais.

Tais dimensões, se analisadas pelas teorias institucionalistas sociológicas, beneficiam-se da perspectiva pela qual os organismos internacionais são atores poderosos e autônomos com funções constitutivas e legitimantes, como se fossem agências de construção de comunidades (ABBOTT E SNIDAL, 1998). Os objetivos e procedimentos desses organismos são mais fortemente determinados pelos padrões de legitimidade e adequação da comunidade que representam (isto é, que constitui seu ambiente cultural e institucional) do que pela demanda utilitária para uma eficiente resolução de problemas. E, sendo autônomos em termos de autoridade, são capazes de impor suas definições de características e propósitos a seus membros, definindo novas categorias de atores, criando novos interesses e transmitindo seus modelos de estruturas políticas para além de suas fronteiras.

De acordo com o que se pode chamar de institucionalismo construtivista (HAY, 2006), estratégias de *enlargement* são modeladas por fatores ideacionais e culturais. Isso quer dizer que o grau conforme o qual os atores - que pertencem e que não pertencem a uma entidade integrativa - partilham de uma identidade coletiva e de crenças fundamentais define até que ponto vai a expansão. Essas crenças compreendem fatores como valores e normas que definem uma identidade comum aos que participam da integração.

Em relação aos Estados membros da UE, isso indica que o grau de aceitação da ampliação vai depender de como eles percebem os Estados candidatos em termos de compartilhamento de identidades, valores e objetivos comuns. Se o Estado membro se identificar com o Estado candidato, e se não houver constrangimentos sistêmicos em contrário, a tendência é que a institucionalização horizontal com o mesmo seja desejável.

Além disso, pode haver um conflito normativo entre as preferências a serem internalizadas no processo de integração. Essa tensão potencial deriva do fato de que normas organizacionais e valores constitutivos mais gerais seriam mais fáceis de serem seguidas pelos membros potenciais do que normas organizacionais particulares, sobre um tópico específico.

Entretanto, no ponto de vista dos Estados candidatos à adesão, a questão leva ao grande compromisso de aderir aos valores políticos democrático-liberais da UE e partilhar

suas normas e *policies* específicas. Dependendo do grau de consenso doméstico sobre a própria identidade, normas e *policies* do Estado candidato, seu processo de adesão será mais ou menos difícil e o resultado de suas preferências será mais ou menos estável. O conflito, então, é muito maior na perspectiva dos atores aderentes do que do organismo integrador ou de seus membros. A decisão de se integrar à UE é uma questão de reorientação política, e não de harmonização e continuidade – ainda mais no caso dos Estados balcânicos ocidentais, ex-integrantes da Iugoslávia socialista. A evolução dos Estados dos Bálcãs Ocidentais após a dissolução da Iugoslávia e o processo de reconstrução estatal na região, com foco nas questões de integração à UE, são os assuntos a serem examinados no próximo capítulo.

2. BÁLCÃS OCIDENTAIS: DA GUERRA À RECONSTRUÇÃO ESTATAL

2.1 Trajetórias de democracia e avaliação de tendência democrática

A análise da trajetória balcânica de construção e desconstrução estatal permite inferir que transição de regime, guerra e sistema internacional formam uma triangulação imprescindível para a compreensão dos Estados balcânicos que se formaram a partir da desintegração da Iugoslávia. O resultado da dinâmica balcânica de criação e reconstrução estatal foi a formação de seis Estados eslavos (sem mencionar Kosovo como Estado de fato), que apresentam semelhanças e diferenças estruturais e são donos de um passado recente de conflitos nacionais. O propósito do presente item é estabelecer uma avaliação da tendência ao caminho democrático de alguns destes Estados.

Antes de qualquer diagnóstico, é preciso estabelecer as principais concepções que estão relacionadas à questão, como, por exemplo, o que se entende por Estado. Para os propósitos desta pesquisa, o conceito adotado é o weberiano, pelo qual o Estado é uma organização política compulsória que controla uma área territorial onde a burocracia detém, de maneira bem-sucedida, o monopólio do uso legítimo da força física na imposição de sua ordem (WEBER, 1991).

Nesse sentido, o Estado seria uma organização, de diferentes estruturas, que aplica a coerção de forma distinta de grupos sociais como famílias e grupos de parentesco e que, em alguns aspectos, exerce prioridade manifesta sobre todas as outras organizações dentro do seu território, com desenvolvimento paralelo ao das cidades (TILLY, 1996). Dentre as possíveis formas que o Estado pode adotar, os Estados Nacionais surgiram como a forma mais estável e bem-sucedida dentro do continente europeu. Assim caracterizado o Estado, é possível definir o termo Estado Nacional como as organizações que governam regiões e cidades por meio de estruturas centralizadas e autônomas, coordenando capacidades militares, extrativas, administrativas, distributivas e produtivas (TILLY, 1996: 69).

Além disso, é imprescindível não confundir o conceito de Estado Nacional com o de estado-nação, como Tilly orienta: “o termo 'estado nacional' não significa necessariamente estado-nação, um estado cujo povo compartilha uma forte identidade linguística, religiosa e simbólica. (...) pouquíssimos estados nacionais da Europa se qualificaram algum dia como estado-nação” (TILLY, 1996: 47). A Alemanha ou a Espanha, por exemplo, apesar de

constituírem fortes Estados Nacionais, não são um estado-nação, já que suas populações não são homogêneas em termos de identidades comunitárias. A Iugoslávia, da mesma forma, não foi um estado-nação, e sequer conseguiu sustentar um Estado Nacional provedor de segurança e bem-estar coletivo por muito tempo.

Quanto aos conceitos de nação e nacionalismo, a perspectiva aqui considerada é a de Verdery, para quem “a nação, portanto, é um aspecto da ordem política e simbólico-ideológica, bem como do mundo da interação e do afeto sociais” (VERDERY, 2000: 239). A nação “dá nome à relação entre os Estados e seus súditos e entre um Estado e os demais; é um constructo ideológico essencial para conferir posições ao sujeito no Estado moderno, assim como na ordem internacional” (VERDERY, 2000: 240). Sendo a nação vista como aparato ideológico, o nacionalismo “é a utilização do símbolo nação pelo discurso e a atividade política, bem como o sentimento que leva as pessoas a reagirem ao uso desse símbolo” (VERDERY, 2000: 240). Dito de outro modo, o nacionalismo é uma forma de expressão de certas ideias que fornecem um quadro específico para a vida política (ANDERSON, 2000).

Assim, quando os termos “etnia”, “etnização”, “grupo étnico” ou “eticamente dividido” são mencionados neste estudo, trata-se de uma alusão às diferentes identidades comunitárias presentes em um determinado lugar. Quer dizer, quando se fala em “sérvios étnicos”, significa que está se tratando de uma população nativa, com descendência do povo que se formou na área geográfica da Sérvia – e não importa onde eles habitam atualmente. Logo, é possível encontrar sérvios étnicos na Sérvia, na Croácia, na Bósnia, na Macedônia... Igualmente, o grupo de “macedônios étnicos” recebe essa denominação por estar ligado ao grupo nativo de habitantes da Macedônia – seja no território da Grécia ou da República da Macedônia, como é explicado mais adiante.

Às vezes, tais grupos são percebidos ou se autodenominam como nacionalistas; outras vezes, são vistos como representações étnicas. Considerando-se uma etnia como uma comunidade humana “cuja identidade se define pela comunidade de língua, cultura, tradições, monumentos históricos e território” (BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, 2000: 449)⁵⁹, é possível afirmar que todo grupo social de sérvios, *bosniaks*, ciganos ou montenegrinos configuram uma etnia. Porém, sérvios, croatas, bósnios⁶⁰, macedônios, montenegrinos e eslovenos caracterizam, também, nacionalidades ou grupos nacionais. Já *bosniaks*, *vlaacs*,

⁵⁹ Segundo estes autores, a raça não é um critério fundamental para a definição de etnia (BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, 2000).

⁶⁰ Atentar, aqui, para a diferenciação entre bósnios (habitantes da Bósnia-Herzegovina) e *bosniaks* (habitantes da Bósnia-Herzegovina de religião islâmica). Essa diferença será melhor explicada no item referente à Bósnia.

roma e algumas tribos formam grupos étnicos no sentido estrito, visto que não formam um Estado nacional.

Estes conceitos são importantes para a compreensão da prática política interna dos países balcânicos e de como estes se inserem no processo europeu de integração. Embora muitos autores argumentem que, nos Bálcãs, a paz só pode ser alcançada através da “adoção de normas europeias de nacionalismo domesticado” (LEHTI, 2014: 101), é necessário esclarecer que tanto a paz quanto o conflito estiveram presentes no desenvolvimento dos Estados balcânicos. “Nacionalismo domesticado” (*tamed nationalism*) faz parte de uma concepção ocidentalizada sobre os Bálcãs, pela qual esta região abrigaria povos bárbaros e cruéis, responsáveis por uma cultura de conflitos étnicos violentos e, por isso, deveria passar por um processo de “domesticação” de ambições territorialistas, isto é, a domesticação dos anseios nacionalistas.

Nesse sentido, algumas suposições falaciosas são utilizadas para explicar os conflitos nos Bálcãs Ocidentais e até mesmo a dissolução da Iugoslávia. A principal delas é que eles simbolizam um "barril de pólvora", no qual os povos têm massacrado uns aos outros durante os últimos quinhentos anos, motivo pelo qual não se pode esperar uma mudança de hábitos. Esse argumento cai por terra quando se recorda que a Europa Ocidental também foi palco de diversas guerras no milênio passado, e hoje presencia uma paz quase que perene. Tais guerras geraram mais mortes, em termos proporcionais, do que os conflitos balcânicos, e foram motivadas, em geral, pelas mesmas questões: rivalidades entre nações, disputa de território e assuntos religiosos. Ainda, como lembra Lehti (2014), existiram experiências exitosas nos Bálcãs, no que concerne ao respeito mútuo e à administração da diversidade religiosa e étnica do local, até mesmo durante o domínio do Império Otomano, que conseguiu lidar razoavelmente com sua sociedade pluriétnica e multirreligiosa.

Do mesmo modo, é imprudente falar de um renascimento do nacionalismo e de ódio étnico sem considerar a questão fundamental por trás da dissolução iugoslava: a decadência econômica que fomentou o colapso político. A crise econômica interna da Iugoslávia durante os anos 1980 teve repercussão em cada uma das repúblicas de forma peculiar, contrastando a disparidade entre as áreas mais ricas e as menos desenvolvidas do país. Enquanto Eslovênia e Croácia apoiavam a perspectiva liberalizante da economia, Sérvia e Montenegro defendiam cada vez mais a reestruturação da economia autogestionária.

Além disso, as repúblicas não seguiam a mesma orientação em relação à reforma política proposta pelo Fundo Monetário Internacional: a recentralização do poder em torno do governo federal era apoiada somente por Sérvia e Montenegro, enquanto as repúblicas mais

desenvolvidas começavam a olhar o secessionismo de uma forma positiva. Mesmo dentro do Partido Comunista, as divergências entre sérvios e eslovenos, por exemplo, eram fortes. Enquanto eslovenos viam a Liga como uma perspectiva de aliança entre partidos comunistas com princípios republicanos, os sérvios não abriam mão de sua orientação centralista. Em razão dessas divergências, era bastante óbvio que o Partido Comunista não conseguiria dar conta, unido, do governo federal. Isso levou à remoção da regra de partido único da Constituição Federal no início de 1990 e à posterior dissolução da Liga pelo Congresso.

De fato, como sugere Woodward,

O fim definitivo do regime comunista na Iugoslávia ocorreu em 1990, com o colapso do Partido Comunista federal em janeiro e a realização de eleições multipartidárias competitivas nas repúblicas de abril a dezembro. Mas a democratização não foi o resultado. Ao invés, as eleições democráticas tornaram-se o veículo para as repúblicas da Eslovênia e da Croácia declararem legitimidade popular para a afirmação de sua soberania a suas maiorias nacionais em razão do seu direito à autodeterminação nacional. (...) A retórica das eleições e suas consequências colocaram a escolha como uma questão de democracia versus ditadura, mas a real democratização foi interrompida pelo confronto e pela guerra (WOODWARD, 1995: 143-145).

O caminho natural era a realização de eleições multipartidárias, incentivadas pelos Estados Unidos como condição para a manutenção dos empréstimos financeiros ao país. Em meados de 1990, todas as repúblicas realizaram eleições multipartidárias, as quais fomentaram a divisão interna em termos de perspectivas e orientações políticas. As eleições federais, por seu turno, nunca chegaram a ser realizadas, pois foram vetadas pela Eslovênia, que planejava um referendo sobre o assunto.

Em uma análise teórica sobre esse momento, naturalmente, a trajetória que se inscrevia era de queda do socialismo e de abertura para um sistema democrático. Partindo de uma definição mínima de democracia, Huntington (1994) elenca as três etapas do processo de (re)democratização: a provocação do fim do regime antidemocrático; a inauguração do sistema democrático; e a consolidação desse sistema. A democratização, então, seria o processo de substituição de um governo que não foi escolhido por outro, selecionado através de uma eleição aberta. Isso requer, no entanto, a ocorrência de liberalização, isto é, a abertura parcial de um sistema autoritário, sem que isso se traduza na existência de eleições livres e competitivas. Nestas etapas, a anuência dos cidadãos não seria fundamental: a democracia poderia ser adotada mesmo que as pessoas não queiram, pois são as elites políticas que decidem sobre essas questões (HUNTINGTON, 1994). Dessa forma, a liberalização pode ou não levar à democratização.

Como parte do processo de liberalização e de queda de um regime não democrático,

existem três subprocessos: a privatização, a desnacionalização e a centralização. Condição básica para a introdução da economia de mercado, a privatização é a transformação da propriedade estatal em privada. A desnacionalização é o processo de devolução de uma propriedade aos proprietários originais que a perderam em razão de intervenções ideológicas do Estado. A centralização, por outro lado, é o processo de realocação de poder do nível mais baixo de tomada de decisão até o superior, a partir de comunidades locais menores para os municípios ou para o Estado.

A variável mais explicativa de todos esses processos, segundo Huntington (1994), seriam as crenças e as ações das elites políticas. A criação da democracia demandaria que as elites chegassem a um consenso processual sobre as regras do jogo. Não por acaso, em transições pacíficas, negociadas entre ex-dissidentes e ex-comunistas, argumenta-se que a possibilidade de ex-dissidentes imporem uma agenda de democracia procedimental e de ex-comunistas aderirem ao capitalismo e à livre iniciativa gera corrupção (RUPNIK, 2007), pois a noção de democracia seria distorcida pelas elites pós-comunistas.

Para alguns, contudo, a explicação do processo democrático e da consequente manutenção da união política em situações de transição de regime está no fator eleitoral. Linz e Stepan (1992) defendem que os países constituídos por federações multiétnicas têm maior probabilidade de manter a união política se as primeiras eleições desse período tiverem abrangência nacional ao invés de regional ou provincial. A ideia é que, quanto mais a população não se sentir inserida no sistema político, maior será a dificuldade para consolidar um único sistema democrático em um país. O argumento de Linz e Stepan (1992) é corroborado pelo fato de que, tanto na União Soviética como na Iugoslávia, que não conseguiram manter a união política, as eleições do período de transição foram para os poderes regionais, o que teria incentivado a perda de legitimidade do governo central e facilitado a secessão.

Independentemente da explicação que se dê a esse fenômeno, diferentes trajetórias de democratização podem ser visualizadas nos países pós-comunistas, mesmo que seja possível identificar alguns padrões e problemas comuns. Então, para Rupnik (2007), é importante se questionar que tipos de democracias estão emergindo na Europa do Leste e quais são as suas vulnerabilidades. Sobretudo, é essencial perquirir se a "receita de democracia" tradicional (liberalização leva à transição democrática, que leva à consolidação democrática) pode ser aplicada aos Estados balcânicos, já que se presume que cada uma dessas etapas é cumulativa, pelo que não haveria retrocesso – embora Tilly (2007) alerte que a democratização é um processo dinâmico que sempre corre o risco de reversão.

A questão do retrocesso da democracia é bastante sensível, e não faz parte do escopo deste trabalho. Entretanto, ela conduz à reflexão sobre as etapas do caminho democrático. É que, nos Bálcãs Ocidentais, sobreveio uma transição tripla, conforme Balfour e Stratulat (2011): da guerra para a paz; de uma economia socialista para outra liberal de mercado; e de um sistema unipartidário para um multipartidário. E tudo concomitantemente: o nascimento do regime democrático ocorreu no mesmo momento da reconstrução estatal e da recomposição pós-guerras de dissolução. Não houve, desse modo, a sucessão tradicional de etapas que facilitou a consolidação democrática na Europa ocidental.

Logo, a consolidação democrática nos Bálcãs Ocidentais sofre, ainda hoje, os efeitos da irregularidade quanto às etapas deste processo. Assim, não é de se estranhar que “a globalização, a europeização e a crescente heterogeneidade das sociedades europeias têm desafiado o futuro da democracia social” (MERKEL E PETRING, 2007: 126). Não obstante, a democracia continua sendo o sistema mais apropriado para tratar questões de construção estatal, como a experiência da integração europeia demonstra, por se tratar de um fenômeno que envolve a concertação de processos políticos domésticos e transformações sistêmicas.

Alguns autores defendem, também, que a democracia seria o regime político mais adequado para gerar desenvolvimento socioeconômico. A democracia, então, não seria só importante pelos valores que compreende, mas principalmente por estar ligada à ideia de desenvolvimento econômico e social. A atração que o conceito de democracia exerce deve-se, em grande parte, ao fato de que ela é interpretada pela população como uma possibilidade de melhores condições de vida.

A abordagem que defende uma correlação entre condição socioeconômica e democratização é a teoria da modernização: a democracia seria o resultado de processos de desenvolvimento econômico e social. Através de uma análise por regressão a variáveis diversas, Lipset, Seong e Torres (1993) concluem que não há relação direta entre democracia e diferentes fases de industrialização, mas sim um teto acima do qual o desenvolvimento econômico não tem mais como efeito aumentar a probabilidade de democracia política, e que a persistência da pobreza e a desigualdade enfraquecem as estruturas democráticas. Dessa maneira, até certo ponto, o desenvolvimento econômico favorece o regime democrático.

Inquestionavelmente, há uma relação entre desenvolvimento econômico e democracia – tanto um pode favorecer o outro e vice-versa, atuando como um argumento legitimante de uma determinada escolha política ou econômica. Todavia, essa relação não é necessariamente causal ou determinante. Ross (2006) contesta o argumento de que a democracia melhora o bem-estar das populações mais pobres. Em sua pesquisa, o autor concluiu que a maioria dos

estudos sobre o assunto exclui das amostras os Estados não democráticos, o que levaria a inferir que apenas as democracias apresentam bons índices de bem-estar. Porém, ao incluir tanto Estados democráticos quanto não democráticos na amostragem, a pesquisa de Ross (2006) evidencia que a democracia tem pouco ou nenhum efeito sobre as taxas de mortalidade neonatal e infantil; e que as democracias podem investir mais em educação e saúde do que não democracias, mas esses benefícios parecem reverter mais a favor dos grupos de renda média ou alta. Cuba, Arábia Saudita e Líbia são citados como Estados autoritários com rendimentos mais elevados e programas de redução da pobreza mais bem sucedidos.

Mas o que significa, realmente, dizer que um sistema é democrático? Em resumo, a democracia pode sugerir várias abordagens. É possível se pensar em uma definição constitucional de democracia: são democráticos os regimes que promulgam suas leis com base no princípio democrático. Entretanto, essa abordagem não explica a discrepância entre princípios e práticas, nem sempre democráticas. Na mesma direção, há uma perspectiva procedimental de democracia, pela qual a realização de eleições livres e competitivas basta para qualificar um regime como democrático.

Ambas as perspectivas acima são restritas somente a aspectos formais, e não dão conta da análise da realidade política. Para tanto, é necessário conceber uma compreensão substantiva de democracia, afinal, seu principal propósito é “empoderar pessoas comuns com direitos políticos e civis para governar suas vidas com base em suas próprias preferências mutuamente pactuadas” (BALFOUR E STRATULAT, 2011: 5). Assim, a democracia substantiva pode ser entendida como a efetiva participação popular através da garantia de suas liberdades políticas e civis.

Nesse sentido, mais do que um simples sistema de eleições livres, a democracia contemporânea possui diversas características que permitem conceituá-la por meio de uma abordagem voltada a processos (*process-oriented*), como sugere Tilly (2007). A democracia seria um processo dinâmico formado por diversos subprocessos, cuja existência em maior ou menor grau possibilita inferir que um regime é mais ou menos democrático. Para tanto, vale utilizar o conceito de poliarquia de Dahl (1989). A poliarquia é definida pelo conjunto de condições necessárias e suficientes para maximizar a democracia no mundo real. A partir disso, é possível formar níveis de democratização até que se atinja a medida de democracia mais próxima da realidade.

Por esse raciocínio, um sistema é tão mais poliárquico (ou tão mais próximo da democracia) quanto mais agrega as seguintes características: a) todos os membros desse sistema manifestam suas preferências através de votação; b) o voto é inclusivo e igualitário e

possui o mesmo peso para todos; c) há liberdade de expressão de preferências e fontes alternativas de informação; d) os funcionários públicos eleitos pelo voto da maioria possuem poder de execução de ordens; e) possibilidade de cidadãos concorrerem a cargos eletivos e reunirem-se em associações (DAHL, 1989).

Portanto, a democracia política moderna pode ser definida como "um regime ou sistema de governo em que os governantes são responsabilizados por suas ações na esfera pública pelos cidadãos, que atuam indiretamente por meio de competição e cooperação de seus representantes" (SCHMITTER E KARL, 1991: 76). Para que exista democracia, então, são necessárias condições formais e substantivas, e para que ela seja efetiva (e não necessariamente eficiente), é preciso que tais condições sejam executadas na prática da sociedade. Por essa razão, Tilly (2007) afirma que um sistema é democrático pelo grau de relações políticas entre Estado e sociedade.

Por outro viés, definir um sistema como democrático ou não é uma tarefa simples para Huntington (1994), porque a qualificação de democracia não seria dada pelo seu resultado, mas sim pela mera existência de eleições abertas. Para este autor, desde que ocorram as eleições dos governantes, que seria a definição mínima de democracia, governos inefetivos continuariam sendo democráticos. Por essa lógica, poder-se-ia elencar Croácia, Eslovênia e Macedônia como democracias desde 1992, segundo a tabela abaixo:

País	1989 - 1990	1991	1992	1993 - 1995	1996 - 1998	1999 - 2000	2000 - 2003	2004 - 2006	2007 - 2008	2009	2010 - 2014
Albânia	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Bosnia-Herzegovina	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
Croácia	..	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Eslovênia	..	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Kosovo	Não
Macedônia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Montenegro	Sim	Sim	Sim
Sérvia	Sim	Sim	Sim
Sérvia & Montenegro	Sim	..	..	..
Iugoslávia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	..	..	..	..

Tabela 2.1. Classificação de democracias eleitorais nos Balcãs Ocidentais (1989 – 2014). Fonte: Freedom House, 2014.

As democracias mais recentes do continente europeu - isto é, do leste e do centro - sugerem variantes específicas de subtipos de democracia, e são comumente chamadas de *defective democracies*, ou democracias deficientes. Merkel (2004) identifica quatro subtipos de democracia defectiva: exclusiva; tutelar (ou dominada); iliberal; e delegativa. A democracia exclusiva é aquela em que há a exclusão de um ou mais segmentos da população do direito de votar e/ou ser votado. A democracia tutelar ou dominada é atribuída aos sistemas

em que há algum domínio político de grupos com poder de veto, como ocorre quando militares, guerrilhas, milícias, empresários ou multinacionais dominam politicamente os representantes eleitos. Democracias iliberais existem quando o poder judiciário possui fraco poder de fiscalização quanto ao executivo e ao legislativo e o princípio do Estado de Direito não é respeitado no modo de governar. Por último, a democracia delegativa é caracterizada pela supremacia do poder executivo sobre o legislativo e o judiciário, o que causa uma distorção no sistema de freios e contrapesos; este subtipo é encontrado, geralmente, em governos de líderes carismáticos, na acepção weberiana.

O problema que aqui se coloca é que tais subtipos de democracia não constituem, necessariamente, regimes de transição (MERKEL, 2004). Eles podem gerar ligações estáveis no ambiente socioeconômico em que estão inseridos e serem vistas como uma solução adequada aos problemas de governabilidade, em especial pelas elites que subtraem algum tipo de vantagem desse tipo de sistema. Assim, embora possam ser classificados como democracias em certas bases de dados, alguns regimes precisam de uma análise crítica profunda, já que democracias meramente eleitorais não são mais satisfatórias - não apenas pela dificuldade de se atestar a execução justa de uma eleição, mas também porque eleições livres não garantem governabilidade.

Neste sentido, utiliza-se a definição de *embedded democracy* (MERKEL, 2004), que pode ser traduzida como “democracia incorporada”, uma perspectiva substantiva de democracia, segundo a qual democracias constitucionais estáveis estão incorporadas internamente e externamente em um ambiente sociopolítico amplo.

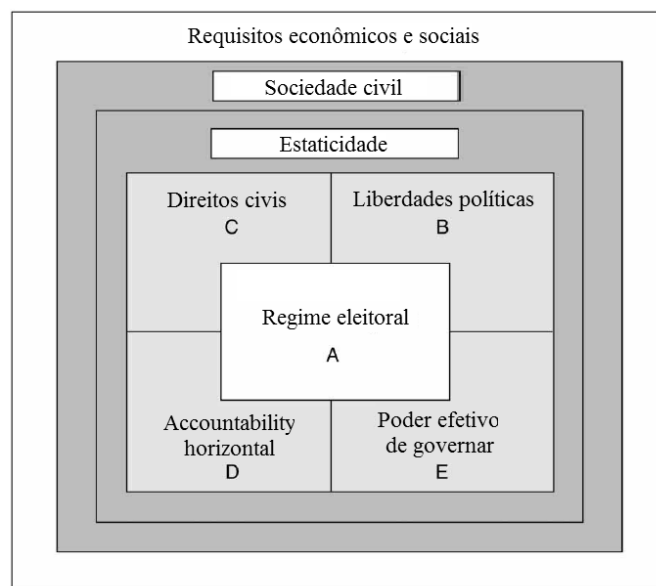


Figura 2.1. O conceito de democracia incorporada. Fonte: Merkel, 2004.

Internamente, isso ocorre através de cinco regimes parciais, que correspondem a: a) regime eleitoral; b) direitos civis; c) liberdades políticas; d) accountability horizontal; e) poder efetivo de governar. Externamente, esses cinco subregimes de democracia estariam incorporados em três esferas de condições propícias para a democracia, que os protegem do ambiente externo, de choques internos e de tendências desestabilizadoras: a) estaticidade (*stateness*); b) sociedade civil; c) requisitos econômicos e sociais da democracia.

As dimensões A e B tratam de legitimidade vertical e incluem os seguintes critérios básicos: para constituir um regime eleitoral (A), é necessário haver representantes oficiais eleitos, sufrágio inclusivo, direito à candidatura e eleições justas, livres e corretamente organizadas; para o regime parcial de liberdades políticas (B), há que se ter liberdade de imprensa e de associação. As dimensões C e D referem-se ao constitucionalismo eleitoral e ao Estado de Direito: o regime dos direitos civis (C) é constituído por liberdades individuais protetivas contra violações de direitos por parte de agentes privados ou estatais e igualdade perante a lei; a *accountability* horizontal (D) concerne à separação horizontal de poderes. Como uma terceira dimensão de controle efetivo de agenda, tem-se o regime parcial do poder efetivo de governar (E), entendido como a existência de representantes oficiais eleitos com poder verdadeiro e efetivo de governar.

Tais regimes parciais somente funcionam de forma concreta se forem mutuamente incorporados, visto que são interdependentes entre si (MERKEL, 2004). Um regime parcial pode influenciar a existência de outro de forma positiva ou negativa; por exemplo, a não existência de liberdades de imprensa e associação obsta ao direito à candidatura. Além disso, tais regimes funcionam como um contrapeso uns com os outros, de forma que um regime garante que as esferas funcionais de outro regime não sejam infringidas. Então, “se um dos regimes parciais de uma democracia incorporada está danificado de modo que isso muda toda a lógica de uma democracia constitucional, não se pode falar em uma democracia incorporada intacta” (MERKEL, 2004: 48).

Externamente, as três esferas de condições adequadas à democracia, nas quais os cinco subregimes estariam incorporados constituem o ambiente que engloba, permite e estabiliza um sistema democrático. Qualquer dano ou ameaça a um dos três anéis propostos por Merkel (2004) - estaticidade, sociedade civil e requisitos econômicos e sociais - pode levar a uma desestabilização da democracia. É intuitivo pensar que o contexto socioeconômico interfere diretamente na estabilidade democrática, já que uma economia desenvolvida com igualdade social funciona como um escudo para a democracia ou, no mínimo, como um argumento em prol de sua manutenção.

Por isso, um desenvolvimento socioeconômico fraco ou marginal é um desafio à sobrevivência da democracia, pois os avanços econômicos funcionam facilmente como argumentos legitimantes de um governo. Níveis altos de desenvolvimento podem não sugerir, necessariamente, democracia, mas ajudam na legitimação de governos e sistemas. O governo de Tito na Iugoslávia comprova tal argumento, pois desfrutou de grande legitimidade em razão dos bons padrões de qualidade de vida ofertado aos cidadãos, semelhantes aos padrões da Europa ocidental, ao contrário de muitos países socialistas que passaram por períodos de profunda crise econômica.

Uma sociedade civil desenvolvida, da mesma forma, cria um ambiente de proteção dos indivíduos contra o poder estatal arbitrário e possibilita o controle social das atividades estatais, tornando o Estado mais eficiente e democrático. Por fim, a esfera da estaticidade refere-se à integração regional e internacional, ou seja, ao fato de um sistema democrático estar inserido em organizações democráticas regionais ou internacionais, de caráter político ou econômico; a ideia é que tais organizações influenciam a vulnerabilidade dos regimes parciais contra ameaças externas. Quer dizer, a participação de um país com regime democrático em uma organização deste tipo, como a União Europeia, por exemplo, é uma garantia de estabilidade da democracia – efeito que não se consegue com alianças militares ou organizações de segurança (MERKEL, 2004).

Conforme as categorias acima explicitadas, é possível alocar os Estados balcânicos ocidentais em um espectro de democracia. Na pesquisa de Merkel (2004), Croácia e Macedônia são caracterizadas como democracias iliberais, enquanto a Eslovênia aparece como uma democracia liberal incorporada. No mesmo viés, o estudo de Cerami (2006) aponta que diversos Estados pós-comunistas do leste europeu podem ser tratados como democracias semi-consolidadas, por lhes faltar o terceiro anel do incorporamento externo de democracia, isto é, os requisitos sociais e econômicos necessários ao enraizamento democrático. Assim, estes países devem ser considerados como democracias em risco, já que ainda não consolidadas e ameaçadas por constrangimentos internos e externos.

Então, partindo de uma abordagem *structured-based*, isto é, com ênfase nas propriedades estruturais, ao invés de uma abordagem *agency-based*, com foco nas decisões dos atores políticos, e de acordo com informações da Freedom House, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do World Data Bank, pode ser feita a seguinte análise sobre os objetos desta pesquisa:

Estados Dimensões	Bósnia- Herzegovina	Croácia	Macedônia	Sérvia
1. Regime eleitoral	3.25	3.25	3.25	3.25
2. Liberdades políticas	4.75	4.00	5.00	4.00
3. Direitos Civis	-0,2	0,2	-0,2	-0,4
4. Accountability horizontal	4.25	4.50	4.25	4.50
5. Poder efetivo de governar	5.75	3.75	4.25	3.75
6. <i>Stateness</i>/ potencial de integração	Estado membro da ONU e potencial candidato à UE	Estado membro da ONU e da UE	Estado membro da ONU e candidato oficial à UE	Estado membro da ONU e candidato oficial à UE
7. Sociedade civil	3.50	2.75	3.25	2.25
8. Requisitos socioeconômicos	0,731 (86°)	0,812 (47°)	0,732 (84°)	0,745 (77°)

 Dimensão interna

 Dimensão externa

Tabela 2.2. Avaliação das democracias de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia. Fonte: do autor.

A tabela acima procura avaliar a caracterização de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia como democracias incorporadas no período 2013-2014. Para a **dimensão 1**, regime eleitoral, buscou-se avaliar a existência de representantes oficiais eleitos, sufrágio inclusivo, direito à candidatura e eleições justas, livres e corretamente organizadas, através da utilização do quesito “**Processo Eleitoral**” da publicação *Nations In Transit* 2014 da Freedom House, em um escore de 1 (mais democrático) a 7 (menos democrático). A **dimensão 2** concerne às liberdades políticas de imprensa e de associação, e por isso o índice utilizado foi o “**Mídia Independente**”, igualmente da *Nations In Transit* 2014 da Freedom House, com o mesmo tipo de escore. A **dimensão 3** trata do regime dos direitos civis, e para tanto foi verificado o índice “**Estado de Direito (estimado)**” do World Data Bank 2014, considerado o indicador mais abrangente sobre o assunto, já que o mesmo capta a percepção dos agentes governamentais em relação ao respeito ao Estado de Direito, e em particular sobre a qualidade da execução de contratos, direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, bem como a probabilidade de crime e violência, em uma escala de 2,5 (mais democrático) a -2,5 (menos democrático). A **dimensão 4** concerne à *accountability* horizontal por meio da separação horizontal de poderes, e pode ser medida pelo índice “**Independência e Estrutura Judicial**”,

também concedido pela *Nations In Transit* 2014 da Freedom House e com a mesma graduação. A **dimensão 5**, a última interna, representa a existência de oficiais eleitos com verdadeiro poder de governar, o que é mensurado pelo quesito “**Governança Democrática Nacional**”, também da Freedom House e com graduação semelhante.

No que diz respeito às dimensões externas, a **dimensão 6** trata do caráter de *stateness* de um determinado país. Concebendo-se a estaticidade como uma característica pela qual um Estado possui soberania sobre fronteiras definidas e que são vistas como legítimas perante sua população e a comunidade internacional, é possível estimar tal dimensão pela inserção e aceitação internacional de um país. Assim, *stateness* é avaliado pela filiação a uma organização regional (a UE) e uma organização internacional (a ONU), no que se relaciona à existência de acordos ou processo de cooperação com organizações políticas e econômicas regionais ou internacionais. A **dimensão 7** trata de sociedade civil desenvolvida, ativa e com controle social, o que é medido pelo indicador “**Sociedade Civil**” concedido pela *Nations In Transit* 2014 da Freedom House, com graduação de 1 a 7. Por fim, a **dimensão 8** envolve o ambiente socioeconômico em que o país está inserido, e pode ser aferida pelo **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2013** de cada Estado, o qual resume o progresso a longo prazo em três aspectos básicos do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

Conforme o exposto, é plausível afirmar que os melhores índices são encontrados no caso da Croácia, embora ainda não sejam os números mais desejáveis, enquanto Bósnia e Macedônia apresentam os números mais fracos. De acordo com a pesquisa *Nations in Transit* 2014 da Freedom House, Croácia e Sérvia podem ser classificadas como “democracias semiconsolidadas”, com escores totais de 3,68 e 3,64, nessa ordem (sendo 1 o melhor escore e 7 o pior). No sentido contrário, Bósnia e Macedônia figuram como “governo de transição ou regime híbrido”, com escores totais de 4,43 e 4,00, respectivamente. Segundo a pesquisa da Freedom House, os tipos de regime variam de acordo com os escores democráticos obtidos por cada país: 1-2 = democracia consolidada; 3 = democracia semiconsolidada; 4 = governo de transição ou regime híbrido; 5 = regime autoritário semiconsolidado; 6-7 = regime autoritário consolidado.

É interessante observar que todos os Estados analisados demonstram o mesma pontuação na dimensão 1, referente ao processo eleitoral. O escore de 3,25 é próximo ao valor médio entre 1 e 7 do quesito em exame, o que indica um regime medíocre ou regular de eleições livres e sufrágio inclusivo, o que é compreensível ao se verificar os recentes acontecimentos eleitorais nestes países. A Bósnia promoveu eleições gerais em 2014, mas não providenciou as reformas constitucionais exigidas pela Corte Europeia de Direitos Humanos

na decisão sobre o caso Sejdić-Finci⁶¹, em 2009 (JAHIC, 2014). Também foi recomendado ao país um calendário único de eleições locais e nacionais a cada quatro anos (atualmente, elas são intercaladas de dois em dois anos), em nome da redução de custos de campanha, mas nada foi feito até 2014. Ademais, muitos partidos têm seus membros constantemente investigados e presos por denúncias de corrupção e fraude eleitoral. Por seu turno, apesar do avanço no processo de integração da UE, a Croácia não apresenta mudanças significativas. As eleições locais e as primeiras eleições para o Parlamento Europeu em 2014 indicaram uma crescente apatia do eleitor croata e frustração com a classe política (DORIC, 2014). O processo eleitoral é marginalmente organizado e a competição partidária ainda é fraca, mas tem perspectiva de crescimento com a nova ascensão do HDZ, o principal partido de oposição.

Na Macedônia, o regime eleitoral é tido como livre e justo, e somente pequenas irregularidades podem ser apontadas (DIMISHKOVSKA, 2014). Entretanto, a necessidade de reformas no sistema eleitoral persiste, em especial no que concerne ao financiamento partidário e de campanha. A competição no cenário eleitoral ainda é problemática, com diversos embates violentos entre membros dos principais partidos e ameaças de boicotes às votações por parte da oposição. Uma situação similar pode ser vista na Sérvia, onde as eleições são avaliadas como majoritariamente livres e justas, embora existam diversas denúncias de violência e fraude (SAVIC, 2014). Outros problemas que o sistema eleitoral sérvio enfrenta são a ausência de transparência no esquema de financiamento de campanha e a baixa participação dos eleitores nas votações.

A dimensão 2 contempla as liberdades políticas e está ligada à liberdade de imprensa e de expressão, essencial para a consolidação da democracia. Os escores calculados pela Freedom House expõem tendências não democráticas nos quatro Estados analisados, sendo que as situações de Bósnia e Macedônia (4.75 e 5.00, nessa ordem) são mais graves do que as de Croácia e Sérvia (4.00 para ambos).

Embora nenhum dos escores seja satisfatório, o caso macedônio é o mais preocupante.

⁶¹ O caso Sejdić-Finci X Bósnia-Herzegovina foi julgado pela Corte Europeia de Direitos Humanos em dezembro de 2009. Trata-se de uma violação do art. 14 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, em relação à composição da Câmara do Povo (que, em conjunto com a Câmara dos Deputados, forma a Assembleia Parlamentar do Estado da Bósnia-Herzegovina) e a arranjos constitucionais sobre a Presidência do país. Foi ajuizada por Dervo Sejdić, bósnio de etnia roma e Jakob Finci, bósnio de etnia judaica. Ambos contestavam a sua inelegibilidade para a Câmara do Povo por causa de suas origens roma e judia. O resultado do julgamento concluiu que tal proibição de concorrer a um cargo na casa legislativa violava a Convenção Europeia de Direitos Humanos e determinou a implementação desse resultado. Isso significa que a Constituição bósnia deve ser alterada para que todas as minorias tenham direito de ser representadas nas casas legislativas - atualmente, apenas *bosniaks*, sérvios e croatas podem ser eleitos para a Presidência ou para o Parlamento. A decisão pode ser acessada na íntegra em: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491>.

Neste país, os meios de comunicação são absolutamente dependentes do suporte financeiro governamental, o que “contribui para a sua crescente politização e para uma maior perda de credibilidade e de leitores; (...) a mídia da Macedônia é cada vez mais politicamente polarizada e muitas vezes não consegue fornecer informação objetiva ou equilibrada” (DIMISHKOVSKA, 2014: 411-419). A prisão de jornalistas devido ao exercício da profissão é comum e a legislação midiática mais recente foi aprovada em um processo não transparente. Com o controle do governo sobre a mídia, a autocensura é a regra; a liberdade de imprensa, a exceção. Ainda conforme Dimishkovska (2014), o salário da categoria é baixo, falta infraestrutura no setor e as divulgações governamentais dominam o mercado publicitário. Além disso, os meios de comunicação sofrem reflexos da divisão étnica do país.

Na mesma direção, o setor midiático da Bósnia-Herzegovina reproduz divisões étnicas e políticas. As redes de comunicação independentes possuem programações marcadamente etnicizadas e de entretenimento, sem valorizar programas jornalísticos ou de conteúdo substantivo. Outrossim, o governo pressiona a pauta dos meios midiáticos; “a cobertura da mídia é tendenciosa, porque os jornalistas são suscetíveis (...) à intimidação por proprietários midiáticos e seus aliados políticos. Como resultado, (...) são amplamente vistos como fantoches políticos, e não como cães de guarda” (JAHIC, 2014: 147). Embora a liberdade de imprensa e de expressão seja garantida pelos Acordos de Dayton e pela Constituição, isso não é o que ocorre na prática.

Na Croácia e na Sérvia, o cenário midiático é limitado pela ausência de profissionalismo e qualidade nos meios de comunicação, de padrões elevados de jornalismo e transmissão de informação, e pelas pressões externas, normalmente políticas. Assim como em todos os Estados balcânicos o governo está presente na mídia: o meio informativo mais respeitado da Croácia continua sendo a pública Hrvatska Radio Televizija (HRT), que sofre problemas de financiamento governamental (DORIC, 2004). Os meios privados de comunicação são mais voltados ao entretenimento e falta qualidade no jornalismo feito pela mídia em geral. Ocorre o mesmo na Sérvia; há carência de padrões na disseminação da informação, a mídia sofre forte influência do governo e há alinhamento dos meios de comunicação com partidos políticos. O setor midiático é comandado por uma pequena, não transparente e poderosa elite, que censura e ameaça jornalistas. Por fim, ressalte-se que, há tempos, o governo sérvio vem prometendo a alienação das participações públicas remanescentes nas empresas de comunicação que não são consideradas serviços públicos – e isso ainda não foi cumprido (SAVIC, 2014).

A terceira dimensão interna remete às questões de *rule of law* (Estado de Direito) e

violência praticada ou permitida pelo governo). Mais uma vez, os escores comprovam que ainda falta um caminho significativo para a intenalização da democracia nos Estados balcânicos, principalmente na Bósnia e na Macedônia. É que os sistemas democráticos são menos propensos à violência civil do que regimes autoritários. Democracias, em geral, não são politicamente violentas, e utilizam muito menos violência contra os seus cidadãos que os governos autoritários, porque abrem canais adequados para a expressão da dissidência e da oposição ao sistema (HUNTINGTON, 1994). Então, há menos incentivos para o uso da violência por parte do governo e da oposição. A difusão da democracia significaria, conseqüentemente, o aumento da zona de paz no mundo - até porque as democracias não lutam contra outras democracias desde o início do século XIX (HUNTINGTON, 1994).

Observando a gradação de 2,5 (mais democrático) a -2,5 (menos democrático) utilizada pelo indicador do World Data Bank 2014, é factível afirmar que os quatro Estados se encontram em um nível médio de avaliação dos direitos civis. Nesse sentido, a Croácia está levemente melhor (0,2) do que Bósnia e Macedônia (-0,2 cada), e a Sérvia tende mais ao ponto negativo (-0,4). Na Croácia, a proteção dos direitos das minorias tem melhorado bastante com a implementação de legislação antidiscriminação e sobre crimes de ódio. Mesmo que o preconceito contra a etnia sérvia tenha diminuído ao longo dos anos, ele tem se voltado à população roma, que enfrenta dificuldades no acesso a serviços públicos básicos e é alvo da maior parte de crimes de fundo étnico atualmente.

Nos outros três Estados balcânicos, o panorama é semelhante entre si. Para a Macedônia, o maior desafio é o tratamento adequado a crimes de discriminação e ódio étnico, principalmente contra albaneses, roma e população LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros). O mesmo problema afeta a Bósnia-Herzegovina, pela ausência de proteção estatal a esse público por meio do aparato judiciário. Na Sérvia, a subrepresentação e o desprezo às minorias étnicas nos três Poderes configura uma questão sem muita perspectiva de solução, o que se reflete no resultado mais negativo da análise. Embora exista uma estratégia sérvia de antidiscriminação de minorias, com foco na luta contra o preconceito e o mau tratamento dessas pessoas, não há previsão de qualquer instrumento estatal que as ofereça proteção jurídica em tais situações.

A percepção em todos estes Estados (e, talvez, um pouco menos, na Croácia) é de que o Estado é insatisfatório na oferta de proteção e segurança e que o respeito às regras do Estado de Direito é fraco, principalmente no que se refere às minorias. Nesse sentido, não é de se estranhar que os índices de criminalidade sejam altos nesses países e que eles sejam alvo de redes de crime organizado e tráfico de drogas e de seres humanos (BALFOUR E

STRATULAT, 2011). A fragilidade na proteção ao cidadão (o qual, às vezes, sequer é considerado parte integrante da vida civil do Estado, como no caso de algumas minorias) cria um terreno propício para o desenvolvimento tanto de crimes domésticos quanto regionais e internacionais.

A quarta dimensão reporta-se à *accountability* horizontal e pode ser traduzida pela estrutura de funcionamento e o grau de independência do Poder Judiciário. Aqui, todos os Estados apresentam escores precários, revelando a ineficiência do aparato judicial nos países balcânicos. Ao passo que Bósnia e Macedônia marcam 4.25, Croácia e Sérvia declinam para 4.50 na avaliação da Freedom House. Todos eles enfrentam sérias dificuldades na execução de reformas no setor judiciário.

Na Macedônia, a independência do judiciário é uma das prioridades em termos de reforma. Desde 2012, muitas mudanças colaboraram para tanto: a profissionalização de uma Academia de Estudos para juízes e promotores, a avaliação de desempenho por meio de um programa de estatísticas judiciais e a publicização de colaboradores secretos da polícia iugoslava ocupantes de cargos públicos no país. No entanto, o Judiciário ainda pratica uma espécie de justiça seletiva, com resultados diferentes para os mesmos casos e sofre forte pressão política (DIMISHKOVSKA, 2014). Além disso, problemas como a demora e o acúmulo de processos decorrem da ausência de uma estrutura burocrática judicial célere e eficaz.

Já a fragilidade judiciária bósnia provém das pressões exercidas por partidos políticos nacionalistas e pelo Poder Executivo em seus mais diversos níveis: não há uma Suprema Corte, mas sim quatro Tribunais autônomos entre si (estatal, da Federação bósnia, da República Srpska e do distrito de Brčko). Não por acaso, “a confiança pública no Judiciário é baixa, em parte porque os políticos raramente enfrentam a justiça por corrupção e outros crimes” (JAHIC, 2014: 139). Sem embargo, há uma estratégia de “Diálogo Estruturado sobre Justiça” promovida pela UE como parte dos acordos de estabilização, mas poucas ações concretas foram tomadas dentro desse quadro.

A avaliação ligeiramente mais negativa da Croácia pode ser interpretada como uma reprovação ao recente e constante fracasso do Poder Judiciário em proteger os direitos das minorias. A Croácia tem realizado reformas bem sucedidas, no sentido de aperfeiçoar a eficiência e a independência do sistema judiciário, de forma reconhecidamente rápida e eficiente na estruturação institucional do quadro judicial e sem conflito entre atores políticos e judiciais (DALLARA, 2014). As reformas concernem o profissionalismo de servidores, a vigilância de condutas suspeitas de servidores e a cooperação com o ICTY, com a

responsabilização do Estado croata por alguns crimes de guerra. Contudo, o respeito às minorias ainda é menosprezado pelo Judiciário. Em razão disso, “apesar de mais de uma década de esforços de reforma, o sistema judicial continua sendo a instituição mais fraca da Croácia” (DORIC, 2014: 186).

Quanto à Sérvia, o escore deficiente deve-se à forte vulnerabilidade do sistema judicial perante as elites políticas, à dificuldade na execução de reformas e à ineficiência administrativa do Judiciário. Há uma estratégia de reforma judicial em andamento para o período 2013-2018, com vistas ao aprimoramento da independência e eficiência do Judiciário; porém, até o momento, as ações parecem ser insuficientes (DALLARA, 2014). Como parte dessa estratégia, inclui-se a determinação de a Sérvia não mais administrar os tribunais do norte de Kosovo. Ainda, a reforma desse setor é uma prioridade para a UE nas negociações de adesão, devido ao grande volume de mudanças que o Judiciário sérvio necessita – a maior parte dos casos de crimes das guerras dos anos 1990 que envolvem pessoas de destaque não foi solucionada (SAVIC, 2014).

A última dimensão interna, de número 5, trata do efetivo poder de governar, o que envolve questões de governança, funcionamento do governo e corrupção. Nesse quesito, Croácia e Sérvia exibem resultados próximos à média (3.75 cada), ao passo que Macedônia pontua fracos 4.25. O caso mais crítico, entretanto, é o da Bósnia-Herzegovina, que alcança apenas 5.75 na avaliação da Freedom House.

O panorama intermediário da Croácia deve-se ao fato de que, embora o país tenha evoluído nessa área durante o período pré-adesão à UE, pouco se fez depois que a admissão entrou em vigor. O governo ainda deve enfrentar muitos desafios políticos e econômicos, como privatizações, o crescente desemprego e o respeito aos direitos das minorias. O atual partido da situação têm sofrido fortes críticas quanto a isso; “as reformas econômicas mal sucedidas, em última análise, contribuíram para a percepção de que os líderes não têm uma visão para enfrentar os muitos desafios do país” (DORIC, 2014: 187). Além disso, o sistema de governança local demanda simplificação e descentralização urgentes, pois não comporta tamanha complexidade, tendo em vista o volume populacional do país, gerando certa tensão entre os níveis de governo local e estatal. No que concerne à luta contra a corrupção, a própria UE tem observado progressos em tais ações, como a tipificação de casos de corrupção no novo Código Penal, promulgado em 2012 e o tão esperado processo de julgamento do ex-Primeiro Ministro Ivo Sanader.

Por seu turno, a Sérvia tem apresentado, nos últimos anos, alguma melhora nos esforços anticorrupção, com a adoção de novos planos de ação e o processamento de vários

casos de corrupção de políticos de carreira. Porém, há dificuldade na implementação das leis sobre o tema e falta autonomia aos serviços de aplicação da lei. Outra questão política tão desafiadora quanto à corrupção é o reconhecimento da independência de Kosovo. Existe uma tendência à normalização dessas relações (vide o histórico diálogo entre Sérvia e Kosovo mediado pela UE em 2013 e 2014), mas a prática ainda é incipiente e enfrenta alguma oposição por parte da população. E em termos de governança local, o relacionamento com a província autônoma de Vojvodina também precisa ser melhorado. Outro desafio importante é o controle do débito público e a contenção das altas taxas de desemprego.

A fraca performance da Macedônia em questões de governança possui várias explicações: a paralisia do governo frente aos constantes impasses políticos com a oposição; a lenta evolução em direção à adesão à UE; tensões étnicas que afetam o desempenho político (como a nomeação de um ex-comandante do Exército nacional albanês como Ministro da Defesa); e a falta de descentralização e independência fiscal das unidades locais em relação ao governo central. O obstáculo mais sério, entretanto, continua a ser a corrupção. Mesmo que exista uma legislação anticorrupção, não há interesse das elites políticas em segui-la na prática, particularmente no que se refere a fraudes nos contratos públicos (*public procurement*). Ainda, sobre as atuais circunstâncias do governo na Macedônia, Dimishkovska (2014) afirma que:

A transparência do financiamento partidário e dos gastos públicos gerais é especialmente ausente, e os cidadãos ainda não estão dispostos a denunciar casos de comportamento corrupto ou ilegal. (...) A corrupção generalizada, a profunda politização do setor civil e o declínio da credibilidade dos meios de comunicação ameaçam o desenvolvimento democrático da Macedônia e o futuro de sua integração na UE e na OTAN. (...) A pobreza e as altas taxas de desemprego vão continuar a representar um problema e as já frágeis relações étnicas podem sofrer em caso de outro impasse político. (DIMISHKOVSKA, 2014: 412).

Finalmente, o desempenho do governo da Bósnia-Herzegovina é um dos frutos da sua estrutura estatal disfuncional. Não apenas por envolver uma complexa diversidade de níveis de governança, mas também por tais níveis serem frágeis e pouco correlatos. Nesse viés, muitas questões exigem um consenso praticamente impossível de ser alcançado em um processo de *decision-making* que engloba tantas unidades administrativas. Sobretudo, falta comprometimento político com a conquista de objetivos como a adesão à UE. Situação econômica precária, disputas étnicas, tráfico de armas e crime organizado, condições sociais inadequadas e dificuldade de acesso a serviços públicos completam o quadro de inoperância do governo bósnio em todos os graus de atuação (estatal, em nível de entidade, distrital e municipal). Logo, é possível compreender que a corrupção apresenta um forte protagonismo

nas relações políticas e sociais do país, e que pouco tem sido realizado em relação a isso.

A sexta dimensão aborda a inserção regional e internacional desses países e, aqui, poucas considerações são necessárias. Embora todos estejam envolvidos em algum acordo ou processo de cooperação com determinados países, em maior ou menor grau, é saliente que nenhum deles possui o peso de potência regional no sistema internacional. Assim, pode-se dizer que o caráter de estaticidade da Croácia é mais consolidado do que o da Sérvia e o da Macedônia, e estes mais do que o da Bósnia-Herzegovina, em função do status de cada país perante a UE (Estado membro, candidato ou potencial candidato). Tal análise também faz sentido quando se observa que, em relação a grupos e organizações internacionais, a Bósnia-Herzegovina integra, ao menos, 49 delas; a Croácia participa de 67; a Macedônia faz parte de 48; e a Sérvia está envolvida em 56 delas, conforme informações colhidas⁶² no The World Factbook (CIA, 2014). Isso parece indicar que, efetivamente, a Croácia tem maior inserção internacional do que os demais países, enquanto Bósnia e Macedônia têm inserção menor. Então, presumindo-se a correlação entre maior estaticidade e maior tendência à consolidação da democracia, pode-se inferir que o grau de enraizamento (*embeddedness*) da democracia na Croácia é maior do que o de seus vizinhos balcânicos.

A dimensão 7 refere-se à sociedade civil, que seria o ator mais adequado para vigiar a atuação de políticos e fazer a ponte entre a política e a sociedade, reforçando a demanda por democracia substantiva. Seria, assim, o melhor parceiro da UE no suporte ao processo de democratização de Estados candidatos. Nesse sentido, Balfour e Stratulat (2011) afirmam que a sociedade civil desponta como um dos mais importantes fatores a ser considerado no processo de integração pela UE, pelo que deveria ter sua função de vigilância do sistema político fortalecida para assegurar a *accountability* de instituições políticas e de agências

⁶² Além disso, ressalta-se que os quatro Estados analisados são membros das seguintes organizações: Central European Initiative (CEI), Council of Europe (CE), Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Food and Agriculture Organization (FAO), International Atomic Energy Agency (IAEA), International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Civil Aviation Organization (ICAO), International Criminal Court (ICCt), International Criminal Police Organization (Interpol), International Development Association (IDA), International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), International Finance Corporation (IFC), International Labour Organization (ILO), International Maritime Organization (IMO), International Monetary Fund (IMF), International Olympic Committee (IOC), International Organization for Standardization (ISO), International Red Cross and Red Crescent Movement (ICRM), International Telecommunication Union (ITU), International Trade Union Confederation (ITUC), Inter-Parliamentary Union (IPU), Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), Southeast European Cooperative Initiative (SECI), United Nations (UN), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO), Universal Postal Union (UPU), World Customs Organization (WCO), World Federation of Trade Unions (WFTU), World Health Organization (WHO), World Intellectual Property Organization (WIPO), World Meteorological Organization (WMO), World Tourism Organization (UNWTO) (CIA, 2014).

responsáveis pela aplicação da lei.

A Croácia apresenta um escore relativamente bom de sociedade civil, superada apenas (e surpreendentemente) pela Sérvia, enquanto Bósnia e Macedônia exprimem números próximos da média. A precedência da Sérvia pode ser explicada pelo recente florescimento de diversas organizações tradicionais da sociedade civil, bem como pela emergência de um forte ativismo social informal (SAVIC, 2014). Embora existam sérios problemas de financiamento dos movimentos sociais e a própria sociedade sérvia permaneça conservadora (o que pode ser exemplificado pelo cancelamento das paradas LGBT na capital), há indícios de uma abertura social lenta, mas progressiva. Nesse sentido, novas ações antidiscriminação têm sido promovidas pelo governo (como a criminalização do discurso de ódio) e a população tem se mostrado mobilizada em torno de assuntos como saúde, combate ao tráfico de drogas e direitos dos trabalhadores.

O papel de grupos cívicos locais parece cada vez mais efetivo na Croácia: sindicatos, ONGs e grupos religiosos frequentemente estampam os jornais buscando a efetivação de suas demandas. O problema, no entanto, é que o ativismo social croata é conservador e questões que colidem com os dogmas da Igreja Católica (como os direitos do público LGBT, aborto e educação sexual) estão perdendo espaço. Isso justifica a queda da pontuação do país (de 2,50, em 2012, para 2,75, em 2013) na avaliação da Freedom House (DORIC, 2014). Bósnia e Macedônia, por seu turno, revelam escores medíocres por possuírem um setor civil não estruturado, carente de recursos financeiros e com fraco poder de influência no cenário político. A situação bósnia é agravada pelo fato de o sistema educacional permanecer etnicamente dividido e por não haver uma definição única do que é “sociedade civil” – sob esse nome, pode-se enquadrar desde ONGs até clubes de esporte (JAHIC, 2014). Na Macedônia, o desafio é acabar com a ligação política entre governo e setor civil, o que permite a manipulação deste último por parte do primeiro.

Por fim, a última dimensão externa retrata a qualidade de vida proporcionada pelo contexto socioeconômico em que o país está inserido. Aqui, é possível observar que, com o único índice acima de 0,80, a Croácia aparece bem melhor posicionada que os outros três Estados, refletindo um progresso mais estruturado e efetivo. Em razão da relação entre IDH e capacidades estatais de um país, uma análise mais completa dos índices de desenvolvimento humano será feita na seção seguinte.

Na mesma linha de raciocínio, procurando entender em que medida os Estados balcânicos são democracias efetivas, Balfour e Stratulat (2011) propõem um índice de democracia efetiva, a fim de indicar o nível de fornecimento substantivo de democracia.

Através da utilização de parâmetros da Freedom House e do World Data Bank, as autoras demonstram que os Estados dos Balcãs Ocidentais englobam resultados bastante diversos quanto a direitos democráticos (com os indicadores “liberdades civis” e “direitos políticos” da Freedom House), que representam a democracia formal, e Estado de Direito (com os indicadores de “Estado de Direito” e “Controle de Corrupção” do World Data Bank), que se referem à democracia substantiva. O Estado de Direito seria o fator ponderado que indicaria a extensão pela qual um dado escopo de liberdade política se torna efetivo; portanto, a multiplicação dos dois quesitos geraria o indicador final de democracia efetiva. A seguir, o resultado das autoras:

	Índice de Direitos Democráticos	Índice de Estado de Direito	Índice de Democracia Efetiva
Albânia	66.66	.197	13.13
Bósnia	58.33	.328	19.13
Croácia	83.33	.891	74.25
Kosovo	25	.084	2.1
Macedônia	66.66	.592	39.46
Montenegro	66.66	.576	38.40
Sérvia	75	.384	28.8

Tabela 2.3. Índice de Democracia Efetiva. Fonte: Balfour e Stratulat, 2011.

A tabela acima assinala que, com exceção da Croácia, os demais Estados balcânicos possuem uma grande lacuna entre democracia formal e democracia efetiva, ou seja, as regras democráticas existem, mas não são executadas em toda a sua potencialidade na prática (BALFOUR E STRATULAT, 2011). Além disso, ressalta a necessidade de uma estratégia de fortalecimento da democracia substantiva nesses países, em consonância com os argumentos já postos no texto acima. Por fim, demonstra-se, mais uma vez, que Croácia, assim como a Eslovênia (mesmo que essa não conste na tabela), apresentam a melhor performance democrática entre as ex-repúblicas iugoslavas, enquanto Montenegro permanece em um limbo e os demais oferecem resultados marginais ou insuficientes.

As causas para a existência de falhas na democracia são as mais variadas possíveis. Merkel (2004) explica as democracias defectivas pelos seguintes fatores: o nível de modernização ou o processo em si, tendências econômicas, tipo de capital social acumulado, sociedade civil não institucionalizada, dificuldades na construção estatal e nacional; tipo de regime autoritário predecessor, formato do processo de transição de regime, instituições políticas defeituosas ou ilegítimas, e contexto regional ou internacional.

Por outro lado, mudanças ambientais também podem afetar a estabilidade de sistemas democráticos. Schmitter e Trechsel (2004) identificam dez fontes genéricas de mudança no

complexo ambiente em que as democracias europeias estão inseridas: globalização, integração europeia, migração intercultural, tendências demográficas, desempenho econômico, mudanças tecnológicas, capacidade estatal, individuação (a mudança na localização de conceitos de identidade e ação coletiva, de categorias históricas como classe e religião, para ideias mais fragmentadas e personalizadas de auto interesse), midiaticização e sensação de insegurança. Destes fatores, a integração europeia interessa, aqui, pela possibilidade de configurar tanto uma das causas de apoio como de descontentamento em relação à democracia.

Nesse sentido, Schimmelfennig e Schotlz (2008) apontam a efetividade e relevância da condicionalidade política da UE na promoção da democracia em 36 Estados da Europa do leste e da vizinhança mediterrânea, mesmo que controlando explicações alternativas. No período 1988-2004, a condicionalidade das políticas europeias mostrou um forte efeito na democracia dos países em que existia a perspectiva de adesão à UE em troca de reformas políticas. Caso contrário, na ausência de oferta de adesão, os incentivos da UE não se mostraram suficientes para alavancar mudanças democráticas e transformar o ambiente doméstico. Logo, a condicionalidade do processo de adesão deve ser entendida como o maior incentivo à promoção da democracia de forma bem sucedida pela UE.

Não por acaso, a democracia é uma das principais condições que os Estados candidatos devem respeitar, por ser um dos elementos fundamentais da identidade política da UE. Entretanto, a União insiste no respeito aos princípios democráticos não somente por altruísmo, mas principalmente por interesse próprio: há consenso de que a integração europeia não consegue funcionar com membros que não adotam o regime democrático ou que não possuem um funcionamento adequado da democracia (BALFOUR E STRATULAT, 2011). Lembre-se que, até o presente momento, os Estados balcânicos candidatos à adesão não são democracias completamente funcionais.

Desse modo a condicionalidade política desponta como vetor importante tanto de mudanças no ambiente democrático como do sucesso da empreitada da democracia. Através deste mecanismo, é possível definir a adoção de práticas democráticas como condição para o recebimento de certas vantagens, como assistência financeira, preferência em acordos ou até mesmo a adesão a um bloco ou organização. Há, obviamente, um custo doméstico nessa transação, já que este tipo de dinâmica implica certa perda de autonomia política por parte do governo – este cálculo, porém, costuma ser vantajoso para a parte aderente que se encontra em dificuldades econômicas e sociais.

Contudo, é necessário questionar como (e se) a exportação do modelo democrático funciona, em especial em sociedades profundamente divididas, como as balcânicas. Para

Bermeo (2009), a democracia não é algo tradicionalmente exportável e deve ser adaptada a cada contexto doméstico, regional e internacional. No entanto, a essência de sua ideia pode ser transmitida de país a país, por meio de sua promoção (defesa do projeto democrático como o melhor regime de governo) ou da assistência à sua implementação (técnica, financeira, material).

Ademais, em sociedades com diferentes grupos de fortes identidades culturais comuns, o modelo democrático meramente formal (isto é, tão-somente a existência de eleições livres, sem características substantivas) pode dar ensejo à violência e à exploração de tensões entre comunidades. Mas pode, igualmente, fazer com que as comunidades em conflito entrem em um processo de barganha, através de um aparato institucional aceitável por todas as partes, e que as minorias sejam devidamente incorporadas.

De qualquer forma, sempre haverá o risco de tal processo de exportação levar à formação de um sistema democrático ineficaz e defectivo, que dificulta a criação e consolidação de capacidades estatais e leva, em última instância, à formação do que a literatura internacional tem chamado de *failed states*, ou Estados falidos/fracassados. Seguindo essa linha, tópicos de *state-building* e *failed states* serão discutidos no item a seguir.

2.2 (Re)construção estatal e Estados falidos

A Bósnia-Herzegovina se encontra, em 2014, em uma crise de paralisia de governança em nível estatal, de acordo com Jahic (2014). Os poucos esforços em termos de reformas exigidas pela UE e promovidas por todas as escalas de governo são insuficientes para garantir as negociações de adesão. Falta de financiamento público e assistência financeira, corrupção nos setores público e privado, discriminação contra as minorias e entre grupos sociais, politização do poder judiciário e protestos contra um governo negligente e ineficiente são apenas alguns dos problemas que o Estado bósnio precisa enfrentar.

Após um longo período de difíceis reformas econômicas e políticas, a Croácia começou a fazer parte da UE na metade de 2013. Contudo, isso não significa que a tarefa está cumprida. Há uma longa lista de reformas que aguardam implementação e a economia continua sofrendo com a falta de emprego e investimentos. Além disso, as tensões entre conservadores e defensores dos direitos das minorias (fruto do conflito ideológico entre o centro-direita HDZ e o centro-esquerda SDP) ganhou audiência na mídia no período 2013-2014. Porém, existem notícias positivas: o Tribunal Constitucional, historicamente controlado

por partidos políticos, recusou-se a afirmar a legalidade de uma emenda à Constituição que definiria o casamento como uma união exclusiva de um homem e uma mulher. No entanto, o crescente alinhamento da sociedade civil com os grupos conservadores ainda constitui uma séria ameaça aos direitos humanos na Croácia.

Uma série de eventos ocorridos em uma data que ficou conhecida como "Segunda-Feira Negra" foi o ápice da crise política entre a coalizão governante e a oposição na Macedônia, o que resultou na paralisação virtual da governança em 2013 (DIMISHKOVSKA, 2014). A gota d'água foi a aprovação do orçamento nacional, em 2012, ocasião em que a oposição, que buscava um corte nas contas do governo, tentou impedir a votação orçamentária. A tensão se intensificou com confrontos físicos entre parlamentares da oposição e da bancada de apoio governista. O governo, em um ímpeto autoritário, retirou os parlamentares de oposição dos trabalhos de votação. A situação da liberdade de imprensa não é menos preocupante, bem como a corrupção endêmica no setor público, especialmente relacionada a financiamentos e contratos do projeto de renovação denominado "Skopje 2014". Por fim, o conflito com a Grécia em razão da nomenclatura do país continua adiando o início das negociações de adesão com a UE.

2013 foi o ano do emblemático acordo entre Sérvia e Kosovo, mediado pela UE, com foco no território de maioria sérvia no norte do Kosovo, de difícil controle por parte deste. Pelo acordo, a Sérvia se comprometeu a retirar gradualmente o apoio financeiro à região; enquanto Kosovo garantiria maior autonomia para o grupo sérvio do norte kosovar; e a UE iniciaria as negociações de adesão com a Sérvia (SAVIC, 2014). Entretanto, o cenário político interno não conduz a grandes novidades. A oposição continua desfragmentada e com fraco poder de contestação, incluindo o Partido Democrático, que já fora dominante. O governo é formado por uma coalizão em que o partido principal era o governante antecessor, o que indica que o ritmo das reformas pressionadas pela UE será o mesmo que antes: lento. Quanto às demais áreas, o sistema judiciário continua tradicionalmente com pouco poder de atuação; os padrões de qualidade de vida permanecem abaixo das expectativas; a administração pública emprega mais funcionários do que consegue suportar financeiramente, a economia apresenta fraco desempenho e a liberdade de informação ainda é um luxo para poucos.

Como estes países chegaram a tais problemas de desempenho estatal?

A construção de um Estado é um processo dinâmico que demanda uma análise multidimensional. Para isso, condicionantes internos e externos devem ser levados em conta: as ações das elites governantes, o contexto socioeconômico e cultural do país, os atores externos interessados, *stakeholders* que podem vetar o processo, entre outros fatores.

Sobretudo, é essencial que se tenha em vista um planejamento mínimo do que um Estado precisa e como desenvolver essas necessidades.

A princípio, o processo de *state-building*, ou construção estatal, envolve a elaboração e estruturação de uma organização autônoma e centralizada que controla um determinado território e é reconhecida como tal pela comunidade internacional. Inicialmente, então, trata-se da formação de um Estado nacional, com suas características básicas: controle de um território contínuo, poder centralizado e diferente de outras organizações, e monopólio do uso da força (TILLY, 1975).

Em outro sentido, alguns autores discordam deste conceito. Para Chandler (2006)⁶³, *state-building* seria o desenvolvimento de mecanismos internacionais com a função de tratar casos de colapso estatal ou de suporte de Estados falidos. Não se discute, nessa perspectiva, a ausência de capacidade genuína para governar autonomamente; o que importa é o protagonismo de atores internacionais como promotores do processo de construção estatal. Seria, assim, um meio de as atividades ocidentais de segurança garantirem o desenvolvimento (ou não) de certas áreas estratégicas do globo; uma intervenção de caráter altamente político.

No entanto, no contexto atual das relações internacionais, e tendo em vista a atuação de forças agregadoras e desintegradoras, como a globalização, é impossível se ater a uma perspectiva limitada de *state-building*. As relações de poder no sistema internacional do século XXI exigem mais do que considerar aspectos como o controle sobre um território ou quem promove a construção estatal para garantir a sobrevivência de um Estado. Dessa maneira, vale diferenciar o processo doméstico de construção estatal do processo externo de *state-building*, promovido por terceiros (CAPLAN, 2004). Mas, sobretudo, é primordial aceitar que o empreendimento de construção estatal deve ser direcionado não apenas à proteção das características conceituais do Estado, mas principalmente à garantia de sua efetividade e viabilidade.

Num esforço de delimitação conceitual, é curioso observar pode haver confusão entre os termos *state-building*, *nation-building*, *capacity-building*, *peacebuilding* e *peacekeeping*⁶⁴. Segundo o presente estudo, pode-se definir *state-building* como o conjunto intencional de ações para desenvolver a capacidade, as instituições e a legitimidade de um Estado, com

⁶³ No mesmo sentido, Egnell e Haldén (2010) e Haldén (2010).

⁶⁴ Na esteira disso, Dobbins et. al. (2008) sugerem que *nation-building* seria o uso da força armada na sequência de um conflito para promover uma paz duradoura e um governo representativo. É da opinião deste estudo que nada poderia ser mais confuso. O uso de força armada não indica a construção de identidade nacional, mas sim algum tipo de intervenção externa ou de *peacemaking*, a atividade de transformação de uma situação de conflito em uma situação de paz. Ademais, o conceito de governo representativo não exprime, igualmente, a existência de uma identidade nacional.

vistas à consolidação do trinômio *politics-polity-policy* de forma efetiva, legítima e viável. Já a *capacity-building* constitui um subprocesso de *state-building*, com o objetivo de permitir que indivíduos, grupos, organizações, instituições e/ou países organizem seus próprios sistemas, recursos e know-how, para atingir seus objetivos de forma eficaz (GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, 2014). Por último, *nation-building* é uma espécie de subprocesso de formação e desenvolvimento de uma identidade nacional, que pode estar inserido no fenômeno de construção estatal ou não; afinal, é um processo importante, mas não condicionante da existência de um Estado - recorde-se que podem existir nações sem Estados (como a Palestina) e Estados com múltiplas nacionalidades (como a antiga Iugoslávia).

Em outro espectro, *peacebuilding* e *peacekeeping* são denominadas atividades de paz e segurança promovidas por atores externos em uma região de conflito; via de regra, esses atores são a ONU e outras organizações internacionais. Enquanto *peacebuilding* pode ser conceituada como a ação que objetiva reduzir o risco de surgimento de conflito, através do reforço das capacidades estatais em todos os níveis de gestão de conflito, *peacekeeping* é a ação, realizada com o consentimento das partes envolvidas, de preservar a paz após um conflito e auxiliar na implementação dos acordos de paz (GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, 2014).

Para que um Estado seja sustentável, é essencial que ele possua instituições domésticas minimamente efetivas ou, pelo menos, capazes de sê-lo. A fundação e preservação de estruturas institucionais, assim, deveria ser a primeira demanda a ser considerada no empreendimento de construção estatal, tanto pelos atores internos como externos. Porém, nem sempre essa é a prioridade dos envolvidos nessa atividade. Cox (2001) recorda que, em situações de reconstrução, "a resposta internacional à guerra civil frequentemente se centra na busca de novas estruturas constitucionais e instituições políticas" (COX, 2001: 05).

O desenho constitucional, entretanto, não é o principal problema de um Estado em construção ou reconstrução. É verdade que esses processos e a sua consolidação não garantem a democracia, o desenvolvimento socioeconômico, a consciência de pertencer a um grupo nacional e sequer a conservação de relações pacíficas internas e externas. No entanto, certamente um Estado consolidado poderá adquirir e manter tais elementos mais facilmente do que um Estado insustentável ou em vias de desintegração. E, para haver um Estado consolidado, é imprescindível que existam estruturas institucionais que possam sustentá-lo de forma autônoma e efetiva.

Tais estruturas são fundamentais para o desenvolvimento das capacidades estatais de um país, isto é, as competências e aptidões básicas que um Estado possui para cumprir as suas

finalidades mais precípuas. Intuitivamente, pode-se dizer que essas funções compreendem a defesa do território nacional, a garantia da segurança dos cidadãos e a administração do aparato estatal. Por esse viés, é plausível afirmar que alguns Estados são mais capazes do que outros, porque conseguem executar as funções tipicamente estatais com maior ou menor sucesso. Assim, um exame das capacidades estatais de dois países irá indicar, minimamente, o quão capazes de cumprir suas tarefas eles são.

Para a análise das capacidades estatais dos objetos deste estudo, o conceito de Tilly (2007) é o mais adequado, pois mostra como o contexto de guerra afeta o incremento das funções do Estado, ainda que em intensidade variável. Capacidade estatal significaria “a medida que as intervenções de agentes do Estado em recursos não estatais, atividades e conexões interpessoais alteraram as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre essas distribuições” (TILLY, 2007: 16). Em outras palavras, seria a disponibilidade que um Estado tem de implementar as suas decisões (a extensão de sua intervenção) e buscar os seus próprios interesses e a forma com que isso impacta na vida dos cidadãos.

A capacidade estatal, *latu sensu*, pode ser desmembrada nos vários setores da vida estatal. Para um exame metodológico, é possível encontrar nas “*capabilities*” do funcionalismo estrutural de Almond e Powell (1966) o primeiro passo para uma definição mais precisa das capacidades mínimas que um Estado deve desempenhar. As cinco *capabilities* por eles mencionadas (extrativa, regulativa, distributiva, simbólica e responsiva) seriam os primeiros passos a serem garantidos por uma estrutura estatal primária. Não obstante, diversos outros fatores poderiam ser citados como capacidade essenciais para o Estado,

A capacidade extrativa pode ser relacionada à legitimidade de extração de impostos e contribuições, por exemplo. A capacidade regulativa estaria ligada à regulamentação do comportamento, podendo envolver questões de segurança pública, controle de mercado e medidas sanitárias. Por outro lado, a capacidade distributiva refere-se à distribuição de benefícios e serviços, pelo que se conecta a fatores de bem-estar social e desenvolvimento socioeconômico. Já a capacidade simbólica é mais difícil de ser aferida, pois está associada à consolidação de valores nacionais e símbolos políticos, isto é, a perspectiva de pertencimento a um sistema que um indivíduo possui. Por fim, a capacidade responsiva trata, basicamente, da ideia de democracia eleitoral e participação no sistema político, tal como o direito de voto, a elegibilidade, etc.

Não é objeto deste estudo verificar se os Estados balcânicos possuem capacidades estatais consolidadas; para isso, seria necessária uma pesquisa bem mais aprofundada. No entanto, é possível levantar algumas evidências sobre a situação das *capabilities* balcânicas e, com isso, inferir algumas tendências e suposições sem, no entanto, comprometer-se a um diagnóstico completo das capacidades estatais nos Bálcãs Ocidentais. Desse modo, é viável examinar os indicadores de IDH e Gini, mais vinculados à capacidade distributiva, para entender minimamente como estes países se encontram, em termos de capacidade estatal.

Por questões comparativas, selecionou-se Eslovênia, Montenegro e Brasil para comporem o conjunto da amostra, para além dos quatro Estados alvo desta pesquisa (Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia). A escolha de Eslovênia e Montenegro se deu em função de derivarem da mesma organização estatal que os países pesquisados – a Iugoslávia, e por também serem analisados (ainda que brevemente) no que concerne à sua construção estatal contemporânea no texto que se segue. Por outro lado, o Brasil foi escolhido apenas em função da proximidade analítica do leitor do estudo, visto que essa pesquisa se destina, primordialmente, ao público acadêmico brasileiro.

Referente à metodologia dos indicadores utilizados, o IDH resume o grau de desenvolvimento de um país em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. Conforme já mencionado, o IDH é medido de 0 (menor desenvolvimento humano) a 1 (maior desenvolvimento humano). Já o Coeficiente de Gini é um cálculo usado para mensurar a desigualdade social e, mais comumente, reflete a desigualdade na distribuição de renda. O índice é representado pelo coeficiente expresso em pontos percentuais; então, números mais próximos a 0 indicam menor desigualdade, enquanto números aproximados de 100 indicam maior desigualdade.

PAÍSES	IDH 2013 Valor (Ranking)	GINI (2007/2008)
BRASIL	0,744 (79)	55.2
BÓSNIA-HERZEGOVINA	0,731 (86)	33.0
CROÁCIA	0,812 (47)	33.6
ESLOVÊNIA	0,874 (25)	23.7
MACEDÔNIA	0,732 (84)	44.2
MONTENEGRO	0,789 (51)	30.8
SÉRVIA	0,745 (77)	29.4

LEGENDA:

Muito Alto Desenvolvimento Humano 

Alto Desenvolvimento Humano 

Tabela 2.4. IDH e Gini de países selecionados. Fonte: World Data Bank (2014).

O que se depreende da tabela acima é que, ao menos em IDH, todos os Estados dos Balcãs Ocidentais possuem um alto índice de desenvolvimento humano. Contudo, teria sido sempre assim? Talvez uma verificação dos índices de IDH ao longo dos anos poderia responder a esta questão:

Ranking IDH	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)									Ranking IDH		
	Valor									Variação		
	1980	1990	2000	2005	2008	2010	2011	2012	2013	2012	2008-2013 ^a	
MUITO ALTO DESENVOLVIMENTO HUMANO												
1	Noruega	0.793	0.841	0.910	0.935	0.937	0.939	0.941	0.943	0.944	1	0
2	Austrália	0.841	0.866	0.898	0.912	0.922	0.926	0.928	0.931	0.933	2	0
3	Suíça	0.806	0.829	0.886	0.901	0.903	0.915	0.914	0.916	0.917	3	1
4	Holanda	0.783	0.826	0.874	0.888	0.901	0.904	0.914	0.915	0.915	4	3
5	Estados Unidos	0.825	0.858	0.883	0.897	0.905	0.908	0.911	0.912	0.914	5	-2
6	Alemanha	0.739	0.782	0.854	0.887	0.902	0.904	0.908	0.911	0.911	6	-1
25	Eslovênia	..	0.769	0.821	0.855	0.871	0.873	0.874	0.874	0.874	25	-2
47	Croácia	..	0.689	0.748	0.781	0.801	0.806	0.812	0.812	0.812	47	-1
ALTO DESENVOLVIMENTO HUMANO												
51	Montenegro	..	..	..	0.750	0.780	0.784	0.787	0.787	0.789	52	1
77	Sérvia	..	0.726	0.713	0.732	0.743	0.743	0.744	0.743	0.745	78	-5
79	Brasil	0.545	0.612	0.682	0.705	0.731	0.739	0.740	0.742	0.744	80	-4
84	Macedônia	..	..	..	0.699	0.724	0.728	0.730	0.730	0.732	85	-3
86	Bósnia-Herzegovina	..	..	..	0.716	0.727	0.726	0.729	0.729	0.731	86	-7

Tabela 2.5. Tendência do IDH de 1980 a 2013. Fonte: UNDP, 2014 (adaptado).

Eslovênia, Croácia e Sérvia apresentam uma variação de 0,105; 0,123 e 0,019, respectivamente, em vinte e três anos (de 1990 a 2013). Já nos últimos oito anos (2005 a 2013), Montenegro, Macedônia e Bósnia expressam uma variação de 0,039; 0,033 e 0,015, respectivamente. Validando o argumento inicial do presente estudo, de que apenas Eslovênia e Croácia evoluíram significativamente em termos de performance estatal, são estes os dois únicos Estados que demonstram uma variação significativa (mais de 0,100 ou mais de dez pontos percentuais) ao longo dos anos. As variações de IDH de Bósnia, Macedônia, Montenegro e Sérvia atestam uma evolução marginal no desempenho socioeconômico.

O resultado que se apresenta, enfim, exige uma ponderação a respeito do que se quer comparar. Nem seria necessário dizer, por exemplo, que países como Noruega, Holanda e Alemanha possuem índices socioeconômicos bem superiores a Estados como Sérvia, Macedônia e Bósnia-Herzegovina. Mas, embora a Europa possua níveis significativos de disparidade entre os países, quando em contraste com os continentes da América e da África, tal disparidade torna-se irrisória.

Assim, é necessário relevar que, quando se fala em baixo desenvolvimento ou

capacidade estatal para Estados como a Macedônia e a Bósnia-Herzegovina, é em termos de comparação com os índices europeus; portanto, fala-se em baixa capacidade estatal relativa. Comparar com níveis africanos ou latino-americanos de desenvolvimento não seria produtivo para este estudo. Até porque a questão em jogo é a existência de Estados tidos como inviáveis dentro do continente berço do Estado moderno.

Dessa maneira, é possível afirmar que, embora as cifras de IDH dos países balcânicos não indiquem uma baixa capacidade estatal relativa, os índices de Gini demonstram a existência de uma desigualdade social considerável nestes países, em especial na Macedônia. Apesar disso, tais resultados não refletem os desafios políticos, econômicos e sociais que foram apresentados no início do texto desta seção. O que se pode concluir, portanto, é que a análise desta dimensão não é suficiente para alcançar uma visão ampla das capacidades estatais e do nível de *state-building* destes Estados.

É que, em sociedades pós-conflito, a empreitada de reconstrução estatal é mais delicada, pois envolve um cenário de fragilidade, miséria e violência. Nesses casos, as ações da comunidade internacional são, quase sempre, indispensáveis, já que a sociedade afetada geralmente não possui condições econômicas (e, às vezes, políticas) de empreender a edificação estatal. Krasner (2004) acredita que, se deixados à própria sorte, Estados colapsados não irão corrigir-se, devido às limitações políticas, estruturais e administrativas que os impedem de manter o bom funcionamento do governo. Então, a participação de agentes externos no processo de *state-building* se torna fundamental, ainda que não suficiente.

Contudo, ajudar a desenvolver a estrutura estatal de um país não significa apenas fornecer recursos materiais e financeiros; é necessário envolver-se com esse processo, de modo a participar efetivamente do conjunto de relações políticas e estruturais que o abrangem. Quer dizer, é crucial empenhar-se nas atividades de incremento de capacidades estatais. Nesse viés, uma abordagem *top-down* de *state-building* acaba influenciando de forma negativa a prática administrativa dos governos nacionais, porque a transferência de conhecimentos não acontece. E também porque:

A eficácia da assistência (financeira) ao governo será sempre limitada. Alguns líderes acharão que a exploração de suas próprias populações é mais vantajosa do que a introdução de reformas. O poder de barganha de atores externos geralmente será restrito. (...) Sobretudo, os que provêm assistência ao governo são propensos a adotar fórmulas que refletem a sua própria experiência interna e que podem ser pouco adequadas aos ambientes de determinados países beneficiários (KRASNER, 2004: 98).

Assim, defendendo a necessidade de uma perspectiva sistêmica de *state-building* e de um envolvimento ativo de atores externos nesse processo, Haldén (2010) sublinha que certas

condições externas também seriam fundamentais na construção de um Estado. Para ele, tais condições seriam: a) a segurança regional sustentável, que se expressa por níveis interestatal e subestatal, e exige a criação regional de estruturas eficazes de Estado; b) um sistema de segurança interestatal estável⁶⁵, que requer sistemas estatais em bom funcionamento; c) a aceitação regional do processo de construção estatal. Em suma, estruturas regionais seriam precondições do processo de construção estatal, porque este é uma prática de alta prioridade na segurança internacional contemporânea (HALDÉN, 2010).

Nesse sentido, outra dimensão de análise dos Estados dos Bálcãs Ocidentais está relacionada ao processo de integração da UE e seu efeito na construção e consolidação estatal destes países. Após as expansões de 2004 e 2007, a UE concentrou os esforços de integração nos Bálcãs Ocidentais, ainda que o processo de adesão tenha passado a ser visto com receio pela população europeia (BROWN, 2007). No mesmo viés, Rupnik (2011) mostra que a agenda das relações UE-Bálcãs Ocidentais mudou, ao deixar de focar exclusivamente as questões de paz e guerra para dar espaço às transformações geradas pelo processo de candidatura à UE. Poderiam estes Estados, com a ajuda da UE, superar seus desafios e serem “europeizados”?

Para Knaus e Cox (2005), a resposta é sim. Com a combinação de diferentes estratégias e modelos específicos para cada país, estes autores defendem que a UE seria o ator mais capacitado para promover o desenvolvimento político, econômico e institucional destes Estados. Eles distinguem três modelos interessantes de *state-building* nessa tarefa, sendo que dois deles estão centrados em temas de paz e conflito. O primeiro seria o *authoritarian state-building*, utilizado na Bósnia e em Kosovo, pelo qual há a criação de estruturas internacionais que assumem questões domésticas, como um modelo “de fora para dentro”. O segundo é o modelo de *capacity-building* tradicional, que se baseia em instrumentos não coercitivos utilizados por agências de desenvolvimento. O terceiro modelo, *member-state building*, é mais sofisticado, e foi aplicado mais fortemente na Croácia: trata-se da transformação institucional impulsionada pelo desejo de adesão à UE – um corolário do princípio da condicionalidade.

Este último seria o modelo mais eficaz para gerar mudanças profundas e duradouras nas engrenagens estatais destes Estados – e, por isso, já em 2005, Knaus e Cox chamavam a atenção para a necessidade da aplicação desse modelo à Sérvia, Montenegro, Kosovo,

⁶⁵ Um sistema interestatal estável seria "um sistema em que existem normas e regras explícitas e comumente acordadas entre os atores, que limitam o conflito, prevêm o reconhecimento mútuo da legitimidade de outros atores e estabelecem regras elementares do direito de guerra e do direito internacional humanitário" (HALDÉN, 2010: 521).

Macedônia, Bósnia e Albânia. Principalmente porque se trata de um modelo que exige esforços tanto internos quanto externos: enquanto os atores externos (nesse caso, a UE) agregam as funções de fomentadores e financiadores do processo, *players* domésticos se responsabilizam por levar a cabo as reformas exigidas pela questão da condicionalidade. No terreno dos Bálcãs Ocidentais, a eficácia desse modelo é inquestionável, visto que, operando em sua própria periferia, e dentro de sociedades que aspiram à adesão, a UE tem claras vantagens sob outros atores de construção estatal (DOBBINS ET. AL., 2008).

Nesse ínterim, Türkes e Gökgöz (2006) visualizam a estratégia da UE para os Estados balcânicos ocidentais como um projeto hegemônico, com o propósito de reestruturação destes países para sua incorporação na estrutura econômica neoliberal. De fato, os interesses estratégicos da UE estão no centro de sua aproximação com os Bálcãs Ocidentais; e não são apenas securitários, mas também econômicos. No mesmo sentido, Cox (2001) menciona que a criação de uma ordem constitucional autossustentável não foi sempre a maior prioridade da comunidade internacional envolvida na reconstrução do Estado bósnio.

Seguindo uma lógica semelhante, o argumento de Chandler (2008) sobre a suposta “missão” da UE nos Bálcãs Ocidentais também deve ser considerado:

(...) o dilema que a Europa Ocidental, ou a União Europeia, enfrenta com o fim da Guerra Fria - como administrar e se relacionar com o seu novo "império" oriental. A resposta da UE tem sido envolver-se na regulação externa e nas intervenções de gestão de relacionamento, mas, ao mesmo tempo, negar que está exercendo sua autoridade sobre a região. (...) É esse dilema, essa negação do poder, que tem impulsionado o processo de alargamento. Esta negação - da nova hierarquia de poder europeu ocidental/oriental e do "império" de fato da UE para o leste - tomou a forma de promoção da democracia e de construção estatal (...). A construção estatal através da promoção da democracia não envolve menos dispêndio de recursos do que um império, na verdade, a construção estatal é ainda mais invasiva e regulatória. A UE não tem hesitado em intervir, apenas tem sido relutante em assumir a responsabilidade política de sua intervenção. O processo de construção estatal do alargamento da UE foi capaz de ser altamente regulamentar precisamente pelos mecanismos de regulação investirem a responsabilidade política nos países candidatos, negando a dominação da UE. (...) Parece que os Estados balcânicos têm a sorte de que seus vizinhos ricos do oeste não só identificaram os seus problemas centrais, mas também possuem as soluções para eles em suas mãos. (CHANDLER, 2008: 70-72).

Ainda, os conflitos e guerras pelos quais os Estados balcânicos passaram delinear, de certo modo, o caminho de *state-building* a ser percorrido e influenciaram o sucesso ou o fracasso de cada Estado hoje. Uma situação de conflito é aquela na qual há incompatibilidade ou antagonismo de posições subjetivas com diferentes identidades ou interesses (DIEZ, 2003), o que pode acarretar em confrontos civis, militares ou econômicos que, intensificados, levam à guerra. Então, ela é capaz de moldar a trajetória estatal devido ao seu poder transformativo (*conflict transformation*), interpretado como a transformação de posições

subjetivas de incompatibilidade ou antagonismo para compatibilidade ou tolerância (DIEZ, 2003). Uma modificação do conflito bem sucedida evita que se recorra ao mecanismo da guerra ou outros meios violentos e facilita o processo de construção estatal.

O expediente de transformação de conflitos significa que não é necessário haver a resolução do conflito ou se chegar a uma compatibilidade; é suficiente que as partes que se opõem sejam levadas a um estado de aceitação mútua. É o que ocorre, por exemplo, no instituto político e jurídico da mediação. Outro modo de transformar um conflito em uma situação de aceitação é através de um processo de integração. Em vista disso, Diez, Stetter e Albert (2006) sugerem que a integração possui um poder transformativo, ao defender que a UE pode transformar conflitos de fronteira.

Os autores propõem um modelo de quatro caminhos para o impacto que a UE pode gerar nesse tipo de situação e criam uma teoria sobre o poder de integração e de associação na transformação de conflitos de fronteira. O impacto potencial da UE, assim, pode seguir quatro cursos: a) impacto compulsório: influência direta por meio da política de condicionalidade (este caminho só é efetivo quando as partes em conflito desejam a adesão à UE); b) impacto permitido: a mudança de agenda em direção a um alinhamento com a UE; c) impacto conectivo: a formação de redes sociais entre as partes conflitantes, estimuladas por apoio financeiro a atividades comuns, para provocar a mudança de posição ou a aceitação sobre um assunto; d) impacto construtivo: a influência indireta ao impulsionar a formação de novas identidades com a criação de novas estruturas discursivas (DIEZ, ALBERT E STETTER, 2006).

Em meio a estes caminhos, qual é, portanto, a função da UE na transformação de conflitos? Ao que tudo indica, o seu papel é de um ente definidor de padrões e comportamentos, e não de um agente militar – visto que pouco se compromete em ações militares ofensivas (intervenções humanitárias não estão aqui incluídas). Através da integração, a UE oferece alternativas institucionais e incentivos à adoção de determinadas normas e princípios que podem levar a uma redefinição dos interesses e identidades no conflito. Por este raciocínio, cabe dizer que ela se comporta como um *soft power* por meio do seu poder normativo perante àqueles que estão em conflito.

É possível chegar a essa conclusão mesmo que se considere que o poder normativo é mais uma construção discursiva do que um fato consolidado, afinal, o conflito também é construído discursivamente (DIEZ, STETTER e ALBERT, 2006). Ao moldar a sua imagem como determinador de regras e parâmetros no processo de integração, a UE acaba condicionando a sua identidade a isso. Destarte, a análise empírica de Diez, Albert e Stetter

(2006) demonstra que a influência que a UE tem na transformação de um conflito está ligada à percepção que as partes conflitantes tem da identidade da integração europeia e da própria União, como organização.

De outro modo, Bieber (2011) assinala que a condicionalidade não tem sido uma ferramenta eficiente de *state-building*, principalmente devido à falta de compromisso das elites políticas em relação à integração europeia e da persistência de problemas de *status* na agenda política. Logo, é factível afirmar a importância da dimensão interna de análise, visto que a influência externa sobre as transformações domésticas opera através de arranjos governamentais nacionais e é condicionada por estes. Afinal, o ambiente político de um país não funciona como uma folha em branco, na qual forças externas podem escrever suas ideias sem considerar o que já ocorreu e o que se apresenta nos padrões políticos, socioeconômicos e culturais. As forças internas, assim, possuem um grande papel nessa equação.

Nesse sentido, a autoridade política interna é um aspecto condicionante do impacto de atores estrangeiros no desenvolvimento doméstico, e isso pode ser relacionado com o papel do conflito e da guerra na construção estatal. Não se pode esquecer que a guerra e a preparação para a guerra foram essenciais para expandir o escopo e manter a coesão do Estado moderno (DESCH, 1996). É necessário frisar, contudo, que o fenômeno de luta, em si, não importa tanto, mas sim o resultado dela, que é a capacidade de exercer a dominação de forma estável, o que depende de efetividade no exercício da autoridade, mas também de legitimidade (McNEILL, 1982). Assim sendo, guerra e conflito são variáveis importantes, sobretudo porque definem claramente os vencedores e os perdedores na competição política.

Seguindo este raciocínio, as guerras de dissolução da Iugoslávia possuem um efeito incontestável na estruturação estatal dos países dos Bálcãs Ocidentais. Até mesmo porque, dos dois casos de relativo "sucesso" em termos de construção estatal (Croácia e Eslovênia), um, a Eslovênia, não experimentou os efeitos perversos do conflito armado em seu território. Os casos que a literatura mais concebe como "fracasso" em termos de capacidades estatais - as demais ex-repúblicas iugoslavas - foram extremamente prejudicados por terem perdido as guerras que travaram.

A Eslovênia não sofreu intervenções extensivas em seu território por parte da comunidade internacional durante as guerras de dissolução. A transição de regime eslovena foi bastante transacionada e o que se chama de "Guerra dos Dez Dias" de independência da Eslovênia foi quase um conflito potencial. É verdade que houve toda uma preparação para a guerra, com o deslocamento de forças militares de ambos os lados e promulgação de estratégias de combate, mas os dez dias de conflito não ocasionaram um resultado

significativo em termos de mortes civis e militares, deslocamento de refugiados e destruição de estruturas políticas, econômicas e sociais. Não por acaso, a Eslovênia foi o primeiro Estado resultante da desintegração a alcançar a democratização e integrar a UE.

Quanto à Croácia, embora seja o país dos Bálcãs Ocidentais (o que não inclui a Eslovênia) que apresente melhor performance política, econômica e social, seu desenvolvimento estatal não acompanhou o ritmo esloveno. A explicação pode estar, em parte, por ter presenciado uma guerra de independência mais longa (1991-1995) e ostensiva. O país vivenciou cinco anos de combate armado, intervenção humanitária e conflito político entre lideranças croatas e sérvias, que culminaram na vitória das forças croatas e na conquista de independência e da preservação de suas fronteiras. Os efeitos perversos, porém, puderam ser vistos no número de mortos pelos combates, na danificação de infraestruturas e destruição de cidades, e no deslocamento populacional, tanto migratório quanto de refugiados.

Foi necessário um longo tempo para a Croácia se recompor política, social e economicamente – e a tarefa ainda não está completa. No entanto, a situação croata é bem mais satisfatória do que comparada aos outros países que surgiram das guerras de dissolução. Bósnia-Herzegovina, Macedônia, Montenegro e Sérvia não possuíram o mesmo apoio internacional nem incentivos econômicos similares à Croácia. Inclusive, é plausível dizer que os conflitos nesses quatro países foram mais intensos e provocaram mais prejuízos, porquanto ocorreram em territórios de economia mais frágil – recorde-se que a Croácia, junto com a Eslovênia, era a república mais próspera da Iugoslávia, o que contrastava com as demais repúblicas.

Dado esse contexto, a ação da comunidade internacional nas guerras de desintegração deve ser salientada. O sucesso ou fracasso estatal, muitas vezes, é tido como resultado exclusivo de fatores endógenos, e não sistêmicos; tanto que boa parte da literatura sobre construção do Estado acredita que este processo pode ser conduzido unicamente por processos domésticos e instituições internas (HALDÉN, 2010). No entanto, a tendência histórica mostra que a formação dos Estados ocorreu em um contexto sistêmico. O colapso de um Estado, então, não deve ser fruto exclusivamente de aspectos internos; os contextos externos e sistêmicos também importam.

Por este motivo, e considerando que nenhum país deslocou forças militares de ataque para combaterem na Iugoslávia⁶⁶, convém ressaltar a repercussão da ação internacional que

⁶⁶ Embora se saiba que a comunidade internacional (em especial, Alemanha, Estados Unidos e Áustria) teve um grande papel no fomento da dissolução iugoslava, nenhum país “entrou em guerra” contra a Iugoslávia, por assim dizer. As tropas externas que atuaram nos conflitos possuíam sempre o caráter “humanitário”, em

foi mais direta nos conflitos: a atividade denominada intervenção humanitária. Quando se fala em intervenção humanitária, imediatamente se pensa na proteção contra a violação a direitos humanos. De fato, é consenso que a comunidade internacional tem uma "responsabilidade de proteger"; não obstante, tal argumento passou a justificar diversas ações, desde a intervenção em um Estado por razões legitimamente humanitárias até ataques estratégicos à soberania de um país.

A maior parte dos objetivos e instrumentos de intervenção são os mesmos de uma operação para a outra, ou ao menos similares, mesmo que cada uma aconteça em um ambiente individualizado. As intervenções humanitárias se inscrevem no quadro das ações de *peacemaking*, *peacebuilding* e *peacekeeping*, e compartilham das mesmas estratégias. Todas se fundamentam em três procedimentos básicos: operação de gestão de crises (*crisis management operation* - CMO), resposta à crise (*crisis response*) e resolução de conflitos (*conflict resolution*). As CMO constituem as operações militares ou civis voltadas a uma situação de crise por um período de tempo limitado; a resposta à crise é a ação referente a uma situação de emergência ou de crise emergente, envolvendo a prestação de assistência ao país afetado; e a resolução de conflitos é o conjunto de métodos e processos que buscam o fim pacífico de uma disputa, ao atender as necessidades de ambos os lados em conflito, para que todos fiquem satisfeitos com o resultado (GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, 2014).

Essas atividades adotam diversos instrumentos e estratégias para a persecução de fins humanitários e pacíficos. Os principais deles podem ser visualizados no quadro abaixo:

Desarmamento, desmobilização e reintegração (*disarmament, demobilisation and reintegration - DDR*): processo que objetiva contribuir com a segurança e a estabilidade de ambientes pós-conflito, solucionando as necessidades de ex-combatentes.

Ajuda humanitária (*humanitarian aid*): assistência material ou logística concedida a pessoas em perigo em situações de crise.

contraste com a sua função clássica em momentos de guerra. Por isso, o presente estudo se atém à perspectiva mais direta e oficial de participação de atores externos no conflito iugoslavo: as ações de intervenção humanitária. Por mais contraditório que se pareça, mesmo o bombardeio da OTAN contra a Sérvia por causa da questão kosovar foi parte, oficialmente, da intervenção humanitária da OTAN na região. Então, o presente estudo não discutirá a influência do sistema internacional e de seus atores na dissolução iugoslava, embora seja da opinião que este conflito foi muito mais fruto de estímulos externos do que de supostas rivalidades étnicas. Para saber mais sobre o assunto, ver Hudson (2003) e Vizentini (1999).

Diálogo sobre direitos humanos (<i>human rights dialogue</i>): diálogo regular sobre questões de direitos humanos entre uma organização internacional mediadora do conflito e as partes envolvidas. Instrumento bastante utilizado pela UE.
Missão de observação eleitoral (<i>election observation mission</i>): missão com o objetivo de avaliar todos os aspectos do processo eleitoral. Quando executada pela UE, utiliza-se a sigla EU-EOM (EU <i>election observation mission</i>).
Medida restritiva (<i>restrictive measure</i>): sanção diplomática ou econômica aplicada contra um Estado, um governo, uma entidade não estatal ou um indivíduo.
Proibição de vistos (<i>visa ban</i>): medida restritiva onde um Estado ou grupo de Estados recusa a emissão de vistos de entrada, para evitar que um cidadão nacional pré-identificado de outro país possa entrar ou transitar pelo território.
Congelamento de bens (<i>freezing of assets</i>): medida restritiva proibindo temporariamente a transferência, conversão, disposição ou movimentação de propriedade, ou assumindo a custódia temporária ou controle da propriedade com base em uma ordem emitida por um tribunal ou outra autoridade competente.
Embargo de armas (<i>arms embargo</i>): medida restritiva proibindo a transferência de armas para um determinado Estado.
Reforma do setor de segurança (<i>security sector reform - SSR</i>): transformação do sistema de segurança de um país para torná-lo mais consistente com os padrões democráticos, os princípios da boa governança e o Estado de Direito.

Tabela 2.6. Instrumentos e estratégias de ações humanitárias e pacíficas. Fonte: General Secretariat of the Council, 2014.

Em relação aos promotores dessas ações, os principais atores no campo da intervenção humanitária durante as guerras de dissolução da Iugoslávia foram a ONU, a UE e a OTAN. Alguns desses eventos possuíam um caráter estritamente humanitário; outros foram exclusivamente militares, e há aqueles em os objetivos estiveram mistos.

Não obstante, todas essas missões possuem raiz nos conflitos de dissolução da Iugoslávia e foram lançadas com o objetivo oficial de salvaguardar os direitos humanos e a população civil dos Balcãs, mesmo que a prática tenha mostrado o contrário. E, ainda, assim, atuaram como um mecanismo de difusão de normas, transformando a dimensão militar em um componente do poder normativo europeu direcionado aos Balcãs Ocidentais.

Promotor da missão		
Denominação	Duração	Objetivo

Missões promovidas pela ONU		
UNPROFOR (<i>United Nations Protection Force</i>): Força de Proteção das Nações Unidas	1992-1995	Manutenção da paz em regiões selecionadas da Bósnia-Herzegovina, Croácia e Macedônia
UNMIBH (<i>UN Mission in Bosnia and Herzegovina</i>): Missão da ONU na Bósnia-Herzegovina	1995-2002	Monitoramento de direitos humanos e ações de desminagem na Bósnia
UNCRO (<i>UN Confidence Restoration Operation in Croatia</i>): Operação de Restauração da Confiança na Croácia	1995-1996	Tentativa de cessar-fogo na Croácia
UNPREDEP (<i>UN Preventive Deployment Force</i>): Força de Desdobramento Preventivo da ONU	1995-1999	Substituição da UNPROFOR na Macedônia
UNTAES (<i>UN Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja, and Western Sirmium</i>): Autoridade Transicional da ONU	1996-1998	Supervisão da reintegração das regiões da Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental na Croácia
UNMOP (<i>UN Mission of Observers in Prevlaka</i>): Missão de Observadores da ONU em Prevlaka	1996-2002	Monitoramento da desmilitarização da Península Prevlaka, na Croácia
UNPSG (<i>UN Civilian Police Support Group</i>): Grupo de Apoio da ONU à Polícia Civil	1998	Monitoramento da polícia croata
UNMIK (<i>UN Interim Administration Mission in Kosovo</i>): Missão de Administração Interina da ONU em Kosovo	1999 - em curso	Exercício da autoridade administrativa e promoção da segurança e estabilidade em Kosovo
Missões promovidas pela OTAN		
<i>Operation Provide Promise</i>	1992-1996	Operação humanitária de transporte aéreo na Bósnia-Herzegovina

<i>Operation Sky Monitor</i>	1992-1993	Monitoramento de voos não autorizados no espaço aéreo da Bósnia-Herzegovina
<i>Operation Deny Flight</i>	1993-1995	Reforçar a zona de interdição aérea da Bósnia e contribuir com tropas militares
<i>Operation Deliberate Force</i>	1995	Minar a capacidade militar do Exército sérvio-bósnio
IFOR (<i>Implementation Force</i>), também conhecida como <i>Operation Joint Endeavour</i>	1995-1996	Manutenção da paz na Bósnia-Herzegovina
SFOR (<i>Stabilization Force</i>)	1996-2004	Imposição da paz na Bósnia-Herzegovina
<i>Operation Allied Force</i>	1999	Nome oficial da operação da OTAN para o bombardeio da Iugoslávia não autorizado pelo Conselho de Segurança da ONU
KFOR (<i>Kosovo Force</i>)	1999 – em curso	Mandato internacional liderado pela OTAN para garantir a segurança em Kosovo
<i>Operation Essential Harvest</i>	2001	Desarmar albaneses étnicos na Macedônia
<i>Operation Amber Fox</i>	2001-2002	Proteção de monitores internacionais da UE e da OSCE na Macedônia
<i>Operation Allied Harmony</i>	2002-2003	Apoio aos monitores internacionais e auxiliar o governo na segurança da Macedônia
Missões promovidas pela UE		
EUFOR Concordia	2003	Operação militar na Macedônia, a pedido do governo macedônio, para assegurar o Tratado de Ohrid

EUPM (<i>EU Police Mission</i>)	2003-2012	Operação de gestão civil de crise para estabelecer capacidades policiais na Bósnia
EUPOL Proxima	2004-2005	Operação policial na Macedônia para o desenvolvimento de forças policiais
EUFOR Althea	2004 – em curso	Missão militar na Bósnia para controlar a implementação do Acordo de Dayton, sucedendo a SFOR e a IFOR da OTAN
EUPAT (<i>EU Police Advisory Team in the FRY of Macedonia</i>)	2005-2006	Apoiar a implementação da reforma policial na Macedônia
EULEX (<i>EU Rule of Law Mission in Kosovo</i>)	2008 – em curso	Auxiliar na implantação do Estado de Direito em Kosovo, com foco específico no poder judiciário

Tabela 2.7. Ações da ONU, OTAN e UE relacionadas ao conflito iugoslavo. Fonte: European Union, 2014.

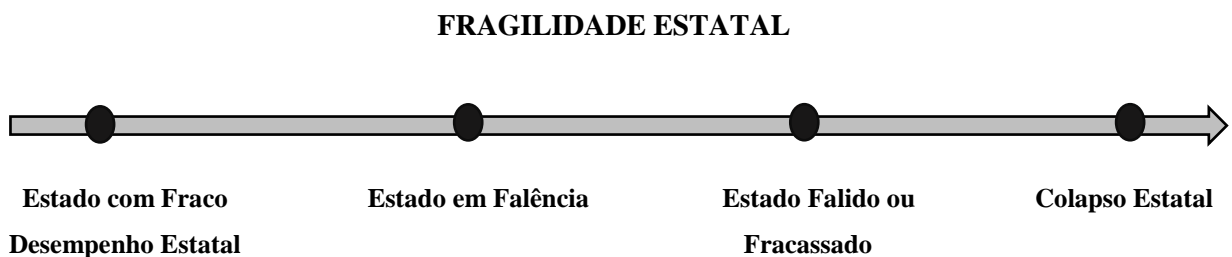
De todas as missões acima, é possível identificar a Operação *Allied Force*, promovida pela OTAN, como a mais destoante dos objetivos humanitários e pacíficos. Mais do que uma intervenção humanitária, essa operação “representa o desaparecimento final da estreita divisão entre humanitarismo e a política: uma guerra iniciada e justificada por razões humanitárias” (WOODWARD, 2001: 331). A partir dos eventos de 1999 em Kosovo, a violação a direitos humanos passou a ser um pretexto para a guerra e para ignorar qualquer questão de soberania e Direito Internacional. Esse desprezo a tópicos sensíveis da política pode ser visto, mais tarde, na invasão ao Iraque pelos Estados Unidos, como aponta Goodman (2006).

A despeito dos objetivos oficiais ou reais dessas ações, é evidente que, somadas ao contexto de combates internos, conflitos políticos e crise econômica em que os Estados dos Balcãs Ocidentais se encontravam no período pós-transição do socialismo, o resultado conjunto negativo dessa trajetória é significativo. E pode, se não significar, ao menos indicar uma correlação entre as guerras, conflitos políticos e intervenções sofridas com a situação socioeconômica e o desempenho estatal de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia. Há que ter, desse modo, um nexos mínimo entre esse tipo de evento e as dificuldades que esses países possuem em construir, reconstruir e consolidar suas condições estatais.

É que as causas de sucesso ou fracasso na construção estatal podem ser internas ou externas; em geral, ambos os fatores contribuem para tanto. Sequências de eventos desencadeadas por decisões de atores políticos internos normalmente são delimitadas pelo ambiente externo (seja regional ou global) e afetadas pelas ações de atores externos que possam ter interesse no sucesso ou insucesso estatal. Então, muitas vezes, a fragilidade estatal é uma condição que tende a ser mantida ou não, dependendo dos interesses dos principais atores do jogo, e comumente através do envolvimento em situações de conflito armado. Como Krasner (2004) ressalta, algumas lideranças são mais atraídas por desordem e incerteza do que por ordem e estabilidade, em função da facilidade de extração e recursos de uma sociedade desordenada.

Isso não quer dizer, por exemplo, que a missão EUFOR *Althea* é a responsável pelo cenário político-econômico precário que a Bósnia vem enfrentando ao longo dos anos; mas sim que é necessário questionar até onde esse tipo de missão contribui com o desenvolvimento estatal. Sobretudo, até onde ela concorre para o fracasso de certos projetos estatais e a inércia de atores internos, que sentem que a responsabilidade de construção estatal não está em suas mãos.

É interessante observar que os Estados mais afetados com as guerras de desintegração da Iugoslávia formam, curiosamente, o que a Ciência Política norteamericana chama de *failing* ou *failed states* (ROTBERG, 2004); Estados falidos ou fracassados, em tradução livre. Estados fracassados seriam aqueles que emergem de situações pós-conflito sem estruturas estatais mínimas⁶⁷ e são alvo de reconstrução por parte da comunidade internacional, através de missões de imposição ou manutenção de paz (como a Bósnia-Herzegovina) ou de administração internacional pela ONU (como o caso de Kosovo). A partir disso, pode-se identificar uma escala de fragilidade estatal, que vai de um contexto de fraqueza estatal até uma situação de colapso:



⁶⁷ Croácia, Macedônia, Montenegro e Sérvia são Estados que foram criados a partir de uma situação de conflito, mas já possuíam estruturas estatais minimamente adequadas para a performance política, portanto, não podem ser considerados *failed states*.

Figura 2.2. Tendências de fragilidade estatal. Fonte: do autor.

Estados em falência ou falidos são, primordialmente, frágeis. Podem se encontrar em uma situação de completa erosão da capacidade de governar efetivamente ou podem estar se encaminhando para isso. Por seu turno, Estados frágeis, em geral, possuem menos possibilidades de escolha em relação a que políticas seguir ou a que recursos utilizar. A principal preocupação do governo de tal Estado é a sua sobrevivência no poder, e não exatamente a habilidade de governar de modo efetivo. E, quando essa habilidade está ausente, há falta de legitimidade do governo, o aparato institucional funciona de forma deficitária ou simplesmente não funciona. Esse é um passo à frente para o colapso estatal.

Ainda que não exista uma receita única para tanto, as características mais comuns do fracasso estatal seriam, conforme Krasner (2004): a existência de guerra interna e revolta; a hostilidade étnica ou religiosa; a incapacidade estatal de controle de território e fronteiras; a queda na provisão de bens públicos, como saúde ou educação; instituições democráticas fracas; coerção militar como ferramenta do poder executivo; e fraca infraestrutura estatal. Conquanto muitos países possuam uma ou outra característica de fragilidade estatal, *failed states* podem ser identificados quando há a presença de vários destes fatores, ameaçando a sobrevivência estatal.

Estes fatores se assemelham à situação pela qual a Bósnia-Herzegovina e a região do Kosovo têm passado no decorrer da última década, motivo pelo qual o conceito de *failed states* pode ser aplicado aos mesmos. No mesmo sentido, Zielonka (2008) sugere que não apenas Estados disfuncionais com governo central extremamente fraco devem ser considerados *failed states* (como Sudão, Iraque e Afeganistão), mas também os que ele chama de “semi-protetorados europeus”: Bósnia, Kosovo e, talvez, Macedônia. O argumento é que tanto uns quanto os outros “dificilmente são capazes de projetar poder por conta própria, mesmo que atraiam muita atenção e recursos para si” (ZIELONKA, 2008: 472).

Todos esses fatores explicam uma parte importante desse quebra-cabeça, mas não fornecem uma imagem completa dele. Uma interpretação mais abrangente exige a consideração de aspectos geralmente negligenciados, como o efeito sistêmico deste processo. Mais do que “Estados fracassados”, é possível falar em “regiões fracassadas”, visto que o processo de formação do Estado, historicamente, foi um evento de escala regional, e não um acontecimento individual e independente em cada parte do globo. É inegável que houve – e ainda há – uma diversidade de processos de construção estatal, mas também é preciso aceitar que cada um desses fenômenos gerou algum tipo de repercussão no sistema internacional, seja

fomentando outros desses processos ou lançando uma espécie de aviso para as grandes potências sobre o equilíbrio do sistema.

Além disso, mesmo que a formação e a consolidação do Estado não gere, automaticamente, estabilidade regional, sem dúvida, a desestruturação estatal aumenta as tensões regionais. Quando a autoridade interna de um país é fraca ou desestruturada, o efeito sistêmico é negativo, pois passa uma mensagem de fragilidade institucional que gera insegurança regional. Embora determinadas elites locais ou externas possam lucrar com essa situação, a percepção global é de que Estados colapsados constituem uma ameaça de várias dimensões. E isso favorece o aparecimento de diversos efeitos colaterais: criação de terreno fértil para terrorismo e crime organizado, aumento da violência interna e movimentos migratórios e de refugiados.

É necessário diferenciar, ainda, o que a literatura trata por *weak states* (Estados fracos) da concepção de *failed states*. Se for considerada a posição de um Estado na distribuição de poder no sistema internacional, pode-se encontrar Estados "fracos" e "fortes", isto é, com pouca ou grande influência e atuação nas relações internacionais de poder. Categorizar um Estado como "fraco", no entanto, não significa que ele é um *failed state* – ele pode ter, tão-somente, um fraco desempenho internacional; por outro lado, um Estado fracassado sempre terá uma atuação fraca e submissa no sistema internacional.

Conquanto existam dezenas de índices de fragilidade estatal⁶⁸, o mais ilustrativo deles é o *State Fragility Index*, de responsabilidade do *Center for Systemic Peace*. O Índice de Fragilidade é calculado pela soma dos escores de Efetividade (que varia de 0 a 13) e Legitimidade (que varia de 0 a 12), podendo alcançar de 0 a 25 pontos. Os demais resultados são identificados por cores, em uma escala de 0 a 3: a) verde = 0; b) amarelo = 1; c) laranja = 2; d) vermelho = 3. Em todos os casos, quanto mais próximo do zero, mais positivos são os resultados.

Os Índices de Segurança (Efetividade e Legitimidade) avaliam fatores como os efeitos residuais de conflitos armados, episódios de violência política, repressão estatal e terror político (curiosamente, um critério formulado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos). O indicador de Conflito Armado com o sinal * significa que o país esteve diretamente envolvido em um ou mais conflitos armados em algum momento entre 1989 e 2008, mas não tem experimentado um evento desse tipo nos últimos cinco anos.

⁶⁸ Além do *State Fragility Index* do *Center for Systemic Peace* (<http://www.systemicpeace.org/>), outros índices interessantes são: *The Center for Global Policy at George Mason University* (<http://globalpolicy.gmu.edu/>); *Fund for Peace Failed States Index* (<http://library.fundforpeace.org/fsi>); e *Brookings Institution Index of State Weakness in the Developing World* (<http://www.brookings.edu/research/reports/2008/02/weak-states-index>).

Os Índices Políticos (Efetividade e Legitimidade) estimam questões de estabilidade do regime, duração da liderança política, tentativas de golpe de Estado, discriminação política de grupos étnicos e outras minorias, fragmentação política e ideologia das elites dominantes. Ao lado, a coluna de Regime Político baseia-se nas definições e informações do banco de dados da Polity IV, podendo ele ser de quatro tipos: uma autocracia ou uma democracia, institucionalizada ou não. Além disso, um país é listado como *state failure*⁶⁹ quando houve, recentemente, um colapso da autoridade central de modo que o governo tenha perdido o controle de mais da metade do seu território (como a República Central Africana, a Líbia e o Sudão do Sul). Por fim, o sinal - indica a presença de forças estrangeiras para apoio securitário ao regime local, sem o qual a autoridade central entraria em colapso.

Os Índices de Economia (Efetividade e Legitimidade) incluem dados como o PIB *per capita*, a consistência de valores anuais do PIB, a cota de exportação em bens manufaturados e valores anuais de exportação. O indicador de Produção ou Consumo de Petróleo Líquido foi retirado da análise, por não pertinente neste momento do estudo; todos os Estados da tabela abaixo possuem um consumo moderado de petróleo líquido, conforme as estatísticas (CENTER FOR SYSTEMIC PEACE, 2013).

Por último, os Índices Sociais fundamentam-se nos indicadores de IDH, mortalidade infantil e assistência ao capital humano. O indicador de Efeitos regionais identifica *clusters* sociais, no caso, se há uma maioria muçulmana no país analisado.

	Índice de Fragilidade	Escore de Efetividade	Escore de Legitimidade	Efetividade da Segurança	Legitimidade da Segurança	Indicador de Conflito Armado	Efetividade Política	Legitimidade Política	Tipo de Regime	Efetividade Econômica	Legitimidade Econômica	Efetividade Social	Legitimidade Social	Efeitos Regionais
Kosovo	7	3	4	■	■	*	■	■	DEM	■	■	■	■	Mus
Bósnia	4	2	2	■	■	*	■	■	—	■	■	■	■	Mus
Sérvia	4	2	2	■	■	*	■	■	DEM	■	■	■	■	
Croácia	2	0	2	■	■	*	■	■	DEM	■	■	■	■	
Macedônia	2	1	1	■	■		■	■	DEM	■	■	■	■	
Montenegro	2	2	0	■	■	*	■	■	DEM	■	■	■	■	
Eslovênia	0	0	0	■	■		■	■	DEM	■	■	■	■	

⁶⁹ Lembre-se que essa não é a definição de fracasso ou falência estatal (*failed state*) da presente pesquisa.

Tabela 2.8. Matriz e Índice de Fragilidade Estatal 2013. Fonte: Center for Systemic Peace (2013).

Os resultados do quadro acima parecem ser discordantes da análise da maioria da literatura já citada aqui (e do próprio entendimento presente no texto dos tópicos 2.1 e 2.2 deste estudo) no que concerne à caracterização das dificuldades estatais dos países balcânicos ocidentais. Embora não fosse adequado qualificar qualquer um desses Estados com o conceito de *state failure* do Center for Systemic Peace (termo que difere da definição de fracasso ou falência estatal para este estudo, exposta alguns parágrafos acima), acredita-se que indicar Kosovo e Bósnia-Herzegovina com escores que não presumem alta fragilidade estatal é, no mínimo, precipitado. Uma análise qualitativa dos eventos políticos e do desempenho socioeconômico destes países nos últimos cinco anos poderia demonstrar o contrário a esses resultados.

No que concerne à Eslovênia, Croácia e Montenegro, estes parecem ser os Estados menos frágeis da antiga Iugoslávia, muito embora o desenvolvimento econômico marginal e o empoderamento de autoridades locais levantem algumas considerações quanto a Montenegro. Não obstante, a Macedônia parece ser colocada em um nível bem mais elevado do que a conjuntura sociopolítica e econômica do país representa. Definitivamente, os únicos problemas macedônios não se referem somente à legitimidade política e efetividade econômica, como a tabela acima aparenta sugerir. O mesmo raciocínio pode ser aplicado à Sérvia.

Com exceção da Eslovênia, os demais Estados foram avaliados com resultados positivos nos indicadores de Efetividade e de Legitimidade da Segurança e de Efetividade e de Legitimidade Social. Contudo, uma leitura rápida do início desta seção já assinala que isto não se reflete na prática. Ainda, será constatado na continuação do Capítulo 2 deste estudo e no Capítulo 4 que desafios sociais e de segurança constituem, hoje, grandes preocupações em termos de estabilidade e desempenho estatal. Desse modo, a abordagem da presente pesquisa difere significativamente de Woodward (2009), para quem os diversos *rankings* de fragilidade estatal são suficientes para atestar que os Estados do sudeste europeu não configuram *failed states*, por não serem enquadrados em nenhuma categoria de vulnerabilidade.

Na literatura internacional, em relação à reconstrução de Estados balcânicos que passaram por períodos de conflito, Hayden (2005) questiona aspectos institucionais de governança no caso de Estados etnicamente divididos, como a Bósnia-Herzegovina, e assevera a necessidade de um Estado funcional - e não de uma comunidade internacional engajada - para garantir os direitos humanos de seus cidadãos. No mesmo caminho, estudos

de caso sobre Kosovo e Macedônia são fornecidos por Batt et al (2008), com foco especial na questão albanesa na região. Outro estudo de caso interessante sobre a Bósnia é produzido por Ragaru (2007), especialmente por questionar a capacidade europeia de combinar elementos civis e militares na gestão do pós-conflito bósnio.

Os Estados que se formaram da desintegração da Iugoslávia experimentaram dinâmicas diversas de transformação sistêmica. As diferenças vão desde sistemas de regulação socioeconômica até estruturas institucionais, e derivam tanto das condições políticas no início do processo quanto da ação estratégica de atores domésticos (como as elites locais) e externos (como a ONU e a UE). Nos itens a seguir, o cenário político do período de transição, os fatores socioeconômicos e o processo de reconstrução estatal serão analisados em cada um dos países objeto desta pesquisa.

2.2.1 Bósnia-Herzegovina

Área	51,197 km ²
Grupos Étnicos	<i>Bosniaks</i> (48%), Sérvios (37.1%), Croatas (14.3%), outros (0.6%) (2000 est.)
Religiões	Muçulmana (40%), Ortodoxa (31%), Católica Romana (15%), outras (14%), (2000 est.)
População	3,871,643 (Julho de 2014 est.)
PIB (paridade de poder aquisitivo)	\$32.16 bilhões (2013 est.)
PIB - per capita (PPP)	\$8,300 (2013 est.)

Tabela 2.9. Dados socioeconômicos sobre a Bósnia-Herzegovina. Fonte: CIA, 2014.

A Bósnia-Herzegovina foi a maior beneficiária da política multiétnica e multinacional iugoslava, em relação à sua composição populacional antes da separação da Iugoslávia. A prática, durante o governo de Tito, era a alocação de cargos políticos com base na proporcionalidade da representação étnica, de modo a institucionalizar a importância dos diversos grupos da sociedade iugoslava, e barganhando o poder com elites nacionalistas. Esse meio de consociação das elites está presente, de algum modo, na atual política bósnia de representação por níveis, de forma delimitada pelas instituições internacionais que lá atuam.

Conforme Levinson (1998), por volta de 1990, os três maiores grupos que formavam a BiH eram os bósnios de religião muçulmana, constituindo 43,7% da população; os bósnios de origem sérvia, formando 31,5% do contingente, e os bósnios de origem croata, com a

porcentagem de 17,3%. Ademais, 5,5% da população se consideravam iugoslavos, e o restante era formado por minorias ciganas, vlachs, macedônias, entre outras. Nenhum grupo conseguia formar mais do que 70% da população em nenhuma região.

Assim, é possível perceber que, mesmo que alguém nasça no território da Bósnia-Herzegovina, esse indivíduo possui uma característica (provinda ou de sua religião ou de sua ascendência) que permite defini-lo como pertencente a um ou outro determinado grupo comunitário. Então, pode-se estabelecer que “bósnios” são os indivíduos que nasceram no Estado da BiH ou o habitam. A população bósnia, por sua vez, divide-se em vários nichos comunitários, sendo os três principais os bósnios sérvios (de ascendência sérvia), os bósnios croatas (de ascendência croata) e os *bosniaks* ou bósnios muçulmanos (bósnios nativos de religião muçulmana). Esses três subgrupos são considerados pela literatura internacional como grupos étnicos, enquanto os bósnios, que formam uma totalidade, são vistos como um grupo nacional. Apesar disso, não se pode falar na existência de um estado-nação bósnio, visto que as divisões étnicas não permitem a visualização de um grupo nacional homogêneo.

O grupo *bosniak* é o que tem causado mais divergência na literatura especializada. Enquanto alguns autores sugerem que eles descendem dos bósnios antigos, povo eslavo do sul que se estabeleceu na área da Bósnia e adotou o Islamismo (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007), outros defendem que esse termo apenas surgiu para identificar um grupo social fictício que foi criado para promover o independentismo e o nacionalismo bósnio a partir da dissolução iugoslava. Nesse sentido, esse último grupo teria passado a se autodenominar *bosniak* com o fim de homogeneizar o território da BiH sob o seu domínio e negar o direito de outras comunidades de reivindicar o país como a sua própria terra histórica.

Seja qual a perspectiva que se adote, o presente estudo classifica os *bosniaks* como os atuais habitantes da Bósnia-Herzegovina que seguem a religião muçulmana, não importando se eles se consideram descendentes dos antigos bósnios ou não.

De fato, acredita-se que os *bosniaks* são tão eslavos quanto sérvios ou croatas⁷⁰, visto que, a princípio, descendem de eslavos que foram convertidos ao Islã durante a ocupação otomana dos Bálcãs, assim como os macedônios muçulmanos. No Estado da Iugoslávia, formavam um grupo nacional reconhecido constitucionalmente⁷¹, assim como os croatas, eslovenos e montenegrinos. Os *bosniaks* diferem, entretanto, das comunidades albanesas iugoslavas, também de religião islâmica, pois estas estão ligadas diretamente ao Estado da

⁷⁰ “No conjunto, os três principais grupos da Bósnia-Herzegovina (sérvios, croatas e bósnios muçulmanos), apesar de algumas diferenças quantitativas, compartilham uma grande fração do mesmo conjunto gênico distintivo para a região dos Bálcãs” (MARJANOVIC et al, 2005).

⁷¹ A despeito do que se considere a correta aceção de “grupo nacional”.

Albânia. Os eslavos muçulmanos, historicamente, apresentaram pouco envolvimento em questões políticas (WOODWARD, 1995), mas fortes padrões de união cultural e social, principalmente por fatores religiosos.

Ainda, de acordo com Ramet (2005), sérvios, croatas e *bosniaks* possuíam boas relações comunitárias, tendo vivido em paz durante os cinquenta anos em que coabitaram a Bósnia-Herzegovina. A violência e os confrontos que caracterizaram a Segunda Guerra Mundial na região não teriam afetado diretamente as relações entre as comunidades, já que o conflito era mais político do que étnico ou nacional. Além disso, tanto os sérvios quanto os croatas e os *bosniaks* lutaram a favor da Entente ou da Aliança; logo, não haveria uma uniformidade de pensamento capaz de gerar ódios nacionalistas suficientes para desestabilizar a república bósnia.

Nesse contexto, o principal líder do nacionalismo *bosniak* viria a se tornar Alija Izetbegović. Em sua juventude, ele havia participado de um grupo considerado terrorista, o *Mladi Muslimani*, formado no pós-Segunda Guerra Mundial. Izetbegović é visto pela comunidade ocidental como o principal incentivador das tendências fundamentalistas na comunidade *bosniak*, principalmente por ter escrito, nos anos 1970, o manifesto “Declaração Islâmica”. Contudo, segundo Bideleux e Jeffries (2007), a acusação⁷² de que esse manifesto propunha a criação de um Estado muçulmano puro, constituído pelos territórios iugoslavos habitados por muçulmanos, é falsa. Tal acusação teria sido uma estratégia da “caça às bruxas” promovida pelo governo socialista contra os ativistas religiosos *bosniaks*.

Durante o ano 1990, a República da Bósnia compartilhava a agitação das demais componentes iugoslavas no sentido da desintegração. Nesse contexto, Izetbegović fundou o Partido da Ação Democrática, o SDA, sob uma forte abordagem pan-islâmica. Uma das propostas políticas do partido colocava o SDA em contraponto ao governo iugoslavo de representação sérvia e pró-Milošević: o incentivo à independência dos kosovares albaneses muçulmanos era o principal ponto de apoio com vistas à formação de uma estrutura estatal islâmica. Ao mesmo tempo, Vuk Drašković fundou a Renovação Nacional Sérvia, a SPO, e se estabeleceu como líder da oposição à Milošević. Izetbegović passou a ser visto como um dos principais antagonistas de Milošević e de Drašković.

Em um ambiente de instabilidade e incerteza política, as primeiras eleições multipartidárias bósnias foram realizadas em 18 e 25 de novembro de 1990. O parlamento

⁷² Em 1983, Izetbegović foi julgado e condenado pelo Tribunal bósnio em razão de “atos hostis e contrarrevolucionários derivados do nacionalismo muçulmano” (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007: 341). Izetbegović foi condenado a onze anos de prisão.

bicameral bósnio refletiu a divisão étnica e religiosa da república. Com a maioria dos votos, um governo não socialista foi formado pela coligação de SDA, Partido Democrático Sérvio (o SDS) e União Democrática Croata da Bósnia Herzegovina (o HDZ BiH). Izetbegović passou a ser o Presidente da Presidência Coletiva da BiH, e o bósnio croata Jure Pelivan tornou-se o Primeiro Ministro da República⁷³.

Com a chegada de Izetbegović ao governo, os laços da república bósnia com os países muçulmanos se estreitaram, em especial com o Irã e com a Arábia Saudita, os quais supriram as questões de alimentação e medicamentos, mais tarde, durante a Guerra bósnia. Ainda em julho de 1991, em meio à crise croata, Izetbegović decidiu buscar a candidatura da Bósnia-Herzegovina como membro da Organização da Conferência Islâmica, o que fomentou as rivalidades internas. Não à toa, o governo de Izetbegović procurou o apoio dos governos islâmicos do Oriente Médio, seguindo uma plataforma pan-islâmica de governo. Nesse viés, as tendências pan-islâmicas eram uma preocupação real para a sociedade iugoslava, desestabilizada pela situação econômica frágil e, por isso, facilmente manipulável.

Há indícios, também, de que um grupo apoiado pelo Aiatolá Khomeini, considerado o fundador do moderno Estado xiita no Irã, tenha treinado bósnios muçulmanos desde a metade dos anos 1980, e de que o serviço de inteligência norte-americano sabia disso (HUDSON, 2003). Além disso, segundo Ramet (2005), carregamentos clandestinos de armas aos bósnios muçulmanos, vindos do Irã e de outros países islâmicos, eram feitos já em 1992, com o apoio dos croatas (que ganhavam uma porcentagem sobre os produtos), e quando George W. Bush era presidente dos EUA.

Por outro lado, o SDS também preparava uma estratégia de combate, na esteira do incentivo ao nacionalismo sérvio. O partido se opunha à militarização da república bósnia e à organização de uma estrutura defensiva em caso de um eventual ataque por parte da República da Sérvia. Dessa forma, a cooperação com o exército nacional iugoslavo, o JNA, era massiva por parte do SDS. No entanto, é bastante arriscado afirmar que, em razão disso, o SDA tenha sido forçado a organizar uma resistência clandestina, como afirmam Bideleux e Jeffries (2007).

As eleições multipartidárias da Bósnia acirraram as tensões entre as comunidades, já que a plataforma de campanha dos principais candidatos era basicamente nacionalista, o que exacerbava os conflitos naquele contexto. Assim, em abril de 1991, os bósnios sérvios

⁷³ No período do conflito bósnio, enquanto ainda era conhecida por República da Bósnia-Herzegovina, a BiH teve como sucessor de Pelivan (03.03.1992-09.11.1992) no cargo de Primeiro Ministro: Mile Akmadžić (09.11.1992-25.10.1993) e Haris Silajdžić (25.10.1993-30.01.1996).

uniram-se aos croatas sérvios da região da Krajina⁷⁴ em torno de um parlamento próprio. O JNA teve de ser convocado por membros do SDS para defender os bósnios sérvios dos ataques do governo croata.

Em relação ao futuro da Bósnia-Herzegovina, as discussões tiveram seu auge em meados de junho daquele ano, período em que Hudson (2003) afirma que Izetbegović desejava a permanência da república dentro de uma federação iugoslava modificada. Comícios intermunicipais foram organizados em apoio a essa opção por Adil Zulfikarpašić, da Organização Bosniak Muçulmana (a MBO), e por Radovan Karadžić, líder do SDS. Tudo indicava, nesse momento, que *bosniaks* e sérvios estavam unidos em nome de uma Iugoslávia renovada. Porém, conforme Beloff (1995), uma viagem aos Estados Unidos teria feito Izetbegović mudar de opinião sobre o assunto. Zulfikarpašić, por seu turno, foi tratado como um traidor da causa muçulmana.

Com isso, as negociações em torno da independência bósnia passaram a ter lugar na agenda da presidência da república. Em outubro de 1991, o Parlamento adotou um “memorando sobre a soberania”, uma proposta de separatismo de Izetbegović, com o apoio do SDA e do HDZ. No entanto, o SDS - o terceiro partido que formava a coalizão de governo – opôs-se à proposta, alegando a inconstitucionalidade da mesma em razão da discordância da comunidade bósnia sérvia, já que a Constituição iugoslava requeria o consenso de todas as comunidades em caso de secessão. Em novembro, um referendo nas áreas habitadas por bósnios sérvios viria a confirmar o desejo dessa comunidade em permanecer dentro da Iugoslávia.

Como resultado, naquele mesmo mês, o SDS retirou-se do governo da República bósnia e proclamou-se responsável pelos territórios bósnio-sérvios. O HDZ BiH, por seu turno, fomentou a criação de províncias autônomas croatas dentro da Bósnia-Herzegovina, pressionando o governo da BiH a separar-se da Iugoslávia⁷⁵. Com isso, a coalizão governamental, naquele instante formada apenas por SDA e HDZ BiH, candidatou-se ao reconhecimento da Comunidade Europeia pela Comissão Badinter. A proposta requeria um referendo na República que confirmasse o desejo de independência das três maiores comunidades. Esse referendo veio a ocorrer entre 29 de fevereiro e 1º de março de 1992.

Com um comparecimento de apenas 63% dos eleitores bósnios (os quais eram, na maioria, *bosniaks* e croatas, em função do boicote pelos bósnios sérvios), o referendo não

⁷⁴ Mais informações sobre a questão da Krajina podem ser encontradas na subseção a seguir, referente à Croácia.

⁷⁵ Esse evento foi impulsionado pela troca do líder do HDZ BiH, que simpatizava com os *bosniaks*, pelo croata Mate Boban, nacionalista favorável ao secessionismo (HUDSON, 2003).

poderia ter outro resultado: 92,7% dos votantes apoiaram a independência (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). A votação, dessa forma, não seguiu as regras impostas pela Comissão, que requeria a participação de todas as comunidades constituintes da Bósnia, e o consenso entre elas em torno da secessão. Contudo, não obstante a votação do referendo ter sido inválida, a independência da Bósnia-Herzegovina foi declarada em 03 de março de 1992, com Izetbegović e Pelivan continuando a representar o governo da BiH.

Com essa atitude, as tensões entre as comunidades chegaram a uma crise de proporções catastróficas (THE NEW YORK TIMES, 1992). Não obstante, Bideleux e Jeffries (2007) garantem que a guerra não parecia inevitável naquele momento, visto que Karadžić e o SDS, responsáveis pelo separatismo sérvio, repetidamente aprovavam e aceitavam as propostas de mediação da Comunidade Europeia.

Após colaborar com o processo de desintegração iugoslava através do reconhecimento das ex-repúblicas, a UE tentou vários acordos entre as três principais comunidades bósnias. Lord Peter Carrington tomou a frente das negociações, o que resultou na assinatura do Tratado de Lisboa de 1992, o qual foi assinado pelos três grupos constituintes, com base no projeto Cutileiro (elaborado pelo embaixador português José Cutileiro). A primeira proposta internacional de estruturação do Estado da Bósnia-Herzegovina ficou conhecida como Plano Carrington-Cutileiro, pelo qual as três partes concordaram em cantonizar a BiH, à semelhança da Suíça. Porém, esse Plano era irrealizável na prática, pois algumas áreas étnicas não eram facilmente distinguíveis, devido aos séculos de migração e miscigenação que moldaram a composição territorial da Bósnia (GOW, 1997).

De fato, o Tratado era uma declaração de princípios constitucionais, garantindo direito a autodeterminação para cada uma das comunidades e divisão da região por cantões com base em linhas etno-nacionais. Tal acordo, porém, não buscava a divisão da Bósnia em três entidades, mas apenas a constituição de três esferas de interesse, que garantissem direitos iguais a todos os grupos. E, embora não tratasse da preservação de direitos das minorias e de questões estruturais do Estado, o acordo era um passo importante para acalmar os ânimos na região. Por esse motivo, Hudson (2003) comenta que, tivesse ele sido implementado, possivelmente a guerra bósnia poderia não ter tomado a proporção que teve.

A principal dificuldade, então, era encontrar um ajuste político entre muçulmanos, sérvios e croatas, que pudesse garantir a estabilidade e a soberania bósnia. Entretanto, a perspectiva do conflito adotada pela comunidade internacional - a de que a crise era um conflito interno de base étnica - dificultava medidas como a formação de uma assembleia constituinte e um programa coerente de redemocratização da região. A resposta para a crise,

pensava-se, seria um arranjo de *power-sharing* entre os três principais partidos bósnios, que representavam os três maiores grupos sociais da república - SDA, SDS e HDZ BiH.

Dias após a assinatura do Tratado de Lisboa, Izetbegović e Boban, representantes dos *bosniaks* e dos bósnios sérvios, respectivamente, retiraram as suas assinaturas. Essa mudança de perspectiva teria sido resultado do encontro de Izetbegović com o embaixador norte-americano Warren Zimmerman, que o teria aconselhado a lutar por uma BiH unida e independente do Estado iugoslavo⁷⁶.

Enfim, em 06 de abril de 1992, a Comunidade reconheceu a Bósnia-Herzegovina como Estado independente⁷⁷. Após esses acontecimentos, a possibilidade de um acordo pacífico sobre o assunto, e também de uma Iugoslávia unida, foi completamente eliminada. Nesse mesmo mês de abril, as áreas de maioria bósnio-sérvia proclamaram a composição da República Sérvia da Bósnia, que viria a se tornar a República Srpska. Karadžić foi nominado Presidente dessa entidade, desde a sua constituição, até julho de 1996, enquanto o cargo de Primeiro Ministro variava a cada ano⁷⁸.

Nessa conjuntura, era de se esperar que um confronto armado irrompesse com toda a força. No início de maio de 1992, o conflito já estava declarado: bósnios muçulmanos e bósnios sérvios atacando uns aos outros, e forças bósnias sérvias consolidando o controle sobre seus territórios, com o apoio do JNA. No entanto, como aponta o General Charles Boyd, através de Hudson (2003), os territórios controlados por sérvios não passavam de áreas historicamente ocupadas pelos mesmos, como se vê:

Muito do que Zagreb chama de territórios ocupados é, na verdade, território detido pelos sérvios durante mais de três séculos, desde que a Áustria imperial moveu os sérvios para a fronteira de Krajina, para proteger os comerciantes de Viena (e Zagreb) dos otomanos. O mesmo é verdadeiro para a maioria das terras sérvias na Bósnia, o que a mídia ocidental frequentemente se refere como os 70% da Bósnia apreendidos por rebeldes sérvios. Havia apenas 500 mil sérvios a menos do que muçulmanos na Bósnia na altura da independência, sendo a maioria dos sérvios

⁷⁶ O governo dos EUA viria, ainda, a pressionar a CE a reconhecer a Bósnia imediatamente, em nome de seus interesses estratégicos e sem uma política de prevenção ao conflito – o que era uma necessidade premente na região. Durante a Guerra da Bósnia, o governo norte-americano bloqueou iniciativas de paz e encorajou o governo de Izetbegović a buscar mais territórios (HUDSON, 2003), o que culminou com o bombardeio promovido pela OTAN contra os sérvios bósnios.

⁷⁷ Pode-se dizer que o reconhecimento da soberania da Bósnia foi uma tentativa do Ocidente de fechar a "caixa de Pandora" que ele mesmo havia aberto. Além disso, como Woodward (1995) argumenta, tanto o reconhecimento da Croácia para a Alemanha, assim como o da Bósnia para os EUA, tinham propósitos específicos: aumentar a influência dessas potências nessas regiões através de sua afirmação na aliança euro-atlântica. Naquele contexto, o estabelecimento de esferas de influência na Europa central era mais do que necessário. Ora, não podendo estabelecer o controle de uma área de mercado na Iugoslávia, a opção estratégica mais coerente para os EUA era apoiar o separatismo das repúblicas, para que então pudesse estabelecer sua influência sobre as mesmas.

⁷⁸ Durante os anos de conflito bósnio, a República Srpska teve como Primeiro Ministro, sucessivamente: Branko Đerić, Vladimir Lukić, Dušan Kozić e Rajko Kasagić, todos do SDS.

rurais, tendendo a uma maior posse de terras. Em resumo, os sérvios não estavam tentando conquistar novos territórios, mas apenas manter o que já era deles. (HUDSON: 2003, 113).

Devido à pressão da comunidade internacional, o governo da Iugoslávia, naquele momento sob o nome de República Federativa da Iugoslávia, ou FRY, optou pela retirada do JNA, que então atendia apenas por Exército Iugoslavo (em serbo-croata, *Vojska Jugoslavije*, ou VJ). Armamentos e a parte bósnia das tropas foram concedidos aos sérvios bósnios, ficando a FRY apenas com o exército sérvio e montenegrino. Formou-se, assim, uma força militar para a autoproclamada República Sérvia da Bósnia, sob o comando do general bósnio-sérvio Ratko Mladić, ex-membro do JNA.

Nesse mesmo período, em 5 de julho de 1992, os bósnios croatas declararam a autonomia da Comunidade Croata de Herzeg-Bósnia (HRHB), que havia sido fundada em novembro de 1991. Herzeg-Bósnia foi uma entidade não reconhecida sem objetivo secessionista⁷⁹ durante os anos de 1991 a 1994, tendo como Presidente os políticos Mate Boban e Krešimir Zubak, ambos do HDZ BiH. A HRHB tinha como capital a cidade de Mostar, e diversos conflitos armados ocorreram nessa região, o que pode se chamar de Guerra *Bosniak-Croata*, em função da marginalização da população *bosniak* pelos croatas. O conflito teve fim com a adesão da Herzeg-Bósnia à Federação da Bósnia-Herzegovina, entidade criada pelo Tratado de Washington em 1994.

Enquanto a comunidade internacional divergia sobre quem apoiar no conflito bósnio – os EUA apoiavam Izetbegović, enquanto Alemanha e Áustria estavam ligadas à Croácia, e França e Rússia tendiam para o lado sérvio – a ONU resolveu agir. No início de junho do mesmo ano, foi autorizada pelo Conselho de Segurança uma missão de paz, a UNPROFOR, a fim de estabilizar a região. Mais tarde, em setembro, a Comunidade Europeia e a ONU organizaram uma Conferência de Paz em Genebra, liderada pelo enviado especial da ONU Cyrus Vance e por Lord David Owen. Deste encontro, em 28 de outubro de 1992, surgiu o Plano Vance-Owen⁸⁰, pelo qual se pretendia a divisão da Bósnia-Herzegovina em dez cantões etno-nacionais.

Izetbegović e bósnios croatas sinalizaram a aceitação desse plano; os bósnios sérvios, no entanto, rejeitaram-no em janeiro de 1993. Sem conseguir chegar a um acordo, a CE

⁷⁹ Embora o secessionismo não tenha sido o objetivo oficial dessa entidade, a Herzeg-Bósnia utilizava os símbolos, a moeda e a língua croatas.

⁸⁰ Conforme Woodward (1995: 304) o Plano foi o esforço mais heroico de reconstituição da soberania bósnia. Cada grupo social (muçulmanos, croatas e sérvios) ficaria com três províncias, ao que se somaria a região de Sarajevo como neutra. Tudo isso conforme critérios históricos e geográficos, respeitando as populações locais de cada território. O mecanismo de *power sharing* seria utilizado entre os governos central e locais, e estabelecido constitucionalmente, em um Estado de formato descentralizado.

ameaçou os bósnios sérvios e a FRY de isolamento caso não aceitassem o Plano, em abril daquele ano. O Conselho de Segurança da ONU, por seu turno, emitiu a Resolução 816, que ordenava o reforço da proibição de áreas de voo no espaço aéreo bósnio, o que deu origem à Operação *Deny Flight* da OTAN⁸¹, em meados de abril.

Milošević, como responsável pela FRY nas negociações, estava disposto a aceitar o acordo, e até teria aconselhado os bósnios a fazerem o mesmo; o líder bósnio sérvio Karadžić, por sua vez, negava-se a fazê-lo. Karadžić chegou a prometer que o parlamento reconsideraria a proposta no final de abril (THE INDEPENDENT, 1993), mas a Assembleia da República Srpska recusou-se a aceitar o plano no mês de maio (GOW, 1997), e um referendo popular confirmou essa decisão⁸².

Após o fracasso do Plano Vance-Owen, durante o ano de 1993, uma nova proposta de estruturação estatal foi apresentada através do Plano Owen-Stoltenberg, que conferia 52% do território bósnio para os bósnios sérvios, 30% para os *bosniaks*, e 18% para os bósnios croatas (LAMPE, 2000). Dessa vez, bósnios sérvios e croatas concordaram com o Plano, mas os *bosniaks*, obviamente, não ficaram satisfeitos e rejeitaram o acordo.

Com o fracasso das negociações e o crescente sucesso das forças de milícia sérvias e *bosniaks* em conquistar territórios, os líderes políticos *bosniaks* acabaram por desistir de criar uma identidade bósnia (isto é, em conjunto com sérvios bósnios e croatas bósnios) e iniciaram a criação de um Estado *bosniak*. Não praticantes da religião muçulmana começaram a ser expulsos dos territórios conquistados e escolas passaram a ensinar treinamento religioso, com financiamento por Estados árabes (WOODWARD, 1995). A guerra intensificou-se nos três lados da disputa, sendo que a destruição da histórica ponte de Mostar pelos bósnios croatas simbolizou o fim da possibilidade de qualquer tratativa de paz na região.

Nesse momento, o conflito armado era mostrado pela mídia ocidental como uma invasão sérvia contra os bósnios muçulmanos, embora, na realidade, as três partes envolvidas no que já se tratava por Guerra da Bósnia atacavam umas às outras sistematicamente. Nesse sentido, Hudson (2003) conta que o comandante francês da UNPROFOR Philippe Morillon teria acusado o governo bósnio muçulmano de recusar o cessar-fogo porque queria manter Sarajevo como foco da simpatia mundial. Era bastante positivo para as forças *bosniaks* atrair a

⁸¹ Duas outras missões essencialmente aéreas já haviam sido iniciadas pela OTAN na BiH: a Operação *Provide Promise*, de 1992 a 1996, com foco na ajuda humanitária através de transporte aéreo, e a Operação *Sky Monitor*, de 1992 a 1993, para monitorar voos não autorizados no espaço aéreo da BiH. A Operação *Deny Flight* teve vigência de 1993 a 1995.

⁸² Milošević teria ficado irritado com a negativa bósnia sérvia, e teria ameaçado impor sanções econômicas à República Srpska, o que acabou não ocorrendo (GOW, 1997).

atenção global como “vítimas” da “agressão sérvia”, como estratégia para evitar o domínio dos sérvios sobre o território da Bósnia⁸³.

Todo esse contexto levou os bósnios sérvios a perder a batalha em relação à opinião pública e à mídia internacional⁸⁴. Nessa conjuntura, o chamado “efeito CNN” teve um importante papel, já que os conflitos balcânicos passaram a ser transmitidos ao vivo pela maior rede de televisão norte-americana, claramente defensora de bósnios croatas e *bosniaks*⁸⁵.

Enquanto isso, a Comunidade Europeia continuava com sua estratégia de não interferência direta no conflito bósnio, o que viria a influenciar o desenvolvimento dos eventos posteriores. Em agosto de 1992, o governo britânico, então na presidência da CE, organizou uma conferência com vistas à busca da paz. Nesta, ficou claro que os poderes ocidentais não tinham nenhuma intenção de revogar a política de não interferência na questão bósnia, sendo que o resultado mais concreto desta reunião foi a assinatura de uma "carta de princípios" contraditórios e equivocados. As questões de autodeterminação e de reconstrução de instituições estatais foram simplesmente ignoradas - o problema bósnio tornou-se um mero

⁸³ Ao que tudo indica, os *bosniaks* estavam dispostos até mesmo a empreender ataques contra sua própria população, em ordem de responsabilizar os bósnios sérvios. O famoso “Massacre Breadline”, uma série de ataques contra civis ocorridos em mercados de Sarajevo, seria um exemplo disso. Três ataques, ocorridos em maio de 1992, fevereiro de 1994, e agosto de 1995, foram tidos como responsabilidade do exército sérvio que estava cercado Sarajevo. No entanto, de acordo com Hudson (2003), investigadores da ONU teriam chegado à conclusão de que os ataques foram provocados pelos próprios bósnios muçulmanos. Sobre este argumento, ver também Beloff (1995). Além disso, o general do Exército Britânico Michael Rose afirma com convicção que o governo *bosniak* bombardeou seu próprio povo para que a OTAN intervisse militarmente contra os bósnios sérvios (THE INDEPENDENT, 1992). Os observadores da ONU estavam convencidos de que o primeiro ataque não teve a intenção de matar, mas sim de causar pânico entre as pessoas, de acordo com a perícia realizada na área da explosão. Casualmente, o ataque constituiu um motivo legítimo para a imposição de sanções contra a Iugoslávia: congelamento de recursos norte-americanos, embargo de armamentos e sanções econômicas pelo CS, proscricção da comunidade internacional pela Resolução 757 do Conselho, e supervisão do fluxo no Mar Adriático pela OTAN, para assegurar o respeito às sanções. O segundo ataque, por seu turno, foi reportado pela CNN como de responsabilidade dos bósnios sérvios, e gerou imediatamente uma série de ataques aéreos contra os mesmos, promovidos pela OTAN. Constituiu, portanto, um oportuno pretexto para o envolvimento militar efetivo da Organização. Nenhuma investigação mais séria foi levada a cabo.

⁸⁴ Ademais, tanto o governo croata quanto o bósnio muçulmano foram assessorados por empresas de relações públicas norte-americanas (HUDSON, 2003). Não é de se estranhar, assim, que toda a mídia ocidental estivesse direcionada a refletir a imagem sérvia como o “vilão”, o “inimigo externo”. Outro indício deste argumento é apresentado por Hudson (2003: 117), nas palavras do General Charles Boyd, em meados de 1995: “Recentemente, mais de 90% dos sérvios na Eslavônia Ocidental sofreram limpeza étnica quando tropas croatas invadiram uma área protegida pela ONU, em maio. Esta operação croata parece diferir das ações sérvias em torno das áreas de segurança da ONU de Srebrenica e Zepa apenas no grau de inquietação ocidental e na cobertura da CNN que estas últimas têm provocado. A limpeza étnica evoca condenação apenas quando é cometido pelos sérvios, e não contra eles”.

⁸⁵ A imagem dos bósnios sérvios perante a mídia internacional piorou com a descoberta de campos de concentração nas áreas sérvias pelo jornalista Roy Gutman, do Newsday, em meados de 1992. As imagens fotografadas por Gutman, retratando croatas e *bosniaks* esqueléticos no campo de concentração em Omarska chocou a comunidade internacional - exceto os EUA, cujo Departamento de Estado alegou ter conhecimento do fato. Obviamente, campos de concentração administrados por *bosniaks* e croatas também existiram, mas, curiosamente, não foram objeto de atenção internacional na época.

caso de violação das regras de direito humanitário. Desse modo, praticamente excluiu-se o fator político do debate, o que gerou sérias consequências para toda a região, em termos de *state-building*.

Em razão da incompreensão do conflito bósnio e de toda a questão balcânica em si, a coordenação de esforços da comunidade internacional formava uma vasta estrutura que não contribuía para a solução efetiva do caso. Por seu turno, o apoio norte-americano aos *bosniaks* e bósnios croatas era mais do que evidente, tanto nas reuniões da OTAN⁸⁶ como do Conselho de Segurança⁸⁷. Assim, a Resolução 836 do CS foi aprovada em julho de 1993, permitindo à UNPROFOR o uso da força e autorizando a OTAN a intervir no espaço aéreo bósnio, concedendo a oportunidade à OTAN de executar um bombardeio aéreo contra os bósnios sérvios⁸⁸.

No mesmo sentido, a diplomacia norte-americana se empenhou em criar um acordo entre bósnios croatas e *bosniaks*, a fim de que estes unissem suas forças contras os bósnios sérvios. O resultado disso foi a assinatura do Tratado de Washington, em março de 1994, pelo qual se criou uma nova entidade dentro da BiH, a Federação da Bósnia-Herzegovina. Durante os anos do conflito, a Federação teve como Presidente Krešimir Zubak, do HDZ BiH, e Haris Silajdžić, do SDA, como Primeiro Ministro.

Uma nova proposta de estruturação estatal, idealizada pelo Grupo de Contato⁸⁹ e liderada pelos norte-americanos, teve lugar em abril de 1994. Por meio do Plano do Grupo de Contato, o território bósnio seria dividido entre 51% para a nova Federação e 49% para os bósnios sérvios, o que não foi aceito por estes últimos. A proposta também foi rejeitada em um referendo em agosto do mesmo ano. Com a rejeição do plano do Grupo de Contato, a

⁸⁶ Vide texto oficial de 9 de agosto de 1993, disponível no site da OTAN em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24145.htm?selectedLocale=en.

⁸⁷ A intervenção norte-americana na região tomou um claro viés ofensivo e se tornou mais efetiva quando Bill Clinton assumiu a presidência. A política externa do país para a Bósnia engendrou uma ação unilateral em meados de outubro de 1993 quando, não contando com o apoio francês e inglês para o ataque contra os bósnios sérvios, os EUA “anunciaram que estavam enviando uma missão militar a Sarajevo para ajudar a treinar as forças muçulmano-croatas para o combate, com o Pentágono planejando fornecer até \$ 5 bilhões em armas para o regime de Izetbegović. No final de novembro os EUA assinaram um acordo de cooperação militar com a Croácia, incluindo o treinamento militar norte-americano para as forças armadas da Croácia. Em dezembro o ex-presidente dos EUA Jimmy Carter negociou com sucesso quatro meses de cessar-fogo, que incluiu uma troca de prisioneiros entre os sérvios da Bósnia e o regime de Izetbegović. Na primavera de 1995, porém, tanto o exército croata como as forças de Izetbegović foram substancialmente reforçados no treinamento e armamento, e pesados combates recomeçaram no final de março” (HUDSON, 2003: 119).

⁸⁸ Conforme noticiado em seu site, o Conselho da OTAN aprovou os bombardeios aéreos em 2 de agosto de 1993, condicionados à autorização do Secretário-Geral da ONU. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_24052.htm?selectedLocale=en.

⁸⁹ O Grupo de Contato foi formado em meados de 1994, por representantes dos EUA, Reino Unido, França, Alemanha e Rússia, sem a participação de representantes da CE ou da ONU.

FRY fechou suas fronteiras com os bósnios sérvios e cortou laços com Karadžić (WOODWARD, 1995).

Com o treinamento norte-americano, as forças croatas ficaram mais aptas a dominar os territórios bósnio-sérvios, como mostraram os ataques à Eslavônia Ocidental, que conquistaram a região da Krajina. Isso reduziu drasticamente a população sérvia dentro da Croácia, que procurou refugiar-se na Bósnia e na Sérvia, configurando uma limpeza étnica. Enquanto isso, as forças bósnio-sérvias ocuparam as regiões de Srebrenica e Zepa. Com a movimentação sérvia em torno daquelas que constituíam áreas de segurança da ONU, os ataques aéreos da OTAN intensificaram-se, a pedido do governo dos EUA, e desta vez com o apoio de França e Reino Unido.

Os confrontos diretos e bombardeios arrastaram-se por três meses, até que os bósnios sérvios foram forçados a aceitar as negociações de paz, embora a comunidade bósnio-sérvia estivesse ainda muito revoltada. Nesse sentido, os pontos altos da guerra em 1995 foram o Massacre de Srebrenica e a Operação *Storm*.

A cidade de Srebrenica entrou para a história mundial como o primeiro local a ocorrer um genocídio desde a Segunda Guerra Mundial. Entre 10 e 19 de julho de 1995, as forças bósnio-sérvias, sob a liderança de Mladić, atacaram a região de Srebrenica e promoveram um massacre contra *bosniaks* do sexo masculino acima de 16 anos, que estariam aptos a ser “rastreados” por crimes de guerra (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Por volta de 8 mil homens foram assassinados em massa, por ordens dos líderes Karadžić e Mladić. Assim, ao buscar a eliminação de parte da população bósnia, os bósnios sérvios acabaram por cometer genocídio. O Massacre ainda englobou atos de selvageria, estupro, tortura e outros crimes contra a humanidade.

Por outro lado, em agosto de 1995, a Operação *Storm*, elaborada e executada por governo e forças armadas croatas, viria a significar a derrota efetiva dos bósnios sérvios e croatas sérvios da Krajina, com a conquista de seus territórios pelo exército croata. Depois desses cinco dias seguidos de investidura militar pesada, os bósnios sérvios renderam-se às negociações de paz, em uma base aérea norte-americana, em Dayton, Ohio. Ainda no mês de agosto, 37 civis foram mortos em um ataque em Sarajevo e, em retaliação, a OTAN lançou a Operação *Deliberate Force* (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007), a fim de destruir a capacidade militar do exército sérvio-bósnio.

A partir desses eventos, os esforços da comunidade internacional na busca de uma solução se intensificaram. Nesse contexto, os três lados do conflito se reuniram em Dayton, no Estado de Ohio, EUA, em conjunto com mediadores internacionais. Os bósnios sérvios

foram representados por Milošević (já que Karadžić e Mladić estavam sendo acusados de crimes de guerra), os bósnios croatas por Tuđman, e os *bosniaks* por Izetbegović. Como consequência, o Acordo de Dayton foi assinado em 21 de novembro de 1995.

Por tal instrumento, Milošević não teve alternativa a não ser abrir mão da área sérvia na capital Sarajevo (que constituía a base de apoio de Karadžić), e reconhecer a independência da Bósnia-Herzegovina. As principais disposições do Acordo são as seguintes (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007):

- a) A República da Bósnia-Herzegovina passaria a ser chamar apenas Bósnia-Herzegovina, como Estado independente, sendo formada por duas entidades: a Federação da Bósnia-Herzegovina (com 51% da área, incluindo Sarajevo) e pela República Srpska (com 49%, incluindo Srebrenica e Zepa).
- b) A capital Sarajevo ficaria sob a autoridade do governo central, ainda que dividida em dez distritos semiautônomos.
- c) Dentro dos 51% de dimensão territorial da Federação da Bósnia-Herzegovina, 27% seriam de domínio *bosniak* e 24% de domínio bósnio croata.
- d) No nível estatal, o governo central da BiH seria formado por uma presidência coletiva de três membros⁹⁰ (um *bosniak*, um bósnio sérvio e um bósnio croata), um parlamento, uma corte constitucional e um banco central.
- e) A presidência coletiva seria rotativa, com a rotação iniciando por representantes da Federação da BiH.
- f) O futuro da região de Brčko seria decidido por arbitragem internacional.
- g) A *Implementation Force for Bosnia* (I-FOR), também chamada de Operação *Joint Endeavour*, seria promovida sob o comando da OTAN, como uma missão de paz em substituição à UNPROFOR, para garantir a execução de Dayton.

Outras determinações incluíam o encorajamento ao retorno dos refugiados; o banimento da vida política e militar de acusados por crimes de guerra; e a cooperação total com o ICTY por parte de BiH, Croácia e FRY.

Estabeleceu-se, ainda, a base legal para uma administração internacional temporária, na modalidade de protetorado e sob a liderança do Alto Representante da ONU para a BiH (*High Representative – HR*), com vistas à reorganização do novo Estado, até as primeiras eleições livres, a serem realizadas em setembro de 1996. Sendo a administração do país

⁹⁰ Em princípio, as decisões da Presidência coletiva deveriam ser tomadas por unanimidade; no entanto, a prática política tem mostrado que elas podem ser decididas com o apoio de dois membros da Presidência (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007).

organizada sob a forma de protetorado, o Alto Representante passou a ter poder executivo e legislativo, como o responsável de fato pela condução da reconstrução da Bósnia.

O poder do Alto Representante é tão forte que mesmo os governos da Federação da BiH e da República Srpska podem ser ultrapassados por ele. Em 1997, o Conselho de Implementação da Paz, integrado por representantes de todos os países envolvidos no Acordo de Dayton, determinou a concessão de maiores poderes substanciais ao Alto Representante, para que a implementação do Acordo não fosse obstruída por políticos nacionalistas locais (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Entre suas atribuições, estava a possibilidade adotar decisões vinculantes quando não houvesse consenso entre os partidos e exonerar funcionários públicos que obstruem o processo (DOBBINS ET. AL., 2008).

Desde a instituição do cargo de Alto Representante, o posto foi ocupado por:

Nome	Período	Nacionalidade
Carl Bildt	14.12.1995 a 17.06.1997	Suécia
Carlos Westendorp	18.06.1997 a 17.08.1999	Espanha
Wolfgang Petritsch	18.08.1999 a 26.05.2002	Áustria
Paddy Ashdown	27.05.2002 a 31.01.2006	Reino Unido
Christian Schwarz-Schilling	01.02.2006 a 30.06.2007	Alemanha
Miroslav Lajčák	01.07.2007 a 28.02.2009	Eslováquia
Valentin Inzko	01.03.2009 (atual HR)	Áustria

Tabela 2.10. Alto Representante da ONU para a Bósnia-Herzegovina. Fonte: CIA, 2014.

Apesar de existirem governos central, entitário e local, a administração internacional continua no comando do poder político da BiH até hoje. Em 1996, o governo recém-eleito tinha pouca legitimidade e estrutura como autoridade, e era de sua responsabilidade a reconstrução estatal. Atualmente, ainda se prega a necessidade de supervisão do Acordo de Dayton⁹¹. Pelo que se percebe, a BiH está incorporada em uma espécie de supremacia internacional da qual somente irá se ver livre quando o país estiver consolidado – mas, então, provavelmente será incorporado à uma supremacia semelhante, isto é, à UE.

O Acordo de Dayton, em realidade, nada mais fez do que estabelecer uma soberania formal para a Bósnia-Herzegovina, sem a correspondência da realidade. O território bósnio continuou ocupado pelas forças da OTAN e sob a administração das principais potências da comunidade internacional, não se transformando em um Estado soberano de fato. Assim,

⁹¹ Sobre esse tópico, a supervisão do processo de *state-building* ficou a cargo do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento.

embora sob a carapuça de democracia liberal, com presidência coletiva e parlamento eleito por votação popular, a Bósnia continua, até hoje, à mercê das potências estrangeiras.

Nesse sentido, diversas missões internacionais se estabeleceram na BiH com o objetivo de administrar questões práticas. A missão de imposição da paz *Stabilization Force* (S-FOR) da OTAN substituiu, em 1996, a I-FOR, e durou até o ano de 2004, tendo sido substituída pela EUFOR *Althea*, uma missão da UE que ainda está em curso para controlar a implementação do Acordo de Dayton. Além disso, a UE executou, entre 2003 e 2012, a *EU Police Mission* (EUPM), como uma experiência de gestão civil de crises com vistas ao estabelecimento de capacidades policiais. Por fim, a ONU esteve presente na BiH através da *UN Mission in Bosnia and Herzegovina* (UNMIBH), de 1995 a 2002, para além da figura do Alto Representante. A UNMIBH teve por foco o monitoramento do respeito aos direitos humanos e de ações de desativação de minas.

Sobre o envolvimento dos atores externos na Guerra da Bósnia, Holbrooke (1998) elenca cinco principais fatores que contribuíram para transformar o conflito no maior fracasso em termos de segurança coletiva do Ocidente desde as Guerras Mundiais. O primeiro deles seria uma interpretação equivocada da história balcânica pela comunidade internacional e a crença errônea de que se tratava de um conflito étnico que não poderia ser evitado por *outsiders*. A perda de importância estratégica da Iugoslávia com o fim da Guerra Fria e o triunfo do nacionalismo sobre a democracia como ideologia dominante do pós-comunismo figuram como segundo e terceiro fatores. Em quarto lugar, o autor cita a inicial relutância dos EUA em tomar a frente no conflito iugoslavo e, por fim, a decisão norte-americana de deixar nas mãos da Europa a responsabilidade por ele. Ainda, outros fatores podem ser elencados, como o fato de que um Estado muçulmano no coração dos Bálcãs não seria a opção preferida dos líderes políticos europeus, já que isso poderia se tornar uma porta de entrada para o extremismo na Europa.

Em outra perspectiva, Bose (2002) defende a estrutura do Acordo de Dayton, mas critica as práticas das instituições internacionais envolvidas na questão. Conforme este autor, os representantes da comunidade internacional supõem que as elites nacionalistas corruptas e autoritárias da Bósnia são o principal obstáculo para o progresso que se deseja impor de modo *top-down*; porém, eles ignoram o fato de que os partidos nacionalistas têm apoio massivo na sociedade bósnia (BOSE, 2002).

Então, o estrato social também configuraria um obstáculo a esse processo de estabilização e europeização. Para Bideleux e Jeffries (2007), contudo, a democratização e o desenvolvimento econômico da BiH batem de frente não com a sociedade bósnia, mas com

elites de interesses escusos e profundamente arraigados, que resistiram a reformas absolutamente necessárias para a recuperação do país.

A partir de Dayton, também, surgiu no sistema internacional uma nova forma de estruturação estatal: a utilização do princípio da divisão étnica como princípio de *state-building*. O Estado da BiH passou a ter a configuração governativa atual, dividida em níveis de atuação⁹² e em representações étnicas proporcionais. O primeiro nível é o estatal, ou governo central, representado pela Presidência da BiH, formada por três representantes eleitos como um coletivo de chefes de Estado, sendo que um deles figura como Presidente da Presidência (*Chairman of the Presidency*); e por uma dupla de Primeiro Ministros como chefe de governo, sob o título de Presidentes do Conselho de Ministros da BiH.

O segundo nível é o entitário, do qual fazem parte as entidades da Federação da Bósnia-Herzegovina e da República Srpska, cada uma possuindo um Presidente e um Primeiro Ministro. O terceiro nível envolve os dez cantões em que se divide a Federação da BiH, cada um governado por um Primeiro Ministro e com uma assembleia própria. Um quarto nível pode ser associado aos municípios (governados por um Prefeito Municipal mais o Conselho Municipal), cidades (governadas por um Prefeito mais o Conselho da Cidade) e administrações locais, mais o Distrito de Brčko (governado por um Prefeito). E há, por fim, a dimensão externa a todos esses níveis que, ao mesmo tempo, os engloba: a administração internacional, a cargo do Alto Representante da ONU.

Localizado em uma área de 210 km² na região norte da BiH, o Distrito de Brčko é uma unidade de autogoverno local, com instituições e leis próprias, e com *status* definido pelo Tribunal Arbitral para a Disputa sobre a Fronteira Inter-Entitária na Área de Brčko. O Distrito é, na prática, uma terceira entidade na organização administrativa da Bósnia embora, formalmente, seja parte de ambas as entidades, a Federação da BiH e a República Srpska. A multiétnica região de Brčko possui um governo próprio, mas também está sob a supervisão da administração internacional, através do Diretor Adjunto do Alto Representante da ONU.

Após o estabelecimento do Acordo de Dayton, ficou determinado que os principais postos políticos fossem ocupados por determinadas pessoas até a realização de eleições em 1996. Izetbegović e Silajdžić, do SDA, permaneceram como Presidente e Primeiro Ministro da Bósnia-Herzegovina, respectivamente. Porém, em 30 de janeiro de 1996, Silajdžić⁹³

⁹² A melhor representação esquemática sobre os níveis de governança na BiH pode ser encontrada em Directorate for European Integration – Division for Harmonisation of the Legal System of Bosnia and Herzegovina with the Acquis (2012).

⁹³ Após a renúncia, Silajdžić fundou o Partido para a Bósnia-Herzegovina (SBiH), juntamente com uma divisão do SDA.

renunciou ao cargo de Primeiro Ministro do governo central, e foi substituído por Hasan Muratović, apartidário; este permaneceu no posto até 03 de janeiro de 1997, quando houve a oficialização do Conselho de Ministros da BiH, de presidência dupla. A Federação, por seu turno, ficou a cargo de Zubak, como Presidente, e de Izudin Kapetanović, do SDA, como Primeiro Ministro. Já a República Srpska foi governada transitoriamente por Karadžić, do SDS, como Presidente, e Kasagić, de tendência moderada, mas também do SDS, como Primeiro Ministro.

Com um novo momento político depois de 1996, a partir de então, os principais partidos políticos da Bósnia-Herzegovina são os seguintes:

Partido	Sigla	Orientação Política
Partido Democrático Social da Bósnia-Herzegovina (<i>Social Democratic Party of Bosnia and Herzegovina</i>)	SDP BiH	Centro-esquerda, multiétnico
Aliança dos Democratas Sociais Independentes (<i>Alliance of Independent Social Democrats</i>)	SNSD	Esquerda, separatista, nacionalismo sérvio
Partido da Ação Democrática (<i>Party of Democratic Action</i>)	SDA	Centro-direita, <i>bosniak</i>
Renovação Nacional Sérvia (<i>Serbian National Renewal</i>)	SPO	Centro-direita, nacionalismo sérvio
Partido Democrático Sérvio (<i>Serbian Democratic Party</i>)	SDS	Direita, nacionalismo sérvio
União para um Futuro Melhor da Bósnia-Herzegovina (<i>Union for a Better Future of BiH</i>)	SBB BiH	Centro-direita, multiétnico (maioria <i>bosniak</i>)
União Democrática Croata da Bósnia-Herzegovina (<i>Croatian Democratic Union of Bosnia and Herzegovina</i>)	HDZ BiH	Centro-direita, nacionalismo croata
Partido Croata dos Direitos da Bósnia-Herzegovina (<i>Croatian Party of Rights of Bosnia and Herzegovina</i>)	HSP BiH	Direita, nacionalismo croata
Partido Radical Sérvio da República Srpska (<i>Serbian Radical Party of Republika Srpska</i>)	SRS RS	Direita, nacionalismo sérvio, radical
Partido para a Bósnia-Herzegovina (<i>Party for BiH</i>)	SBiH	Centro, <i>bosniak</i>
Aliança Popular Sérvia (<i>Serbian People's Alliance</i>)	SNS	Direita, nacionalismo sérvio
Partido do Progresso Democrático (<i>Party of Democratic Progress</i>)	PDP	Direita, nacionalismo sérvio
União Popular Democrática (<i>Democratic People's Union</i>)	DNZ	Centro-direita, <i>bosniak</i>
União Democrática Croata 1990 (<i>Croatian Democratic Union 1990</i>)	HDZ 1990	Centro-direita, nacionalismo croata

Tabela 2.11. Principais partidos políticos da Bósnia-Herzegovina. Fonte: CIA, 2014.

O Poder Legislativo da Bósnia-Herzegovina compreende, atualmente, duas câmaras no nível do governo central: a Câmara dos Deputados, com representantes eleitos por voto direto, e a Câmara Popular, com membros eleitos por voto indireto. Além disso, cada entidade mais o Distrito de Brčko possui uma assembleia própria; a Federação possui um parlamento bicameral, à semelhança do nível central, enquanto o parlamento da República é unicameral. Ainda, existem conselhos locais com poderes legislativos em cada nível de representação.

As primeiras eleições após a Guerra foram realizadas no segundo semestre de 1996, em meio a um abuso generalizado de regras, intimidação partidária e pedidos de adiamento. Enquanto isso, os governos de todos os níveis buscavam cumprir as orientações da comunidade internacional propostas no Acordo de Dayton e nas diversas conferências e encontros realizados para discutir a reconstrução da Bósnia-Herzegovina. Há que se ressaltar, aqui, o papel do Conselho de Implementação da Paz, liderado pelos EUA, como o principal fomentador dessas discussões, enfatizando sempre o cumprimento do acordado em Dayton para a concessão de assistência internacional.

O resultado do pleito, que contou com pouca supervisão da OSCE, consagrou como vencedor o voto de acordo com a divisão étnica: para a Presidência trilateral, foram eleitos Izetbegović pelos *bosniaks*, Momčilo Krajišnik (SDP BiH) pelos bósnios sérvios e Zubak pelos bósnios croatas. Na Presidência do novo Conselho de Ministros, os primeiros Presidentes (o que equivale ao cargo de Primeiro Ministro da BiH) foram Silajdžić, do SBiH, (pela Federação) e Boro Bosić, do SDS (pela República). Esse resultado também sedimentou a supremacia dos três principais partidos nacionalistas bósnios, o SDA, o SDS e o HDZ BiH.

Ao final desse ano, Izetbegović, Presidente da Presidência tripartite, encontrou-se com Milošević (em substituição ao Presidente Zoran Lilić), a fim de promover o restabelecimento das relações diplomáticas e comerciais com a FRY, enquanto a OTAN estabelecia milhares de tropas da S-FOR no território bósnio.

Dois anos após o encontro de Dayton, o Acordo ainda não havia sido implementado na maioria de suas disposições. Com isso, os atores internacionais intervieram através do aumento das prerrogativas do Alto Representante na condução política e legislativa da BiH, e a Conferência para a Implementação da Paz estabeleceu prazos para o cumprimento de algumas decisões. Além disso, uma conferência em Sarajevo foi realizada com o escopo de entender as falhas do governo bósnio de diversos níveis em facilitar o retorno de refugiados e promover a reconstrução de uma sociedade multiétnica.

Entre setembro e novembro de 1998, o Parlamento e a Presidência bósnias tiveram novos representantes escolhidos em eleições muito criticadas pela falta de organização. Apesar da reeleição de Izetbegović, Ante Jelavić (HDZ BiH) foi eleito pelos bósnios croatas e o moderado Živko Radišić, representando a coalizão SLOGA (liderada por Plavšić), pelos bósnios sérvios. Quanto ao Conselho de Ministros, Silajdžić continuou no mandato, pela Federação, ao lado de Svetozar Mihajlović (SLOGA), pela República.

No nível do governo central, durante o mandato de 1998-2002, a composição da Presidência tripartite sofreu algumas alterações. Izetbegović cedeu o posto para Halid Genjac (SDA) como representante *bosniak*. Mais tarde, em março de 2001, Genjac foi substituído por Beriz Belkić (SBiH). Em relação aos bósnios croatas, nesse mesmo mês, Jelavić foi removido do cargo e substituído por Jozo Križanović (SDP BiH). Apenas Radišić, dos bósnios sérvios, permaneceu inalterado. Ainda, no mesmo período, a Presidência do Conselho de Ministros passou a ser unilateral. Então, revezaram-se no cargo de Primeiro Ministro: Spasoje Tuševljak, Martin Raguz, Božidar Matić, Zlatko Lagumdžija e Dragan Mikerević.

Ainda em 2001, o ataque aos EUA em 11 de setembro teve repercussões na Bósnia, visto que o Presidente norte-americano demandou a diminuição dos esforços na região, para que a OTAN pudesse se concentrar na nova “guerra ao terrorismo” que os EUA estavam empreendendo. Efetivamente, as forças das missões de paz foram diminuindo gradativamente, o que levaria a UE a substituir a OTAN e assumir o controle do trabalho de reconstrução bósnio, através da EUFOR *Althea*. Não obstante, o aumento do combate ao crime organizado ligado ao terrorismo fez a tensão aumentar na BiH.

Em outubro de 2002, as primeiras eleições do governo central para um mandato de quatro anos trariam para a Presidência a seguinte composição: Sulejman Tihić (SDA) pelos *bosniaks*, Dragan Čović (HDZ BiH) pelos croatas e Sarović (ex-Presidente da República Srpska) pelos sérvios, todos de tendência nacionalista. A partir de janeiro de 2003, e durante todo o mandato, a função de Primeiro Ministro foi ocupada por Adnan Terzić, do SDA; contudo, Sarović foi substituído por Borislav Paravac, do mesmo partido, em 2003, enquanto Čović foi demitido pelo Alto Representante e substituído por Ivo Miro Jović, também do HDZ BiH.

Ressalte-se que as eleições de 2002 tiveram um dos menores índices de participação eleitoral, talvez porque os eleitores percebessem que delas decorria pouco ou nenhum impacto nos resultados políticos. Não obstante, o ano de 2003 fez surgir uma inesperada cooperação no governo central entre SDA, SDS e HDZ BiH, com vistas às reformas da economia e do Estado de Direito que se mostravam urgentes. Assim, o período de 2003 a 2005 englobou

pequenas mas significativas mudanças em termos econômicos e securitários, bem como esforços de harmonizar as relações externas da Bósnia-Herzegovina com os vizinhos balcânicos, além da continuidade das operações militares de manutenção da paz (com a transição da S-FOR para a EUFOR *Althea*).

Nesse viés de qualificar as relações externas da Bósnia, o governo apresentou um pedido de adesão à UE e, em novembro de 2005, as discussões para a assinatura de um Acordo de Estabilização e Associação, o SAA, iniciaram. O Processo de Estabilização e Associação, de fato, já havia começado em 1999, através do Pacto de Estabilidade e da participação no CARDS, o programa de reconstrução dos Estados balcânicos financiado pela UE. Após dois anos e meio de negociações, o SAA foi assinado em junho de 2008. Porém, desde lá, a BiH não conseguiu cumprir as reformas e os requisitos necessários para sua aceitação como Estado Candidato, sendo apenas um Candidato Potencial à adesão.

Nas eleições de 2006, a participação popular ainda foi pequena, mas um pouco maior do que em 2002. Para a Presidência trilateral, Silajdžić foi escolhido pelos *bosniaks*; Nebojša Radmanović (SNSD) pelos bósnios sérvios; e Željko Komšić (SDP BiH) pelos bósnios croatas. Durante esse período, a função de Primeiro Ministro ficou para o bósnio sérvio Nikola Špirić (SNSD).

No pleito eleitoral seguinte, em 2010, Bakir Izetbegović (SDA), filho de Alija Izetbegović, foi eleito pelos *bosniaks*; enquanto foram reeleitos Radmanović (pelos bósnios sérvios) e Komšić (pelos bósnios croatas). No primeiro ano do mandato, Špirić continuou como Primeiro Ministro, porém, foi substituído por Vjekoslav Bevanda, do HDZ BiH, que preside o Conselho de Ministros desde então.

As eleições para o governo central de 2014 consagraram a reeleição de Izetbegović filho pelos *bosniaks*; mais a escolha de Ivanić, pelos bósnios sérvios, e de Čović, novamente, pelo HDZ BiH. Bevanda continuou sendo o Primeiro Ministro até o início de 2015, quando foi substituído por Denis Zvizdić, do SDA. A situação da política central, atualmente, é parecida com a da Federação: muita instabilidade devido à dificuldade de conciliar os interesses de cada partido político, agravada pela fraca atuação econômica do país nos últimos anos e a tendência nacionalista e étnica que permanece forte no ambiente sociopolítico.

A economia da Bósnia ainda é afetada pelos resultados dos conflitos iugoslavos de dissolução. Os custos econômicos da Guerra da Bósnia foram enormes e a destruição massiva de diversas áreas gerou a necessidade de uma cara reconstrução. Além disso, com a morte de boa parte da população ativa do mercado de trabalho (homens acima de 21 anos), o país demorou a recuperar o ritmo da produção, que já era lento e pouco positivo. Logo, a falta de

investimentos e a destruição de estruturas também acarretou um nível de desemprego que, até este momento, é chocante.

Em 1995, o Banco Mundial estimou os custos de reconstrução em 4.9 bilhões de dólares, excluindo o valor de renegociação da dívida externa do país. Agências financeiras da UE, da ONU e outras organizações internacionais propuseram em conjunto com o banco Mundial um programa de reconstrução financiado por doações internacionais. Porém, privatizações e projetos de reconstrução têm sido alvos de fraudes e desvios de verbas. Não obstante, e desde então, a reestruturação da Bósnia é feita, a passos lentos, com recursos externos. Cite-se, ainda, que a UE suspendeu alguns programas de assistência financeira em 2013, por causa da inabilidade das entidades em trabalhar em conjunto para receber tal assistência.

Quanto à política, como pode ser visto, a situação não é diferente. O sistema partidário permanece dividido por perspectivas étnicas e nacionalistas, e todos os partidos continuam presos às suas próprias visões de futuro para o país; a possibilidade de diálogo ou consenso entre eles é fraca ou inexistente. Assim, as instituições bósnias são ineficientes em praticamente todos os níveis e a governabilidade, em geral, não existe. Some-se a isso a corrupção e a influência do crime organizado na esfera política, e o que se tem é o sistema corrente, alvo de protestos populares domésticos e de críticas por parte da comunidade internacional.

Ademais, embora eleições ocorressem frequentemente, de forma livre e razoavelmente organizada, segundo Chandler (2000), elas não significavam, de fato, a existência de um regime democrático. Os escolhidos para Presidente e Primeiro Ministro da Federação e da República raramente possuíam (ou possuem) poder de influenciar o *policy-making*, visto que eram/são pressionados pelo Alto Representante e pela Presidência coletiva.

A última instância de decisão política na BiH, então, desde Dayton até os dias de hoje, continua sendo internacional. Afinal, as grandes potências podem influir no processo de *policy-making* através do Alto Representante e de organizações internacionais, de encontros e conferências tidos como diplomáticos, ou por meio de ameaças de não assistência e não financiamento a projetos. Nesse sentido, somente é possível compreender a Bósnia atual como um simulacro de democracia (CHANDLER, 2000).

2.2.1.1 República Srpska

Durante o ano de 1996, vale comentar a questão de Karadžić nos meses de maio a setembro. De acordo com Bideleux e Jeffries (2007), Karadžić anunciou a dispensa de Kasagić da função de Primeiro Ministro em 15 de maio de 1996, em razão de sua flexibilidade em cooperar com os demais grupos étnicos bósnios, e foi substituído pelo nacionalista extremista Gojko Kličković (SDS). Nesse período, os atores internacionais já sinalizavam a necessidade urgente de Karadžić se retirar da vida política bósnia. Assim, ele passou a sua candidatura do pleito eleitoral para a Vice-Presidente Biljana Plavšić⁹⁴, conhecida como Dama de Ferro, por defender uma perspectiva radical do nacionalismo sérvio. Por seu turno, Karadžić atuaria na reconstrução da economia e na ajuda a refugiados e soldados desmobilizados (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007).

Em 9 de julho, Karadžić assumiu a presidência do novo senado, enquanto dois dias depois, o ICTY lançou mandados internacionais de prisão contra ele e Mladić, por acusações de genocídio e outros crimes de guerra, conforme Bideleux e Jeffries (2007). Ao mesmo tempo, Milošević, então Presidente da República da Sérvia, uma das duas integrantes remanescentes da FRY, foi impelido a cooperar na remoção dos dois acusados da vida pública, e também aumentou a pressão da comunidade internacional nesse sentido. Com isso, em 19 de julho, Karadžić lançou um comunicado, na presença de Milošević, afirmando que estava se retirando de todas as atividades políticas. No entanto, ele continuou tendo grande poder e influência na política bósnia, por causa de seu “controle de uma grande rede gangster mafiosa envolvida em extorsão, tráfico ilícito e intimidação” (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007: 361)⁹⁵.

⁹⁴ Plavšić viria a fazer uma declaração de secessão da República Srpska e unificação desta com a FRY e 12 de setembro daquele ano; no entanto, foi pressionada pela OSCE a retirar tal declaração e pedir desculpas públicas, por ferir o Acordo de Dayton.

⁹⁵ Em termos de corrupção, vale destacar que “em 1997, Chris Hedges informou que Karadžić presidia um quase monopólio da venda de gasolina, cigarros e outras mercadorias na República Srpska. Karadžić controlou este quase monopólio através de duas empresas que ele administrou em conjunto com Momčilo Krajišnik, o representante sérvio-bósnio na Presidência bósnia de três membros. As duas empresas em questão eram a Centrex, que Karadžić tinha lançado em 1993, com a proteção da polícia e do Partido Democrático Sérvio e que garantiu os direitos exclusivos de importação e venda de uma variedade de bens, e a Selkt-Impex, que ele lançou em 1996, em conjunto com o Ministério do Interior da República Srpska, para lidar com importações e completar os salários pagos à polícia sérvia bósnia pela FRY. Muitos bósnios sérvios eram compreensivelmente temerosos de se opor ou denunciar publicamente Karadžić, não porque eles o reverenciavam, mas porque eles ainda eram controlados e intimidados pelo Estado informal, corrupto, bandido e gangster, dentro do Estado construído por Karadžić e seus comparsas. Isso, ao invés da “solidariedade étnica” bósnio-sérvia, foi o principal obstáculo para a democratização profunda, a reestruturação econômica e a liberalização na República Srpska, em particular, e na Bósnia-Herzegovina, como um todo” (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007: 361).

As primeiras eleições pós-Dayton aconteceram no segundo semestre de 1996. Por elas, Plavšić, sucessora de Karadžić, permaneceu como Presidente, e enquanto Kličković continuou como Primeiro Ministro.

No início de seu governo, Plavšić dispensou Mladić e todos os outros generais bósnios sérvios envolvidos nos conflitos recém terminados. É possível que esse ato tenha sido uma tentativa de Plavšić angariar a simpatia das potências ocidentais a fim de obter um tratamento mais leniente para os crimes contra a humanidade por ela cometidos. Ainda conforme essa estratégia, Plavšić instaurou uma investigação sobre as empresas de importação-exportação controladas por Karadžić e Krajišnik, a Centrex e a Selk-Impex, e demitiu o Ministro do Interior Dragan Kijać, por este ser fiel a Karadžić e não aceitar tomar atitudes contra a corrupção (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007)⁹⁶.

Em 1997, eleições locais e parlamentares aconteceram em um cenário político e eleitoral de corrupção, divisão étnica e pouca transparência, ainda que sob a supervisão da comunidade internacional, mormente os EUA e a OSCE. Não obstante, essa foi a oportunidade para que os poderes ocidentais pudessem incentivar candidatos bósnios sérvios não radicais, de modo que os apoiadores de Krajišnik e Karadžić perdessem proeminência nas casas legislativas.

Efetivamente, os votos foram mais distribuídos entre tendências moderadas e centralistas, o que levou ao posto de Primeiro Ministro da República Srpska o moderado Milorad Dodik, líder do SNSD. Dodik, entretanto, foi bastante criticado pelo SDS devido a sua colaboração com o gabinete do Alto Representante, a S-FOR e os poderes ocidentais e por ter uma boa relação com *bosniaks* e bósnios croatas.

O governo de Dodik seguiu exatamente essa linha de flexibilidade. Seus esforços foram na direção da implementação do Acordo de Dayton, do incentivo à liberdade de imprensa, às privatizações e ao Estado laico, e de ações anticorrupção. Também foi de sua autoria o projeto de transferir a capital da República, de Pale (local de maior apoio à Karadžić) para Banja Luka. E, por fim, Dodik assinou diversos acordos com *bosniaks* e croatas no sentido da execução comum de políticas públicas.

⁹⁶ Ainda segundo Bideleux e Jeffries (2007), a dispensa de Kijać foi rescindida no dia seguinte por Kličković, e Plavšić foi detida pela polícia sérvia. Após isso, ela tentou dissolver a assembleia e convocar novas eleições; porém, a assembleia aprovou maneiras de enfraquecer o poder da Presidente. Plavšić foi expulsa do SDS, e sua tentativa de convocar eleições foi anulada pela corte constitucional da República, sob rumores de intimidação dos juizes. Porém, ela possuía o apoio das forças da S-FOR, que controlaram os embates entre os apoiadores de Karadžić e os pró-Plavšić. Durante esse período, ela organizou um novo partido, a Aliança Popular Sérvia (SNS). O conflito entre apoiadores de Karadžić contra Plavšić perdurou por todo o mandato da Presidente, até 4 de novembro de 1998.

Entre setembro e novembro de 1998, a política de Srpska regrediu com a escolha do ultranacionalista Nikola Poplašen (SRS RS) como Presidente. Poplašen era um político radical que buscava a união da República de Srpska com a Sérvia. Não obstante, Dodik continuou como Primeiro Ministro nesse período, já que a sua base de apoio ainda era grande.

Em função da configuração parlamentar da República Srpska naquele momento, as políticas radicais de Poplašen foram limitadas. Entretanto, suas pretensões radicais e as tentativas de tirar Dodik do cargo fizeram o Alto Representante Carlos Westendorp demiti-lo da função presidencial em março de 1999. A remoção de Poplašen só foi executada em 2 de setembro daquele ano, sendo substituído por Mirko Sarović (SDS), de orientação ocidental. Igualmente, o reconhecimento deste por parte do Alto Representante apenas foi oficializado em 26 de janeiro de 2000.

No nível das entidades, no início de 2000, Sarović, que assumiu como substituto de Poplašen, foi eleito Presidente, enquanto teve como Primeiro Ministro em seu mandato Dodik e Mladen Ivanić, do PDP. Ivanić era considerado moderado, mas possuía uma relação próxima com os líderes de Sérvia, Montenegro e FRY.

Já nas eleições de 2002, Dragan Čavić (SDS) foi eleito como Presidente da República, ao passo que Dragan Mikerević (PDP) tornou-se Primeiro Ministro. Importante ressaltar que, ao longo desse tempo, o Alto Representante da ONU promoveu várias demissões dentro do governo da República Srpska em razão de obstrução ou não cooperação nas ações do ICTY em torno da captura de Karadžić, então um dos maiores acusados em função da Guerra da Bósnia. Devido a esses acontecimentos, Mikerević, um dos políticos mais ativos na responsabilização dos bósnios sérvios pelo Massacre da Srebrenica, pediu demissão do posto de Primeiro Ministro em dezembro de 2004. A seguir, Paravac e Ivanić (que então atuava como Ministro das Relações Exteriores da República) também pediram exoneração. Mikerević foi substituído por Pero Bukeylović, do SDS.

A partir das eleições de 2006, o controle político da República deixou de ser do SDS e passou a ser do SNSD, com a eleição de Milan Jelić para Presidente e a escolha de Dodik para Primeiro Ministro. Jelić, entretanto, não conseguiu terminar seu mandato e foi substituído por Igor Radojičić (entre outubro e dezembro de 2007) e Rajko Kuzmanović (entre janeiro de 2007 e novembro de 2010).

Em novembro de 2010, mais uma vez sob a supremacia do SNSD, Dodik foi eleito Presidente, enquanto Aleksandar Džombić assumiu o lugar de Dodik como Primeiro Ministro. Dodik ainda foi reeleito em 2014 e continua, portanto, no comando da República Srpska.

Porém, Džombić foi dispensado em março de 2013, passando a sua função para Željka Cvijanović, a atual Primeira Ministra da República.

A história política de Srpska, por fim, indica uma competição política mais linear e estável entre os dois principais partidos, o SDS e o SNSD. Contudo, e do mesmo modo que o nível central e da Federação, o cenário político é permeado por corrupção, desempenho econômico insuficiente e repressão às pequenas minorias não bósnio sérvias que habitam o território.

2.2.1.2 Federação da Bósnia-Herzegovina

Em relação à política da Federação, nas primeiras eleições pós-1995, realizadas no segundo semestre de 1996, o vencedor foi Vladimir Šoljić, do HDZ BiH, o qual apenas assumiu a Presidência em 18 de março de 1997. Ao mesmo tempo, Edhem Bičakčić, do SDA, tomou posse como Primeiro Ministro. Šoljić, no entanto, permaneceu no cargo apenas de março a dezembro de 1997, sendo substituído por Ejup Ganić (SDA) até o final de 1998.

Entre setembro e novembro de 1998, novas eleições foram empreendidas. Embora SDA e HDZ BiH tenham perdido uma quantia significativa de votos, foi escolhido Ivo Andrić-Lužanski (HDZ BiH) como Presidente, ao passo que Bičakčić (SDA) continuou como Primeiro Ministro.

O mandato de Andrić-Lužanski durou apenas um ano (01.01.1999 a 01.01.2000), porque Ganić foi escolhido para substituí-lo na Presidência da Federação da BiH pelo Alto Representante Wolfgang Petritsch. A justificativa de Petritsch é de que Andrić-Lužanski não cooperava com a administração internacional. Mais tarde, no segundo semestre de 2000, ocorreram eleições supervisionadas pela OSCE para o governo das entidades. Na Federação, Andrić-Lužanski voltou ao pleito e foi novamente eleito, mas Petritsch lançou uma decisão banindo-o definitivamente de qualquer cargo público, em razão de desrespeito institucional, corrupção e não cooperação. Em seu lugar, assumiu Karlo Filipović, do SDP BiH, enquanto Aliha Behmen, do SDP BiH, tornou-se Primeiro Ministro.

A remoção e o banimento de Andrić-Lužanski estão ligados ao movimento separatista bósnio-croata que irrompeu durante o ano de 2001. Andrić-Lužanski teria aceitado presidir o Conselho Legislativo do autogoverno proclamado autônomo por Jelavić. A principal reclamação dos croatas é de que eles estavam sendo excluídos da cena nacional e local com a implementação do Acordo de Dayton, o que levou Jelavić a proclamar a autonomia de regiões

bósnio-croatas, que deixariam de fazer parte da Federação. O movimento propagava a união dos croatas e a deserção da população bósnia-croata de qualquer relação com a Federação da BiH. Com isso, o Alto Representante Petritsch removeu Jelavić da Presidência tripartite, e forças da S-FOR e da polícia bósnia foram chamadas para sufocar os secessionistas. Por trás do argumento nacionalista, contudo, estava o fato de que o HDZ vinha perdendo o apoio popular dentro da Bósnia e mesmo da Croácia, com a emergência de outros partidos croatas. O boicote ao parlamento da Federação durou dez meses, e terminou devido à apatia do povo bósnio-croata em relação ao movimento.

No início do ano de 2002, Safet Halilović (SBiH) assumiu o cargo de Presidente, em substituição a Filipović, enquanto Behmen permaneceu como Primeiro Ministro. No começo de 2003, contudo, novas eleições fizeram Niko Lozančić (HDZ BiH) alcançar a Presidência e Ahmet Hadžipašić (SDA) foi investido como Primeiro Ministro.

Alterações na configuração do governo apenas ocorreram com as próximas eleições, ao final de 2006, pelas quais foi escolhida Borjana Krišto (HDZ BiH) como Presidente, enquanto o cargo de Primeiro Ministro foi disputado entre fevereiro e março de 2007 por Hadžipašić e Nedžad Branković, também do HDZ BiH. Por fim, ainda que sofrendo diversas acusações de corrupção contra si, Branković atuou como Primeiro Ministro de 30 de março de 2007 a 25 de junho de 2009, quando pediu demissão e foi sucedido por Mustafa Mujezinović até 17 de março de 2011.

Ao final de 2010, eleições na Federação da BiH transformaram em Presidente o político Živko Budimir, ex-membro do Partido Comunista e atualmente filiado a um partido pouco expressivo. Embora tenha sido preso por corrupção em 2013, Budimir continua à frente da Federação. Ao mesmo tempo, Nermin Nikšić, do SDP BiH, tornou-se Primeiro Ministro, permanecendo no posto até dezembro de 2014, quando foi substituído por Edin Musić, do SDA.

Pelo que se pode perceber, a história política da Federação tem sido confusa e agitada desde a sua constituição como entidade. A instabilidade política, seja por causa dos diversos pleitos eleitorais realizados, seja em razão das demissões realizadas pelo Alto Representante, faz com que a Federação tenha dificuldades em consolidar instituições e adotar políticas públicas efetivas. Além disso, tal entidade reúne grupos *bosniaks* e croatas que ainda ressentem a Guerra e estão em constante oposição de ideias entre si, e com os bósnios sérvios, no nível do governo central.

Destaque-se que, ainda, a crise da Federação tem se intensificado a partir de 2010, provocada por embates entre os partidos de situação (SDP BiH) e oposição (HDZ BiH). Além

do permanente choque de ideias entre *bosniaks* e bósnios croatas e do reavivamento de tendências nacionalistas por ambos os grupos, as principais questões que têm gerado controvérsias políticas envolvem a corrupção gritante nos dois lados do governo, assuntos militares e econômicos. Não obstante, um acordo firmado em novembro de 2014 entre SDA, HDZ BiH e a nova Frente Democrática para estabelecer uma coalizão parece indicar uma tentativa de deixar de lado as diferenças em nome da estabilidade política da Federação (BALKANS INSIGHT, 2014).

2.2.2 Croácia

Área	56,594 km ²
Grupos Étnicos	Croatas (90.4%), Sérvios (4.4%), outros (4.4%, incluindo <i>Bosniaks</i> , Húngaros, Eslovenos, Tchechos e Roma), não especificado (0.8%) (2011 est.)
Religiões	Católica Romana (86.3%), Ortodoxa (4.4%), Muçulmana (1.5%), outras religiões (1.5%), não especificado (2.5%), nenhuma (3.8%) (2011 est.)
População	4,470,534 (Julho de 2014 est.)
PIB (paridade de poder aquisitivo)	\$78.9 bilhões (2013 est.)
PIB - per capita (PPP)	\$17,800 (2013 est.)

Tabela 2.12. Dados socioeconômicos sobre a Croácia. Fonte: CIA, 2014.

O colapso do socialismo e da própria Iugoslávia abriu caminho para a independência croata. As primeiras eleições livres foram realizadas em 1990, incentivadas pelos Estados Unidos como condição para a manutenção dos empréstimos financeiros ao país, e resultando na eleição do independentista Franjo Tuđman, general do movimento antifascista durante a Segunda Guerra, para Presidente da República croata. O partido fundado por ele, a União Democrática Croata (*Croatian Democratic Union - HDZ*), de caráter nacionalista, conservador e cristão, dominou a cena política da época e tem boa parcela de responsabilidade no fomento e no comando das hostilidades que se seguiram nos anos 1990.

Ainda nesse ano, como as repúblicas integrantes da Iugoslávia não conseguiram se entender no que se refere à formatação do Estado, eslovenos e croatas romperam com o Congresso federal. Ambos exigiam que a federação fosse descentralizada e mais flexível, permitindo maior autonomia aos governos das Repúblicas; no entanto, foram obstados pelos sérvios, que demandavam a centralização política e administrativa da SFRY e possuíam o maior número de votos nas cadeiras do Congresso (visto que tinham o controle político de

Kosovo, Vojvodina e Montenegro, conseguido por meio da Revolução Antiburocrática).

O ano de 1990 também foi o ano de importantes mudanças na estrutura executiva da Croácia: uma nova Constituição garantiu a retirada do termo “socialista” do nome oficial da República; o cargo de Presidente da Presidência (relacionado ao quadro federal) foi substituído pelo de Presidente da Croácia; um novo Parlamento (em croata, *Sabor*) foi desenhado como órgão representativo unicameral; e a adoção da democracia liberal (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Em protesto a tais mudanças, os grupos sérvios que habitava a Croácia (também chamados de “sérvio-croatas” ou “sérvios étnicos”, por terem ascendência sérvia) passaram a organizar um movimento em prol de sua autonomia. Com isso, os sérvios foram sendo paulatinamente removidos de cargos públicos e hostilizados ou negligenciados pelo governo croata.

A discórdia entre croatas e o governo central iugoslavo, formado por sérvios, foi crescendo à medida que a polarização política vinha sendo fomentada por anseios nacionalistas e de controle de territórios por ambas as partes. Enquanto Tuđman promovia o nacionalismo croata e negligenciava as minorias étnicas⁹⁷, Milošević, então Presidente da República da Sérvia, estimulava a revolta entre habitantes da Croácia e de demais áreas externas à República que possuíam origem sérvia. Nesse viés, para Razsa e Lindstrom (2004), o discurso de Tuđman explorava a estratégia de "balcanismo"⁹⁸ e os estereótipos balcânicos para diferenciar os croatas de seus vizinhos. Não obstante, Caspersen (2010) argumenta que a maioria dos líderes de origem sérvia na Bósnia e na Croácia procurava se distanciar de Milošević, em função da competição pela liderança.

De qualquer modo, a estratégia que perdurou durante toda a guerra de dissolução da Iugoslávia (incluindo os conflitos na Bósnia, na Macedônia e em Kosovo) foi a manipulação da população por meio da exaltação de sentimentos ultranacionalistas e da difamação da outra parte do conflito (GRANDITS E LEUTLOFF, 2003). Sérvios e croatas, então, mataram uns aos outros durante toda a guerra de independência da Croácia. Não houve culpados ou vítimas, vilões ou mocinhos – todos praticaram e sofreram o mesmo tipo de violência.

A principal tensão do momento, nesse sentido, era a situação dos sérvios étnicos. A primeira entidade sérvia a ser criada na Croácia foi a Associação dos Municípios da Dalmácia

⁹⁷ Tuđman era considerado antissemita e anti-sérvio, tendo realizado diversas mudanças em relação à supressão de direitos de minorias assim que chegou ao poder (HUDSON, 2003). Os 600.000 sérvios que habitavam território croata perderam seu status de nação constituinte da república croata, bem como seu direito a cargos nas forças policiais e na administração pública – lembre-se que o slogan de Tuđman era “Croácia para os croatas”, e essas medidas estão explicadas.

⁹⁸ O balcanismo (*Balkanism*) é um termo proposto pela historiadora búlgara Maria Todorova para designar a implantação de estereótipos dos Bálcãs por líderes e jornalistas ocidentais. Para uma análise da identidade nacional croata, ver Razsa e Lindstrom (2004) e Ceh e Harder (2005).

do Norte e Lika, em junho de 1990, em um movimento de resistência contra o processo de croatização que estava sendo promovido por Tuđman. Sua criação foi formalizada na cidade de Knin, a qual viria a ser, mais tarde, o principal reduto e a capital dos sérvios. No mesmo ano, foi proclamada a autonomia das áreas montanhosas de Krajina, constituindo a Região Autônoma da Krajina Sérvia.

A ideia era de que, se Croácia deixasse a Iugoslávia, Krajina deixaria a Croácia. Nesse intento, ela era apoiada pelo exército iugoslavo (JNA) e pelo governo central de Belgrado, os quais impediam a entrada do exército croata (então constituído por unidades paramilitares fora do JNA) no local e colaboraram com os atos de violência perpetrados contra a população não-sérvia. Além disso, conforme Hodge (2005) e investigações que embasaram o julgamento de Milošević pelo ICTY, Krajina contou com o apoio financeiro de Momčilo Đujić, líder *chetnik*⁹⁹ durante a Segunda Guerra Mundial.

O conflito perdurou pelos anos de 1990 e 1991, com o deslocamento das tropas iugoslavas para garantir o domínio sérvio na região¹⁰⁰. Sem embargo, uma importante aliança foi estabelecida em 19 de dezembro de 1991: a Região Autônoma da Krajina Sérvia (governada por Milan Babić) fundiu-se com a Região Autônoma Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmia Ocidental (também de origem sérvia e administrada por Goran Hadžić). Dessa fusão resultou a República da Krajina Sérvia (*Republic of Serbian Krajina – RSK*), proclamada independente em fevereiro de 1992.

Durante o período 1991-1995, Krajina foi governada por Babić, Hadžić e Milan Martić, membros do Partido Democrático Sérvio (*Serb Democratic Party - SDS*). O radical Babić também atuou como Primeiro Ministro e teve um papel central no governo de Krajina e

⁹⁹ O Movimento *Chetnik* tratava-se de uma organização paramilitar sérvia de orientação nacionalista e monarquista que atuou no período das Guerras Mundiais. Opunham-se ao Império Otomano durante a Primeira Guerra e contra as forças do Eixo na Segunda, sendo leais à monarquia iugoslava que se encontrava em exílio. Após a liberação do território iugoslavo do controle do Eixo, o Movimento sofreu uma divisão: enquanto alguns chetniks continuaram a combater os alemães e a defender a Iugoslávia dos *ustashas* (organização croata de extrema direita que governou a Croácia com o apoio das potências do Eixo entre 1941-1945), outros se uniram a fascistas e nazistas italianos e alemães para enfrentar os *partisans* (movimento comunista de resistência antinazista). Muitas vezes, os *chetniks* dessa segunda facção trabalharam junto com os *ustashas* fascistas e terroristas na limpeza étnica contra bósnios muçulmanos. Com os *partisans* conquistando o apoio das potências dos Aliados em 1943 e se tornando as forças armadas legítimas da Iugoslávia, os *chetniks* perderam espaço. Aqueles que não aderiram ao novo exército fugiram do país ou foram capturados, julgados e expulsos da Iugoslávia. Momčilo Đujić, de família sérvia, mas nascido na Dalmácia, foi um deles; lutou contra os *ustashas*, em um primeiro momento, e depois se uniu a estes e ao Eixo contra os *partisans*. Fugiu do país após o fim da Segunda Guerra, e só voltou a ter proeminência no final dos anos 1980, ao patrocinar a causa sérvia na Croácia.

¹⁰⁰ Por um lado, o JNA era o responsável constitucional por manter a ordem pública e defender a integridade iugoslava, e com isso tendia à defesa dos sérvio-croatas, até pela orientação majoritariamente sérvia de sua composição. Por outro lado, os croatas já não viam mais o JNA como um exército nacional legítimo, pois já se consideravam um Estado independente, e assim consideravam a intervenção do JNA como uma violação de sua soberania e a resistência sérvia como um movimento rebelde.

nos massacres que ocorreram nesse local (GRANDITS E LEUTLOFF, 2003). Martić, por seu turno, era o chefe da polícia de Knin e responsável por organizar as milícias de proteção da RSK. Além de estruturas policiais paramilitares, as regiões de maioria étnica sérvia também implementaram sistemas próprios de moeda, tributação e serviço postal, entre outros¹⁰¹.

O discurso político do SDS e seus líderes era encorajar a redefinição de linhas divisórias na Croácia, de modo a refletir a composição étnica de cada área, e conferir autonomia ao grupo de origem sérvia. Tal discurso se coadunava com o que se propagava como a proposta de “Grande Sérvia” de Milošević, que consistia na união de todos os sérvios em um só Estado, estratégia até hoje não comprovada oficialmente. Não por acaso, a população local era facilmente manipulada em torno da retórica nacionalista, o que é evidenciado pelos diversos referendos promovidos na RSK a favor da adesão de Krajina à República da Sérvia e à continuidade na SFRY (GRANDITS E LEUTLOFF, 2003).

Os acontecimentos em Krajina, naquele momento estendida por um terço da superfície croata, incluíram o bombardeio de algumas cidades, a destruição de infraestruturas, o assassinato de opositores ao regime, a migração forçada de populações não-sérvias e demais tipos de limpeza étnica. Não há prova exata de quantos croatas e outros não sérvios foram mortos nem consenso sobre o número de exilados, mas as estimativas variam de 170 a 300 mil pessoas.

Na esteira das tensões entre sérvios e croatas, o croata Stjepan Mesić, então Presidente da Presidência da SFRY, foi impedido de assumir o cargo por quatro dos oito membros da Presidência. Mesić havia sido eleito nas primeiras eleições multipartidárias pelo HDZ e se tornado Primeiro Ministro da República da Croácia em 30 de maio de 1990, mas se exonerou em 24 de agosto daquele ano para assumir o posto de Vice-Presidente na Presidência da SFRY. Como a rotatividade anual era automática, em maio de 1991 seria a vez de Mesić tomar o cargo de Presidente. Porém, o sérvio Borisav Jović, seu antecessor e amigo de Milošević, exigiu uma votação para permitir que Mesić fosse investido.

Em consequência disso, Sejdo Bajramović atuou como Presidente em exercício durante maio e junho de 1991, enquanto discutia-se a questão. O resultado da votação foi quatro votos a favor de Mesić (Eslovênia, Croácia, Bósnia, Macedônia), 3 votos contra (Sérvia, Kosovo e Vojvodina) e uma abstenção (Montenegro) (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Com uma vitória apertada, Mesić só foi empossado após a pressão da comunidade

¹⁰¹ Ainda hoje, há uma espécie de “governo em exílio” da República da Krajina Sérvia. Esse governo foi constituído em 2005, com vistas à recriação da RSK da forma proposta pelo Plano Z-4. No entanto, essa iniciativa é criticada tanto por autoridades croatas e sérvias como pela maioria dos sérvios étnicos que ainda residem na Croácia.

internacional, iniciando seu mandato na SFRY em 30 de junho de 1991.

Em 19 de maio de 1991, um referendo sobre a independência croata foi promovido, sendo boicotado pela maioria dos sérvio-croatas. Assim, em 25 de junho de 1991, foi declarada a independência da Croácia, ao mesmo tempo em que a Eslovênia promulgava a sua. Tal evento marcou o ano inicial da Guerra de Independência Croata¹⁰² e dos conflitos violentos de dissolução da Iugoslávia. A vigência de ambas as independências, porém, só se deu a partir de 8 de outubro, em razão do Acordo de Brioni¹⁰³.

Cumprindo diretrizes estratégicas em direção a uma região que sempre foi sua esfera de influência, Alemanha e Áustria reconheceram a independência croata quase de imediato, contrariando as diretrizes da Comunidade Europeia¹⁰⁴. A orientação da CE foi, inicialmente, na direção do não reconhecimento, fundamentada na Opinião número 5 da Comissão Arbitrária Badinter, organizada pelo Conselho de Ministros da Comunidade Econômica Europeia¹⁰⁵. A partir disso, a maior parte da comunidade internacional acompanhou o reconhecimento, mesmo na iminência de guerra civil. No início de 1992, a ONU já viria a atribuir legitimidade diplomática à independência.

Seguindo o ambiente de tensão política na Iugoslávia, o novo Parlamento croata cortou relações com a SFRY em 8 de outubro de 1991, motivado, principalmente, pelo ataque à sede do governo (em croata, *Banski dvori*) em Zagreb pela Força Aérea Iugoslava no dia anterior (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Por outro lado, em resposta ao reconhecimento internacional da independência, a RSK promulgou a sua separação da Croácia no final de

¹⁰² Ao conversar com um sérvio e um croata, pode-se perceber que a Guerra de Independência da Croácia (1991-1995) é chamada de “A Grande Agressão Sérvia” pelos croatas e de “Guerra na Croácia” pelos sérvios.

¹⁰³ Assinado na cidade de Brioni (*Brijuni*), na Croácia, em 7 de julho de 1991, entre representantes da Croácia, Eslovênia e SFRY e sob o crivo da Comunidade Europeia, o Tratado versa sobre as negociações de independência eslovenas e croatas (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Por ele, as partes se comprometeram a por fim na Guerra dos Dez dias na Eslovênia, com a SFRY abrindo mão de seu poder federal de intervenção na região. Por seu turno, Eslovênia e Croácia anuíram em suspender suas declarações de independência por um período de três meses.

¹⁰⁴ Como provoca Hudson, “o apoio internacional à independência veio de Áustria, Dinamarca, Hungria e Suíça, mas é evidente que a ajuda alemã seria decisiva para a Croácia, numa altura em que a Grã-Bretanha, a França, os EUA e Rússia ainda apoiavam uma Iugoslávia unida” (2003: 91).

¹⁰⁵ O objetivo da Comissão Badinter era fornecer aconselhamento legal e estabelecer os critérios para o reconhecimento das ex-repúblicas iugoslavas. O reconhecimento prematuro das repúblicas separatistas por parte da Alemanha foi desafiador, entretanto, não só para a Iugoslávia, mas para a própria Comunidade Europeia, que via o conflito como uma oportunidade de reforçar a cooperação comunitária em matéria de segurança. O ato unilateral alemão revelou uma quebra do acordo multilateral entre os membros da Comunidade, que inicialmente procurava conservar a integridade do território iugoslavo, e demonstrou o desrespeito às normas de direito comunitário. Crawford (1996) trata o episódio como um caso de deserção da cooperação internacional, e sua explicação recai nas preferências das elites germânicas, que buscavam o reconhecimento da Croácia e da Eslovênia de forma especial, visto que as mesmas estavam sob a influência da zona econômica alemã. Bearce (2002), nesse sentido, relembra que a decisão de não sancionar a Alemanha pelo acontecimento foi estratégica, já que tanto França como Reino Unido dependiam da boa-vontade da diplomacia germânica nas questões de integração.

dezembro; tal ação, no entanto, não foi reconhecida pela comunidade internacional.

A SFRY deixaria de existir oficialmente no final de 1991, não sem antes tentar salvar o que restava de sua hegemonia: na metade daquele ano, as forças do JNA promoveram operações com vistas a dominar o território croata (como a Operação *Coast-91*). Por fim, Ante Marković e Stjepan Mesić deixaram o governo da SFRY e foram substituídos por Branko Kostić e Aleksandar Mitrović, colocados no poder pelas repúblicas de Sérvia e Montenegro, as quais passaram a constituir, sozinhas, o governo da República Federativa da Iugoslávia, a FRY.

A guerra de independência croata, contudo, somente iria terminar em 1995.

Milícias sérvias executaram ataques armados a diversas cidades croatas, entre elas Dubrovnik e Vukovar. O efeito imediato desses confrontos foi a limpeza étnica em ambos os lados: seja através de homicídios, seja por meio do deslocamento populacional, voluntário ou não – muitas pessoas foram obrigadas a se retirar de suas casas por não terem a origem étnica do grupo que passou a dominar cada área.

Em Vukovar, maior cidade portuária croata da época, localizada na confluência dos rios Vuka e Danúbio e na divisa com a Sérvia, aconteceu uma das batalhas mais violentas da história do país. Esta região possuía uma maioria sérvia, embora a cidade de Vukovar, em si, fosse de maioria croata. Durante 87 dias, a próspera cidade tornou-se um símbolo da resistência croata ao ser cercada por forças sérvias e totalmente destruída, no que se chamou de Batalha de Vukovar.

Quando o governo croata decidiu substituir os governantes locais legitimamente eleitos por políticos simpatizantes do HDZ, os sérvio-croatas da região revoltaram-se e conflitos armados iniciaram entre estes e a milícia croata. Nesta ofensiva militar, aproximadamente 3 mil pessoas foram mortas nos confrontos e 22 mil exiladas (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Há relatos, inclusive, de que aproximadamente 400 feridos teriam sido levados de um hospital da cidade para um campo e lá executados, o que ficou conhecido por Massacre de Vukovar.

A Batalha de Vukovar provocou a primeira destruição de uma cidade europeia após a Segunda Guerra Mundial. O JNA e as milícias sérvio-croatas, em número muito maior, massacraram as forças croatas e efetivaram uma limpeza étnica na população civil do local. Um dos principais líderes foi Vojislav Šešelj, diretor de um grupo sérvio paramilitar chamado “Águias Brancas” (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007), atualmente em liberdade e aguardando julgamento pelo ICTY. A partir daquele evento, Vukovar passou a fazer parte da RSK; entretanto, outros massacres continuaram a ocorrer na Eslavônia, como os Massacres de

Lovas, Erdut e Dalj, nos quais parte da população foi torturada e morta, bem como o saqueio do que restou da cidade (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Os croatas só retornariam à cidade a partir de 1998, com o fim de uma missão de paz da ONU; atualmente, a situação social ainda é de divisão e marginalização étnica.

Em Dubrovnik, os combates iniciaram em outubro de 1991 e duraram até maio de 1992. O Cerco a Dubrovnik englobou conflitos armados, bloqueios marítimos e bombardeios, e chamou a atenção porque a cidade é considerada Patrimônio Mundial da UNESCO (por causa da herança romana presente até hoje em sua arquitetura e infraestrutura). A Iugoslávia, mormente a Sérvia, foi fortemente condenada pela comunidade mundial em razão desses ataques. Mortes, refugiados e destruição estrutural, mais uma vez, tornaram-se os efeitos desse conflito.

A ocupação iugoslava de Dubrovnik facilitou a manipulação midiática em torno da demonização dos sérvios. O cerco ao local de rica cultura histórica e arquitetônica foi pintado pela mídia ocidental como catastrófico pela destruição de seu patrimônio – a cidade, no entanto, saiu praticamente ilesa dos confrontos armados. Era uma ótima oportunidade para sedimentar a imagem internacional dos croatas como “vítimas” da agressão sérvia. A mídia surgiu, nesse contexto, como um fator central na campanha de apoio à independência croata (CRAWFORD, 1996). A guerra de dissolução na Croácia, assim, teve o poderoso efeito de transformar os sérvios como entidades demoníacas que buscavam a limpeza étnica – embora esse expediente fosse promovido também por croatas.

Ao mesmo tempo, em 1992, o exército croata iniciava a luta contra *bosniaks* e contra sérvios bósnios na Bósnia-Herzegovina. A Guerra Bosniak-Croata insere-se no contexto da Guerra da Bósnia e surgiu entre a República da Bósnia e a região secessionista da Comunidade Croata de Herzeg-Bósnia, apoiada pela Croácia (GOSZTONYI, 2003). Ao final desse conflito, *bosniaks* e croatas se uniram contra sérvios bósnios. O exército croata e forças voluntárias intervieram diversas vezes nos confrontos bósnios.

Nesse momento, enquanto as forças sérvias avançavam para a Bósnia, gerando um êxodo de bósnios muçulmanos para a Croácia, a ONU pronunciava-se no sentido do cessar-fogo. As Nações Unidas já haviam tentado interferir no conflito em 1991, sem sucesso, através de um embargo de armas, o qual não afetou o JNA, que possuía um bom arsenal, e prejudicou o recém-formado exército croata. Como consequência, o governo croata passou a adquirir armamento através do mercado negro.

Logo, um plano de paz elaborado pelo ex-Secretário de Estado dos EUA Cyrus Vance, sob a coordenação da ONU, foi proposto em novembro de 1991, como tentativa de solução

política. O Plano Vance propunha o cessar-fogo, a desmilitarização das áreas controladas pelos sérvios-croatas e pelo JNA e o retorno dos refugiados. Era composto de dois atos: o Acordo de Genebra, assinado pelos Presidentes de Sérvia e Croácia e pelo Ministro da Defesa da Iugoslávia (que falhou ao não alcançar o cessar-fogo, mas foi um indicativo de concertação de interesses); e o Acordo de Sarajevo, assinado em janeiro de 1992.

Este Acordo obteve certo sucesso ao produzir um cessar-fogo sob a supervisão da Força de Proteção das Nações Unidas, a UNPROFOR, que fora logo após estabelecida. Todavia, os demais aspectos deixaram de ser executados: o JNA demorou para deixar a Croácia e, quando deixou, as milícias da RSK assumiram os equipamentos deixados; já os refugiados não puderam retornar à Croácia. Problemas organizacionais da UNPROFOR e a demora no seu estabelecimento colaboraram para o insucesso parcial desse plano.

Embora o JNA tenha se retirado oficialmente em maio de 1992, as forças da RSK não foram removidas. Dessa maneira, os conflitos perduraram por três anos, apesar de as linhas de frente estarem oficialmente paralisadas. A destruição de guetos croatas na região de Krajina permaneceu sendo executada, como forma de apagar qualquer tipo de ligação daquela área com a Croácia. Tal política teria sido uma diretriz da polícia secreta sérvia e de Milošević, o qual estaria, em última instância, no comando político da RSK, de acordo com o depoimento de um de seus líderes, Babić, no julgamento pelo ICTY.

A UNPROFOR, por seu turno, atuou muito mais como uma missão observadora do que promotora de paz. Falhou em desmilitarizar as milícias a RSK, proporcionar o retorno da população deslocada, o estabelecimento de uma autoridade civil e de uma polícia de composição étnica mista. Ela funcionou até 1995 e foi substituída pela Operação de Restauração da Confiança na Croácia, a UNCRO, chefiada pelo embaixador Richard Holbrooke, como última tentativa de cessar-fogo durante os anos 1995-1996. Ao final desta, a continuação da atuação da ONU se daria através da Missão de Observadores da ONU em Prevlaka, a UNMOP, com o objetivo de monitorar a desmilitarização da Península Prevlaka, na entrada da Baía de Kotor.

Apesar de ter uma implementação parcial, o Plano Vance teve efeitos positivos. O fornecimento de armas e dinheiro à RSK pela Sérvia foi dificultado e, com isso, Babić, opositor ao Plano, foi retirado do governo da Krajina, sendo substituído por Hadžić, seguidor de Milošević. Efetivamente, a RSK dependia sobremaneira da Iugoslávia em sua economia e na política. Entretanto, a situação político-econômica iugoslava no período era instável e decadente – de que forma, então, a Krajina conseguiria manter-se viável?

Evidentemente, a RSK entrou em colapso. Com um nível de desemprego absurdo

(menos de 10% da população estava empregada), uma agricultura destruída, recursos naturais escassos e sem indústrias, Krajina constituía muito mais um fardo do que uma vantagem para a Sérvia ou para a República Srpska, na Bósnia, que foi sondada sobre o assunto. Ademais, o progressivo enfraquecimento militar dos sérvio-croatas possibilitou novas ofensivas do exército croata em 1993 e 1994, o qual se mostrou mais bem preparado e equipado. Nesse viés, o cessar-fogo acordado no início de 1992 teria seu fim com a execução da Operação Maslenica pelo exército croata, na área estratégica de Zadar, em janeiro de 1993.

Em março de 1994, um novo cessar-fogo foi convencionado entre Croácia e RSK. Até mesmo um acordo econômico de cooperação chegou a ser assinado entre as partes conflitantes. Pelo mesmo caminho, outro plano de paz foi proposto naquele ano. O Plano Z-4 foi elaborado por diplomatas dos EUA, Rússia, UE e ONU, e sugeria uma fundamentação legal para a criação permanente de um Estado sérvio dentro da Croácia. Inicialmente, estabelecia o desenvolvimento de uma área autônoma, com fraca autoridade do governo central de Zagreb, de acordo com os resultados do censo croata de 1991, desde que tal área fosse desmilitarizada. O censo legitimaria a existência de regiões autônomas com maioria absoluta de composição sérvia; a região da Eslavônia, porém, deveria ser devolvida à Croácia por não ter alcançado a maioria absoluta no número de sérvios durante o censo.

O Z-4 sofreu diversas alterações ao longo dos meses de negociação, e foi apresentado a Tuđman em janeiro de 1995. O Plano não agradou ao líder croata, porém, em uma jogada estratégica, ele o aceitou, convencido de que Milošević impediria a RSK de aceitar o acordo. Exatamente, o Plano não foi recebido pelas autoridades da RSK nem por Milošević, tendo sido, desse modo, rejeitado (como Tuđman havia planejado). Algumas tentativas foram feitas no sentido de sua reativação, mas fracassaram porque nenhuma das partes estava disposta a aceitar os termos do acordo; os croatas, porque desejavam uma ofensiva militar, e os líderes da RSK, porque discordavam entre si.

Então, nos três primeiros dias de maio de 1995, foi lançada uma ação ofensiva contra as forças da RSK: a Operação Flash, o primeiro grande confronto após o cessar-fogo de 1994. Através desta rápida ação das forças de defesa da Croácia, as milícias do RSK foram rendidas e a Região Autônoma da Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmia Ocidental foi ocupada pelo exército croata. A principal conquista foi o município de Okučani, importante via de ligação entre Zagreb e a Eslavônia oriental, e fazia parte do mandato da UNCRO na Croácia. Não obstante, mais uma vez, a região foi alvo de limpeza étnica provocada pelos croatas, na forma de assassinatos e deslocamento forçado de população.

Em agosto do mesmo ano, através da Operação *Storm*, a parte de Krajina que

constituía a Região Autônoma da Krajina Sérvia foi liberada do controle sérvio, ocasionando a evacuação da população sérvio-croata inapta ao serviço militar. A maioria dos refugiados optou por se estabelecer na Sérvia ou na Bósnia (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Aqueles que permaneceram foram capturados, torturados e assassinados pelas forças croatas.

Por outro lado, pelo Acordo de Erdut, formalizado em novembro de 1995 entre autoridades croatas e da Região Autônoma da Eslavônia Oriental, Baranja e Syrmia Ocidental, os territórios dessa área até então controlada pela RSK foram devolvidos à Croácia. Uma missão da ONU – a UNTAES, ou Autoridade Transicional da ONU – foi estabelecida para acompanhar a reintegração dessas regiões à Croácia durante 1996 a 1998. Por fim, o país recuperou, desse modo, a jurisdição sob toda a extensão da Krajina¹⁰⁶.

Como resultado da violência perpetrada por ambos os lados diversos líderes políticos e militares croatas e sérvios foram indiciados pelo ICTY por crimes de guerra. Alguns já foram entregues ao Tribunal, julgados e sentenciados; outros aguardam julgamento pelo ICTY ou pelos Tribunais Superiores dos países envolvidos; e há os que ainda não foram localizados. Nesse sentido, Milan Martić foi indiciado pelo ICTY em 1995 e penalizado com 35 anos de prisão; Milan Babić foi capturado em 2004, declarou-se culpado perante o ICTY e cometeu suicídio; e Goran Hadžić está em julgamento desde 2011, após ter sido condenado em vários processos na Corte croata. Por outro viés, os militares envolvidos na Operação Storm, Ivan Čermak, Ante Gotovina e Mladen Markač foram julgados pelo ICTY, mas acabaram absolvidos, não obstante tenham sido responsáveis pelos assassinatos, incêndios e saques generalizados cometidos por soldados croatas.

Ao final da guerra de independência, a Croácia estava com sua economia destruída, a infraestrutura danificada, com grande perda populacional (em razão de deslocamento ou morte). Com isso, era inevitável que o país se encontrasse em uma recessão econômica profunda. Ainda contribuiu para tanto o fato de que o Estado croata estava sendo recém-organizado: o funcionamento burocrático e estrutural estatal era despreparado e ineficiente; faltavam competência e profissionalismo nas atividades de governo e a corrupção já era a regra das relações políticas.

Tuđman ainda estava na Presidência do país e já era considerado como um dos principais responsáveis pela dissolução da Iugoslávia, ao lado de Milošević. Embora tenha sido eleito democraticamente (em 1990, 1992 e 1997) e seja visto pelos croatas como o “Pai da Nação”, Tuđman foi mais um líder autoritário, racista e cruel do que um político

¹⁰⁶ No entanto, duas ilhas da Croácia (Šarengrad e Vukovar) permaneceram sob o controle sérvio até 2004.

democrático e flexível. Seu ultranacionalismo deixou tantas marcas quanto a guerra e, se não tivesse falecido em 1999, provavelmente teria sido condenado pelo ICTY pelos crimes cometidos. Além dos crimes de guerra, Tuđman envolveu-se em diversos escândalos de corrupção e nepotismo. Os principais casos referem-se a processos de privatização ocorridos durante o seu governo de forma ilegal e não transparente; é quase consenso popular que as privatizações de Tuđman teriam provocado a pilhagem do Estado croata (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007).

Assim, ao longo do mandato de Tuđman como Presidente e de diversos políticos do HDZ como Primeiro Ministro¹⁰⁷, a Croácia experimentou um período de política autoritária e economia em crise, com índices alarmantes de desemprego e PIB em queda. Com a morte de Tuđman, em 1999, a Presidência passou por uma fase interina de Vlatko Pavletić (de novembro de 1999, quando Tuđman já estava doente, a 2 de fevereiro de 2000) e de Zlatko Tomčić (durante alguns dias de fevereiro). Após eleições no início de 2000, o Presidente eleito foi Stjepan Mesić, figura proeminente do HDZ¹⁰⁸ considerado de posicionamento moderado e que havia sido o último Presidente da Presidência da SFRY. Mesić ainda seria reeleito em 2005, tendo governado a Croácia por dez anos.

Nos primeiros anos do mandato de Mesić, o Primeiro Ministro foi Ivica Račan, membro de uma coalizão de centro-esquerda liderada pelo principal partido de centro-esquerda, o Partido Democrático Social (*Social Democratic Party - SDP*). Ele foi o primeiro político da oposição ao HDZ a conquistar o poder na Croácia, e se manteve no cargo até 23 de dezembro de 2003. O governo de Račan foi bastante inovador em termos políticos e constituiu o primeiro mandato de Premiê com poderes expandidos. A Constituição foi alterada para transformar o sistema presidencial em parlamentar, tornando o Chefe de Governo o cargo mais poderoso na política croata e conferindo maior protagonismo ao Parlamento. O Presidente permaneceu como Chefe de Estado, com poderes executivos reduzidos.

No período de Račan, a economia croata passou a mostrar sinais de melhora e alcançou um crescimento significativo. A taxa de desemprego passou a cair e muitos refugiados puderam retornar ao país – houve até a construção de unidades habitacionais para que essa população pudesse se restabelecer. No plano internacional, o governo conquistou

¹⁰⁷ De 1990 a 2000, apenas políticos do HDZ ocuparam o cargo de Primeiro Ministro. Em ordem sucessiva, o cargo foi ocupado por: Stjepan Mesić, Josip Manolić, Franjo Gregurić, Hrvoje Šarinić, Nikica Valentić e Zlatko Mateša (VLADA REPUBLIKE HRVATSKE, 2014). Após Mateša, o posto foi assumido por Ivica Račan (centro-esquerda), Ivo Sanader (HDZ), Jadranka Kosor (HDZ) e Zoran Milanović (centro-esquerda), atualmente no cargo.

¹⁰⁸ Apesar de membro conhecido do HDZ, o mandato de Mesić foi, oficialmente, desvinculado de qualquer partido – o candidato foi tido como de filiação independente.

uma posição de destaque ao tornar a Croácia membro da Organização Mundial do Comércio e ao assinar o Acordo de Estabilização e Associação com a UE em outubro de 2001. No começo de 2003, foi apresentado o pedido de adesão à UE.

Durante 2004, a Croácia recebeu a anuência da EU para o início das negociações e o *status* de Estado candidato no mês de junho. O negociamento da adesão, no entanto, só começaria de fato após a captura do general Ante Gotovina, indiciado pelo ICTY (PONOS, 2009). Além da paralisação das conversas por causa da cooperação insuficiente com o ICTY, o processo também sofreria interrupções devido ao veto da Eslovênia sobre a acessão croata, motivado por disputas entre organismos bancários nacionais. A questão se estendeu por dois anos e foi resolvida através de arbitragem.

Por meio de novas eleições parlamentares, Račan foi sucedido em 23 de dezembro de 2003 pelo líder da oposição e Presidente do HDZ Ivo Sanader, que permaneceu no poder até 2009, tendo o mais longo mandato no cargo. Nas eleições parlamentares de 2007, novamente Sanader foi eleito, embora acusações de fraude eleitoral tenham sido frequentes nesse período (DORIC, 2009). Para governar, em seus dois mandatos, ele precisou do apoio de partidos menores para conseguir a maioria no *Sabor*, e o país pouco evoluiu no que se refere às reformas exigidas pela UE no processo de adesão, conforme os Relatórios de Progresso sobre a Croácia da UE de 2005 a 2008¹⁰⁹. Sanader renunciou ao posto em 6 de julho de 2009, de forma súbita; mas tentou, ainda, um retorno à política no ano seguinte, sem sucesso, sendo expulso do HDZ em 2010 (RALCHEV, 2012).

A renúncia e expulsão de Sanader podem ser explicadas pelo alto número de casos de corrupção nos quais ele esteve envolvido em seu mandato. Ele foi um político bastante popular, aberto ao diálogo com as minorias, com boas relações externas e pró UE e OTAN, como fica claro em Sanader (2005). Porém, suas ligações com o crime organizado e o envolvimento em casos de corrupção fizeram sua reputação cair. Ele teria recebido diversos subornos por negócios de política econômica, entre eles do Austrian Hypo Bank, do grupo húngaro de petróleo MOL, e da empresa de serviços públicos HEP, conforme investigação do Departamento de Combate à Corrupção e ao Crime Organizado da Croácia (*Bureau for Combating Corruption and Organized Crime – USKOK*) (RALCHEV, 2012).

Ironicamente, alguns anos antes, ele defendia a reforma do Poder Judiciário e da administração pública para garantir um ambiente de segurança e honestidade nas relações

¹⁰⁹ Trata-se do *Croatia Progress Report*, relatório de avaliação do progresso de um Estado candidato em relação a todos os capítulos do Tratado de Adesão. Um relatório desses é publicado a cada ano, para cada candidato, como *Commission staff working document* pela Comissão Europeia. Mais informações podem ser encontradas nos sites oficiais da UE e da Comissão Europeia, bem como no próximo capítulo deste estudo.

com a UE (SANADER, 2005). A acusação, captura e julgamento de Sanader constituem fases de um dos maiores e mais famosos processos criminais promovidos pelo Poder Judiciário croata no combate à corrupção. Ele foi acusado pela justiça no final de 2010, e fugiu do país, tendo sido preso na Áustria em 2011. Sua sentença saiu em novembro de 2012, com a condenação a dez anos de prisão. Atualmente, encontra-se preso em Remetinec, região metropolitana de Zagreb.

Em 2009, a Croácia continuava se esforçando para construir uma democracia funcional (DORIC, 2009). Após a renúncia de Sanader, o gabinete do governo foi assumido por Jadranka Kosor (HDZ), a primeira mulher croata a alcançar o cargo. Seu mandato (de 6 julho de 2009 a 23 de dezembro de 2011) foi marcado pela adoção de medidas econômicas de austeridade, pela tentativa fracassada de flexibilização de direitos trabalhistas e pela campanha anticorrupção que levaria à prisão do seu antecessor. Outro evento importante foi a primeira vitória do centro-esquerda SDP nas eleições presidenciais: o pleito eleitoral de 2010 consagrou Ivo Josipović como o primeiro Presidente croata do SDP.

A opção popular pelo SDP decorreu da fraca atuação interna da economia croata e da acusação de corrupção dentro do HDZ, que trouxeram desprestígio ao que fora, até então, o partido dominante da política do país. A situação econômica e escândalos de corrupção no HDZ também levaram o partido à perda das eleições parlamentares de 2011 para o SDP, com Zoran Milanović, de centro-esquerda, assumindo o posto de Primeiro Ministro (RALCHEV, 2012). No mesmo ano, vários protestos populares eclodiram contra o governo, em uma tendência mundial de manifestação popular mobilizada através da internet e das redes sociais (e, seguindo a mesma tendência, foram reprimidos pela polícia).

Conforme Doric (2014), em 2013, o HDZ reviu sua estratégia de abordagem para atacar as políticas esquerdistas do SDP através do apelo ao conservadorismo social croata. Assim, questões como os direitos de linguagem da minoria sérvia, o casamento gay e a educação sexual nas escolas sofreram as limitações grupos conservadores e religiosos. O bom desempenho do HDZ nas eleições locais de 2014 indica o sucesso dessa estratégia. Lembre-se que, em termos de governança local, a Croácia apresentou melhoras relevantes; Doric (2014) afirma que, embora ainda seja necessária uma maior descentralização, os prefeitos e as administrações locais croatas geralmente possuem poder de proceder a reformas locais – e o fazem com significativa eficiência.

Além disso, medidas de corte salarial no setor público, com vistas ao problema do déficit orçamentário, diminuíram a popularidade do SDP. Os esforços para aumentar as receitas do governo concentrados nas privatizações também foram criticados; a ideia em voga

seria buscar novos investimentos fora do setor de turismo (DORIC, 2014).

Nesse viés, é importante ressaltar que a população croata tem demonstrado, cada vez mais, o seu descontentamento com as elites políticas do HDZ e do SDP. O apoio a ambos os partidos atingiu índices negativos históricos em dezembro de 2013 (DORIC, 2014), e o ano de 2014 não mostrou grandes mudanças nessa tendência. Assim, em 28 de dezembro de 2014, Josipović, do SDP, concorreu à reeleição contra a candidata do HDZ Kolinda Grabar-Kitarović, mas não houve o alcance de mais de 50% dos votos¹¹⁰. No segundo turno, em 11 de janeiro de 2015, Grabar-Kitarović venceu Josipović por uma pequena margem¹¹¹, comprovando a dificuldade dos eleitores croatas em escolher entre HDZ e SDP – visto que ambos os partidos não contam com muita popularidade no momento. Por outro lado, as próximas eleições para o Sabor ocorrerão até fevereiro de 2016.

Na cena política contemporânea da Croácia, os principais partidos são os seguintes:

Partido	Sigla	Orientação Política
União Democrática Croata (<i>Croatian Democratic Union</i>)	HDZ	Centro-direita
Partido Camponês Croata (<i>Croatian Peasant Party</i>)	HSS	Social-conservador
Partido Democrático Social (<i>Social Democratic Party</i>)	SDP	Centro-esquerda
Partido Popular Croata – Democratas Liberais (<i>Croatian People's Party - Liberal Democrats</i>)	HNS	Direita
Partido dos Trabalhadores (<i>Labour Party</i>)	HL	Esquerda
Aliança Democrática Croata da Eslavônia e Baranja (<i>Croatian Democratic Alliance of Slavonia and Baranja</i>)	HDSSB	Direita
Partido Sérvio Democrático Independente (<i>Independent Democratic Serb Party</i>)	SDSS	Centro-esquerda, minoria sérvia

Tabela 2.13. Principais partidos políticos da Croácia. Fonte: Vlada Republike Hrvatske, 2014.

Em relação à integração europeia, as negociações do acordo de adesão à UE foram encerradas em meados de 2011, e a data de entrada da Croácia foi definida para 1º de julho de 2013. O Tratado de Adesão foi ratificado pelo Parlamento croata no início de 2012.

Logo após a associação à UE se efetivar, um caso de extradição entre a Alemanha e a Croácia chamou a atenção da política europeia e pôs em xeque as relações de integração. Em

¹¹⁰ Josipović conquistou 38,46% dos votos, e Grabar-Kitarović marcou 37,22% da votação; outros candidatos foram Ivan Vilibor Sinčić, com 16,42%, e Milan Kujundžić, com 6,30% (VLADA REPUBLIKE HRVATSKE, 2014).

¹¹¹ Grabar-Kitarović alcançou 50,74% dos votos, contra os 49,26% de Josipović (VLADA REPUBLIKE HRVATSKE, 2015).

2009, a Alemanha demandou a extradição de Josip Perković, ex-chefe do serviço secreto iugoslavo, que fora acusado do assassinato do diretor da companhia estatal iugoslava de petróleo INA, ocorrido em 1983, na então Alemanha Ocidental (DORIC, 2014). Como a Constituição da Croácia proíbe a extradição de seus cidadãos, Perković continuou livre. Entretanto, com a entrada na UE, a expectativa é de que o país tivesse que extraditá-lo, em cumprimento ao Mandado Europeu de Detenção (*European Arrest Warrant - EAW*), instituto válido entre todos os membros da UE.

Para burlar a obrigação supranacional de extraditar Perković, dias antes da adesão formal da Croácia, o *Sabor* aprovou uma emenda constitucional na lei nacional de extradição, para impedir a extradição por crimes cometidos antes de 2002, quando as novas regras de extradição da UE entraram em vigor (DORIC, 2014). Dessa maneira, o assassinato de Đureković em que Perković estava implicado, ocorrido em 1983, estaria fora do período passível de extradição. Essa jogada desagradou a diplomacia alemã e estremeceu as relações entre os dois países. A UE, então, ameaçou a Croácia com sanções em caso da não extradição, o que fez o Parlamento alterar novamente a lei, a fim de permiti-la (DORIC, 2014). Perković foi entregue à Alemanha em 24 de janeiro de 2014.

Atualmente, a Croácia é um Estado unitário de sistema parlamentar, com alternância de poder entre os principais partidos de direita e esquerda, após dez anos de hegemonia do HDZ (entre 1990 e 2000). O mandato presidencial é de cinco anos, e reeleições são permitidas apenas por uma vez. Os membros do *Sabor* são eleitos para mandatos de quatro anos, e o Primeiro Ministro é nomeado pelo Presidente, sob aprovação parlamentar. O *Sabor* é formado por 140 membros, sendo oito deles representantes de minorias étnicas (três destes para sérvio-croatas) (VLADA REPUBLIKE HRVATSKE, 2014).

A economia croata ainda luta para se consolidar, mas tem um ritmo progressivo de recuperação, com protagonismo para o setor de serviços e de turismo. Para a OECD (2014), a Croácia protagonizou uma transição bem sucedida para uma economia de mercado estável e progrediu bastante em termos de reformas institucionais. Então, “suas conquistas refletem-se em um bom registro pré-crise de crescimento econômico, no aumento continuado da renda per capita e em indicadores de desenvolvimento social que estão entre os mais altos da região” (OECD, 2014: 86). A própria adesão à UE e a presença em diversas e importantes organizações internacionais (com uma atuação expressiva na ONU, em especial quanto às forças de manutenção de paz) seria o reconhecimento desses avanços – muito embora o país tenha o terceiro pior índice de desemprego da UE.

2.2.3 Macedônia

Área	25,713 km ²
Grupos Étnicos	Macedônios (64.2%), Albaneses (25.2%), Turcos (3.9%), Roma (2.7%), Sérvios (1.8%), outros (2.2%) (Censo de 2002)
Religiões	Macedônia Ortodoxa (64.7%), Muçulmana (33.3%), outras religiões cristãs (0.37%), não especificadas (1.63) (Censo de 2002)
População	2,091,719 (Julho de 2014 est.)
PIB (paridade de poder aquisitivo)	\$22.57 bilhões (2013 est.)
PIB - per capita (PPP)	\$10,800 (2013 est.)

Tabela 2.14. Dados socioeconômicos sobre a Macedônia. Fonte: CIA, 2014.

Ao início da década de 1990, a Macedônia tornou-se, pela primeira vez, um Estado independente, de forma pacífica e rápida, apesar de consistir em um Estado multiétnico cujas etnias estavam envolvidas em conflitos nas demais repúblicas iugoslavas. Sem embargo, a UNPROFOR foi convidada pelo próprio governo macedônio para ali se estabelecer e monitorar o recebimento de refugiados e as relações pós-independência (BJORKDAHL, 2005). Em 1995, essa missão da ONU seria substituída pela Força de Desdobramento Preventivo, a UNPREDEP, permanecendo no país até 1999 (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007).

O processo independentista começou ainda em 1990, quando a Macedônia transformou o seu sistema político socialista em uma democracia de estilo híbrido semipresidencialista, aos moldes da França (DASKALOVSKI, 2009). A partir disso, teria início uma fragmentada conjuntura política nacional e local, marcada pela alternância de poder entre dois partidos dominantes e pelas disputas de grupos étnicos macedônios e albaneses, que perdura até hoje.

Ainda nos meses de novembro e dezembro de 1990, ocorreram as primeiras eleições multipartidárias, com a dissolução da Presidência coletiva de Vladimir Mitkov e a eleição de Kiro Gligorov para Presidente da República da Macedônia em janeiro de 1991 (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). No mesmo período, Nikola Kljusev assumiu o cargo de Primeiro Ministro, ou Presidente do Governo da República da Macedônia. Ambos eram classificados como políticos apartidários.

Em 8 setembro de 1991, um referendo sobre a independência macedônia teve como resultado a aprovação por 96,46% dos eleitores (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Esse dia

consolidou-se como o Dia da Independência da Macedônia, embora, naquele mês, o resultado do referendo tenha sido declarado pelo Parlamento (*Sobranie*, em macedônio) apenas no dia 18, e a Declaração de Independência tenha sido adotada somente no dia 25. Gligorov, então Presidente da República macedônia, foi confirmado como Presidente do Estado da Macedônia e, a seguir, uma nova Constituição foi promulgada no mês de novembro.

Gligorov, antigo secretário da ASNOM e Ministro das Finanças da SFRY de 1962 a 1967, viria a governar o novo país até 1999, tendo sido reeleito no pleito de 1995¹¹². Durante o seu mandato, passaram pelo posto de Primeiro Ministro, sucedendo Kljusev, os políticos Branco Crvenkovski, de agosto de 1992 a novembro de 1998, e Ljubco Georgievski, de dezembro de 1998 a novembro de 2002. Crvenkovski era filiado à União Democrática Social da Macedônia (*Social Democratic Union of Macedonia – SDSM*), de centro-esquerda, enquanto Georgievski representava a coalizão de centro-direita Organização Revolucionária Macedônia Interna¹¹³ - Partido Democrático pela Unidade Nacional Macedônia (*Internal Macedonian Revolutionary Organization-Democratic Party for Macedonian National Unity – VMRO-DPMNE*).

A partir de então, os principais partidos da cena macedônia são:

Partido	Sigla	Orientação Política
Organização Revolucionária Macedônia Interna - Partido Democrático pela Unidade Nacional Macedônia (<i>Internal Macedonian Revolutionary Organization-Democratic Party for Macedonian National Unity</i>)	VMRO-DPMNE	Centro-direita
União Democrática Social da Macedônia (<i>Social Democratic Union of Macedonia</i>)	SDSM	Centro-esquerda
União Democrática pela Integração (<i>Democratic Union for Integration</i>)	DUI	Minoria albanesa
Partido Democrático dos Albaneses (<i>Democratic Party of Albanians</i>)	DPA	Extrema direita
Partido Socialista da Macedônia (<i>Socialist Party of Macedonia</i>)	SPM	Esquerda

¹¹² Poucos dias antes de sua reeleição, ele foi vítima de uma tentativa de assassinato por carro bomba, a qual o deixou cego de um olho (LIBÉRATION, 1995). O caso continua em aberto, sem suspeitos indiciados; a mídia macedônia, porém, apontou a participação de uma empresa búlgara no evento, o que nunca ficou comprovado. Gligorov foi substituído por Stojan Andov nas semanas de recuperação.

¹¹³ Embora a VMRO alegue descender da antiga IMRO, não há uma conexão real entre as duas organizações. No entanto, a VMRO possui uma ligação indireta com as diversas organizações macedônias fundadas na Bulgária após 1989 (MAHON, 1998). A VMRO foi fundada em junho de 1990 (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007).

Novo Partido Democrático Social (New Social Democratic Party)	NSDP	Centro-esquerda
Unidos pela Macedônia (United for Macedonia)	OZM	Conservador
Partido Democrático Liberal (Liberal Democratic Party)	LDP	Liberal
Alternativa Democrática (Democratic Alternative)	DA	Centro

Tabela 2.15. Principais partidos políticos da Macedônia. Fonte: CIA, 2014.

Em janeiro de 1992, a Comissão Badinter, de iniciativa europeia, recomendou o reconhecimento do país pela Comunidade Europeia. Após ter um parecer positivo em relação à sua independência, entretanto, a Macedônia precisou lutar pelo reconhecimento internacional, pois a Grécia se opunha à simbologia e à nomenclatura do Estado macedônio. O seu status soberano só foi reconhecido em abril de 1993, através da admissão na ONU sob o nome provisório de Antiga República Iugoslava da Macedônia (*Former Yugoslav Republic of Macedonia - FYROM*).

Oficialmente, o impasse grego-macedônio gera em torno do termo “Macedônia”. Assim como este é o nome político da ex-república iugoslava, também é a denominação de uma região geográfica que abrange os territórios de ambos os países, bem como uma pequena porção da Bulgária. A história dessa região já foi explicada no início desse texto, e mostra que tal área compreende, hoje, uma fração da República da Macedônia, bem como uma das regiões administrativas da Grécia, nominada Macedônia Grega. É através dessa região que Grécia e Macedônia dividem fronteiras. Logo, a possibilidade de um irredentismo macedônio em direção a essa área preocupa os gregos, que temem uma disputa territorial sobre o seu limite norte (DASKALOVSKI, 2009).

Além disso, há a questão de autodenominação étnica. Por motivos históricos, várias parcelas dos habitantes do norte da Grécia identificam-se como macedônios, sem qualquer relação com a população da República da Macedônia. Sendo assim, os gregos se recusam a reconhecer a população vizinha como “macedônios”, visto que “eslavos” não seriam “macedônios gregos”. E mais: ambos os países disputam o monopólio de diversos símbolos culturais e até mesmo a nacionalidade de Alexandre, o Grande, sendo frequentes as reclamações por apropriação de um determinado símbolo por uma parte ou outra.

Assim, era natural que a Grécia fizesse objeções à política europeia de reconhecimento, com a imposição de sanções econômicas à Macedônia. Naquele instante, contudo, grande parte da comunidade internacional já tratava a Macedônia pelo seu nome constitucional; inclusive a maioria dos membros da ONU. O impasse grego-macedônio foi

mais forte de 1992 a 1995, em razão de desentendimentos acerca da bandeira da Macedônia (DASKALOVSKI, 2009). Em 1995, a questão foi amenizada através de um acordo no qual a Macedônia se comprometeu a mudar sua bandeira nacional, retirando um símbolo reclamado pela Grécia.

Nesse contexto, um movimento nacionalista de renascimento do macedonismo antigo, denominado Antiquização (*Antiquisation*) permanece atuante nas décadas de 1990 e 2000 (VANGELI, 2011). De acordo com os defensores da Antiquização, os macedônios étnicos, habitantes da República da Macedônia, não descendem dos eslavos, mas sim dos antigos macedônios – os quais, por seu turno, não seriam gregos, mas sim tribos não-gregas que passaram por um processo de helenização. Contudo, não há consenso na literatura especializada a respeito de onde os antigos macedônios se inserem na cultura grega, nem sobre suas verdadeiras origens, isto é, se constituíam uma tribo grega ou não¹¹⁴.

O movimento de Antiquização é uma das ideias que a VMRO-DPMNE propaga em sua política com dois objetivos distintos: pressionar a Grécia a resolver a questão sobre o nome do país e fomentar a construção e sedimentação da identidade nacional macedônia (VANGELI, 2011). Como parte dessa estratégia, diversos monumentos gigantes foram construídos na capital Skopje em homenagem a importantes nomes da história macedônia, como Felipe II e Alexandre III¹¹⁵. Entretanto, a Antiquização enfrenta críticas externas e internas, tanto por configurar uma provocação à Grécia, como por provocar a divisão entre os próprios macedônios, visto que uns se identificam com a origem clássica do povo e outros se classificam como de origem eslava. Também os albaneses étnicos não se conformam com esse movimento, por gerar uma exclusão direta do povo albanês da narrativa nacional macedônia.

Em março de 2004, durante a presidência temporária de Ljupčo Jordanovski (em decorrência da morte de Trajkovski), a Macedônia submeteu o pedido de adesão à UE. Em dezembro de 2005, a candidatura foi aceita sob o seu nome transitório, isto é, FYROM. No

¹¹⁴ Para mais informações sobre o assunto, consultar Daminianopoulos (2012).

¹¹⁵ A política ultranacionalista da VMRO-DPMNE concretiza-se no projeto “Skopje 2014”, financiado pelo governo, com o objetivo de transformar a capital em polo cultural e arquitetônico clássico até o ano de 2014, através da reforma arquitetônica de pontes e prédios governamentais e da construção de novos museus e monumentos que retratam personagens históricos da Macedônia clássica. O projeto foi e tem sido bastante criticado em função de sua ideologia controversa, seu alto custo financeiro e de acusações de corrupção e desvio de verbas em seu financiamento. Em resumo, “Skopje 2014 tem sido uma fonte de controvérsia na Macedônia. (...) a queixa dominante diz respeito imenso custo do projeto, que muitos acreditam estar ligado a fraudes nos contratos públicos. Quando o projeto foi lançado em 2008, foi desenhado para custar em torno de 80 milhões de euros. Em uma conferência de imprensa em abril de 2013, o Ministério da Cultura admitiu que um total de 207.000.000 de euros havia sido gasto em novos edifícios, monumentos e esculturas. No entanto, as ONGs estimam que o governo gastou mais de duas vezes essa quantidade, e os partidos de oposição, como o SDSM, insistem que a cifra está mais perto de 1 bilhão de euros” (DIMISHKOVSKA, 2014: 424).

entanto, as negociações de adesão aguardam a marcação de uma data de início desde 2009, quando então a Comissão Europeia recomendou a abertura das mesmas. Em função da disputa política com a Grécia, a UE ainda não iniciou as negociações, mesmo em face da recomendação da Comissão para tanto. Do mesmo modo, a Grécia obsta à adesão da Macedônia na OTAN (DIMISHKOVSKA, 2014).

A seguir, transcreve-se parte de uma palestra dada por Darko Angelov, Embaixador macedônio para a Hungria em 2010, a qual reflete, em boa parte, a posição do presente estudo sobre essa questão:

Sob o embargo comercial e os ultimatos políticos gregos, em 1995, (a Macedônia) concordou em alterar a sua Constituição, para fazer o óbvio em outros lugares, no caso da Macedônia, explícito: a Macedônia emendou sua Constituição, afirmando que respeita plenamente a integridade territorial de todos os seus vizinhos. (...). Em 1995, como parte de um Acordo, a Macedônia também mudou a sua bandeira nacional, sob pressão grega. E, de forma mais meticulosa, reafirmou que manteria sua participação na Organização das Nações Unidas e todas as outras organizações internacionais sob o nome de referência provisório de “Antiga República Iugoslava da Macedônia”, seguido por um processo mediado pela ONU pelo qual os dois países iriam resolver as suas diferenças sobre o nome da Macedônia. (...) Quase 17 anos depois, a Macedônia continua a ser um país no limbo, ao longo dos anos noventa, sendo avaliado por muitos como o farol de esperança na inquieta região; ela não recebeu nenhuma valorização por ter continuamente lidado com as crescentes condições adicionais sem princípios, primeiro, a fim de receber o seu reconhecimento formal como um Estado independente, e até hoje, para a sua integração na UE e na OTAN. (...) Quanto mais tempo o processo de adesão é prolongado por considerações egoístas irracionais de um Estado membro da União, mais a própria credibilidade do processo e da UE em si será irreversivelmente danificada nos Bálcãs, e também além das fronteiras da União. (...) Esta é a segunda vez que a UE não respeita as suas próprias avaliações de especialistas sobre a Macedônia; em primeiro lugar, ao ignorar os resultados da sua própria Comissão de Arbitragem, em 1991, de que a Macedônia cumpria os critérios para o reconhecimento da sua independência, e agora, novamente, pelo movimento sem precedentes do Conselho de não implementar uma recomendação da Comissão para o início das negociações de adesão de um país candidato. Se a UE finalmente mantivesse suas responsabilidades com a Macedônia, abrindo as negociações de adesão, isso enviaria um importante sinal positivo em toda a região de que dolorosas reformas fornecem resultados tangíveis, já que é de tangibilidade que a região precisa, e não de retórica vazia. (ANGELOV, 2010: 4-6).

A relação entre macedônios e albaneses também é um assunto delicado. Desde o início do novo Estado, albaneses étnicos e albaneses macedônios reivindicam maiores direitos políticos e culturais. Além disso, não aceitam a caracterização como minoria, visto que configuram um quarto ou mais da população total (RAGARU, 2008). Dessa maneira, diversos episódios isolados demonstraram a inquietação albanesa ao longo da década de 1990, em especial nas cidades de Gostivar e Tetovo, de maioria albanesa (como, por exemplo, o hasteamento da bandeira da Albânia em frente a instituições macedônias).

Os macedônios, por sua vez, temiam que um eventual levante albanês pudesse resultar

na perda do seu território e consequente incorporação à Albânia. Mesmo assim, devido à proximidade com os albaneses, o país abriu as portas a mais de 300 mil refugiados kosovares albaneses durante a Guerra de Kosovo (RAGARU, 2008), o que interferiu no equilíbrio populacional entre macedônios e albaneses. E não se envolveu diretamente no conflito, embora tenha montado campos para receber a população refugiada, contando com a ajuda da Grécia na execução de ajuda humanitária às vítimas. No entanto, a guerra teve o efeito de incentivar a tensão entre macedônios étnicos, macedônios albaneses e albaneses étnicos.

Obviamente, a recepção de um número de refugiados bem maior do que o país suportava teve consequências econômicas desfavoráveis. A economia apresentou um crescimento negativo, e as poucas indústrias que existiam fizeram demissões em massa ou fecharam as portas. Ademais, o comércio com a Iugoslávia, então principal parceiro da Macedônia, entrou em colapso, provocando uma queda brusca nas exportações. Dessa forma, além de uma tensão política, havia também uma preocupação econômica trazida pela chegada da nova população.

De forma semelhante, os albaneses estavam agitados. Seguindo a tendência da região kosovar, um grupo de albaneses étnicos criou, em 1999, o Exército de Liberação Nacional (*National Liberation Army – NLA*), à semelhança do Exército de Liberação de Kosovo (*Kosovo Liberation Army – KLA*), do qual alguns membros fizeram parte¹¹⁶ (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Naquela altura, o descontentamento da população albanesa vinha, principalmente, da repressão estatal quanto à utilização do idioma albanês e a proibição da bandeira albanesa. O governo estava nas mãos do Presidente Boris Trajkovski, membro da coligação VMRO-DPMNE eleito em 1999 e sucessor de Gligorov, enquanto o Primeiro Ministro ainda era Georgievski.

Logo, entre fevereiro e agosto de 2001, liderado pelo ex-Comandante do KLA, Ali Ahmeti, o NLA reuniu, em média, cinco mil homens em uma ofensiva contra o governo macedônio, com o objetivo oficial de resguardar os direitos da minoria albanesa pela transformação do país em uma confederação (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Por outro lado, o discurso do governo macedônio contemplava o NLA como uma organização terrorista, sem apoio partidário, que buscava unir os territórios de maioria albanesa à Albânia. Assim, o conflito foi direcionado pelo NLA para as regiões de Tetovo e Kumanovo, de maioria albanesa, onde se pensava encontrar apoio facilmente.

¹¹⁶ Esse não foi o primeiro movimento rebelde a ser formado por albaneses no novo Estado da Macedônia. Em 1994, uma região da parte ocidental do país, povoada por maioria albanesa, foi declarada autônoma por políticos albaneses radicais. Essa mesma região, no ano 2014, foi reativada e sua autonomia reafirmada por um grupo de albaneses macedônios, constituindo a República de Ilirida (B92, 2014).

O conflito mostrava, aos poucos, o despreparo do aparelho securitário macedônio para lidar com a situação. Com isso, os revoltosos albaneses avançavam na conquista de territórios. No mês de junho, o NLA dominou o povoado de Aračinovo, de composição étnica mista, o que gerou a saída de sua população (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Após um ultimato dos rebeldes, no sentido de atacar pontos importantes da capital Skopje, a pressão diplomática para uma resolução pacífica do confronto, mediada pela UE e pela OTAN, tornou-se inevitável. Foi a crise de Aračinovo que chamou a atenção da comunidade internacional sobre a necessidade de sua intervenção.

Embora UE e OTAN tenham tentado o diálogo com as partes, os esforços não foram suficientes para evitar um confronto direto. O governo da Macedônia desenvolveu um plano de ataque violento ao NLA sem o conhecimento da OTAN, e o pôs em prática em junho (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Em três dias, um terço do território conquistado pelo NLA foi retomado pelas forças de segurança macedônias. Apesar disso, o ataque foi visto pela OTAN como uma atitude temerária do governo, visto que nenhum dos lados do conflito possuía infraestrutura suficiente para esse tipo de combate. Ademais, temia-se que o efeito mais direto desses eventos fosse o início de (mais) uma guerra civil dentro dos Bálcãs.

Em decorrência disso, as forças da OTAN se fizeram presentes para evacuar as áreas de confrontação, enquanto a UE aumentou os esforços na busca de um entendimento. Após uma tentativa falha de um acordo cessar-fogo, bombardeios, sequestros, protestos e assassinatos tiveram fim em 13 de agosto de 2001, com a assinatura do Tratado de Ohrid, mediado pela UE – através da ameaça ao governo macedônio de bloqueio do Acordo de Estabilização e Associação (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Não fosse a intimidação por parte da UE, os macedônios estariam prontos para continuar uma guerra que tinham certeza de vencer.

Pelo Tratado de Ohrid, o governo comprometia-se a conferir poder político e reconhecimento cultural à minoria albanesa; o NLA, por seu turno, prometia reconhecer as instituições macedônias como legítimas e ser desarmado por meio de uma missão da OTAN. A Operação *Essential Harvest* foi lançada em 22 de agosto com o objetivo de desarmar o NLA e destruir o seu armamento, e foi sucedida por duas outras ações: a Operação *Amber Fox* (2001-2002) e a Operação *Allied Harmony* (2002-2003) (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Estas duas últimas tinham por escopo a proteção de especialistas internacionais (principalmente da UE e da OSCE) que foram chamados para monitorar a situação do conflito.

A UE também mobilizou três missões de manutenção de paz para acompanhar a

situação securitária da Macedônia. A EUFOR *Concordia*, executada em 2003 a pedido do Presidente Trajkovski (falecido em um acidente de avião no ano seguinte), concentrava-se na implementação do Tratado de Ohrid (GROSS, 2009). A EUPOL *Proxima*, entre 2004 e 2005, buscava o desenvolvimento de forças policiais na Macedônia; e, por fim, a EUPAT procurou constituir uma equipe de assessoria para apoiar a execução da reforma policial no país, entre 2005 e 2006 (IOANNIDES, 2009). Todas essas missões tiveram uma participação essencial no caminho para a estabilização do país.

Ainda como consequência da rebelião, Ahmeti, líder do NLA, comandou a formação da União Democrática pela Integração, constituindo o principal partido albanês na Macedônia e o terceiro maior partido do país (DIMISHKOVSKA, 2014). Embora ainda não tenha emplacado nenhum posto de Presidente ou primeiro Ministro, o DUI participa do governo através das coalizões partidárias dominantes: com o SDSM, no período de 2002 a 2006, e com a VMRO-DPMNE, a partir de 2008 (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). Ademais, o partido nega qualquer envolvimento nos eventos esparsos de ressurgência do NLA que vêm ocorrendo ao longo dos anos 2000 e 2010, ou ligação com a conhecida máfia albanesa que domina o crime organizado na região (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007).

Em outro viés, o Tratado de Ohrid, sobretudo, representou uma proposta de reestruturação estatal através de um novo modelo de descentralização (RAGARU, 2008). Como resultado disso, pode-se identificar maior autonomia local e garantia de direitos das minorias, o reconhecimento do albanês como idioma oficial no nível municipal e uma maior participação da etnia albanesa no ambiente sociopolítico do país. Seguindo as diretrizes de Ohrid, o Parlamento aprovou, em 2004, a redefinição de fronteiras locais em áreas de domínio albanês, de modo a conferir maior autonomia a esse povo (DIMISHKOVSKA, 2014). Contudo, a separação entre macedônios étnicos e albaneses étnicos, e a violência dessa relação ainda é um assunto presente no cotidiano do país¹¹⁷.

Sobre a descentralização da política macedônia, Daskalovski (2009) explica que:

Desde o Acordo de Ohrid, em 2001, a Macedônia tem feito um esforço de descentralização completa, comprometendo-se a delegar responsabilidades do governo central para as autarquias locais. O acordo estabeleceu uma agenda estratégica em relação à igualdade de representação de diferentes grupos étnicos no autogoverno local. O governo tem trabalhado para corrigir as deficiências funcionais dos municípios e melhorar a sua capacidade de financiar o desenvolvimento econômico sustentável através de receitas locais coletadas de forma independente. A lista de responsabilidades do governo local inclui serviços sociais importantes como

¹¹⁷ Como exemplo, pode-se citar a nomeação do ex-comandante do NLA, Talaf Xhaferi, como Ministro da Defesa Nacional, em março de 2013 (DIMISHKOVSKA, 2014). Tal evento provocou protestos de macedônios étnicos e manifestações de apoio por albaneses.

a educação primária e secundária, asilos, orfanatos, escolas de educação infantil e de cuidados de saúde em ambulatórios. (DASKALOVSKI, 2009: 358).

O panorama político nacional, em geral, tem se mostrado conturbado, fragmentado e pouco propício ao diálogo ao longo dos anos. Em maio de 2004, o então Primeiro Ministro Branko Crvenkovski, do SDMS, foi eleito Presidente. Branko, que havia substituído Georgievski, indicou para sucedê-lo no posto de Primeiro Ministro o apartidário Hari Kostov, o qual ficou no cargo de junho a novembro. Em 18 de novembro, Kostov deixou de ser Premiê e Radmila Šekerinska, Presidente do SDSM, assumiu de forma interina até 17 de dezembro, quando cedeu o lugar para Vlado Bučkovski (SDSM).

Bučkovski foi Chefe de Governo durante a primeira metade do mandato de Branko, tendo sido substituído por Nicola Gruevski, do VMRO-DPMNE, em 27 de agosto de 2006. O ano de 2006 foi o ponto de inflexão na política macedônia, devido à mudança de governo do SDSM para a VMRO-DPMNE, por meio de eleições bastante tumultuadas. Além da mudança de paradigma de política, Gruevski escolheu incluir no governo o Partido Democrático dos Albaneses, DPA, ao invés da coligação liderada pelo DUI, que havia ganhado mais votos que o DPA no Parlamento. Mais tarde, a partir de 2008, o DUI passaria a apoiar a VMRO-DPMNE e o SPM, configurando o atual grupo político dominante da política nacional.

Desde então, e ainda, sendo Gruevski o atual Primeiro Ministro da Macedônia, a VMRO-DPMNE está há quase nove anos no poder político do país. Nesse sentido, a Presidência foi conquistada pela coalizão nas eleições de 2009, através do professor universitário Gjorge Ivanov, sem filiação partidária, mas apoiado pela VMRO-DPMNE. Assim como Gruevski, Ivanov continua no comando da Macedônia, ao ser reeleito¹¹⁸ em abril de 2014, ainda sob filiação independente, mas com o suporte da VMRO-DPMNE.

Logo, depreende-se disso que a política macedônia sempre esteve nas mãos dos dois principais partidos: a direita do SDSM e a esquerda da VMRO-DPMNE¹¹⁹. A alternância de poder é realizada apenas entre os dois partidos dominantes, mas há, impreterivelmente, a necessidade da formação de coalizões envolvendo os 123 membros da Assembleia Nacional para viabilizar a governabilidade. Em geral, para que um dos lados consiga a maioria no legislativo unicameral, o apoio de partidos que defendem a etnia albanesa se faz preciso, o que ressalta a importância dessa parte da população na cena política do país.

Nessa conjuntura, o mês de dezembro de 2012 foi marcado por um impasse político

¹¹⁸ Ivanov venceu a eleição contra Stevo Pendarovski, candidato do SDSM, por 55,28% dos votos, contra 41,14%.

¹¹⁹ Até hoje, o ritmo da alternância no poder político nacional tem sido o seguinte: SDSM (1990-1998); VMRO-DPMNE (1998-2002 no Parlamento, e 1999-2004 na Presidência); SDSM (2002-2006 no Parlamento, e 2004-2009 na Presidência); e VMRO-DPMNE (desde 2006 no Parlamento, e desde 2009 na Presidência).

entre situação e oposição, o que elevou a tensão na política macedônia e se refletiu na sociedade em geral. Durante a votação do orçamento para o ano seguinte, Gruevski expulsou da *Sobranie* jornalistas e políticos da oposição, e o orçamento foi aprovado apenas por aliados da VMRO-DPMNE (DIMISHKOVSKA, 2014). Nesse incidente, oposição e coalizão de governo ameaçaram-se fisicamente e perturbaram a votação orçamentária, gerando uma turbulência que acabou se transferindo para as ruas. O evento ficou conhecido como Segunda-Feira Negra; a partir disso, diversos protestos contra o governo, liderados pelo SDSM, eclodiram e contaram com o apoio popular.

Em decorrência dessa situação, o SDSM passou a anunciar o boicote das eleições locais, marcadas para março de 2013 (DIMISHKOVSKA, 2014). Somente a intervenção da Comissão Europeia pôde atenuar os ânimos. Através da mediação da UE, SDSM e VMRO-DPMNE concordaram em abrir uma investigação parlamentar sobre a Segunda-Feira Negra. A seguir, o SDSM desistiu de boicotar as eleições locais de março de 2013. Mas as adversidades entre governo e oposição não tiveram fim, e continuaram a afetar de forma negativa o ambiente político nacional, e até mesmo as relações da UE com o país (DIMISHKOVSKA, 2014).

Assim como em muitos casos, os trabalhos da comissão de investigação sobre o incidente de dezembro de 2012 foram continuamente obstados pela coalizão governante. Esta sugeriu, até mesmo, que os políticos da oposição deveriam ser processados criminalmente por não terem obedecido ao Código de Conduta da *Sobranie*. O SDSM, por sua vez, insiste que a Segunda-Feira Negra foi um ataque à Constituição e ao Estado de Direito e, por isso, o governo deveria ser punido (DIMISHKOVSKA, 2014).

A corrupção, aliás, é um assunto bastante presente, assim como em todas as sociedades balcânicas. Ainda hoje, há problemas na contratação de servidores públicos: o emprego no setor público é condicionado à filiação à coalizão partidária dominante do momento. O financiamento de partidos e campanhas políticas também não é transparente e deixa brechas enormes para desvio de verbas. E, em última instância, a situação da corrupção é afetada diretamente pela tumultuada cena política nacional.

Em termos de economia, a Macedônia, que era a república mais pobre da Iugoslávia no momento da dissolução, tem apresentado uma recuperação lenta e pouco significativa, mas de tendência positiva. Após os embargos econômicos e os revezes provocados pelo recebimento de refugiados e pelos conflitos de 2001, as privatizações ocorridas nos anos seguintes ajudaram a criar uma reserva financeira. Da mesma forma, o PIB cresce de modo extremamente lento, mas positivo. Não obstante, e apesar da baixa inflação, o desemprego é

alto e falta a atração de investimentos externos. Além disso, a crise da dívida europeia, a partir de 2009, tem tido reflexos importantes na Macedônia, que depende, basicamente, das relações regionais em sua economia. Em pesquisa citada por Bartlett (2010), revela-se que o impacto da crise econômica global de 2007-2008 foi bem pior na população étnica macedônia do que na albanesa, provavelmente porque a crise atingiu grandes empresas que empregam, em sua maioria, macedônios étnicos (os quais configuram, por seu turno, a maior parte da mão-de-obra especializada do país).

As liberdades individuais continuam sendo um desafio na Macedônia. Embora as mulheres tenham o mesmo status legal quanto aos homens, e participem significativamente da política nacional, a participação feminina na política local é bastante limitada. Inclusive, muitas vezes, o voto feminino ocorre por procuração de parentes masculinos, especialmente em territórios muçulmanos. Além disso, a situação da educação é preocupante: o sistema educacional é fraco e segue divisões étnicas, seja quanto ao conteúdo ensinado¹²⁰ ou em relação à segregação de alunos nas escolas. E, por último, embora existam animosidades entre albaneses e macedônios, outros grupos minoritários sofrem uma discriminação ainda maior, como o povo cigano Roma, os búlgaros e os turcos.

Pelo que se pode perceber, afinal, a Macedônia permanece lutando contra questões que influenciam negativamente a consolidação das capacidades estatais do país, como corrupção, fraco desempenho econômico, mazelas sociais, intolerância religiosa e étnica e desrespeito aos direitos das minorias. Como Gomes (2008) já previa em 2008, em que pese os esforços macedônios, “há ainda um longo caminho a percorrer até se chegar à consolidação da democracia e pacificação das relações interétnicas, duas questões determinantes na estabilidade do país” (GOMES, 2008: 69). O empenho do governo nessas lutas, entretanto, vai variar de acordo com o benefício ou prejuízo que delas pode advir, sendo possível notar, contemporaneamente a falta de interesse e concertação política na condução de algumas questões.

A falta de interesse, ainda, pode estar relacionada não apenas às preferências individuais dos atores políticos da elite governista, mas também à lentidão do processo de adesão à UE, que se arrasta por quase uma década e não indica progressos substanciais – já que a questão com a Grécia não parece ser solucionada tão em breve. É que a EU funciona como a principal fonte de mudanças e reformas nos Estados balcânicos, através da divulgação de modelos de *policies*, da assistência técnica e financeira à reconstrução e ao

¹²⁰ O conflito de 2001, por exemplo, é interpretado de maneira diferente em escolas de orientação macedônia e em colégios de orientação albanesa.

desenvolvimento, e da promoção de normas e valores que são entendidos como requisitos de um modelo de progresso (GOMES, 2008). Quando esse incentivo está ausente, inerte ou moroso, a evolução das reformas acaba desmotivada, refletindo tal inércia ou lentidão.

Desse modo, o atual estado da arte da construção estatal e da consolidação da democracia na Macedônia pode ser explicado tanto por problemas de fragmentação da política doméstica quanto pela situação de sua relação com a UE. Assim como a Bósnia-Herzegovina, a Macedônia é, provavelmente, um dos Estados que mais sofre com o ritmo de negociações em direção a uma eventual adesão à UE. Contudo, apenas a confluência de compromisso político e institucional interno (por parte das elites políticas macedônias) e externo (por parte da UE) será capaz de transformar a retórica de integração e desenvolvimento em prática política cotidiana.

2.2.4 Sérvia

Área	77,474 km ²
Grupos Étnicos	Sérvios (83.3%), Húngaros (3.5%), Roma (2.1%), <i>Bosniaks</i> (2%), outros (5.7%), não declarados (3.4%) (2011 est.)
Religiões	Sérvia Ortodoxa (84.6%), Católica Romana (5%), Muçulmana (3.1%), Protestantes (1%), ateístas (1.1%), outras (5.3%) (2011 est.)
População	7,209,764 (Julho de 2014 est.)
PIB (paridade de poder aquisitivo)	\$80.47 bilhões (2013 est.)
PIB - per capita (PPP)	\$11,100 (2013 est.)

Tabela 2.16. Dados socioeconômicos sobre a Sérvia. Fonte: CIA, 2014.

Depois do fim da Segunda Guerra, sob a liderança do general Tito, os territórios balcânicos se organizaram na República Federativa Socialista da Iugoslávia. Logo, durante a existência da SFRY, a Sérvia foi a república integrante que possuía o protagonismo político dentro desse Estado socialista, enquanto o predomínio econômico estava com as repúblicas da Croácia e da Eslovênia.

Depois da morte de Tito, a Presidência da SFRY passou a ser rotativa entre as repúblicas e regiões autônomas. Assim, os últimos quatro Presidentes da Presidência da Iugoslávia, os quais estiveram envolvidos nos conflitos de desintegração do país, foram os seguintes¹²¹:

¹²¹ Além disso, durante os anos 1980, três personagens importantes da história croata ocuparam o cargo de

- a. De maio de 1988 a maio de 1989, assumiu o bósnio Raif Dizdarević;
- b. De 15 de maio de 1989 a 15 de maio de 1990, foi a vez do esloveno Janez Drnovšek;
- c. De maio de 1990 a maio de 1991, Borisav Jović foi o responsável pela Presidência;
- d. Nos meses de maio e junho de 1991, Sejdo Bajramović atuou como Presidente em exercício;
- e. De junho a dezembro de 1991, o croata Stjepan Mesić assumiu o cargo, e tornou-se o último Presidente da SFRY (tendo sido bloqueado da Presidência por quatro de seus oito membros);
- f. De dezembro de 1991 a junho de 1992, finalmente, o montenegrino Branko Kostić ocupou a chefia da Presidência, de forma interina, tendo sido lá instalado por Sérvia e Montenegro.

Como é possível perceber, a partir de 1990, a história da República da Sérvia se confunde com a da Iugoslávia. Essa história não pode ser contada sem a compreensão do papel de alguns personagens importantes, como o Presidente Jović, de origem sérvia, o bósnio croata Ante Marković e, sobretudo, Slobodan Milošević.

Milošević foi assessor econômico de Branko Pešić quando este foi prefeito de Belgrado no final dos anos 1960. Durante a década de 1980, ele passou a ser um dos nomes mais fortes do ramo sérvio da Liga de Comunistas, ganhando proeminência ao defender a minoria sérvia habitante de Kosovo, que já era dominada pela maioria de albaneses étnicos. A opinião de Milošević era a favor de uma redução na autonomia de Kosovo e de uma resposta violenta aos ecos separatistas naquela área.

Assim, explorando o nacionalismo sérvio para chegar ao poder, Milošević elegeu-se presidente do comitê de Belgrado do Partido Comunista. Na época, o Presidente da República da Sérvia era o ex-Primeiro Ministro Ivan Stambolić (com mandato de maio de 1985 a dezembro de 1987), o qual foi sucedido por Petar Gračanin (de dezembro de 1987 a março de 1989) e por Ljubiša Igić (interino em março e abril de 1989). Ao mesmo tempo, a República sérvia tinha como Primeiro Ministro Desimir Jević (maio de 1986 a novembro de 1989) e, posteriormente, Stanko Radmilović (dezembro de 1989 a janeiro de 1991).

Durante seu mandato na Sérvia, Stambolić foi alvo de um escândalo político em razão de sua amizade com Dragiša Pavlović, o qual foi expulso do Partido Comunista por revelar os planos do partido sobre Kosovo. Stambolić foi acusado de estar envolvido nisso ao tentar

Primeiro Ministro da Iugoslávia: Milka Planinc (1982-1986); Branko Mikulić (1986-1989); e Ante Marković (1989-1991). Foram sucedidos pelo sérvio Aleksandar Mitrović, último Premiê da SFRY, de 20 de dezembro de 1991 a 14 de julho de 1992.

evitar a expulsão de Pavlović, o que, oficialmente, teria o levado a ser demitido do comando do ramo sérvio da Liga Comunista. No entanto, LeBor (2002) afirma que o verdadeiro motivo para a queda de Stambolić seria a sua oposição às estratégias de Milošević sobre Kosovo.

Com a demissão de Stambolić do Partido, Milošević preparou o ambiente perfeito para sua ascensão ao poder, ao substituir os partidários de Stambolić pelos seus próprios. Logo após, Milošević assumiu a Presidência da República socialista sérvia em 8 de maio de 1989, lá permanecendo até 11 de janeiro de 1991.

A influência de Milošević na Liga Comunista iugoslava era extremamente forte, dado o protagonismo do ramo sérvio da Liga. Dessa maneira, embora Jović fosse o Presidente e Marković o Primeiro Ministro durante o período inicial dos conflitos iugoslavos (ou seja, de 1990 a 1991), as decisões políticas no nível do governo federal dificilmente contrariavam Milošević, então Presidente da Sérvia. Além disso, Jović era aliado e conselheiro de Milošević, de modo que ambos uniam forças contra o bósnio croata Marković.

Nesse sentido, Jović apontava Marković como um aliado dos Estados Unidos e do capitalismo ocidental, em função de sua orientação pró-reformas econômicas liberalizantes. Em função disso, Jović acusou Marković de destruir a economia iugoslava e fomentar a dissolução do país. No entanto, em 1990, Jović parece ter convencido Milošević a desistir (mas não sem violência) das repúblicas eslovenas e croatas (que clamavam por independência), ao mesmo tempo em que resguardasse o controle das áreas povoadas por sérvios na Croácia. Por meio dessa ideia, Jović praticamente implementou uma estratégia que levaria ao colapso do Estado iugoslavo.

Além disso, Jović e Milošević foram responsáveis pela criação do exército paramilitar de bósnios sérvios para defender a futura República Srsпка na Bósnia-Herzegovina. Em depoimento ao ICTY, Jović confirmou que, durante o conflito com a Bósnia, ele e Milošević decidiram mover as tropas do JNA de modo que apenas soldados bósnios sérvios ficassem na BiH, a fim de não caracterizar uma agressão aos bósnios e facilitar a formação de uma milícia para Srsпка. Eles também teriam se comprometido, em nome da SFRY, em arcar com os custos de manutenção dessa força paramilitar.

Jović ainda ajudou Milošević a conquistar o poder durante uma série de eventos que ficaram conhecidos como Revolução Antiburocrática. Esses eventos consistiram em uma campanha organizada por apoiadores de Milošević, englobando comícios (que vieram a se chamar “Comícios da Verdade”), protestos e reuniões com o objetivo oficial de derrubar governos corruptos e burocráticos. Contudo, a verdadeira intenção era retirar os atuais governantes do poder e substituí-los por apoiadores de Milošević. E tal foi o que efetivamente

ocorreu em Vojvodina, Kosovo e Montenegro, de modo que membros da ala socialista radical assumiram esses governos e a influência de Milošević foi reforçada. Em decorrência disso, as forças pró-Milošević ocuparam quatro das oito cadeiras do Conselho de Presidentes da SFRY (o que levou, por exemplo, ao bloqueio do croata Stjepan Mesić na assunção do cargo de Presidente da Presidência da SFRY).

Na conjuntura de agitação política e incerteza quanto ao futuro da Iugoslávia, diversos grupos políticos se organizaram em partidos, a partir da abertura do país ao multipartidarismo. Assim, em julho de 1990, a ala sérvia da Liga Comunista uniu-se à Aliança Socialista dos Trabalhadores da Sérvia, a principal organização que compunha o movimento socialista federal, formando o Partido Socialista da Sérvia (SPS), liderado por Milošević. Desde aquele momento, o cenário político sérvio é bastante diversificado, como mostra a tabela a seguir:

Partido	Sigla	Orientação Política
Partido Democrático (<i>Democratic Party</i>)	DS	Centro a centro-esquerda
Partido Socialista da Sérvia (<i>Socialist Party of Serbia</i>)	SPS	Esquerda
Partido Progressista Sérvio (<i>Serbian Progressive Party</i>)	SNS	Centro-direita, conservador
Regiões Unidas da Sérvia (<i>United Regions of Serbia</i>)	URS	Centro-direita, regionalismo
Movimento de Renovação Sérvia (<i>Serbian Renewal Movement</i>)	SPO	Centro-direita, monarquista
Partido Democrático Liberal (<i>Liberal Democratic Party</i>)	LDP	Centro, liberalismo
Partido Democrático da Sérvia (<i>Democratic Party of Serbia</i>)	DSS	Direita, cristão, euroscético
Partido Radical Sérvio (<i>Serbian Radical Party</i>)	SRS	Extrema direita, nacionalismo sérvio
Partido dos Pensionistas Unidos da Sérvia (<i>Party of United Pensioners of Serbia</i>)	PUPS	Esquerda
Partido Democrático Social da Sérvia (<i>Social Democratic Party of Serbia</i>)	SDPS	Centro-esquerda
Novo Partido Democrático (<i>New Democratic Party</i>)	NDS	Centro-esquerda
Sérvia Unida (<i>United Serbia</i>)	JS	Direita, populista
Liga dos Democratas Sociais de Vojvodina (<i>League of Social Democrats of Vojvodina</i>)	LSV	Centro-esquerda
Nova Sérvia (<i>New Serbia</i>)	NS	Centro-direita, populista
Movimento dos Socialistas (Movement of Socialists)	PS	Esquerda
Partido da Ação Democrática de Sandžak (<i>Party of</i>	SDA	Centro, minoria bosniak

<i>Democratic Action of Sandžak</i>		
Juntos pela Sérvia (Together for Serbia)	ZZS	Centro-esquerda

Tabela 2.17. Principais partidos políticos da Sérvia. Fonte: CIA, 2014.

Em dezembro de 1990, ocorreram as primeiras eleições multipartidárias da República sérvia, as quais teriam sido anunciadas em um tempo escasso que impossibilitou a preparação de muitos partidos para a corrida eleitoral, sendo SPO e DS os mais significativos partidos (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007). O resultado consagrou a hegemonia do SPS, ao confirmar Milošević como Presidente da República Sérvia, e por Dragutin Zelenović ter sido escolhido como Primeiro Ministro. Ao final de 1991, Zelenović foi substituído por Radoman Božović, também do SPS.

Durante o primeiro ano do mandato, tanto o governo federal (da SFRY) quanto o regional (da Sérvia) esteve envolvido nos conflitos de independência da Eslovênia, Croácia e Bósnia-Herzegovina. Apenas Macedônia alcançou a independência de forma pacífica; de outra parte, Montenegro continuou pertencendo à SFRY. O ano de 1991, assim, pode ser considerado o ano oficial de desintegração da Iugoslávia.

No ano seguinte, a 27 de abril, as repúblicas remanescentes (isto é, Montenegro e Sérvia) declararam a formação de um novo Estado iugoslavo, a República Federativa da Iugoslávia, ou FRY. Uma nova carta constitucional foi estabelecida, o sistema de presidência coletiva foi abolido e todas as menções ao socialismo foram retiradas. A FRY adotou, em princípio, o regime democrático, embora o seu Presidente tenha sido apontado (e não eleito democraticamente) pelas duas repúblicas constituintes até 1997.

Nesse viés, em meados de 1992, Dobrica Ćosić¹²² tornou-se o primeiro Presidente da FRY, representando a Sérvia, ao passo que Milan Panić, um empresário iugoslavo-americano bem-sucedido, transformou-se em Primeiro Ministro. Panić ainda tentou, sem sucesso, concorrer à presidência da República da Sérvia no mês de dezembro, mas foi derrotado por Milošević. Em fevereiro de 1993, Panić foi substituído por Radoje Kontić, cujo mandato foi um dos mais longos no cargo, ao mesmo tempo em que a República sérvia também trocou Božović por Nikola Šainović como Primeiro Ministro. A seguir, em julho, Zoran Lilić tomou o lugar de Ćosić na Presidência da SFRY.

É possível afirmar que Panić não permaneceu no posto de Primeiro Ministro da FRY por sua tendência política conciliatória e liberal e que a sua escolha por Milošević teria sido

¹²² Ćosić, um escritor nacionalista sérvio, teria sido convidado por Milošević para assumir a Presidência da FRY (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007).

um erro de cálculo estratégico deste último. Panić não atuou de forma submissa a Milošević e conseguiu o reconhecimento da independência das ex-repúblicas iugoslavas de modo diplomático e sem alteração de fronteiras. Para Bideleux e Jeffries (2007), isso significou, implicitamente, o abandono de bósnios sérvios e croatas sérvios dentro de outros territórios. Panić abandonou a função quando perdeu um voto de confiança que havia sido convocado pelo radical Vojislav Šešelj, líder do SRS.

Da mesma forma, Čosić contrariou Milošević ao apoiar Panić e ao tentar por um fim ao conflito com a Bósnia; com isso, também não perdurou no cargo de Presidente federal. Čosić demitiu-se da função após a perda de um voto de confiança também proposto pelo SRS. Conforme Bideleux e Jeffries (2007), a principal acusação contra Čosić era a de encorajar um golpe pelo exército da FRY, o VJ, e de aceitar desistir da Krajina e de Kosovo.

As proposições de voto de confiança contra Panić e Čosić foram ações do SRS que foram oportunas para Milošević e o SPS. No entanto, a lua de mel entre SRS e SPS não durou muito, visto que, em setembro de 1993, o SRS propôs um voto de confiança contra Milošević. Não obstante, a votação nunca chegou a acontecer, porque Milošević dissolveu o parlamento sérvio. Novas eleições foram convocadas para dezembro de 1993, e através destas o SPS obteve mais assentos, o que garantiu a segurança de Milošević no governo sérvio. Ainda, pela reconfiguração do parlamento, Mirko Marjanović passou a substituir Šainović como Primeiro Ministro em março de 1994.

Na esteira dos conflitos iugoslavos, a FRY sofreu diversos embargos e a hostilização de diversos atores internacionais por causa de seu papel nas guerras da Croácia e da Bósnia. Aos poucos, a economia entrava em decadência, com inflação altíssima, fraudes e corrupção nas privatizações, ausência de investimentos internacionais, paralização da produção e desemprego elevado, enquanto a FRY e a Sérvia eram mostradas para a comunidade internacional como entidades promotoras de limpeza étnica com vistas à formação da “Grande Sérvia” (pela anexação da Krajina e de Srpska¹²³). Milošević, Karadžić e Mladić, por seu turno, eram tratados como sucessores de Hitler.

Em 1995, o governo da FRY era composto por Lilić (Presidente) e Kontić (Primeiro Ministro), ao passo que o da Sérvia era formado por Milošević (Presidente) e Marjanović (Primeiro Ministro). Por esta composição, foram tomadas as principais decisões em relação ao fim da Guerra da Bósnia, em especial a de cooperar com as potências ocidentais na solução do conflito. Desse modo, Milošević foi escolhido para representar a FRY e os bósnios sérvios

¹²³ Biógrafos de Milošević, no entanto, garantem que anexar a Krajina e Srpska, regiões paupérrimas da Croácia e da BiH, respectivamente, nunca passou pela cabeça de Milošević (LEBOR, 2002).

nas reuniões com Tuđman e Izetbegović em Dayton, EUA, a propósito de um acordo. Com isso, o Acordo de Dayton assinado entre esses três líderes pôs fim ao conflito, ao propor uma nova configuração para o Estado da BiH.

Nesse momento, as forças pró-Milošević já começavam a se dispersar e a população mostrava descontentamento com o governo da FRY. Na presidência da Sérvia, Milošević passou a assumir uma postura mais autoritária, buscando o controle do governo sobre a economia e a opressão da oposição. Ainda, pouco se viu de crescimento econômico ou cooperação com o ICTY. Por outro lado, na outra república integrante da FRY, Montenegro, os líderes Đukanović e Bulatović indicavam pegar um caminho oposto a Milošević, através da promoção de reformas econômicas liberais, da adoção do Deutsche Mark como moeda montenegrina e da busca de mudanças nas relações com o governo federal.

Não obstante, Milošević estava decidido a conquistar a Presidência da FRY, apesar da oposição de boa parte da população quanto a suas ações. É possível citar, por exemplo, a tentativa de modificar o sistema de representação proporcional do parlamento, a fim de maximizar o poder do SPS, a diminuição na autonomia das universidades sérvias e a obstrução da vitória de candidatos da oposição nas eleições locais como atitudes de Milošević que diminuíram a sua popularidade.

Contudo, Milošević foi escolhido Presidente da FRY pelo parlamento federal em julho de 1997, após ter conseguido que mudanças constitucionais fossem aprovadas, com vistas a aumentar os poderes da presidência federal. Tais mudanças sofreram a oposição de alguns partidos montenegrinos pois, com elas, Montenegro perdia peso político nas decisões federais. Apesar disso, Bulatović apoiou a aprovação da proposta de Milošević – e, em função desse apoio, ele conquistou o cargo de Primeiro Ministro da FRY durante o mandato de Milošević, a partir de maio de 1998.

Ao deixar a presidência sérvia, Milošević passou o posto interinamente para Dragan Tomić, até que novas eleições fossem realizadas. Em dezembro de 1997, depois de quatro turnos eleitorais permeados pelo boicote de kosovares e pela perseguição à oposição, Milan Milutinović, do SPS, foi eleito Presidente da República da Sérvia. Candidatos do SRS e SPO que perderam a eleição passaram a buscar uma aliança com o SPS para integrar o governo; por fim, o escolhido para a coalizão governista foi o SRS de Šešelj, que se tornou vice Primeiro Ministro.

Como Presidente federal, Milošević aumentou a repressão e a censura aos meios de comunicação e às universidades, bem como realizou expulsões de cargos públicos de funcionários que resistiam à sua política autoritária. Entretanto, a principal façanha do

governo de Milošević foi a violência contra albaneses étnicos durante a Guerra de Kosovo, que desencadeou o bombardeio da FRY pela OTAN, em 1999.

Apesar da política cruel propagada por Milošević contra os kosovares albaneses, a explicação do conflito de Kosovo deve incluir outros fatores. É necessário lembrar que a condução da política iugoslava por Milošević não agradava os norte-americanos, já que ele “obstruía a integração completa da Iugoslávia no quadro institucional ocidental” (HUDSON, 2003: 123). Assim, por trás de valores como a preservação da minoria albanesa e da autodeterminação dos povos, estavam, também, fatores como destruir quaisquer resquícios de uma economia socialista e consolidar a expansão capitalista nos Balcãs, em ordem de inserir de vez a região no sistema mundial pós 1989.

Além disso, o conflito kosovar constituiu um momento oportuno para a OTAN encontrar o seu papel no cenário pós-Guerra Fria. A Organização precisava demonstrar sua importância e efetividade em uma conjuntura onde não havia mais a figura do inimigo externo – o comunismo. Ademais, era necessário que ela se inserisse na estrutura política da UE como ferramenta fundamental para a segurança do continente, dominando uma área estratégica como os Balcãs. Assim, a guerra de Kosovo serviu de pretexto para a OTAN assumir um novo papel que legitimasse sua existência no cenário internacional.

Nesse sentido, o bombardeio promovido pelo Ocidente estabeleceu um precedente para a OTAN atuar preventivamente e fora do Conselho de Segurança, enfraquecendo a possibilidade da França – e, portanto, da UE – de limitar o unilateralismo norte-americano. Já a rendição da Sérvia serviu, por seu turno, para restaurar a credibilidade da OTAN e sedimentar o poder ocidental no leste europeu. E, também, para mostrar a incapacidade europeia quando se trata de formular uma Política Externa Comum independentemente das rédeas dos EUA.

Por fim, a região de Kosovo constitui, geograficamente, um território essencial para uma rota de petróleo e gás da Ásia Central até a Europa Ocidental¹²⁴. Por essa lógica, a intervenção da OTAN no conflito kosovar só pode ser compreendida na perspectiva dos interesses econômicos ocidentais, que guiaram as políticas externas dos principais poderes mundiais. A competição entre estes pela região é o modo mais plausível de entender a guerra

¹²⁴ O papel norte-americano no conflito de Kosovo está relacionado à importância estratégica da região para o trânsito de petróleo e gás natural da Ásia Central e do Cáucaso para a Europa Ocidental, visto que a área constitui caminho de uma rota alternativa de transporte de petróleo, o chamado Corredor VIII. Este faz parte do projeto "Corredor Trans-Europeu de Transporte", e é um dos dez corredores que conecta o Mar Adriático ao Mar Negro. Ele atravessa Kosovo, Albânia, Macedônia e Bulgária, e foi construído pela Corporação Albanesa-Macedônia-Búlgara de Oleodutos (AMBO), uma empresa anglo-americana apoiada pelo governo dos EUA. Mais informações, ver Vatanever (2008) e o site Corridor Network (<http://www.corridor8led.net/home/index.asp>).

de Kosovo.

Desse modo, através do apoio internacional à organização terrorista KLA, os polos de poder do sistema mundial fomentaram a rivalidade entre kosovares, ao invés de se tentar uma solução política para a questão da autonomia da região dentro da República da Sérvia. A abordagem pacifista para a independência de Kosovo era apoiada pela maioria da população, como mostra a eleição de Ibrahim Rugova para o governo local, que era um defensor pacífico dos albaneses kosovares. Obviamente, no entanto, existiam grupos minoritários que urgiam por uma solução mais radical da questão; tais nichos eram formados, em sua maioria, por militantes exilados da Iugoslávia.

Estes grupos fundaram, no início dos anos 1990, o Exército de Libertação do Kosovo, ou KLA, o qual só viria a ter maior proeminência oito anos depois. O grupo radical, embora minoritário, ficou descontente com a atuação política de Rugova, que havia declarado a independência de Kosovo em 1992, mas não conseguiu angariar nenhum apoio para a causa durante a discussão do Acordo de Dayton. Com o reconhecimento internacional das fronteiras da FRY, os kosovares albaneses viram ficar mais distante o apoio dos países ocidentais para a sua independência.

Embora não apoiado pela maioria da população kosovar, o sucesso do KLA se deve ao suporte internacional recebido. Segundo Hudson (2003), o serviço secreto alemão teria financiado, treinado e armado secretamente o KLA¹²⁵. Também o governo albanês teria custeado uma boa parte do armamento do KLA, na lógica de colaborar com a independência dos kosovares albaneses para expandir seu território. Destaque-se, ainda, a participação norte-americana, através da empresa Ruder Finn, companhia responsável pelas relações públicas do grupo terrorista (HUDSON, 2003). E, ademais, o KLA aproveitou a oportunidade que se constituía pela conjuntura dos eventos iugoslavos, no que concorda Judah:

O KLA tem de ser classificado como uma das organizações mais bem sucedidas na história militar. Seu sucesso não tem nada a ver com a sua proeza militar; ele não venceu nenhuma batalha. É, antes, graças ao fato de que, por emergir naquele cenário no lugar certo, na hora certa, foi capaz de fazer a OTAN vencer a sua guerra para ele. (JUDAH, 2008: 75).

De fato, o KLA foi o responsável por grandes atrocidades cometidas em Kosovo no período 1996-1998¹²⁶. As vítimas foram tanto sérvios e outras minorias quanto kosovares

¹²⁵ A autora ainda cita o depoimento do Oficial da Contra Inteligência Militar alemã, Elmar Schmahling, que afirma que “o serviço secreto alemão teve um papel importante no apoio a grupos terroristas na Sérvia” (HUDSON, 2003: 125).

¹²⁶ Sobre o assunto, ver as reportagens de THE TELEGRAPH (2008) e THE INDEPENDENT (2001) nas referências bibliográficas deste estudo.

albaneses, que eram acusados de apoiar o governo sérvio e a FRY, ou eram membros do Partido Socialista, ou simplesmente não apoiavam o KLA. Durante esses anos, o terror se instalou na comunidade kosovar, seja através da violência, ou por meio do financiamento do tráfico de drogas e de armas. Ressalte-se que, em 1997, a Albânia entrou em colapso, em razão do fim do esquema financeiro Ponzi que sustentava o governo albanês, o que resultou na pilhagem das forças militares por rebeldes; dessa forma, armamentos pesados ficaram disponíveis para os kosovares albaneses.

A ação terrorista do KLA gerou uma resposta militar ofensiva do governo da FRY, que resultou na intervenção da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, a OSCE. Uma missão foi convocada para fiscalizar a retirada das tropas iugoslavas de Kosovo, ao final de 1998, o que, de certa forma, acalmou os ânimos na província autônoma. Não obstante, outros efeitos provocados pela intervenção da OSCE foram permitir que o KLA recuperasse o domínio da área kosovar, e a ocorrência de um suposto massacre promovido pelo governo iugoslavo – o episódio de Račak, em janeiro de 1999¹²⁷.

O massacre de Račak seria o estopim para a convocação de uma série de negociações sobre a questão kosovar albanesa, na cidade de Rambouillet, na França. De 06 a 23 de fevereiro de 1999, delegações da FRY, da UE, dos EUA, da Rússia e do KLA (em nome do governo exilado dos kosovares) reuniram-se para discutir a independência de Kosovo. Por pressões políticas, Rugova, líder legítimo do governo kosovar, teve de ceder a liderança da delegação kosovar albanesa para Hashim Thaci, líder do KLA (KAPLAN, 2005).

O resultado das negociações foi um acordo redigido por Madeleine Albright, pelo qual Kosovo teria certa autonomia legislativa, executiva e judicial, embora a FRY continuasse a ter competência em questões como integridade territorial, política econômica, defesa e política externa, entre outras. O território kosovar, desse modo, continuaria fazendo parte da FRY, embora com status renovado de autonomia. O acordo ainda previa uma Constituição kosovar, com regras sobre a formação de uma assembleia, um presidente, e toda uma estrutura executiva e judiciária.

Além disso, o texto demandava a implementação de uma missão da OSCE para monitorar o cumprimento do acordo, além de estabelecer uma missão da OTAN em Kosovo, um referendo sobre a independência após três anos, e o controle de 28 dos 31 distritos para os kosovares albaneses (HUDSON, 2003). Sublinhe-se, por último, que o acordo estabelecia os princípios de livre mercado como regra para a economia kosovar (ALLCOCK, 2000), o que

¹²⁷ Sobre isso, ver LE MONDE (1999).

era estrategicamente importante para a condução dos negócios do complexo mineiro de Trepča, uma das reservas minerais mais importantes da FRY, situada em território kosovar.

A parte mais interessante do tratado, entretanto, era o chamado Anexo B, que regulava as prerrogativas da missão da OTAN. As disposições do anexo passavam por cima de qualquer lógica de racionalidade, já que constituíam um golpe fatal à soberania iugoslava no território kosovar. Como bem lembra Hudson, “nenhum governo no mundo teria aceitado voluntariamente o que significava uma ocupação da OTAN de toda a Iugoslávia” (HUDSON, 2003: 128). Dentre as cláusulas mais inaceitáveis, pode ser citada a 6ª, segundo a qual “a OTAN deve ser imune a qualquer processo legal, seja civil, administrativo ou penal”¹²⁸.

O Acordo de Rambouillet, nas palavras de Hudson (2003), era muito mais um ultimato do que uma negociação – o bombardeio era iminente. Os kosovares, por sua vez, contestaram a proposta por não conseguirem, com ela, a independência completa. Por outro lado, na esteira de aproveitar o apoio russo, a primeira atitude de Milošević foi rejeitar o acordo. Ele não queria tropas da OTAN em Kosovo, muito menos que elas pudessem se movimentar livremente pelo território da FRY, o que levaria ao fim da hegemonia sérvia em Kosovo e infringiria a soberania nacional.

De outra maneira, a expectativa de Milošević era de que o bombardeio fosse de curta duração e baixa intensidade. Ele presumiu que isso tornaria a opinião pública contra a guerra, o que pressionaria a OTAN e os poderes ocidentais a chegar a um acordo mais plausível. Ainda, ele esperava que a Rússia vetasse qualquer tipo de ação por parte do Conselho de Segurança e que pressionasse a OTAN a terminar o bombardeio.

A presunção sobre o apoio russo, no entanto, provou-se ser equivocada. Embora a opinião pública russa estivesse a favor dos sérvios, o governo de Yeltsin sabia que um envolvimento mais incisivo no conflito iria contra os interesses econômicos russos de manter boas relações com o Ocidente. Com isso, endossar a estratégia de bombardeio em nome do fim do conflito e do cumprimento do Acordo era uma opção mais plausível para a política externa russa. Nesse contexto, as negociações no Conselho de Segurança arrastaram-se por um bom tempo, o que levou a OTAN a agir em causa própria, como defende Rezek:

(...) a falta de um consenso no Conselho sobre qualquer ação na Iugoslávia quando do agravamento da crise de Kosovo, em 1999, permitiu que a OTAN tomasse a iniciativa de agir, chamando a si uma autoridade que não tinha, em detrimento da credibilidade da ONU como guardião da paz e da segurança coletivas (REZEK, 2010: 360-361).

¹²⁸ Na opinião deste estudo, as cláusulas mais abusivas do Acordo de Rambouillet constam no Anexo B, itens 6 a 25. Para ter acesso à íntegra do Acordo, consultar o site do Departamento de Estado dos EUA, através do link: http://www.state.gov/www/regions/eur/ksvo_ambouillet_text.html.

Logo, tornou-se claro que a ação constituiu um ataque da OTAN, liderada pelos EUA¹²⁹, contra a Iugoslávia (HUDSON: 2003, 123). O bombardeio não se tratava de um caso de defesa própria, e nem mesmo se buscava evitar um desastre humanitário. Ademais, o argumento de que a ação justifica-se pela proteção dos kosovares albaneses não convencia, já que as hostilidades partiram do KLA, e não apenas dos sérvios, e também porque os meios de ataque eram bastante desproporcionais entre um lado e outro.

Com isso, tanto as lideranças iugoslavas como as kosovares albanesas perceberam o seu equívoco no tratamento da questão. Os kosovares, apoiados pela diplomacia ocidental, acreditaram que o bombardeio seria de curta duração, como ocorreu em 1995, que culminou na assinatura de Dayton. Milošević, de outra parte, acreditou que podia correr o risco, visto que pensava ter o suporte dos russos, talvez até militarmente.

Em 24 de março de 1999, a OTAN iniciou sua campanha aérea contra a FRY através da Operação *Allied Force*, na tentativa de forçar o cumprimento do acordo de Rambouillet. Após dez dias de bombardeios contínuos de instalações de defesa aérea e quartéis militares, não havia sinais de rendição dos sérvios (RAMET, 2005). Pelo contrário, o bombardeio desencadeou uma onda mais forte de nacionalismo sérvio e de revolta contra a OTAN e as organizações ocidentais. Mesmo assim, nos próximos 69 dias consecutivos, pontos na Sérvia, em Kosovo e em Montenegro foram objeto de um sensacional bombardeamento aéreo.

Alvos militares foram atingidos, bem como indústrias e outros lugares onde o exército iugoslavo havia escondido os seus equipamentos, entre eles, áreas civis. Assim, a infraestrutura social e econômica sérvia foi bastante prejudicada, até porque muitas áreas militares foram dissimuladas, criando falsos alvos para atrair o fogo inimigo. Em retaliação, as forças militares da FRY produziram diversas investidas contra Kosovo, provocando massacres de civis nos vilarejos de Čuška e Podujevo. Quanto ao KLA, seu domínio foi reduzido em pouco tempo na região. Grande parte da população (sérvios, albaneses e outras minorias) ou foi expulsa ou buscou refúgio em países vizinhos, o que caracterizou uma das maiores diásporas de refugiados na Europa contemporânea.

Em 09 de junho de 1999, Milošević cedeu à pressão ocidental e ordenou a retirada das tropas iugoslavas de Kosovo, o que levou ao encerramento do bombardeio euro-atlântico no dia seguinte. Dois dias depois, as tropas da OTAN iniciaram a ocupação de Kosovo, marcando o início de uma independência kosovar de fato, mas não de direito. Através da

¹²⁹ O comando do bombardeio da OTAN era basicamente norte-americano, já que a maior parte da infraestrutura militar pertencia aos EUA, e também a responsabilidade sobre as principais decisões; o papel europeu era meramente simbólico (HUDSON, 2003).

Resolução 1244 do CS, foi estabelecida uma espécie de governança internacional em Kosovo, de modo que todo o aparelho executivo, legislativo e judiciário kosovar estaria nas mãos de organismos internacionais. Uma missão da ONU, a UNMIK, ficou responsável pela administração interina do território, enquanto coube à OSCE as demandas legislativas; às tropas da OTAN, por seu turno, foram atribuídas as questões de segurança. Eleições democráticas foram marcadas para novembro de 2001, o que resultou a vitória de Rugova, então candidato da Liga Democrática do Kosovo (LDK)¹³⁰.

Na FRY, eleições convocadas para setembro de 2000 selaram a derrota de Milošević para Vojislav Koštunica, do DS, um advogado sérvio crítico à OTAN, mas receptivo às perspectivas neoliberais. O pleito, entretanto, não pode ser considerado de todo democrático, como mostra Hudson (2003):

Os EUA e a UE utilizaram estas eleições, finalmente, para atingir o que haviam tentado fazer por mais de uma década, e não tinham conseguido fazer através de bombardeio - satisfazer seus próprios objetivos econômicos e estratégicos no período pós-soviético. Estes incluíam a integração de todas as repúblicas componentes da antiga Iugoslávia no sistema econômico de livre mercado e a remoção de um governo de Belgrado que não só tinha uma orientação socialista, mas também uma orientação estratégica distante da OTAN e em direção à Rússia. A remoção de Milošević foi fundamental para esse objetivo, já que ele continuou a defender os recursos de socialização da economia, e sua remoção, de fato, acabou com a busca da Iugoslávia de autodeterminação econômica e estratégica. A presidência de Koštunica, como a face aceitável do patriotismo iugoslavo, foi a última etapa da realização dos objetivos ocidentais pós-soviéticos na Iugoslávia. (HUDSON, 2003: 138).

Ao mesmo tempo, Zoran Žižić, montenegrino, assumiu o lugar de Bulatović como Primeiro Ministro da FRY, em novembro de 2000. A queda de Milošević e Bulatović do poder foi fruto de inúmeros protestos populares no país, assim como do reconhecimento do fracasso em Kosovo e da impopularidade do governo. O período entre as eleições presidenciais federais e a saída de Milošević do poder, em 5 de outubro de 2000, também é conhecido por Revolução da Pá-Carregadeira (em sérvio, *bager revolucija*) devido ao episódio em que um cidadão, operador de um veículo de escavação, atacou o estúdio da RTS (a rede de televisão pública sérvia) com uma pá-carregadeira, levando o prédio abaixo e simbolizando a queda de Milošević. A RTS era o meio de comunicação oficial do governo,

¹³⁰ Kosovo, atualmente, não possui o reconhecimento de boa parte da comunidade internacional. Bósnia-Herzegovina; Sérvia, Rússia, China e a maior parte dos Estados da América Latina não reconhecem Kosovo, assim como cinco membros da UE (Espanha, Grécia, Chipre, Romênia e Eslováquia). Duas missões internacionais ainda estão em curso em Kosovo: a *Kosovo Force* (K-FOR), pela OTAN, sobre questões de segurança; e a *EU Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX), pela UE, sobre questões de governança e Estado de Direito, atuando na implantação da estrutura judiciária.

que censurava informações e filtrava o que poderia ou não ser levado ao conhecimento da população.

Milošević não admitiu o resultado do primeiro turno, o qual Koštunica venceu, em 24 de setembro de 2000, alegando que ele não havia atingido 50% dos votos e isso requeria uma segunda votação. Em 05 de outubro, a eleição foi anulada por uma jogada política do SPS; no entanto, essa anulação foi a gota d'água que a sociedade iugoslava necessitava. A população, que já estava protestando nas ruas, exigiu que Milošević reconhecesse a vitória de Koštunica naquele mesmo dia. Prédios governamentais foram tomados (inclusive, a RTS foi destruída, conforme informado acima) e o caos se instalou na capital Belgrado.

Com efeito, Milošević aceitou a derrota e deixou o governo, permitindo a Koštunica assumir a presidência da FRY em 7 de outubro de 2000. No mês seguinte, a queda de Bulatović foi inevitável, já que não contava mais com o apoio de Milošević. Žižić, seu substituto, ficou no cargo somente até julho de 2001, quando foi sucedido por outro montenegrino, Dragiša Pešić. Žižić renunciou ao mandato porque discordava da entrega de Milošević ao ICTY.

Ao final de 2002, os governos federal e regionais chegaram a um acordo que alterava a estrutura do país de uma federação para uma união de estados. Dessa maneira, a FRY passou a se chamar Sérvia e Montenegro, a partir de 3 de fevereiro de 2003. As mudanças quanto à governança do país foram legitimadas pela promulgação de uma nova Constituição, e eleições foram para Presidente convocadas, com a extinção da função de Primeiro Ministro. No início de março, o montenegrino Svetozar Marović foi eleito Presidente.

Dias após a posse de Marović no governo central, um evento gerou uma situação de emergência no país. Desde meados de 2000, diversos políticos e partidos alternaram-se como Presidente e Primeiro Ministro da República da Sérvia. Nataša Mičić, opositora ao SPS, sucedeu Milutinović na presidência de 30.12.2002 a 04.02.2004; após isso, Dragan Maršićanin, Vojislav Mihailović e Predrag Marković assumiram interinamente o cargo até julho de 2004. Já na função de Primeiro Ministro, Marianović foi sucedido por Milomir Minić (de outubro de 2000 a janeiro de 2001) e Zoran Đinđić (o primeiro Primeiro Ministro a ser de oposição ao SPS, de janeiro de 2001 a março de 2003).

Então, no início de 2003, Mičić e Đinđić comandavam o governo da Sérvia. Đinđić já havia se envolvido em algumas controvérsias com Koštunica, mormente por ter entregado Milošević¹³¹, sem o seu conhecimento, para julgamento pelo ICTY por crimes contra a

¹³¹ Em março de 2006, entretanto, Milošević veio a falecer em sua cela, por causas naturais, em uma prisão de Haia, na Holanda.

humanidade em Kosovo e genocídio na Bósnia, e por discordar do programa de reformas governamentais. O DS de Koštunica tentou chamar novas eleições, a fim de retirar Đinđić do poder em meados de 2002, o que paralisou a governabilidade e provocou a desaprovação da população sérvia.

Cinco dias após Marović assumir a Presidência da Sérvia e Montenegro, Đinđić foi assassinado por um grupo de um ex-comandante da polícia secreta iugoslava, tanto em função de sua ligação com o crime organizado como por ter extraditado Milošević para o ICTY. No mesmo sentido, foi descoberto que Stambolić, ex-Primeiro Ministro da SFRY que havia sumido durante o regime de Milošević, fora assassinado a mando deste pelo mesmo grupo. Em resposta, Marović e Mičić decretaram estado de emergência e iniciaram uma ação investigativa de desmonte do crime organizado. Zoran Živković assumiu o lugar de Đinđić como Primeiro Ministro Sérvio por um ano, até março de 2004.

Entre o final de 2003 e a metade de 2004, novas eleições moldaram o futuro pró-reformas da República da Sérvia. Koštunica, agora do DSS, tomou posse como Primeiro Ministro em março, enquanto Boris Tadić, do DS foi eleito Presidente em junho. DS e DSS venceram SPS e SRS nas eleições e governaram a Sérvia por oito anos. Esse governo foi responsável por uma abordagem pró-europeia e pró-ocidental da política e da economia sérvias.

Nesse viés, as negociações com a UE para um Acordo de Estabilização e Associação iniciaram em outubro de 2005; contudo, ficaram paralisadas por dois anos, em função da falta de cooperação do país com o ICTY. Após assumir o compromisso de cooperação total com esse Tribunal, o SAA com a Sérvia foi rubricado ao final de 2007 e assinado em abril de 2008. Então, a Sérvia candidatou-se à adesão em dezembro de 2009 e foi confirmada como Estado candidato em março de 2012. Em junho de 2013, o Conselho Europeu recomendou o início da abertura de negociações. Não obstante, a questão do reconhecimento de Kosovo ainda é um óbice importante nessa discussão.

Em meados de 2006, as repúblicas decidiram se separar e colocar fim à união de Sérvia e Montenegro. Assim, Montenegro declarou sua independência em 3 de junho, e dois dias depois, foi seguida pela Sérvia. Como Estado independente, a Sérvia teve uma nova Constituição aprovada e, em 2007, eleições confirmaram Tadić e Koštunica no governo. Os meses seguintes englobaram um período de crise para a Sérvia devido ao movimento de independência de Kosovo, que resultou numa declaração unilateral de separação kosovar publicada em fevereiro de 2008. Essa crise levou à renúncia de Koštunica, porque ele queria condicionar a continuidade das negociações de adesão à UE com um acordo que consideraria

Kosovo como parte integrante da Sérvia durante o processo, o que não foi aceito pelos demais líderes políticos.

Koštica foi substituído em 2008 pelo político do DS Mirko Cvetković, o qual finalizou seu mandato junto a Tadić em meados de 2012. Novas eleições foram chamadas nesse período, e culminaram na escolha de Tomislav Nikolić, do SNS, para Presidente, e de Ivica Dačić, do SPS, para Primeiro Ministro. O mandato de Dačić durou até abril de 2014, quando eleições parlamentares modificaram a composição do parlamento, conferindo maioria ao SNS, o que gerou a indicação de Aleksandar Vučić para o cargo e Dačić como seu vice. Atualmente, Nikolić e Vučić comandam o governo da Sérvia.

3. A ADESÃO À UNIÃO EUROPEIA COMO INCENTIVO

3.1 As relações entre União Europeia e Balcãs Ocidentais

Os Balcãs Ocidentais constituem uma região de interesse da União Europeia e de outras potências, especialmente em razão da posição estratégica que ocupam no mapa mundial. No entanto, nem Washington nem as capitais europeias foram capazes de desenvolver uma estratégia de intervenção coerente e eficaz durante as guerras de dissolução da Iugoslávia.

As potências europeias podem ter se dedicado a responder a desintegração em 1991, além de ter empregado medidas diplomáticas e econômicas para pôr fim às hostilidades; por exemplo, dentro do primeiro ano de combate, britânicos e franceses implantaram 14.000 tropas de paz na região. Mas essa atitude não deve ser interpretada como um sinal que a Europa percebeu a guerra na antiga Iugoslávia como uma ameaça aos seus interesses vitais. Ao contrário, em nenhum momento se lamentou a formação das novas repúblicas, que então necessitavam da orientação política e econômica dos vizinhos europeus, o que sugere uma espécie de preparação do território para o estabelecimento de uma zona periférica que interessava ao mercado europeu em expansão.

De fato, a política externa europeia para os Balcãs Ocidentais durante os anos 1990 catalisou o descolamento da posição da Iugoslávia no sistema capitalista mundial e sua consequente desintegração. A necessidade de interferência das grandes potências em conflitos no território balcânico não é recente, como mostra Lehti (2014):

Histórias de horror de extrema crueldade nos Balcãs, por dois séculos, têm gerado discussão na mídia ocidental. De tempos em tempos, essas histórias têm despertado a forte obrigação moral no Ocidente de fazer algo para alcançar a paz nos Balcãs e até gerando uma demanda por intervenção ocidental em causas humanitárias. (...) No entanto, em todos os casos, a atenção do público estrangeiro foi apenas sobre o conflito particular (...), sem dar atenção ao conjunto balcânico de soluções de paz ou de condições de longo prazo para uma paz duradoura. (LEHTI, 2014: 102).

A abordagem adotada pelas potências europeias para lidar com as questões balcânicas é, frequentemente, enviesada ou equivocada. As relações entre UE e os Balcãs Ocidentais, desde a dissolução iugoslava até os dias atuais, indicam a existência de uma relação assimétrica de poder, na qual uma das partes, por meio de seu poder normativo, estabelece compromissos para a outra, de modo a atender seus próprios interesses. Assim, a região balcânica ocidental figura, por excelência, como uma esfera de influência da UE.

A própria UE não esconde a utilização de seu poder normativo e de seu comportamento de *soft power* como meio de provocar transformações que interessam ao bloco europeu, através do processo de adesão. Em documentos oficiais, a Comissão Europeia afirma que "o *enlargement* reflete a essência da UE como *soft power*, o qual tem alcançado mais através de sua atração gravitacional do que poderia alcançar por outros meios" (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006a: 2). No mesmo raciocínio, a expansão da UE está diretamente ligada à dimensão de sua *actorness* no sistema internacional:

A força da UE no mundo também depende, em larga medida, da atratividade de seu modelo de regulamentação. A vitalidade do mercado interno e da adoção de normas e padrões da UE por parte dos países em todo o mundo é um grande estímulo ao comércio, ao investimento e ao crescimento. (...) Através do processo de adesão, os países do *enlargement* irão adotar progressivamente o acervo, ampliando a área em que um único conjunto de normas se aplica. Isso deve estimular novos investimentos, inovação e coesão social, bem como reforçar a atratividade do modelo regulatório da UE em países vizinhos e no amplo sistema internacional. (EUROPEAN COMMISSION, 2010a: 4).

Embora a principal estratégia da UE para os Bálcãs Ocidentais seja o processo de adesão, a presença europeia na região pode ser sentida economicamente desde a desintegração da Iugoslávia. Com a queda dos regimes socialistas no Leste, a UE apoiou e integrou os novos Estados balcânicos em suas redes de produção (BEREND, 2010), o que possibilitou a formação de uma rede econômica regional de grande importância para a União. Os principais investidores destes novos Estados foram os países membros da UE, e a maior parte de ativos do sistema bancário local passou para as mãos de bancos europeus durante a década de 1990. De acordo com Berend (2010), o investimento externo direto nos quinze primeiros anos de transformação dos Estados balcânicos chegou a 42 milhões de dólares, o que também teria acentuado o papel de empresas europeias no sistema industrial da região.

Uma estratégia de política externa para os Estados resultantes da desintegração iugoslava estava sendo prospectada desde o fim das discussões do Acordo de Dayton, de 1995, ainda que de natureza primordialmente econômica. Não havia nenhuma política específica da Comunidade Europeia para os Bálcãs Ocidentais como região antes da eclosão dos conflitos de dissolução no início da década de 1990, até porque a Iugoslávia era um dos países mais desenvolvidos do Leste Europeu (PIPPAN, 2004). Contudo, sentindo a gravidade da situação dessa área durante o período 1991-1995, a Europa passou a compreender a necessidade de uma "estratégia coerente para os Bálcãs Ocidentais".

Inicialmente, a UE falava em uma abordagem regional para os Bálcãs, que foi delineada após a Conferência de Roma de 18 de fevereiro de 1996, a qual teve por objetivo a

consolidação do Acordo de Dayton. Dessa maneira, surgiu a Abordagem Regional (*Regional Approach*) da UE para os Bálcãs Ocidentais, que teve por base o acordo de associação com a Eslovênia, já em curso. Dentro desse *framework* essencialmente de caráter econômico, a União sugeria assistência financeira, preferências de comércio unilaterais e relações contratuais bilaterais, segundo Pippan (2004). Também era incentivada a retomada das relações econômicas de um país com o outro, que foram prejudicadas pelas guerras, por meio de projetos transfronteiriços (*cross-border projects*).

Tal iniciativa sedimentou a entrada de Estados que possuíam pouca ou nenhuma relação com a Comunidade Europeia no mercado interno europeu, o que poderia incentivar o desenvolvimento de reformas econômicas, mas também definia a região balcânica como área de influência econômica do bloco europeu. O passe para o mercado da Europa, no entanto, não era livre de compromissos, como se observa a seguir:

O claro comprometimento ao ideal de mercado livre e a prontidão para desenvolver boas relações com a vizinhança, entretanto, não eram as únicas condições que os países tinham que cumprir para se beneficiar dos instrumentos oferecidos pela UE. O Conselho não deixou dúvidas que a condicionalidade política também estava no centro da Abordagem Regional e que qualquer consideração de estabelecimento de relações contratuais “vai depender da boa vontade dos países em trabalhar em direção à consolidação da paz e ao respeito aos direitos humanos, direitos das minorias e princípios democráticos”. (PIPPAN, 2004: 222).

Essa estratégia foi aprovada em meados de 1996, quando foi elaborado o primeiro documento legal que expressa formalmente a obrigatoriedade de cumprimento de cláusulas políticas para a participação na Abordagem Regional. Tais cláusulas foram estabelecidas nas “Conclusões do Conselho de Assuntos Gerais”, de 26 de fevereiro de 1996, de modo genérico e pouco prático. As condições foram mais bem esclarecidas nas “Conclusões sobre a Aplicação do Princípio da Condicionalidade com vistas ao Desenvolvimento de uma Estratégia Coerente da UE”, que formavam o Anexo III do documento adotado na Reunião do Conselho de Assuntos Gerais de 29 de abril de 1997¹³². Regras foram estabelecidas de forma geral e individual (para a região toda e para Bósnia-Herzegovina, Croácia e FRY) e, também, gradual: a demanda de condições crescia conforme os diferentes tipos de relações e cooperação.

O conteúdo normativo das condições não estava exatamente claro, mas gerava em torno de ações políticas e econômicas, de dimensão doméstica ou regional; por exemplo, a readmissão de nacionais dos Estados em questão que estivessem em situação irregular no

¹³² Este documento pode ser encontrado no link: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-129_en.htm?locale=en.

território de um Estado membro da EU, ou a abertura da fronteira aduaneira entre a Croácia e a República Srpska. O cumprimento progressivo dessas condições era premiado com a intensificação das relações com a UE, enquanto a não obediência era punida (PIPPAN, 2004).

Além disso, o Anexo III evidenciava quatro tipos de elementos gerais a serem examinados quanto à obediência por parte dos Estados da região:

a) Princípios democráticos: governo representativo com Poder Executivo responsável; ação de autoridades governamentais e públicas de forma coerente com a Constituição e a lei; separação de poderes (governo, administração, e poder judiciário); eleições livres e justas e com intervalos razoáveis por escrutínio secreto.

b) Direitos humanos e Estado de Direito: liberdade de expressão, incluindo meios de comunicação independentes; direito de reunião e de manifestação; direito de associação; direito à privacidade, família, domicílio e correspondência; direito de propriedade; meios efetivos de recurso contra decisões administrativas; acesso aos tribunais e direito a julgamento justo; igualdade perante a lei e proteção igualitária da lei; proteção contra tratamento desumano ou degradante e prisão arbitrária.

c) Respeito e proteção das minorias: direito de minorias estabelecerem e manterem suas próprias instituições educacionais, culturais e religiosas, organizações ou associações; oportunidades adequadas para que essas minorias usem sua própria língua perante os tribunais e autoridades públicas; proteção adequada dos refugiados e deslocados para regressar às áreas onde representam uma minoria étnica.

d) Reforma da economia de mercado: instituições e políticas macroeconômicas necessárias para garantir um ambiente econômico estável; liberalização ampla de preços, comércio e pagamentos correntes; definição de um quadro legal e regulamentar estável e transparente; desmonopolização e privatização de estatais ou empresas de propriedade social; estabelecimento de um setor bancário competitivo e gerido com prudência.

Os elementos supracitados formavam o primeiro esboço formal do princípio da condicionalidade aplicado aos Estados balcânicos, e eram avaliados em relatórios da Comissão com o intuito de embasar a evolução das relações da UE com esses países. Em 03 de outubro de 1997, a Comissão publicou um documento denominado “Abordagem Regional para os Países do Sudeste Europeu: Cumprimento das Condições das Conclusões do Conselho de 29 de Abril de 1997”, com uma avaliação dos elementos do princípio da condicionalidade e de questões de cooperação regional e de cumprimento do Acordo de Dayton em relação à Bósnia, Croácia e FRY. No ano seguinte, outro relatório de mesmo nome foi publicado no dia 28 de outubro, constando nele uma breve avaliação geral e conclusões operacionais sobre

Bósnia, Croácia, FRY, Macedônia e Albânia.

Em 1999, em meio ao auge da guerra de Kosovo e da campanha da OTAN contra a FRY, e durante a presidência alemã da UE, foi criada uma iniciativa intergovernamental para reunir mais de quarenta países e uma série de organizações internacionais com o objetivo de coordenar a assistência técnica e financeira e o apoio às ações regionais para a promoção da estabilização política dos Balcãs Ocidentais (GORDON, 2009). Essa estratégia foi chamada de “Pacto de Estabilidade (*Stability Pact*) para o Sudeste Europeu (SPSEE)” e promovida no quadro estrutural da PESC, apesar de não constituir um instrumento da UE em si, visto que seria implementada pela Organização para a Cooperação e Segurança na Europa, a OSCE. O Pacto de Estabilidade era composto por fóruns políticos, sendo considerado uma plataforma de cooperação, e não uma organização internacional. Sem prejuízo disso, ele pode ser encarado como uma tentativa ambiciosa de tratar regionalmente as questões dos Balcãs Ocidentais.

Não obstante, a aprovação do Pacto de Estabilidade pelo Conselho da UE já estava inserida em um contexto interno específico: a compreensão de que estabilização política e reformas econômicas somente seriam adequadamente incentivadas através da perspectiva de adesão à UE. Assim, no documento lançado pelo Conselho em 28 de maio de 1999, a União expressou a possibilidade de incorporação dos Estados balcânicos ocidentais ao bloco. Finalmente, a UE entendeu que as propostas de reformas e políticas apenas seriam aceitas domesticamente se condicionadas à expectativa de integração europeia.

Nessa conjuntura, a Comissão Europeia lançou a Comunicação “COM (1999) 235 final”, em 26 de maio de 1999, com um novo prospecto para o sudeste europeu, inspirado na Abordagem Regional e no Pacto de Estabilidade, porém mais preciso e abrangente do que ambos: o Processo de Estabilização e Associação da UE para os Balcãs Ocidentais (*Stabilization and Association Process – SAP*)¹³³. Entretanto, o lançamento oficial dessa iniciativa somente ocorreu por meio de uma Declaração emitida em 24 de novembro de 2000, durante o Encontro de Zagreb.

Em junho de 2003, o Conselho Europeu de Tessalônica confirmou o SAP como o projeto de política externa da UE para os vizinhos balcânicos, ao ser declarado que o futuro dos Balcãs Ocidentais estava na UE. Como assevera Brown (2007), o SAP estava imbuído do

¹³³ A Comunicação “COM (1999) 235 final” (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 26 May 1999 on the stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe) pode ser acessada pelo endereço: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=YpgBJQqhVPPZGQ8h2pBCKMnL6SrmXjGCHmLHqZL22FkpFFqzqgWx!-1893604340?uri=CELEX:51999DC0235.

princípio da condicionalidade, que sempre esteve presente nas relações entre essas partes: o apoio econômico e político só teria continuidade se tais Estados tomassem medidas com o intuito de alcançar padrões europeus em vários domínios, entre elas a colaboração com o ICTY. Da mesma forma, O'Brien (2006) afirmou que, “se os candidatos dos Bálcãs Ocidentais estiverem bem preparados, os líderes europeus provavelmente irão convidá-los a participar” do processo de integração (O'BRIEN, 2006: 71).

O SAP pode ser entendido como uma evolução dos instrumentos da Abordagem Regional e do Pacto de Estabilidade, visto que possui um objetivo bem definido e tangível (a assistência aos Estados balcânicos com vistas à candidatura à UE), mecanismos de execução avançados, diálogo político com cada um dos países e relações contratuais diferenciadas – os Acordos de Estabilização e Associação (*Stabilization and Association Agreements – SAA*). Além disso, o SAP sedimentou o princípio da condicionalidade como um elemento constitutivo da política da UE para os Bálcãs Ocidentais.

A emergência do SAP significou, além de uma nova abordagem da UE para a região balcânica, uma oportunidade de desenvolvimento político, econômico e social dos Estados dos Bálcãs. Nesse sentido, a reunião do Conselho Europeu em Lisboa definiu que a futura associação dos Bálcãs Ocidentais à UE deveria ser precedida de um regime de liberalização comercial assimétrica (PIPPAN, 2004). Essa liberalização, em conjunto com as medidas de estabilização e associação, viria a alavancar o crescimento dos níveis de desenvolvimento socioeconômico em cada contexto doméstico.

Como parte do empreendimento em direção à expansão, a UE passou a avaliar a potencialidade de integração dos Estados balcânicos desde 2005. Essa avaliação consubstanciou-se em Documentos de Estratégia de Expansão (*Enlargement Strategy Papers*), publicados anualmente, visando a tornar pública a estratégia europeia de expansão e o progresso de determinados Estados nessa direção, em relação a temas como a liberalização do comércio, a estabilidade política e a condução do processo de adesão. Cada um desses Documentos é estruturado de modo a apresentar a estratégia da UE para aquele ano, o estado da arte das relações entre a UE e os candidatos, os desafios dessa relação, e recomendações gerais e individuais.

Através dessas recomendações, a Comissão determina quais são os próximos passos a serem cumpridos por cada Estado participante do SAP e quais são os compromissos específicos que os países devem assumir para isso. Dessa maneira, acaba por ditar as regras dos processos políticos domésticos desses atores, moldando suas ações com vistas aos resultados pretendidos pela UE – em resumo, a consolidação da democracia e da economia de

mercado. Obviamente, tais recomendações são muito mais do que indicações do caminho a seguir: embora não possuam força de lei, estão imbuídas de uma força diplomática vinculante.

No Documento de Estratégia de Expansão “COM (2005) 561 final”, a Comissão Europeia apresentou algumas premissas sobre a política de *enlargement*:

O enlargement é um dos instrumentos políticos mais importantes da UE. A força da UE tem ajudado a transformar a Europa Central e Oriental de regimes comunistas em democracias modernas que funcionam bem. Mais recentemente, inspirou enormes reformas na Turquia, na Croácia e nos Bálcãs Ocidentais. Todos os cidadãos europeus beneficiam-se de ter vizinhos que são democracias estáveis e economias de mercado prósperas. É de vital importância para a União Europeia garantir um processo de expansão cuidadosamente gerido, que estende a paz, a estabilidade, a prosperidade, a democracia, os direitos humanos e o Estado de Direito a toda a Europa. Após gerações de divisão e conflito, a UE está criando pacificamente uma Europa unida. (...) A expansão tem sido sempre uma parte essencial do projeto europeu. A UE não pode abandonar suas responsabilidades de garantir a segurança, estabilidade e prosperidade no seu próprio continente e mais longe. A agenda da expansão em curso refere-se aos Bálcãs e à Turquia, de acordo com as decisões dos Chefes de Estado e de Governo da UE. (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2005: 2).

Em 2005, então, o processo de adesão estava incorporado à política da UE como o principal instrumento de promoção de mudanças na vizinhança balcânica e na Turquia, como se depreende da citação acima. Transformações estas, é claro, condizentes com os padrões e valores europeus, e dependentes da *actorness* da UE como garantidor regional da paz e da estabilidade europeia – protagonismo que a UE confere a si mesma. Como a região menos estável desse período ainda se concentrava nos Bálcãs, estes constituíam a maior preocupação para a segurança regional:

Os Bálcãs Ocidentais são um desafio especial para a UE. A política de expansão precisa demonstrar seu poder de transformação em uma região onde os Estados são fracos e as sociedades, divididas. Uma perspectiva política convincente para uma eventual integração com a UE é crucial para manter as reformas deles ativas. Mas é igualmente claro que esses países podem aderir apenas quando forem satisfeitos os critérios na íntegra. (...) Os Bálcãs Ocidentais contêm países menores em diferentes fases do processo de aproximação à UE. As futuras expansões serão no ritmo ditado pelo desempenho de cada país no cumprimento de padrões rigorosos, para garantir a absorção suave dos novos membros. (...) A perspectiva de passar para a próxima etapa nas relações com a União é um poderoso incentivo para os países transformarem-se e adotarem as normas e valores da UE. (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2005: 2-3).

Como é possível observar, por sorte, os Estados balcânicos ocidentais contam com um vizinho suficientemente fraterno, capaz de alavancar a estabilidade interna e garantir a segurança regional. Ironicamente, essa fraternidade vem atrelada à condicionalidade: basta que tais países assumam os compromissos ditados pelo vizinho mais poderoso, adotando suas normas e valores, para que todos os problemas que eles enfrentam, interna e externamente, possam ser resolvidos – ao menos, na perspectiva da UE.

Nesse viés, no contexto do SAP, foram criadas as Parcerias Europeias (*European Partnerships*) como um instrumento legal, à base dos acordos de adesão dos Estados da Europa Central e do Leste, com o propósito de guiar as reformas dos países participantes do SAP. Por este mecanismo, a UE identifica as prioridades nas quais cada país candidato deve se focar, em cada etapa do processo de adesão. A contrapartida destes se dá na forma de Planos de Ação para por em prática as Parcerias Europeias. Dessa maneira, a UE garante que as reformas por ela propostas sejam incorporadas na agenda política doméstica, o que retrata a sua natureza de *soft power* – a definição de agenda é uma das formas de exercer esse comportamento, como visto na tabela 1.2 do Capítulo 1 deste estudo.

É óbvio que a assistência do *big brother* europeu não viria sem uma contraprestação. No entanto, a forma pela qual a UE conduz o seu discurso nos documentos oficiais deixa a impressão de que a adesão é uma fórmula mágica para a solução de problemas. A Comissão identifica os desafios domésticos de cada país e propõe as ações a serem tomadas como resposta, como se todo esse processo fosse simples e não envolvesse embates na arena política interna, interesses terceiros e questões que estão fora do alcance dos países candidatos.

Essa perspectiva fica clara no Documento de Estratégia de Expansão “COM (2007) 663”, o qual estipula os desafios que os países balcânicos ainda precisam enfrentar, e como estes devem lidar com isso. A cada Estado é dedicada uma seção que delimita quais devem ser as suas prioridades, como elas devem ser alcançadas e que ações precisam ser tomadas quanto a isso. Essa estrutura se repete em todos os *Enlargement Strategy Papers*, o que é uma indicação precisa de como os países dos Bálcãs Ocidentais devem se comportar no ambiente doméstico, a fim de progredir nas relações de integração com a UE.

Em 2007, a União colhia os primeiros frutos de sua maior expansão, realizada em 2004 e envolvendo dez países (Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca), e era o primeiro ano da adesão de Bulgária e Romênia. Ao mesmo tempo, o bloco europeu apresentava bons índices de crescimento econômico, a adoção do Euro era progressiva e os Estados membros indicavam uma observância satisfatória das regras e valores europeus. O cenário da integração, portanto, mostrava-se altamente positivo.

Por outro lado, os Bálcãs Ocidentais passavam por um período crucial na consolidação do processo de transição pós-socialista. A partir deste ano, estes países assumiram a responsabilidade de promover a cooperação regional no âmbito do processo de adesão, já que esta configurava uma das condições para o andamento das negociações e, até então, estava a cargo do Pacto de Estabilidade. A importância da desse tipo de cooperação reside, sobretudo,

no fato de incentivar a reconciliação entre Estados que já estiveram em conflito e facilitar a manutenção da estabilidade regional.

Nessa linha de raciocínio, o Conselho Europeu de dezembro de 2006 construiu um novo consenso para o processo de expansão da UE, sendo baseado em quatro princípios: consolidação de compromissos, condicionalidade rigorosa e justa, melhor comunicação com o público, e capacidade da UE de integrar novos membros (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2007). Estas seriam as diretrizes da abordagem renovada da União para o processo de integração, em termos gerais. Já em específico, as metas do SAP passaram a se concentrar nas questões de *state-building*, boa governança, reforma administrativa e judicial, Estado de Direito, cooperação com o ICTY, reconciliação e desenvolvimento da sociedade civil.

Em 2008, o Conselho Europeu reafirmou o apoio ao processo de adesão dos Bálcãs Ocidentais, com foco nas questões de estabilidade, reconciliação e desenvolvimento. Assim, a agenda proposta para o período 2008-2009 previa um roteiro para a conclusão das negociações com a Croácia, o que foi publicado no Documento de Estratégia de Expansão “COM (2008) 674 final”. O ano seguinte, porém, destacou-se como o início do período de recessão econômica profunda e ampla, de dimensão global.

Logo, a estratégia de *enlargement* para 2009 centralizou os esforços nas reformas econômicas dos países candidatos. Como o principal desafio do momento era a crise econômica, esse assunto ganhou um item exclusivo no Documento de Estratégia de Expansão “COM (2009) 533”. Neste, a UE se comprometia a aliviar os efeitos da crise global nas economias domésticas dos Estados balcânicos, trabalhando lado a lado com o Fundo Monetário Internacional e oferecendo assistência macrofinanceira na forma de empréstimos. Tudo isso, logicamente, dentro de uma estrita condicionalidade.

Os dois próximos anos caracterizaram um período de desaceleração nas reformas internas de alguns Estados balcânicos, impactadas pela crise econômica global. Ao mesmo tempo, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa proporcionou uma atuação mais formal da UE como sujeito de direitos e obrigações. Além disso, o direito à liberdade de expressão e a liberdade de imprensa entraram na pauta das condições a serem respeitadas pelos candidatos à adesão. O progresso nesse processo, não obstante, estava sempre ligado ao ritmo das reformas nacionais.

A recessão global continuou na pauta de desafios a serem enfrentados pelos Bálcãs Ocidentais com o apoio da UE, embora cada Estado tenha sido afetado em maior ou menor grau. O Documento de Estratégia de Expansão “COM (2010) 660” ressalta que Albânia,

Kosovo e Macedônia foram pouco impactados, pois não dependiam muito do mercado de exportações; por outro lado, Croácia, Sérvia e Turquia foram fortemente afetados pela crise, já que estavam bem integrados ao mercado global. A solução proposta pela Comissão, nesse sentido, seria reformas estruturais mais profundas combinadas com políticas fiscais prudentes, com o estabelecimento de marcos regulatórios internos, determinados normativamente pela União Europeia.

Para tratar a crise econômica global, a qual teve forte repercussão também na UE, foi desenhada a Estratégia Europa 2020, que consiste no plano de crescimento econômico do bloco para o período 2010-2020. Os objetivos da Europa 2020 giram em torno de diretrizes de política econômica e políticas sociais e de emprego, incluindo indicadores a serem alcançados até 2020, consolidando a recuperação da economia europeia. Essa estratégia está invariavelmente ligada à expansão da UE aos países candidatos, porque a crise financeira que ela tem enfrentado põe em evidência a interdependência das economias nacionais, dentro e fora da União (EUROPEAN COMMISSION, 2011a).

Apesar da conjuntura econômica desfavorável, a finalização das negociações com a Croácia e a proximidade de sua adesão nesse período passou uma forte imagem positiva aos demais aspirantes à integração. O Documento de Estratégia de Expansão “COM (2011) 666 final” elenca as duas principais mensagens que podem ser inferidas da inclusão croata: a) a UE é capaz de cumprir o compromisso de integração assim que estejam reunidas as condições para tanto; b) ambos os Estados candidatos e a UE se beneficiam com a exigência dos critérios e condições de adesão e com o monitoramento de sua execução. A adesão da Croácia, então, na perspectiva da União Europeia,

demonstra que o processo de *enlargement* é voltado para maximizar seu efeito transformador sobre os países em causa. As melhorias trazidas para o processo pelo consenso renovado de 2006 sobre a expansão foram postas em prática com a Croácia e provaram o seu valor. As negociações futuras e em curso com outros países da adesão devem continuar a avançar nessa experiência. Em particular, os capítulos de difícil negociação, como aqueles sobre o judiciário e direitos fundamentais, e sobre justiça, liberdade e segurança, devem ser resolvidos tão logo quanto possível para permitir tempo suficiente ao país candidato para construir a trajetória necessária da reforma. (EUROPEAN COMMISSION, 2011a: 3).

Seguindo esse raciocínio, observa-se que, de fato, a UE tem investido significativamente em priorizar os desafios políticos da região balcânica no processo de adesão. Quanto a isso, a Comissão Europeia enfatizou, no Documento de Estratégia de Expansão “COM (2012) 600 final”, que tratar das situações que podem trazer instabilidade aos Bálcãs é interesse comum destes e da UE, pois “o reforço da estabilidade e da democracia

no Sudeste da Europa é também um investimento em uma democracia plena e sustentável na vizinhança da UE” (EUROPEAN COMMISSION, 2012a: 3).

No entanto, é necessário aprofundar a compreensão do que significa “estabilizar” e “associar”, verbos que definem o foco e a essência das ações do SAP, o mecanismo da política externa de expansão para os Bálcãs Ocidentais.

Esses termos possuem diferenças importantes que refletem a abordagem da UE para a área balcânica ocidental. O verbo “estabilizar” tem conteúdo político, pois transmite a ideia de tornar estável, consolidar uma situação, o que está ligado a harmonizar algo que está em desequilíbrio de poder. Portanto, a parte de “estabilização” do SAP tem uma natureza política, e por isso trata da promoção de políticas de construção de paz e estruturação estatal.

Já o verbo “associar”, nas Relações Internacionais, está relacionado às práticas de integração entre países, que possuem fundo essencialmente econômico. Assim, “associação” tem uma ligação direta com a integração econômica, a raiz mais profunda da UE como bloco, o que significa a promoção das relações comerciais dentro de um determinado mercado.

Logo, Gordon (2009) conclui que:

Como o próprio nome sugere, os processos duais, porém relacionados, de estabilização e de associação estão no centro do SAP e, claramente, tem havido uma complexa interdependência entre os dois lados da equação: a estabilização é indiscutivelmente impossível sem associação, a culminação final do que é a adesão à UE. Ao mesmo tempo, a associação progressiva não é possível sem estabilização. No entanto, não estão totalmente claros quais seriam a definição e os objetivos da UE em termos de estabilização, e muito menos a relação exata de estabilização com a associação. (GORDON, 2009: 327-328).

Por conseguinte, estabilização e associação são processos interdependentes e circulares: um é requisito para o bom desempenho do outro e vice-versa. Dessa maneira, é difícil avaliar o andamento de um e outro sendo que ambos refletem-se entre si. E, apesar disso, somente a dimensão de estabilização é avaliada pelas instituições comunitárias – não há previsão de um acompanhamento pós adesão para verificar os avanços e a correlação destes com o fato de o país ter se tornado um membro da UE, ao menos no que concerne à Croácia, o único Estado do SAP a se tornar membro até esse momento.

A avaliação do processo de estabilização consubstancia-se, principalmente, nos Relatórios de Progresso (*Progress Reports*) produzidos pela Comissão Europeia. Uma análise do conteúdo destes indica que, no âmbito do SAP, a UE entende “estabilização” como um conceito amplo de abrangência regional e conteúdo político, que inclui diversos elementos, entre os quais Gordon (2009) cita o cumprimento de acordos de paz, o retorno de refugiados, a colaboração com o ICTY e a cooperação regional. Contudo, é possível perceber a ausência

de uma noção mais adequada de estabilização política doméstica, com vistas à garantia da consolidação democrática e estatal. “A democracia é sempre um trabalho em andamento” (BALFOUR E STRATULAT, 2012: 4) e, por isso, conquistas democráticas podem sofrer reversão – daí a necessidade de sua consolidação interna.

Sobretudo, é necessário que a estabilização estatal seja compreendida não apenas como o preenchimento de certos requisitos ou a execução de determinadas atividades, como a realização do retorno de refugiados ou de reformas setoriais, mas sim como um processo complexo e contínuo que depende de abordagens específicas para cada Estado em reconstrução, o que requer o envolvimento ativo da UE e de atores domésticos. O foco do SAP é muito limitado nesse sentido, pois privilegia uma perspectiva geral e procedimental, aplicável a todos os países dos Bálcãs, em relação ao cumprimento de procedimentos, ao invés de favorecer um tratamento singular, que leve em conta cada contexto interno e proporcione resultados tangíveis a médio e longo prazo.

A abordagem atual do SAP, afinal, é um desafio para a UE:

(...) a falta de pontos de referência claramente formulados para a estabilização política mais geral sugere que o SAP tem sofrido com os mesmos problemas de medição, alvos móveis e o risco de decisões politizadas que atingiram outros aspectos da condicionalidade da UE neste e em outros processos de associação. (GORDON, 2009: 328).

Embora a Comissão Europeia produza um trabalho louvável no sentido de identificar os principais desafios de modo regional e individual e sugerir diretrizes e ações para tratá-los, fica claro que é aplicada uma perspectiva *top-down* da UE para os Bálcãs Ocidentais. Estimular os atores nacionais a constatar suas próprias dificuldades e a encontrar soluções seria uma abordagem mais apropriada para a região, porque permitiria que o domínio desse processo por parte daqueles que enfrentam diariamente os constrangimentos internos e externos ao tentar promover mudanças. Uma perspectiva que incentivasse atores nacionais a tomar as rédeas das transformações internas, desde a identificação do problema até a execução de soluções, poderia ser mais efetiva do que o cumprimento de reformas propostas por atores externos que, muitas vezes, são de difícil adaptação a ambientes domésticos específicos – principalmente, aqueles pós-conflito e transição de regime.

De fato, a abordagem da UE para os Bálcãs Ocidentais evoluiu consideravelmente desde o início dos anos 1990, da inexistência de política externa a uma fase reativa, e desta para uma perspectiva mais proativa. No entanto, ela continua a sofrer dos mesmos problemas: uma incompreensão da diversidade de contextos domésticos que envolvem a região e um receio quanto à adoção de critérios e ações menos abstratos, com vistas a resultados concretos

e sustentáveis no longo prazo. É preciso, ponderar, também, se os parâmetros estabelecidos seriam muito elevados para Estados recentes e em situação pós-conflito.

Apesar disso, em termos de resultados de política externa para os Balcãs Ocidentais, é importante destacar uma conquista europeia recente: a evolução do diálogo Belgrado – Pristina. Em abril de 2013, a Alta Representante Catherine Ashton anunciou um acordo histórico entre Sérvia e Kosovo, produto de negociações facilitadas pela UE. Conforme o Documento de Estratégia de Expansão “COM (2013) 700 final”, essa conquista “é mais uma prova do poder da perspectiva da UE e do seu papel na cura de cicatrizes profundas da história. Também reflete, fundamentalmente, a coragem da liderança política em ambos os países” (EUROPEAN COMMISSION, 2013a: 1). No entanto, é preciso avaliar se esse acordo, que parece ter sido alcançado mais por pressão da UE do que por verdadeira vontade política sérvia em reconhecer Kosovo¹³⁴, será eficaz e duradouro.

Em outro sentido, Eslovênia e Croácia antagonizavam há mais de vinte anos sobre uma questão que envolvia um banco esloveno, o *Ljubljanska Banka*. Esse banco recebia a poupança dos cidadãos iugoslavos na década de 1970; porém, quando outro banco esloveno adquiriu seus ativos em 1994, milhares de clientes não eslovenos perderam seus depósitos. O governo croata apoiou os processos judiciais contra o Banco na Croácia, enquanto a Eslovênia demandava, por anos a fio, a suspensão dessas ações. Recentemente, ambos os países concordaram em buscar uma decisão final sobre a questão através do Banco para Disputas Internacionais, o que facilitou a ratificação do Tratado de Adesão croata pelo parlamento esloveno.

Dessa maneira, observa-se que, certamente, o peso da perspectiva de adesão à UE foi considerado na decisão de líderes de nacionais em cooperar ou não com o fim de um conflito e convergir para um acordo de paz. Por exemplo, o governo macedônio deve ter levado em conta o contexto de integração para aceitar a implementação de missões de paz e a assinatura do Acordo de Ohrid, em 2001. Do mesmo modo, a cooperação da Sérvia com o ICTY seria impensável na hipótese de inexistência do *framework* de adesão.

Não obstante, muitos desafios persistem. Em dimensão macro, o principal deles refere-se à aplicação da lei e a abrangência do Estado de Direito, em termos territoriais, estruturais e institucionais. A maioria dos países balcânicos ocidentais tem dificuldades em fazer valer a lei, em função de fracas capacidades estatais e fortes adversários formais e informais ao poder estatal simbólico e real (BIEBER, 2011). Sendo que o processo de adesão envolve um

¹³⁴ Sobre isso, o item 3.3.3, adiante, deixa claro que não houve possibilidade para a Sérvia não aceitar esse acordo.

importante componente de harmonização de legislação, com vistas à elevação desses Estados aos padrões europeus, é essencial garantir que o acervo comunitário será efetivamente aplicado. Dessa forma, esse desafio constitui um óbice significativo à integração europeia.

Após uma breve análise da emergência e da constituição do SAP, o próximo item trata dos conteúdos, instrumentos e estrutura desse processo, bem como do desempenho dos Estados dos Balcãs Ocidentais no contexto da integração.

3.2 Processo de adesão e *Stabilization and Association Process*

O processo de *enlargement* constitui o meio de difusão de normas e a estratégia de política externa da UE para os Balcãs Ocidentais, que se consubstanciou, em 26 de maio de 1999, na criação do Processo de Estabilização e Associação, o SAP, como uma clara expectativa de adesão dos Estados balcânicos à UE.

De início, o SAP englobava os seguintes países: Albânia, Macedônia, Bósnia-Herzegovina e Croácia. A FRY (naquele momento, formada pelas repúblicas da Sérvia e Montenegro) foi incorporada ao SAP em outubro de 2000, após a queda de Milošević. Com o desmembramento da FRY e a independência de Kosovo, o SAP passou a integrar a Albânia e os cinco Estados que se originaram com a dissolução da Iugoslávia (Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia, Montenegro e Sérvia), mais Kosovo.

O SAP constitui um conjunto de processos e procedimentos que formam o regime de adesão dos Estados balcânicos à UE, e cuja essência é respaldada pelo princípio da condicionalidade, conforme os art. 6 e 49 do Tratado da União Europeia. De início, seus objetivos eram: a) a elaboração de acordos de estabilização e associação, tendo em vista a adesão à UE desde que os critérios de Copenhague sejam cumpridos; b) o progresso das relações econômicas e comerciais com a região e dentro da região; c) o desenvolvimento da assistência econômica e financeira; d) apoio à democratização, à sociedade civil, à educação e ao desenvolvimento das instituições; e) a colaboração no domínio da justiça e dos assuntos internos; e) o desenvolvimento de um diálogo político (EUROPEAN UNION, 2015).

Com a evolução do processo, o SAP buscou contemplar as seguintes metas: “estabilizar os Estados balcânicos e incentivar a sua transição para uma economia de mercado, promover a cooperação regional e uma eventual adesão à UE” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000). Em resumo, é um sistema desenvolvido para ajudar os candidatos

balcânicos a adotar e implementar a legislação europeia. Através do SAP, segundo a Comissão, “os países dos Balcãs Ocidentais estão envolvidos em uma parceria progressiva, com vistas à estabilização da região e o estabelecimento de uma zona de comércio livre” (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Para tanto, convém destacar que o SAP insere-se em duas dimensões: uma bilateral e uma regional. Bilateral, porque materializa relações políticas (através do cumprimento do princípio da condicionalidade) e econômicas (principalmente por meio dos acordos de associação e de medidas autônomas) entre cada Estado balcânico ocidental e a UE. Regional, porque, ao mesmo tempo, encoraja a cooperação regional entre os países participantes desse processo, e entre eles e países terceiros (PIPPAN, 2004).

Nesse sentido, o SAP envolve uma série de concessões comerciais, assistência econômica e financeira, apoio à reconstrução estatal e contratos de associação, implicando direitos e obrigações recíprocos. Desse modo, é possível afirmar que os trâmites de adesão, processualmente falando, são apenas um dos elementos do amplo regime que é o SAP. Então, sendo que outros elementos concomitantes à adesão também fazem parte desse regime, é viável dizer que os **instrumentos** do SAP são os seguintes:

a) **Relações contratuais:** formalizadas nos Acordos de Associação e Estabilização, os SAA, quadro legal do processo de integração balcânico ocidental;

b) **Relações comerciais:** materializadas através das medidas autônomas de comércio (*autonomous trade measures*), que possibilitam a entrada gratuita de produtos no espaço comunitário, sem o pagamento de direitos aduaneiros ou restrições quantitativa, e que podem ser substituídas pelo SAA;

c) **Assistência financeira:** efetivada pelo Instrumento de Assistência Pré-Adesão (Instrument for Pre-accession Assistance – IPA), o qual substituiu o Programa de Assistência Comunitária para Reconstrução, Desenvolvimento e Estabilização (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – CARDS*);

d) **Cooperação regional:** no contexto da Política Europeia de Vizinhança, consiste na estratégia levada a cabo pelo Conselho de Cooperação Regional, responsável pela cooperação no Sudeste da Europa e pela integração euro-atlântica da região, com vistas à estabilidade regional e à segurança da Europa. Este Conselho substituiu, em 2008, o Pacto de Estabilidade, iniciativa criada em 1999 pela UE para estabelecer e reforçar a paz e a segurança no sudeste europeu. As Parcerias Europeias (*European Partnerships*) e Parcerias de Adesão (*Accession Partnerships*) também se enquadram como instrumentos de definição de prioridades e condições de colaboração regional.

No quadro estrutural inicial do SAP, diversos instrumentos de assistência foram formulados para prestar apoio financeiro e técnico para os Estados balcânicos. Entre eles, o CARDS foi o mecanismo normativo-administrativo especialmente concebido em 2001 para assistir financeiramente os países balcânicos ocidentais. Houve, ainda, a criação de programas como o *Phare* (originalmente concebido como *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*, e mais tarde estendido aos Balcãs Ocidentais); o Instrumento para Políticas Estruturais de Pré-Adesão (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – ISPA*, com foco nas infraestruturas ambientais e de transporte); e o Programa de Adesão Especial para o Desenvolvimento Rural e Agrícola (*Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development – SAPARD*, o principal mecanismo financeiro para tratar do ajuste estrutural nos setores agrícolas e rurais).

Em 2007, todos esses programas foram substituídos por um único **Instrumento de Assistência Pré-Adesão**, que atinge tanto os Estados candidatos como os Potenciais candidatos. Para o período 2007-2013, o fundo do IPA foi estimado no valor de 11,5 bilhões de euros; já o intervalo 2014-2020, conhecido como IPA II, envolve 11,7 bilhões de euros (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

O IPA é composto de cinco elementos: a) Assistência à Transição e Desenvolvimento Institucional (Componente I); b) Cooperação Transfronteiriça (Componente II); c) Desenvolvimento Regional (substituto do ISPA) (Componente III); d) Desenvolvimento de Recursos Humanos (Componente IV); e) Desenvolvimento Rural (substituto do SAPARD) (Componente V). Cada elemento possui um tipo de instrumento financeiro para a administração dos recursos.

Quanto ao Componente I, o reforço das capacidades institucionais e administrativas dos Estados balcânicos é promovido pelo **Twining**, um mecanismo financiado pelo IPA para a execução de projetos nessa área. Ele refere-se, basicamente, a ações de *secondment* de profissionais especializados dos Estados membros para as administrações dos países participantes do SAP. A finalidade é ajudar as administrações nacionais a desenvolver estruturas, recursos humanos e habilidades eficazes de gestão, com o intento de facilitar a implementação do acervo comunitário.

Nesse sentido, os fundos do IPA são alocados em projetos que fortaleçam as instituições democráticas, as administrações públicas e as organizações em nível central, regional e local. Para ações de curto prazo, os fundos são executados pela **Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações** (*Technical Assistance and Information Exchange – TAIEX*), com o propósito de adoção, solicitação e execução do acervo. Vale lembrar que essa

assistência está disponível para Estados participantes do processo de integração, bem como para países envolvidos na Política Europeia de Vizinhança e para a Rússia.

A TAIEX centraliza as demandas de autoridades públicas e do setor privado e faz a intermediação entre os requerentes e os Estados membros. Para isso, ela mobiliza profissionais especializados e organiza avaliações entre pares, visitas de estudos, seminários, *workshops* e treinamentos. Outra atribuição da TAIEX é ajudar os Estados na tradução de atos legislativos e jurídicos e no fornecimento de bases de dados para o alinhamento da legislação (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

A contrapartida doméstica ao IPA, além da execução dos projetos, dá-se na forma da elaboração de Programas de Desenvolvimento Nacional (*National Development Programmes*), que constituem a ação do Estado candidato para o desenvolvimento regional. Tais Programas definem estratégias, prioridades e atividades necessárias para reforçar o investimento nos domínios do *acquis* referentes à coesão econômica e social. No mesmo sentido, os candidatos elaboram o Programa Nacional para a Adoção do Acervo (*National Programme for the Adoption of the Acquis - NPAA*), para delinear as ações de adoção e implementação do *acquis*, constituindo o principal projeto a se beneficiar do IPA.

O NPAA é o documento de longo prazo que define a pauta europeia de cada Estado aspirante à adesão. Seu objetivo principal é a agenda estratégica para a adoção do acervo comunitário e, por isso, fixa a dinâmica da adoção, diretrizes estratégicas, políticas, reformas, estruturas, recursos e prazos a serem realizados pelo país candidato para cumprir os requisitos de adesão. Em regra, o Programa: a) estabelece um plano detalhado e um calendário para a aproximação da legislação nacional com o *acquis* e determina as instituições e autoridades competentes para isso; b) enfatiza as estruturas administrativas para a implementação da legislação; c) esclarece os recursos orçamentais e os fundos de ajuda externa necessários para a execução das tarefas previstas; e d) determina o calendário para a adoção do acervo (SECRETARIAT FOR EUROPEAN AFFAIRS, 2015).

Pelo que se pode perceber, o processo de adesão dos Estados balcânicos ocidentais tem uma natureza peculiar em relação às adesões de 2004 e 2007. Nestas últimas, não foi realizada uma fase específica de pré-adesão; e os instrumentos que declaravam a intenção de integração eram os Acordos Europeus (*European Agreements*), os quais não envolviam mecanismos de estabilização (embora alguns programas de financiamento tenham sido formulados, como o *Phare*). Ainda, os Estados da Europa Central e do Leste, objeto das expansões de 2004 e 2007, obtiveram uma assistência financeira pós-adesão temporária, denominada **Instrumento de Transição** (*Transition Facility*), a fim de reforçar as

capacidades administrativas dos países em questão em domínios que não podiam ser assistidos pelos Fundos Estruturais da UE. Esse benefício foi estendido à Croácia no presente momento (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Ademais, os Estados dos Balcãs Ocidentais estão submetidos a uma integração diferente das que ocorrem paralelamente, como o caso da Islândia ou da Turquia. Nesses casos, os Estados candidatos assinam um Acordo de Associação (*Association Agreement*), que serve de base para a execução do processo de adesão, e não precisam passar pelo SAP (UNIÃO EUROPEIA, 2015).

O primeiro Estado participante do SAP a integrar a UE foi a Croácia. Em maio de 2013, os trâmites de ratificação do Tratado de Adesão desse país foram finalizados, e a sua entrada foi oficializada em 1º de julho do mesmo ano. Não há, no momento, nenhum outro Estado em fase de adesão, isto é, à espera de ratificação pelos Estados membros. Quanto aos Estados candidatos, alguns já iniciaram as negociações com a abertura de capítulos (Islândia, Montenegro, Sérvia e Turquia), enquanto outros aguardam o início das negociações (Albânia). Por seu turno, Estados para os quais foi prometida a perspectiva de adesão quando estiverem prontos são considerados candidatos potenciais; nesse *status* se enquadram a Bósnia-Herzegovina e Kosovo.

Em termos gerais, a admissão à UE somente se efetiva quando o Estado solicitante se mostra capaz de atuar plenamente como Estado membro e de cumprir as normas e padrões do bloco, o que é legitimado pelo consentimento de três esferas: as instituições da UE, os Estados membros e os cidadãos do país candidato. Antes disso, porém, os aspirantes à integração necessitam passar por um processo longo e complexo, que envolve diversos procedimentos e subprocessos.

Não obstante, é preciso compreender, afinal, quem pode pleitear a adesão à UE. De acordo com o Artigo 49 do TUE, qualquer Estado considerado geograficamente europeu, isto é, que pertence ao continente da Europa, pode postular a filiação à UE. Isso não significa, porém, que todos os Estados europeus devam se candidatar, ou que a União deva aceitar qualquer um deles (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006a)¹³⁵.

¹³⁵ A Comissão Europeia já deixou bem claro, em diversos Documentos de Estratégia de Expansão (por exemplo: “COM (2005) 561 final” e “COM (2006) 649 final”) que nem todos os Estados europeus devem se envolver com o processo de adesão à UE, pois que esta é “definida antes de mais nada por seus valores” e que “o termo ‘europeu’ combina elementos culturais, históricos e geográficos que contribuem para a identidade europeia” (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006a: 18). Esses argumentos parecem indicar que a UE não pretende, de forma alguma, expandir sua extensão para Estados que já não estejam sob a aba do processo de adesão, como a Ucrânia, a Rússia, e demais países participantes da Política Europeia de Vizinhança.

Além disso, o TUE impõe que o Estado que requer a adesão respeite e promova os valores democráticos europeus (os quais já foram vistos no Capítulo 1 deste estudo).

A fim de concretizar essa orientação, o Conselho Europeu estabeleceu critérios gerais e indispensáveis que devem ser preenchidos pelos candidatos antes do início do *enlargement*. Tais preceitos ficaram conhecidos como **Crítérios de Copenhague**, em função de sua adoção no encontro do Conselho Europeu em 1993, na cidade de mesmo nome. Eles configuram as diretrizes primárias do processo de expansão da UE e podem ser resumidos da seguinte forma (EUROPEAN COUNCIL, 1993):

- a) presença de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e a proteção de minorias, o que se consubstancia no **Crítério Político**;
- b) existência de economia de mercado plenamente operacional e que possa responder às forças da concorrência e de mercado no interior da EU, o que constitui o **Crítério Econômico**;
- c) compromisso e habilidade de implementar as obrigações decorrentes do *status* de Estado membro da UE, incluindo a adesão a objetivos de união política, econômica e monetária, o que concretiza a categoria de **Padrões Europeus**.

Esses três quesitos formam os parâmetros de avaliação do progresso dos Estados participantes do SAP. Os Critérios Político e Econômico são estimados pela existência de elementos predeterminados, que são as condições essenciais de um Estado membro; por outro lado, os Padrões Europeus envolvem os setores em que é necessário o alcance de um estado específico, condizente com o acervo comunitário. Esmiuçados, os requisitos podem ser organizados na seguinte estrutura:

CRITÉRIO	CONTEÚDO
Crítério Político	Democracia e Estado de Direito.
	Direitos humanos e Proteção de minorias.
	Questões regionais e obrigações internacionais.
Crítério Econômico	Existência de uma economia de mercado em funcionamento.
	Capacidade de lidar com a pressão concorrencial e as forças de mercado dentro da União.

Padrões Europeus – Habilidade de Assumir as Obrigações de Adesão	Em relação ao mercado interno: livre circulação de mercadorias; circulação de pessoas, serviços e direito de estabelecimento; livre circulação de capital; questões referentes a: aduana e tributação, concorrência, contratos públicos, direito de propriedade intelectual, emprego, políticas sociais e política de saúde pública, educação e pesquisa, e participação na Organização Mundial do Comércio.
	Em relação a políticas setoriais: envolve temas de indústria e pequenas e médias empresas, agricultura e pesca, meio ambiente e alterações climáticas, política de transporte, energia, sociedade da informação e mídia, controle financeiro, e estatísticas.
	Em relação ao acervo de justiça, liberdade e segurança: envolve questões de vistos, administração de fronteiras, asilo e migração, lavagem de dinheiro, drogas, polícia, combate ao terrorismo e ao crime organizado, e proteção de dados pessoais.

Tabela 3.1. Critérios de Copenhague segundo os Relatórios de Progresso. Fonte: European Commission, 2015.

Desde que um Estado europeu preencha esses três requisitos, ele pode, a princípio, candidatar-se a fazer parte da UE. A princípio, porque: 1) o cumprimento dos Critérios de Copenhague não garante, por si só, a adesão à União; e 2) alguns Estados precisam passar por um expediente anterior, de modo a garantir a efetiva existência de tais critérios. Esse é o caso, por exemplo, dos sete Estados dos Balcãs Ocidentais que foram incluídos no SAP.

O SAP, dessa maneira, constitui uma fase pré-adesão, por assim dizer. Se o processo de *enlargement*, como um todo, for dividido em estágios, é possível identificar três etapas principais, que incluem atividades e subprocessos: Proposta de Adesão, Negociações e Adesão. Em linhas gerais, é assim que o processo de adesão funcionou nas expansões de 2004 e 2007, que englobaram boa parte dos países pós-comunistas. No caso dos Balcãs Ocidentais, há uma etapa anterior, que precede a todas essas: a fase de Pré-adesão.

Logo, ao analisar o regime de adesão elaborado para Croácia, Bósnia-Herzegovina, Macedônia e Sérvia, podem ser elencadas quatro fases pelas quais os Estados candidatos devem passar, com o objetivo de integração completa à UE: as duas fases iniciais de harmonização, isto é, a **Pré-adesão** (1ª fase) e a **Proposta de Adesão** (2ª fase); as **Negociações** (3ª fase); e, por fim, a **Adesão** em si (4ª fase). Essas etapas estão organizadas na tabela abaixo:

PROCESSO DE ADESÃO DOS ESTADOS DOS BÁLCÃS OCIDENTAIS À UE
1ª FASE: Pré-adesão
Início do SAP
Estudo de viabilidade
Discussão do SAA
Rubrica e assinatura do SAA
Ratificação e entrada em vigor do SAA
2ª FASE: Proposta de Adesão
Apresentação de proposta de adesão à UE
Envio de questionário ao Estado candidato potencial
Resposta de questionário para a Comissão Europeia
Confirmação do <i>status</i> de Estado candidato
3ª FASE: Negociações
Processo de triagem (<i>Screening</i>)
Negociações de adesão
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Abertura de capítulos</i> • <i>Fechamento de capítulos</i>
Assinatura do Tratado de Adesão
4ª FASE: Adesão
Referendo sobre a adesão pelo Estado em fase de adesão¹³⁶
Ratificação do Tratado de Adesão pelos Estados membros
Adesão à UE

Tabela 3.2. Fases do processo de *enlargement* da União Europeia em direção aos Estados dos Bálcãs Ocidentais. Fonte: do autor.

A partir desse quadro explicativo, os itens a seguir desmembram cada estágio do sistema de adesão e tratam dos subprocessos que neles estão incluídos, com foco do último item nos quatro Estados objeto de estudo: Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia.

3.2.1 1ª Fase: Pré-adesão

Como essa fase se aplica somente aos Estados dos Bálcãs Ocidentais, pode-se dizer que ela teve início com o lançamento oficial do SAP, em novembro de 2000, no Encontro de

¹³⁶ O referendo por parte do Estado em vias de adesão não é um procedimento obrigatório, mas sim, varia conforme a legislação doméstica de cada Estado. Nesse sentido, Bulgária, Romênia e Chipre não realizaram o referendo antes de sua adesão (ENGELMAN, 2013).

Zagreb. A partir disso, alguns países balcânicos avançaram para as fases seguintes, enquanto outros ainda se encontram em Pré-adesão.

O primeiro passo processual desta fase, não obstante, refere-se ao Estudo de Viabilidade (*Feasibility Study*). Uma Força Tarefa Consultiva (*Consultative Task Force*) é estabelecida para preparar o Estudo de Viabilidade, com o intuito de definir se um determinado país preenche critérios políticos, econômicos e jurídicos para um SAA. Ele tem fundamento nas conclusões apresentadas em um Documento de Trabalho da Comissão Europeia (*Commission Staff Working Document*), o qual, por seu turno, baseia-se em um questionário preenchido: a) por autoridades do Estado que quer aderir à UE; b) por uma missão de avaliação de especialistas; c) pelo Gabinete da UE no país em questão; d) por organizações internacionais e não governamentais. Outro fundamento pode ser o *EU Roadmap*, um relatório que define passos essenciais para a produção do Estudo sobre um país específico.

O Estudo de Viabilidade identifica as questões prioritárias a serem abordadas antes das negociações do SAA e eventuais condições que podem interferir nesse processo. O questionário que o embasa, em geral, é entregue pela Comissão Europeia para as autoridades do Estado em questão. A partir do resultado disso, o Estudo determina as áreas que terão prioridade em termos de progressos substanciais para as reformas que serão propostas pela UE, e indica se a Comissão deve recomendar ao Conselho da UE o início das negociações do SAA.

Caso a avaliação das instituições da UE quanto ao Estado seja positiva, as discussões sobre o SAA começam. Reformas em domínios prioritários são estabelecidas como condições do desenvolvimento do Acordo. Ao final, as principais decisões sobre o andamento do processo de adesão são aprovadas pelo Conselho Europeu, em cada Reunião de Dezembro, através de Conclusões da Presidência (*Presidency Conclusions*).

O monitoramento da evolução dos SAA e da integração como um todo tem por esteio o “Pacote do *Enlargement*”, que consiste em um conjunto de documentos que explicam a política de expansão da UE e de relatórios sobre os progressos alcançados em cada país. Os primeiros são os Documentos de Estratégia de Expansão, os quais são publicados anualmente e avaliam o balanço geral dos progressos realizados ao longo dos últimos doze meses. Os últimos são os Relatórios de Progresso, publicações anuais sobre as conquistas e retrocessos de cada Estado aspirante à expansão da UE, aos olhos da Comissão Europeia, e que embasam aprovados pelo Conselho da UE nas Conclusões sobre o Relatório (*Conclusions on the Report*). Os Relatórios apresentam a mesma estrutura dividida em três partes, seguindo as

recomendações de Copenhague: Critério Político; Critério Econômico; e “Padrões Europeus” ou “Habilidade de Assumir as Obrigações da Adesão” (conforme o *status* do Estado a que se refere).

Dado o acesso à informação, há conhecimento suficiente para que os SAA sejam adaptados à situação específica de cada Estado parceiro, para além de estabelecer uma zona de comércio livre entre este e a UE, identificar os objetivos políticos e econômicos comuns e incentivar a cooperação regional. No quadro legal da integração europeia, o SAA serve de fundamento legal para o regime de adesão, tendo em vista os seus principais objetivos: promoção da livre circulação de mercadorias; criação de instituições eficientes; desenvolvimento de uma economia de mercado; redução da criminalidade e da corrupção; promoção da reforma do ensino superior; desenvolvimento da democracia, dos direitos humanos e de uma mídia independente; aperfeiçoamento da infraestrutura de transportes da região balcânica.

A estrutura de cada SAA segue a seguinte fórmula: texto principal com dez capítulos, mais anexos e protocolos, em geral, envolvendo: concessão de tarifas sobre produtos industriais e agrícolas; definição dos produtos "*baby beef*"; direitos aplicáveis a mercadorias específicas; estabelecimento de serviços financeiros; direitos de propriedade intelectual, industrial e comercial; e resolução de litígios, entre outros assuntos. A seguir, o quadro estrutural dos SAA:

Texto principal
Capítulos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Princípios Gerais 2. Diálogo Político 3. Cooperação Regional 4. Livre Circulação de Mercadorias 5. Circulação de Trabalhadores, Estabelecimentos, Prestação de Serviços, Circulação de Capital 6. Harmonização de Legislações, Aplicação da Lei e Regras da Concorrência 7. Justiça, Liberdade e Segurança 8. Políticas de Cooperação 9. Cooperação Financeira 10. Disposições Finais, Gerais e Institucionais
Anexos
Protocolos
Ato Final

Tabela 3.3. Estrutura dos SAA. Fonte: Directorate for European Integration of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, 2014 (adaptado).

Importante destacar que, no decorrer do processo, são estabelecidas forças de monitoramento das ações de reforma que devem ser promovidas pelo Estado demandante da ampliação, em geral, na forma de um Conselho de Estabilização e Associação (*Stabilisation and Association Council*). Esse Conselho monitora a implementação do SAA e faz recomendações quanto aos próximos passos necessários no SAP. Nesse período, o IPA configura o principal instrumento na implementação das reformas.

Esse Conselho integra uma estrutura organizacional de composição mista, com membros do governo nacional e da Comissão Europeia, desenhada com o intuito de dar conta do SAA. O desenho final dessa estrutura comporta os seguintes órgãos: 1) Conselho de Estabilização e Associação (de nível ministerial); 2) Comitê Parlamentar de Estabilização e Associação (de nível parlamentar); 3) Comitê de Estabilização e Associação (de nível de outras autoridades); 4) Subcomitês de Estabilização e Associação (de nível técnico, via de regra, sobre sete temas: comércio, indústria, assuntos fiscais e cooperação com outros países candidatos; agricultura, segurança alimentar e pesca; mercado interno e concorrência; questões econômicas e financeiras; justiça e assuntos internos; inovação, desenvolvimento tecnológico e política social; transporte).

Tais organismos, no entanto, somente são criados após a entrada em vigor do SAA. Enquanto isso não ocorre, disposições do Acordo Provisório determinam o estabelecimento de um Comitê Provisório de Estabilização e Associação e mais seis Subcomitês Provisórios. Estes órgãos são responsáveis, até a entrada em vigor do SAA, pelo monitoramento local do SAP. Suas reuniões são acordadas com base em convocações da Comissão Europeia e o principal tema de discussão é o progresso do Estado aspirante à adesão no cumprimento de suas obrigações em relação ao SAP (DIRECTORATE FOR EUROPEAN INTEGRATION, 2015).

Ainda, ressalte-se que, embora o SAA consista no fundamento legal do processo de adesão, alguns Estados envolvidos encaram as Parcerias de Adesão (instrumentos de cooperação regional do SAP) como o documento principal da UE para as prioridades de adesão. É o que ocorre com a Macedônia, que deixa isso claro no sítio nacional oficial do processo de *enlargement* (SECRETARIAT FOR EUROPEAN AFFAIRS, 2015). De acordo com esse endereço, a Parceria de Adesão aprovada pelo Conselho da UE em 2008 é o documento guia sobre as prioridades a serem alcançadas pela Macedônia para que a fase de Negociações comece, já que suas diretrizes foram estabelecidas pela Comissão Europeia

como requisito para a obtenção da data de início. O governo macedônio, inclusive, adotou desde então um plano de medidas e atividades para o alcance dessas prioridades, o que é avaliado pelos Relatórios de Progresso anuais da Comissão.

Depois do encerramento das discussões do SAA, quando o texto do Acordo está finalizado, ele é rubricado pelas partes contratantes. A rubrica de um tratado indica que o seu texto é autêntico e definitivo, mas ainda não impõe obrigações entre as partes. Por esse motivo, pode levar algum tempo entre a rubrica e a assinatura do SAA.

Somente a assinatura do tratado é que o torna juridicamente vinculante, pois que a assinatura (e a ratificação) tem o poder de fazer um ato legal entrar em vigor. Após a rubrica, então, o Estado que quer aderir à UE e os Estados membros assinam o documento, e ele entra em processo de ratificação. Depois da ratificação por todas as partes envolvidas, o SAA entra em vigor, afinal.

Recorde-se que, até recentemente, os SAA necessitavam ser ratificados por todos os Estados membros, já que eram signatários do mesmo. Porém, como o Tratado de Lisboa confere personalidade jurídica à UE, os próximos SAA assinados a partir de sua entrada em vigor (como será o caso do SAA com Kosovo) terão a UE como signatária legal e, portanto, não precisarão de ratificação nacional¹³⁷.

3.2.2 2ª Fase: Proposta de Adesão

Essa fase é inaugurada pela apresentação da proposta de adesão à UE pelo Estado aspirante à participação no bloco europeu. Até então, esse país possui o *status* de Candidato em potencial, o que significa dizer que ele terá o *status* oficial de Estado candidato quando estiver “pronto”, na perspectiva da UE.

Para tanto, depois que o Estado envia a proposta de adesão, a Comissão submete ao Chefe de Governo um documento denominado “Questionário da Comissão Europeia a fim de Preparar o Parecer sobre a Candidatura de Adesão à UE” (*The European Commission’s Questionnaire in order to prepare the avis on the application for EU membership*), como uma das exigências para o alcance do *status* de Estado candidato. Tal questionário consiste em mais de 300 perguntas (em geral) sobre cada assunto constante do acervo e do SAA, de modo

¹³⁷ Essa situação facilitará a entrada em vigor do SAA de Kosovo, visto que, uma vez assinado, não necessitará da ratificação por parte de Estados membros que não o reconhecem internacionalmente como Estado de direito.

a fornecer informações sobre a situação do país requerente quanto ao alcance dos objetivos do SAP.

Com a entrega das respostas do Questionário à Comissão Europeia, as instituições da EU possuem informações suficientes para confirmar ou não a mudança de *status* de Candidato em potencial para Estado candidato. Em caso positivo, a Comissão recomenda a modificação no *status* e o Conselho da UE oficializa o país em questão como Estado candidato, o que indica a aptidão para o próximo passo.

3.2.3 3ª Fase: Negociações

A fase de Negociações trata das condições e tempo de adoção e implementação das regras do acervo comunitário em vigor por parte do Estado candidato. Esse momento é dividido em três subprocessos: o processo de triagem (ou *screening*), as negociações propriamente ditas, e a assinatura do Tratado de Adesão.

O primeiro subprocesso consiste no *screening*, uma atividade preparatória das negociações de adesão, que inclui um procedimento de triagem e a avaliação analítica do grau de harmonização da legislação nacional com o acervo comunitário. O objetivo da triagem é determinar as diferenças que existem entre a legislação nacional e o *acquis* em relação a cada assunto com o qual o acervo nacional terá que ser harmonizado, o que servirá de base para as discussões da subfase posterior. Com apoio na análise realizada, e depois de familiarizado com o acervo, o país candidato deve indicar se será capaz de harmonizar plenamente a sua legislação nacional ou se necessitará de um período de transição. A triagem é feita por áreas individuais de *policies* (que são tratadas por capítulos) e costuma durar em torno de um ano.

A metodologia do processo de triagem envolve uma etapa explicativa (*explanatory screening*), na qual a Comissão Europeia apresenta o acervo comunitário dividido em capítulos, e outra etapa bilateral (*bilateral screening*), quando o Estado candidato apresenta a sua legislação, sua avaliação da harmonização entre o os domínios nacional e comunitário, e propostas de como irá alcançar a harmonização completa (ENGELMAN, 2013). Logo, a Comissão procede a um exame detalhado de cada campo de política, para determinar o quanto o candidato está preparado.

Os resultados de cada área são apresentados pela Comissão aos Estados membros por meio de um relatório de triagem (*screening report*). Após a conclusão desse relatório, a Comissão apresenta aos Estados membros uma recomendação de: a) abertura de negociações;

ou b) atendimento a determinadas condições, como critérios de referência (*opening benchmarks*), antes da inauguração das negociações. A partir disso, o Conselho da UE lança uma Opinião recomendando ou não a abertura das negociações de adesão.

A estratégia de estabelecimento de parâmetros de referência, ou *benchmarks*, antes do princípio das negociações, teve início com a Turquia e a Croácia, como meio de reforçar a política condicional da UE. Os *benchmarks* seriam uma ferramenta resultante das lições aprendidas com as adesões de 2004 e 2007, com o propósito de melhorar a qualidade das discussões através do incentivo prévio a reformas. Eles são quantificáveis e ligados a elementos essenciais do acervo, podendo se referir a etapas preparatórias essenciais para o futuro alinhamento, como estratégias ou planos de ação (no caso de *benchmarks* de abertura); ou a medidas legislativas, a órgãos administrativos ou judiciais e ao balanço da aplicação do *acquis* (no caso de *benchmarks* de encerramento) (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006a).

O papel da Comissão, nesse contexto, é fundamental. É ela que monitora o avanço do país requerente, incluindo quaisquer requisitos de referência (EUROPEAN UNION, 2015). O objetivo é que o candidato possa assumir de forma mais adequada as suas responsabilidades, de modo a assegurar que as condições de adesão estão sendo preenchidas. Para isso, a Comissão emite uma série de relatórios, Documentos de Estratégia (*Strategy Papers*) e Opiniões que avaliam o candidato e mantêm os Estados membros informados sobre o progresso do SAP.

Com a recomendação positiva por parte da UE, baseada no entendimento de que o candidato alcançou um nível satisfatório de harmonização, as negociações são iniciadas por meio do estabelecimento do Quadro de Negociação (*Framework Agreement*), que elenca orientações e princípios elaborados pela Comissão e aprovados pelos Estados membros. Esse documento chave define claramente as responsabilidades e obrigações de cada nível de governo em relação ao processo de integração. O Quadro é apresentado pela Presidência do Conselho da UE nos encontros de discussão sobre adesão, que consistem em reuniões realizadas entre a UE, os Estados membros e o Estado candidato, chamadas de Conferências Intergovernamentais (*Intergovernmental Conferences*).

Nessas Conferências, a UE e seus Estados membros são representados pela Presidência do Conselho da UE, enquanto o país solicitante é representado pela sua Delegação para Negociações. Em geral, a Delegação inclui um Diretor eleito em nível ministerial, mais um Diretor Negociador (Vice-Diretor) e uma Equipe de Negociação, os quais devem demonstrar que seu país está apto a transpor o acervo em legislação nacional.

Além disso, representantes de cada Estado membro e da Comissão Europeia também estão presentes nas Conferências. A metodologia destas garante que o Estado candidato negocie de fato com todos os Estados membros, enquanto que a Comissão atua como um mediador.

As sessões das Conferências ocorrem em dois níveis: a) nível ministerial (*ministerial level*): no patamar de Diretores das Delegações para Negociações, que geralmente são os Ministros das Relações Exteriores; b) nível adjunto (*deputy level*): envolve a camada dos Vice-Diretores das Delegações. No nível adjunto, os Estados membros são representados por seus representantes permanentes na UE, enquanto o país candidato é representado pelo Diretor Negociador. As sessões do nível ministerial ocorrem duas vezes por ano, e são permeadas por sessões de nível adjunto, convocadas por consenso entre as partes, e conforme as necessidades de discussão.

Nessas Conferências, através de Posições Gerais (*General Positions*) e Posições de Negociação (*Negotiating Positions*), discute-se a adoção do *acquis* pelo Estado aspirante à integração. Apesar de essa fase ser denominada de Negociações, a adoção não é negociada: o candidato essencialmente concorda sobre como e quando adotar e implementar o acervo, e a UE obtém garantias sobre a data e a eficácia das ações do candidato para fazer isso (EUROPEAN UNION, 2015). O que é efetivamente discutido são arranjos financeiros, como o valor que o novo Estado membro irá pagar para a UE ou receber dos recursos comunitários, e disposições transitórias, com o intento de permitir a adaptação de novos ou antigos membros a certas situações.

Como o *acquis* engloba toda a legislação primária, secundária e demais atos legais relacionados à UE, com vistas a facilitar as discussões sobre a adesão, seus temas são divididos em 35 capítulos (*chapters*), conforme mostra a tabela abaixo:

CAPÍTULO	CONTEÚDO
Capítulo 1	Livre circulação de mercadorias: A legislação harmonizada relativa aos produtos europeus, que deve ser transposta, representa a maior parte do <i>acquis</i> neste capítulo. Além disso, a capacidade administrativa suficiente é essencial para notificar restrições ao comércio e aplicar medidas horizontais e processuais em áreas como a normalização, avaliação da conformidade, acreditação, metrologia e fiscalização do mercado.
Capítulo 2	Liberdade de circulação de trabalhadores: O <i>acquis</i> neste capítulo prevê que os cidadãos da UE de um Estado membro têm o direito de trabalhar em outro Estado membro. Trabalhadores migrantes da UE devem ser tratados da mesma forma que os trabalhadores nacionais em relação às condições de trabalho, condições sociais e benefícios fiscais e de previdência social.
Capítulo 3	Direito de estabelecimento e livre prestação de serviços: Trata da harmonização

	do direito de estabelecimento de pessoas físicas e jurídicas em qualquer Estado membro da UE; das regras sobre profissões regulamentadas para garantir o reconhecimento mútuo de qualificações e diplomas entre os Estados membros; e dos serviços postais.
Capítulo 4	Livre circulação de capital: Os Estados membros devem remover, com algumas exceções, as restrições à circulação de capitais, tanto no âmbito da UE como entre Estados membros e outros países. Inclui regras sobre pagamentos transfronteiriços e a execução de ordens de transferência sobre valores mobiliários.
Capítulo 5	Contratos públicos (<i>Public Procurement</i>): O acervo em matéria de contratos públicos refere princípios gerais de transparência, igualdade de tratamento, livre concorrência e não discriminação. O <i>acquis</i> também especifica as regras sobre os procedimentos de avaliação e a disponibilidade de recursos. Organismos de execução especializados são obrigatórios.
Capítulo 6	Direito empresarial: Esse capítulo trata de regras sobre formação, registro, fusão e cisão de empresas. No campo de informação financeira, o acervo especifica regras para a apresentação das contas anuais e consolidadas, incluindo regras simplificadas para as empresas de pequeno e médio porte.
Capítulo 7	Direito de propriedade intelectual: Especifica regras harmonizadas para a proteção jurídica dos direitos autorais, de propriedade industrial, de transmissão de dados e invenções biotecnológicas, entre outros. O acervo também estabelece uma marca e um design comunitários.
Capítulo 8	Política de concorrência: Abrange as políticas de controle dos auxílios estatais e antitruste, incluindo procedimentos para combater o comportamento anticoncorrencial e examinar as fusões entre empresas. Há, ainda, provisões que buscam evitar que governos deem concessão de auxílios que possam distorcer a concorrência no mercado interno.
Capítulo 9	Serviços financeiros: Inclui regras de autorização, funcionamento e fiscalização de instituições financeiras nas áreas bancárias, de seguros, de previdência complementar, de serviços de investimento e de mercados de valores mobiliários.
Capítulo 10	Sociedade de informação e meios de comunicação: Regulamentação específica sobre comunicações eletrônicas, serviços da sociedade de informação, serviços de comércio eletrônico e de acesso condicional, e serviços de audiovisual. Ademais, estabelece um quadro regulamentar transparente, previsível e eficaz para a radiodifusão pública e privada.
Capítulo 11	Agricultura e desenvolvimento rural: cobre um grande número de regras vinculantes e diretamente aplicáveis. A adequada aplicação e controle dessas regras são essenciais para o funcionamento da política agrícola comum (PAC).
Capítulo 12	Segurança alimentar, política veterinária e fitossanitária: Engloba a legislação de produção de gêneros alimentício e segurança alimentar, veterinária e fitossanitária.
Capítulo 13	Pesca: Consiste em regulamentos que não exigem transposição para a legislação nacional. No entanto, é necessária a introdução de medidas destinadas a preparar a administração e os operadores para a participação na política comum de pesca.
Capítulo 14	Política de transportes: Engloba os setores de transporte rodoviário, ferroviário, fluvial, marítimo, transporte combinado e aviação, com as normas técnicas e de segurança, bem como o controle de auxílios estatais e do mercado interno.
Capítulo 15	Energia: Regras e políticas de energia sobre concorrência e de auxílios estatais,

	mercado interno da energia, eficiência energética, energia nuclear e segurança nuclear, e proteção contra radiações.
Capítulo 16	Tributação: Cobre a harmonização da área de tributos diretos e indiretos, como direitos de valor agregado (VAT) e impostos especiais de consumo, alguns aspectos da tributação de renda de poupança de pessoas físicas e de impostos corporativos.
Capítulo 17	Política econômica e monetária: Regras sobre a independência dos bancos centrais e a proibição de financiamento direto do setor público por estes bancos. Os Estados membros devem coordenar as suas políticas econômicas e estão sujeitos ao Pacto de Estabilidade e Crescimento em matéria de vigilância fiscal.
Capítulo 18	Estatísticas: Trata da infraestrutura estatística, metodologia, classificações e procedimentos para coleta de dados em diversas áreas. Não é necessária a transposição para a legislação nacional.
Capítulo 19	Política social e emprego: Inclui padrões mínimos nas áreas de estratégias de emprego, direito do trabalho, igualdade, segurança e saúde no trabalho e combate à discriminação.
Capítulo 20	Política empresarial e industrial: Consiste principalmente em princípios de comunicações e de política industrial e envolve privatização e reestruturação de empresas e indústrias.
Capítulo 21	Redes Trans-Europeias: Cobre políticas nas áreas de infraestruturas de transportes, telecomunicações e energia, incluindo as orientações comunitárias sobre o desenvolvimento das Redes Trans-Europeias.
Capítulo 22	Política regional e coordenação de instrumentos estruturais: Trata do <i>framework</i> e da implementação de regulamentos, que não necessitam de transposição, e que definem regras para a elaboração, aprovação e execução dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão.
Capítulo 23	Poder Judiciário e direitos fundamentais: Busca o estabelecimento de um Judiciário independente e eficiente, através de um quadro legal e institucional eficiente e do respeito aos direitos fundamentais.
Capítulo 24	Justiça, liberdade e segurança: Trata de questões como o controle de fronteiras, vistos, migração externa, asilo, cooperação policial, luta contra o crime organizado e contra o terrorismo, colaboração no domínio do tráfico de drogas, cooperação aduaneira e cooperação judiciária em matéria penal e civil. Sobretudo, trata da efetivação de capacidade administrativa forte e bem integrada nas agências de aplicação da lei e na organização policial profissional.
Capítulo 25	Ciência e pesquisa: Não requer transposição, e se refere ao campo da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico.
Capítulo 26	Educação e cultura: Esse domínio é da competência dos Estados membros, mas há um quadro de cooperação sobre políticas de educação e formação com vistas à convergência de políticas nacionais.
Capítulo 27	Meio ambiente e alterações climáticas: Compreende mais de 200 atos jurídicos que abrangem legislação horizontal, da água e da qualidade do ar, gestão de resíduos, proteção da natureza, controle da poluição industrial e gestão de riscos, produtos químicos e organismos geneticamente modificados, e silvicultura.
Capítulo 28	Proteção da saúde e do consumidor: Abrange a segurança de bens de consumo, a proteção dos interesses econômicos dos consumidores e regras vinculantes de saúde pública. Estados membros têm de transpor o acervo para o direito nacional e criar estruturas administrativas independentes para o controle disso.

Capítulo 29	União aduaneira: Trata de legislação que vincula diretamente os Estados membros, como o Código Aduaneiro da UE e suas disposições de execução, a nomenclatura, tarifas e disposições relativas à classificação da pauta aduaneira comum.
Capítulo 30	Relações exteriores: Consiste em regras de vinculação direta da UE que não requerem a transposição para o direito nacional. Essa legislação resulta de compromissos comerciais multilaterais e bilaterais da UE, bem como de medidas autônomas comerciais preferenciais. Os Estados candidatos são demandados a alinhar progressivamente as suas políticas em relação a países terceiros e as suas posições no âmbito das organizações internacionais com as políticas e as posições adotadas pela União e seus Estados membros.
Capítulo 31	Política externa, de segurança e defesa: Trata da PESC e da PESD. O <i>acquis</i> aqui consiste em declarações políticas, ações e acordos. Os Estados membros devem ser capazes de conduzir o diálogo político no âmbito da PESC, alinhar-se com declarações da UE, participar de ações e aplicar sanções acordadas e medidas restritivas. Os Estados candidatos devem alinhar progressivamente sua política externa com a da UE.
Capítulo 32	Controle financeiro: Refere-se à adoção de princípios, normas e métodos de controle interno das finanças públicas, que devem ser aplicados aos sistemas de controlo de todo o setor público, incluindo a utilização de fundos da UE.
Capítulo 33	Disposições financeiras e orçamentais: Regras sobre os recursos financeiros necessários para o financiamento do orçamento da UE (recursos próprios). O acervo neste domínio é vinculante e não requer a transposição para o direito nacional.
Capítulo 34	Instituições: As regras deste capítulo não afetam a organização interna do Estado membro, mas ele precisa garantir que é capaz de participar plenamente do processo de tomada de decisões da UE. Consiste na definição de representantes para a UE e na inclusão da representação do novo Estado membro nas instituições da UE.
Capítulo 35	Outros assuntos: Para tratar de assuntos que não podem ser incluídos em nenhum outro capítulo. É o último a ser discutido.

Tabela 3.4. Capítulos das Negociações de adesão. Fonte: European Union, 2015.

Então, durante a subfase das Negociações de adesão, o que ocorre, propriamente, não é uma negociação, mas uma discussão sobre como e quando será feita a harmonização da legislação nacional com o acervo comunitário, o que envolve discutir a capacidade do país candidato de incorporar tal acervo de forma eficiente. Essa fase, assim como as duas anteriores, também pode abranger a necessidade de realização de mais reformas no Estado candidato, dada a obrigação de adaptação de infraestruturas administrativas e institucionais domésticas e de legislação aos padrões da UE.

Ainda, caso seja preciso, é possível que as partes concordem em conceder um período transitório para a harmonização de um determinado capítulo. Os períodos de transição correm após a entrada do Estado na UE e não podem interferir na área de livre mercado. É permitido, também, que o candidato requeira uma exceção permanente em uma área particular, mas isso só foi aceito em raríssimas exceções, e tende a não ser mais aprovado pela UE.

Processualmente falando, as discussões ocorrem nas Conferências através da “abertura de capítulos”, que consiste no início formal da negociação sobre uma determinada área do acervo, de acordo com a tabela mostrada acima. Quando o consenso for alcançado sobre um capítulo, e uma vez que os padrões definidos forem atingidos, ele é considerado temporariamente fechado – procedimento denominado “fechamento de capítulos”. A decisão formal é produzida na Conferência Intergovernamental de nível ministerial (EUROPEAN UNION, 2015), na forma de uma Posição Comum dos Estados Membros.

Após a abertura de um capítulo, o Estado candidato deve submeter sua Posição de Negociação sobre um assunto e, a partir disso, a UE adota outra Posição de Negociação, na qual define critérios de encerramento (*closing benchmarks*) que precisam ser cumpridos antes que o capítulo seja encerrado. Atualmente, para os capítulos 23 e 24, a Comissão tem proposto que eles sejam abertos com base em planos de ação, com *benchmarks* provisórios a serem cumpridos antes ainda da definição dos critérios de encerramento (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Os subprocessos explicados até aqui podem ser entendidos de acordo com o seguinte fluxo:

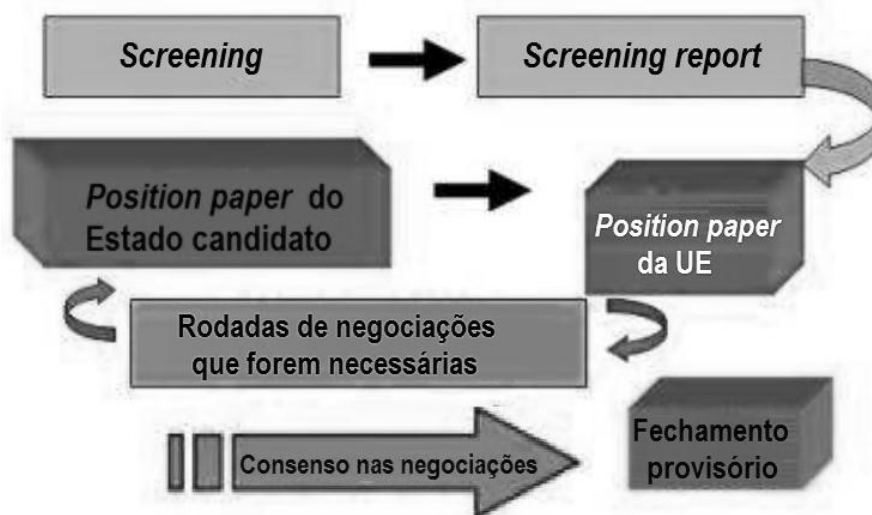


Figura 3.1. Fluxo de Negociações de adesão. Fonte: Delegation of the European Union to the Republic of Croatia, 2014 (adaptado).

Se, antes da conclusão do Tratado de Adesão (*Accession Treaty*), novas disposições para um capítulo específico são adotadas, ou se o país candidato não cumprir os critérios de referência fixados como *benchmarks* ou obrigações assumidas no âmbito do respectivo capítulo, as negociações para esse capítulo podem ser reabertas (EUROPEAN UNION, 2015).

Por isso, ele é considerado apenas “temporariamente” fechado. Sobre o fechamento de capítulos, a Comissão Europeia esclarece que:

Nenhuma negociação sobre qualquer capítulo individual está fechada até que cada governo da UE esteja satisfeito com o progresso do candidato naquela área de *policy*, conforme analisado pela Comissão.

E todo o processo de negociação é apenas concluído definitivamente desde que cada capítulo tenha sido encerrado. (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Depois do fechamento temporário de todos os capítulos, o Conselho Europeu declara o fim das negociações com o Estado candidato. Os resultados das discussões são incorporados nas disposições do projeto de Tratado de Adesão, o qual é elaborado em conjunto por representantes da UE, dos Estados membros e do Estado candidato. Antes da assinatura do Tratado, a Comissão emite um parecer final sobre o pedido de adesão, e o Parlamento Europeu dá o seu consentimento. Por fim, o Conselho Europeu chega a uma decisão unânime sobre a aceitação do novo Estado na UE; é a partir desse momento que o candidato passa a ter o *status* de Estado em fase de adesão.

Logo, no último subprocesso desta fase, os Estados membros antigos e o novo Estado membro assinam o Tratado de Adesão.

3.2.4 4ª Fase: Adesão

Após a assinatura do Tratado de Adesão, este documento é enviado aos signatários para que cada um o ratifique de acordo com a sua legislação nacional. O Tratado contém os termos e condições detalhados da adesão, as disposições transitórias e os seus prazos, bem como detalhes dos acordos financeiros e quaisquer cláusulas de salvaguarda (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

A assinatura do Tratado, porém, já possibilita ao novo Estado membro a participação nos trabalhos do Conselho da UE e do Parlamento Europeu como observador ativo, já que é um Estado em fase de adesão. Esse *status* também permite que ele se beneficie de arranjos especiais, como comentar sobre os projetos de opiniões da UE.

Ao mesmo tempo, o Estado em fase de adesão costuma realizar um referendo doméstico sobre a adesão à UE, para conferir legitimidade popular ao ato.

Feitos esses procedimentos, o Tratado entra em vigor. O país aderente se torna membro oficial da UE, geralmente em uma data pré-determinada, e desde que o processo de ratificação tenha sido finalizado (EUROPEAN UNION, 2015).

Vale ressaltar, por último, que a entrada em vigor do Tratado de Adesão derroga automaticamente a vigência do SAA.

3.2.5 Análise de desempenho no processo de adesão de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia

De acordo com a Comunicação “COM (1999) 235 final”, que originou o SAP, após uma análise de conformidade de cada Estado balcânico ocidental com os critérios que regem SAP, a Comissão Europeia declarou que, em 1999, cada país apresentava conjunturas singulares, em termos de possibilidade de integração:

1. As negociações sobre o SAA com a Bósnia-Herzegovina e a Croácia teriam início assim que estes países cumprissem as condições necessárias;
2. A apresentação de proposta sobre a abertura de negociações com a Macedônia estava planejada;
3. A Comissão estava disposta a elaborar um relatório sobre a possibilidade de abertura de negociações com a Albânia;
4. Em relação à FRY, a Comissão indicou que sequer considerava incluí-la nas negociações em razão do conflito em Kosovo.

Desde então, a União Europeia tem promovido um grande programa de assistência à reconstrução estatal e ao desenvolvimento desses países, com vistas à integração. Essa assistência se materializa no IPA, pelo qual cada Estado tem direito a uma série de componentes que se concentram em objetivos específicos:

- a) A Bósnia-Herzegovina participa do Componente I e II, com foco na melhoria da capacidade e da eficiência da administração pública; no reforço ao Estado de Direito, e no desenvolvimento social e econômico (EUROPEAN UNION, 2015).
- b) A Croácia passou a ter acesso a todos os Componentes do IPA quando se tornou um Estado candidato, e recebeu acreditação para gerenciar o próprio financiamento (no âmbito do Sistema de Execução Descentralizada). Os objetivos da assistência, aqui, foram: a criação de instituições, principalmente um sistema de justiça eficiente e um serviço público orientado para o cidadão; a preparação do país para a utilização dos fundos estruturais e de coesão da UE; a finalização do alinhamento com a legislação

comunitária; e a promoção do desenvolvimento econômico e social (EUROPEAN UNION, 2015).

- c) A Macedônia, atualmente, tem direito a todos os Componentes do IPA, e a maioria deles é administrada pelas autoridades nacionais. A assistência tem foco em diversas áreas: reforma da administração pública; justiça, assuntos internos e direitos fundamentais; desenvolvimento do setor privado; agricultura e desenvolvimento rural; transporte; meio ambiente e alterações climáticas; e desenvolvimento social (EUROPEAN UNION, 2015).
- d) A Sérvia tem acesso aos Componentes I e II e, em setembro de 2014, recebeu a acreditação para administrar o próprio financiamento no Sistema de Execução Descentralizada, passando a participar dos componentes III e IV. O apoio financeiro tem por objetivo os seguintes domínios: justiça e assuntos internos, em especial a eficiência do sistema judicial e a luta contra o crime organizado e a corrupção; reforma da administração pública central e local; desenvolvimento e inclusão social (especialmente da população Roma), emprego, recursos humanos e direitos humanos; meio ambiente, eficiência energética e segurança (EUROPEAN UNION, 2015).

Toda a assistência prestada, entretanto, não se consubstancia, obrigatoriamente, em progresso em termos de adesão. Questões políticas domésticas e externas influenciam as decisões políticas e técnicas do *enlargement* e interferem na sua velocidade, o que é confirmado pela análise da evolução do desempenho de cada Estado objeto no processo de adesão que segue nos próximos parágrafos.

A **Bósnia-Herzegovina** ainda permanece em fase de Pré-adesão. O SAA foi assinado em 2008, após três anos de discussões, interrompidas por questões de reforma da polícia – enquanto a UE exigia que as reformas fossem atribuídas ao governo central, as entidades não abriam mão da competência sobre isso, o que foi resolvido com a adoção de reformas gerais em abril de 2008. Logo, o SAA foi ratificado por todos os Estados membros da UE; contudo, sua entrada em vigor foi adiada até o preenchimento de condições já estabelecidas, como disposições sobre assistência estatal, censo nacional e direitos das minorias. O problema, aqui, também concerne à questão de competência: tais reformas são exigidas a nível central, mas as entidades alegam que são assuntos de sua atribuição legislativa exclusiva.

Desde a assinatura do SAA, as instituições bósnias foram obrigadas a assegurar que a legislação em vigor seja progressivamente compatível com o *acquis* da UE. No entanto, pouco se viu em termos de evolução quanto a isso. Nesse sentido, em março de 2011, o Conselho da EU lançou a Decisão 2011/173/CFSP, no âmbito da PESC, sobre medidas

restritivas à BiH devido à sua situação política. Essa Decisão estabelece medidas de restrição contra pessoas físicas e jurídicas cujas atividades comprometem a soberania, a integridade territorial, a ordem constitucional e a segurança do país. Tais restrições referem-se à entrada ou trânsito dessas pessoas no território dos Estados membros e ao congelamento de seus ativos e recursos financeiros. A lista de pessoas físicas e jurídicas sujeitas a essa Decisão é estabelecida e revisada pelo Conselho da UE, em documento anexo. Essa restrição tem sido renovada a cada ano desde a sua promulgação – o atual prazo de expiração é 22 de Março de 2015 (conforme a Decisão 2014/157/CFSP do Conselho da UE).

Até a entrada em vigor do SAA, são aplicáveis as disposições do Acordo Provisório, mormente no que se refere a questões comerciais e de transporte. Porém, ao que tudo indica, não há evolução nesse sentido: segundo o Relatório de Progresso 2014 da Bósnia-Herzegovina, ela “continua em um impasse no processo de integração europeia. Persiste a falta de vontade política coletiva dos líderes políticos em lidar com as reformas necessárias (...) e progressos muito limitados em questões políticas e econômicas” (EUROPEAN COMMISSION, 2014b: 01).

As tentativas mais recentes de melhorar a performance da BiH sobre as reformas são a estruturação do “Diálogo Estruturado sobre Justiça” e do “Diálogo de Alto Nível sobre o Processo de Adesão à UE”. Os Diálogos funcionam como uma ferramenta da Comissão Europeia para fomentar as reformas necessárias em domínios predeterminados, por meio de uma plataforma de discussão aberta, dividida em subcomitês e envolvendo múltiplos atores. É um canal de discussão de propostas e adoção de recomendações que ocorre, em média, duas vezes ao ano.

Os principais temas dos Diálogos concernem à reforma do Judiciário, da administração pública e do sistema de governança. Nesse momento, sobretudo, o que falta à BiH é a necessária adequação da legislação central, regional e local quanto aos assuntos abordados pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, em especial a decisão do caso Sejdić-Finci. Além disso, a eventual proposta de adesão bósnia está condicionada ao fechamento do Escritório do Alto Representante para a BiH; as condições para o encerramento dessas atividades, porém, estão longe de serem alcançadas. Enquanto isso não ocorrer, o país continuará a ser um Candidato em potencial, com pouca perspectiva de adesão.

A **Croácia** foi o primeiro Estado participante do SAP a concluí-lo. Todas as fases e procedimentos citados na tabela 3.2 foram executados; e organismos foram montados e desmontados com o propósito de administrar o processo de adesão (como o Conselho e o Comitê de Associação e Estabilização e o Comitê Parlamentar). Em 2004, o país já era visto

como uma democracia funcional, com instituições estáveis que podiam garantir o Estado de Direito, e sem grandes problemas quanto ao respeito aos direitos fundamentais, conforme a Opinião da Comissão sobre a Candidatura da Croácia à UE, “COM (2004) 257 final”, de 20 de abril de 2004. A cooperação com o ICTY era satisfatória, a economia de mercado estava estabilizada e tudo se mostrava a favor do cumprimento das obrigações do processo de adesão – tanto que a candidatura foi aceita um ano após ter sido apresentada. A comunicação já citada ainda indicou em quais domínios o país deveria fazer esforços pequenos, médios e grandes para alinhar sua legislação com o acervo comunitário, e um tema no qual o regramento era completamente incompatível com a UE (meio ambiente).

No ano seguinte ao da aceitação da candidatura, teve início a fase de Negociações. Os primeiros capítulos foram fechados em outubro de 2008, enquanto os últimos foram encerrados em junho de 2011. Em outubro de 2011, a Comissão emitiu uma Opinião sobre a Candidatura à Adesão da Croácia à UE, “COM (2011) 667 final”, declarando que o país “atingiu um elevado nível de preparação para a adesão” e incentivando-o “a manter os esforços para se alinhar com o *acquis* e fortalecer ainda mais a sua capacidade administrativa, principalmente através do progresso sustentável da reforma da administração pública”. A Comissão demandou, também, a finalização da tradução do acervo e assegurou que continuaria a monitorar a Croácia quanto ao cumprimento do que foi acordado nas Negociações.

O Tratado de Adesão da Croácia foi assinado ao final de 2011, por Ivo Josipović e Jadranka Kosor pela parte croata. O primeiro Estado a ratificá-lo foi a Eslováquia, enquanto o último foi a Alemanha. O último relatório de monitoramento consta de março de 2013, através da Comunicação da Comissão para o Parlamento e o Conselho “COM (2013) 171 final”, pela qual é atestado que a Croácia completou todas as ações prioritárias que deveriam ser efetivadas antes da adesão oficial e continuou com os esforços necessários no sentido das reformas. Então, estando em posição de implementar o acervo comunitário na data da adesão, desde 1º de julho de 2013, o país figura como o 28º membro da União Europeia.

A **Macedônia** é um Estado candidato que aguarda a entrada na 3ª fase, as Negociações. Foi o primeiro Estado a ter o SAA finalizado, assinado e em vigência. Em 2004, mesmo ano da entrada em vigor do SAA, o país apresentou a sua proposta de adesão à UE e, no final de 2005, teve garantido o *status* de Estado candidato. Desde então, o caminho em direção à adesão pouco ou nada evoluiu. Por quê?

Em novembro de 2005, a Comissão lançou a Opinião sobre a Candidatura da Macedônia sobre a Adesão à UE, COM (2005) 562 final, na qual conclui que a Macedônia é

uma democracia funcional com instituições estáveis e que cumpriu com as obrigações decorrentes do SAA de forma satisfatória. Desse modo, estaria apta a iniciar a fase de Negociações do processo de adesão. A recomendação da Comissão sobre o início dessa fase, no entanto, ocorreu apenas em outubro de 2009. Entre 2006 e 2009, as relações entre a UE e a Macedônia se resumiram na assinatura do Acordo Quadro do IPA, na implementação da Parceria Europeia e na discussão sobre a liberalização de vistos.

Embora a Comissão tenha recomendado o princípio das negociações já em 2009, o Conselho da UE ainda não lançou uma decisão sobre o assunto. A cada ano, sucessivamente, a Comissão tem recomendado o começo das negociações, porém, em todos os anos, a Grécia veta qualquer possibilidade de discussão sobre a entrada macedônia. Em alguns anos, a Bulgária também utilizou seu poder de veto. Dessa maneira, mesmo que o país demonstre preencher as condições estruturais para a abertura das negociações, elas não ocorrerão sem a resolução do conflito com a Grécia ou, ao menos, a flexibilização da posição grega.

De qualquer modo, o diálogo político e econômico entre a UE e o país tem se mantido regular, através das estruturas criadas pelo SAA. Há engajamento especial no diálogo econômico multilateral, a fim de preparar a participação na vigilância multilateral e na coordenação das políticas econômicas no âmbito da União Econômica e Monetária. Além disso, em 2012, foi estabelecida a criação do Diálogo de Alto Nível sobre a Adesão, liderado pelo Primeiro Ministro da Macedônia e pelo Comissário da UE responsável pelo *enlargement*. O foco são os principais desafios das seguintes áreas: liberdade de expressão nos meios de comunicação, Estado de Direito, reforma da administração pública, reforma eleitoral e fortalecimento da economia.

A **Sérvia**, por fim, tem apresentado um caminho descontínuo, mas progressivo, em direção à integração europeia. O fim do isolamento sérvio somente ocorreu com a queda do governo de Milošević e a efetiva transformação democrática ao final de 2000, o que acarretou o envolvimento da então FRY no SAP. Não obstante, o ritmo econômico da FRY nos anos seguintes deixou clara a dificuldade de estabelecimento de um mercado comum sérvio-montenegrino e a impossibilidade de negociação como uma entidade única. Assim, em 2004, a UE aprovou uma decisão contemplando uma abordagem de via dupla (*double-track* ou *twin-track*) para negociações com Sérvia e com Montenegro de forma separada em relação aos dispositivos comerciais do SAA.

Com o desmembramento de Sérvia e Montenegro, cada Estado seguiu um processo de adesão individual. As discussões sobre o SAA sérvio iniciaram-se em 2005 e finalizaram em 2007, sendo o Acordo assinado no ano seguinte. Os trâmites de ratificação deste, porém,

foram bastante lentos, em função da falta de cooperação da Sérvia com o ICTY. Ademais, assim que o último Estado membro ratificou o SAA, sua vigência foi adiada pelo mesmo motivo. O SAA só entrou em vigor em julho de 2013, após o entendimento de que o país estava colaborando totalmente com o ICTY.

A cooperação com o ICTY progrediu consideravelmente no ano de 2009, o que levou a Sérvia a apresentar a proposta de adesão à UE ao final do ano e implementar o Acordo Provisório sobre questões comerciais. O ano de destaque da colaboração com o ICTY, contudo, foi 2011, em razão da prisão e extradição de Ratko Mladić e Goran Hadžić, os últimos fugitivos indiciados pelo Tribunal. A Comissão lançou a Opinião sobre a Candidatura à Adesão, “COM (2011) 668 final”, no mês de outubro, recomendando a confirmação do *status* de Estado candidato, em função dos progressos realizados até o momento e no entendimento de que a Sérvia continuaria a se esforçar no diálogo com Kosovo. Ao final de 2012, então, o Conselho promoveu o país a Estado candidato.

A partir disso, a Sérvia tem passado pela fase de Negociações, ainda em início. O ano de 2013 serviu para o endosso da recomendação de abertura de negociações pelo Conselho Europeu e para a adoção do Quadro de Negociações com a Sérvia. Em 2014, as primeiras Conferências Intergovernamentais foram realizadas, e alguns capítulos do acervo já foram abertos para discussão. Conforme o Relatório de Progresso 2014 da Sérvia, o *screening* e as Negociações estão em andamento devido ao avanço nas reformas e ao contínuo compromisso com a normalização das relações com Kosovo.

Depreende-se do que foi exposto que Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia possuem, cada um, um caminho peculiar com ritmo próprio no desenvolvimento do processo de adesão à UE. Como modo de evidenciar esse argumento, a tabela abaixo retrata as datas dos principais acontecimentos dentro do SAP em relação a estes Estados:

Evento	Bósnia-Herzegovina	Croácia	Macedônia	Sérvia
Início da participação no SAP	Maio de 1999	Maio de 1999	Maio de 1999	Outubro de 2000
Início das discussões sobre o SAA	25 de novembro de 2005	24 de novembro de 2000	05 de abril de 2000	01 de outubro de 2005
Fim das discussões sobre o SAA	Novembro de 2007	Março de 2001	Outubro de 2000	Setembro de 2007
Rubrica do SAA	04 de dezembro de 2007	14 de maio de 2001	24 de novembro de 2000	07 de novembro de 2007

Assinatura do SAA	16 de junho de 2008	29 de outubro de 2001	09 de abril de 2001	29 de abril de 2008
Entrada em vigor do SAA	-	01 de fevereiro de 2005	01 de abril de 2004	22 de julho de 2013
Apresentação de proposta de adesão	-	21 de fevereiro de 2003	22 de março de 2004	22 de dezembro de 2009
Confirmação do <i>status</i> de Estado candidato	-	01 de junho de 2004	16 de dezembro de 2005	01 de dezembro de 2012
Início das negociações de adesão	-	03 de outubro de 2005	-	28 de junho de 2013
Capítulos abertos	-	Sim, todos	-	Sim
Capítulos fechados	-	Sim, todos	-	Não
Assinatura do Tratado de Adesão	-	09 de dezembro de 2011	-	-
Adesão à UE	-	01 de julho de 2013	-	-

Tabela 3.5. Principais eventos do SAP. Fonte: European Union, 2015 (adaptado).

Croácia e Macedônia iniciaram o SAP, de fato, no ano 2000. A Macedônia foi o primeiro Estado a ter o SAA assinado e em vigência; no entanto, encontra-se na fronteira entre as fases de Proposta de Adesão e de Negociações desde o final de 2005, principalmente devido ao bloqueio da Grécia. A Croácia, o segundo país a assinar o SAA, já finalizou todo o processo e é Estado membro desde 2013, tendo havido uma leve demora nas negociações em função de uma obstrução por parte da Eslovênia durante alguns meses de 2009 (por causa de disputa de fronteiras).

Por outro lado, Bósnia e Sérvia começaram a discutir concretamente o SAP em 2005. Desde então, no que concerne à Bósnia, aguarda-se o cumprimento de vários critérios para o prosseguimento do processo de adesão, estacionado no ano de 2008. A Sérvia, por seu turno, tem apresentado uma evolução lenta e gradual, porém progressiva e, apesar dos diversos obstáculos particulares (a instabilidade do regime democrático, a questão de Kosovo, a cooperação com o ICTY), encontra-se no início da fase de Negociações.

A partir disso, esses Estados podem ser enquadrados em um gráfico que cruza os principais eventos do SAP com uma média de anos que cada um tem levado. A variável temporal, aqui, é meramente ilustrativa, com o intuito de facilitar a interpretação visual do processo.

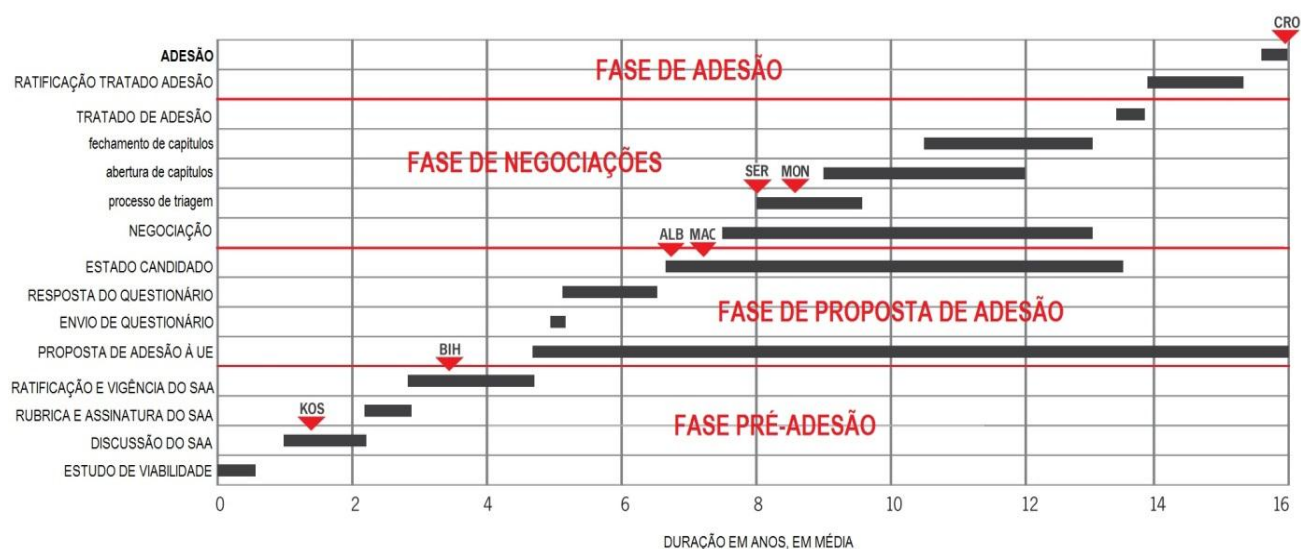


Figura 3.2. Estados dos Balcãs Ocidentais e fases do processo de adesão. Fonte: Engelman, 2013: 9 (adaptado).

Conclui-se, desse modo, que há uma grande variedade de performance entre os candidatos à adesão ao longo do tempo. Essa diferença no ritmo ocorre porque a evolução de cada SAP está condicionada tanto a variáveis externas (por exemplo, as relações de um Estado balcânico com um ou mais Estados membros) como internas (isto é, o mérito do país em questão em proceder às reformas necessárias tendo em vista a sua conjuntura política, econômica e social).

Como variáveis externas que interferem na performance de cada Estado no SAP, pode-se elencar o bloqueio por parte de algum Estado membro em relação a um determinado momento do processo, bem como as condições sistêmicas do posicionamento do país participante do SAP no sistema internacional. Como já foi visto nos parágrafos acima, a Croácia já foi obstada pela Eslovênia, da mesma forma que a Macedônia continua a ter seu processo de integração impedido pela Grécia. Quanto aos constrangimentos sistêmicos, eles podem ter reflexos políticos, econômicos e sociais, como a intervenção da comunidade internacional nos conflitos balcânicos (mais especificamente, a OTAN), e a crise da dívida europeia somada à crise econômica global dos anos 2000.

Internamente, o desempenho dos países depende, em geral, da habilidade de promover mudanças que tornem o ambiente interno apto à integração europeia, o que se vincula a duas capacidades: a de tomar decisões e a de pô-las em prática. Nesse sentido, Hille e Knill (2006)

indicam que a força e a efetividade da burocracia de um país influenciam positivamente a sua capacidade de lidar com arranjos domésticos demandados pela UE, muito mais do que a ação de eventuais *veto-players* internos.

A variável interna precisa ser considerada porque a natureza do SAP não é plena e irrestrita, mas condicionada ao preenchimento de critérios predeterminados que demandam reformas em quase todos os setores que o *acquis* abrange. Daí a importância do papel dos atores internos que têm o poder de proceder a tais reformas, direta ou indiretamente. Cabe a eles, e ao Estado candidato como um todo, a obediência ao princípio da condicionalidade, que constitui a essência do processo de adesão à UE.

O princípio da condicionalidade está presente sempre que um determinado ato ou regulamento da UE estabelece explicitamente o dever de respeito a certas condições, como a democracia, o Estado de Direito e demais valores europeus, como elemento essencial para a aplicação de um dado mecanismo ou para o desenvolvimento de uma situação, e é, sobretudo, uma aplicação do poder normativo da UE. Logo, se há a exigência de respeito aos valores democráticos e de constituição de uma economia de mercado livre como pré-condição para a assistência (seja financeira ou técnica) ou para o progresso no regime de adesão, há condicionalidade e normatividade.

Isso faz sentido quando se considera que o processo de adesão não é um acordo ou uma negociação em si, em que duas ou mais partes ajustam suas vontades de modo a chegar a uma decisão confortável para ambos, mas sim, uma transação de via única: o país aderente é obrigado a aceitar todas as regras e procedimentos da UE em sua totalidade. Há pouquíssimo espaço para manobra (como a postergação da implementação de uma dada parte do acervo), tampouco há possibilidade de convencimento ou mudança de opiniões. O objeto de concertação entre as partes não é o conteúdo das regras, e sim, quando e como elas serão harmonizadas com a legislação do candidato.

Nesse contexto, as discussões são mais técnicas, ou seja, sobre a incorporação do acervo comunitário ao ordenamento jurídico do candidato, e não o contrário – por isso a direção de via única. E, portanto, as verdadeiras negociações ocorrem domesticamente, no ambiente político, econômico e social do país candidato, sobre como efetivar ali os padrões europeus. Por esse motivo, há uma variedade de atores internos, principalmente formuladores de políticas, que devem participar do processo de adesão – incluindo o grande público, que fornece a legitimidade democrática dessas transformações (ENGELMAN, 2013: 7).

Desse modo, quando se fala em “negociações” para a adesão, trata-se, de fato, de discussão sobre o preenchimento de condições, como orienta a Comissão Europeia:

O termo "negociação" pode ser enganoso. As negociações de adesão centram-se nas condições e prazos de adoção, implementação e aplicação das regras da UE por parte do candidato. (...) Para os candidatos, é essencialmente uma questão de concordar sobre como e quando adotar e implementar as normas e procedimentos da UE. Para a UE, é importante obter garantias sobre a data e a eficácia da implementação das regras por parte de cada candidato. (EUROPEAN COMMISSION, 2011a: 9).

Para os atores do país candidato, assim, o principal dilema se trata de como articular as necessidades normativas das negociações de adesão com a situação socioeconômica real doméstica (ENGELMAN, 2013). Para os atores da UE, trata-se de incentivar as reformas e avaliar o andamento das mesmas, de modo a certificar-se de que o Estado preenche os requisitos para se tornar membro. Não obstante, embora todo o SAP seja um regime de via única, no qual as obrigações constam apenas para um lado das partes, a entrada da Croácia sinaliza o comprometimento da UE com a região dos Balcãs Ocidentais, se não como prioridade de política externa, ao menos como esfera de influência.

O princípio da condicionalidade funciona, em última instância, como um instrumento de *soft power* de caráter transformativo em sociedades pós-conflito. Gordon (2009) argumenta que a UE concluiu, nos anos 1990, que poderia contribuir positivamente para a gestão pós-conflito nos Balcãs através da sua experiência de se comportar como *soft power* para induzir atores à estabilização estatal com a promessa de integração no bloco europeu. Por essa estratégia, a equação “condicionalidade mais prêmio” (sendo o prêmio a adesão) reforçou – e tem reforçado – o comprometimento doméstico orientado aos preceitos básicos da União: a democracia e a economia de mercado.

Nesse viés, embora seja difícil avaliar um processo que ainda está em andamento, pode-se dizer que o SAP tem sido uma estratégia bem sucedida de aproximação dos Estados balcânicos à esfera de influência europeia. Quanto ao sucesso do SAP como instrumento de promoção de mudanças, basta verificar a análise de tendência democrática e de capacidades estatais promovida no Capítulo 2 deste estudo para se perceber que os Balcãs Ocidentais, em geral, tendem a transformações positivas, em maior ou menor grau e em ritmo mais ou menos lento; não obstante, a mesma avaliação parece indicar que o trabalho a ser feito é superior aos resultados positivos alcançados em pelo menos dois Estados: Macedônia e Bósnia-Herzegovina.

Propondo uma categorização de medidas para a avaliação dos resultados do SAP em contextos pós-conflito, Gordon (2009) sugere que os seguintes critérios sejam considerados: a) o não retorno à violência generalizada; b) o progresso na resolução de questões de estaticidade e a construção de estruturas estatais consolidadas; c) a consolidação democrática;

e d) a progressiva aproximação da UE. Contudo, e mesmo que o SAP seja um processo de via única, seria interessante adicionar um quinto critério, relacionado à mensuração do comprometimento institucional de ambas as partes (isto é, o país candidato e a UE), porquanto isso é essencial para o alcance de bons resultados no SAP.

Embora o presente estudo, aqui, não tenha como propósito a verificação dos resultados concretos do SAP, o próximo item traz uma estimativa qualitativa sobre o desempenho dos Estados balcânicos ocidentais no processo de adesão. Através da análise de entrevistas com funcionários responsáveis por questões políticas e técnicas em relação à integração europeia, o texto a seguir oferece um panorama do estado atual das relações desses países com a UE.

3.3 Análise de entrevistas

Em que pese a dificuldade de aferir os efeitos concretos do processo de adesão à UE nos Estados dos Bálcãs Ocidentais, é possível identificar traços do poder normativo da União e de seu comportamento como *soft power* por meio da análise da performance desses países no SAP. Para tanto, dando continuidade à seção anterior, o presente estudo traz sete entrevistas com roteiro previamente elaborado como forma de coleta de dados para a pesquisa proposta.

Foram entrevistadas sete autoridades envolvidas no processo de admissão à UE, sendo três delas responsáveis pelas perspectivas nacionais, e quatro funcionários oficiais da UE. As entrevistas foram realizadas pessoalmente, nos locais de trabalho de cada entrevistado, para possibilitar a percepção de como os indivíduos se expressam, e se estão confortáveis ou não com as perguntas. Os roteiros das entrevistas semiestruturadas e as respectivas respostas encontram-se ao final deste estudo, como anexo.

Pela parte da UE, foram entrevistados funcionários das Delegações da UE para cada Estado objeto de pesquisa e um funcionário da Comissão Europeia. Explique-se: existe uma “Delegação da UE” para cada um dos países participantes do processo de integração. Assim que este está completo e o país torna-se membro, a Delegação é desfeita e é instituída uma representação da Comissão Europeia no novo Estado membro. Sendo que a Croácia aderiu à UE em julho de 2013, não foi possível estabelecer contato com funcionários da antiga Delegação da UE para a Croácia; a maioria deles foi absorvida por outros órgãos ou pela própria Comissão. Então, no que se refere à Croácia, a entrevista foi feita com um funcionário da Comissão Europeia que trabalhou anteriormente na Delegação.

Assim, as entrevistas foram realizadas com as seguintes pessoas:

- a) **Richard Wood**, Diretor da Seção “Segurança Pública e Assuntos Internos” (*Home Affairs & Public Security Section*) da “Delegação da União Europeia para a Bósnia-Herzegovina e Representação Especial da União Europeia na Bósnia-Herzegovina” (*The Delegation of the European Union to Bosnia and Herzegovina & European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina*). Entrevista realizada em Sarajevo, em 21 de julho de 2014.
- b) **Robert Liddell**, Ministro Conselheiro e Ponto Focal em Direitos humanos, além de Diretor da “Seção de Política e Justiça e Assuntos Internos, Informação e Comunicação” (*Section for Political & Justice and Home Affairs Issues, Information and Communication*) da Delegação da União Europeia para a ex-República Iugoslava da Macedônia (*Delegation of the European Union to the former Yugoslav Republic of Macedonia*). Entrevista realizada em Skopje, em 08 de julho de 2014.
- c) **Freek Janmaat**, Diretor da “Seção de Integração Europeia” (*European Integration Section*) da “Delegação da União Europeia para a República da Sérvia” (*The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia*). Entrevista realizada em Belgrado, no dia 02 de julho de 2014.
- d) **Martin Mayer**, Líder da Equipe de “Imprensa e Mídia” da “Diretoria-Geral de Comunicação da Comissão Europeia com Representação na Croácia” (*Directorate-General for Communication – European Commission – Representation in Croatia*). Entrevista realizada em 23 de julho de 2014.

Em relação às representações nacionais, é importante destacar que, para além dos organismos estabelecidos no âmbito do SAP para tratar do processo de integração (como o Conselho e os Comitês de Estabilização e Associação), cada Estado que pretende aderir à UE instaura o seu próprio organismo para isso. Em geral, as representações nacionais ficam sob a chefia do Ministro das Relações Exteriores ou do Ministro de Estado, e são responsáveis pela adaptação doméstica à integração e pela condução dos processos de harmonização e subsídio de informações no contexto do SAP. Dessa maneira, os entrevistados estão ligados aos três Estados que ainda não aderiram à UE: Bósnia-Herzegovina, Macedônia, e Sérvia. São eles:

- a) **Jesenska Hadžajlija**, Diretora do “Departamento de Promoção” (*Promotion Department*) da “Unidade de Promoção da Integração Europeia” (*European Integration Promotion Unit*) do “Diretório para a Integração Europeia do Conselho de Ministros da Bósnia-Herzegovina” (*Directorate for European Integration of the*

Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina – DEI). Entrevista realizada em Sarajevo, em 21 de julho de 2014.

- b) **Jovan Andonovski**, Secretário de Estado, Diretor da “Secretaria para Assuntos Europeus” (*Secretariat for European Affairs – SEA*) do Governo da República da Macedônia. Entrevista realizada em Skopje, em 08 de julho de 2014.
- c) **Miloš Samardžić**, funcionário da “Seção para o Critério Político e Justiça, Liberdade e Segurança” (*Section for Political criteria and Justice, Liberty and Security*) do Departamento de Coordenação do Processo de Adesão (*Department for Coordination of the Accession Process*) do Escritório Sérvio de Integração Europeia (*Serbian European Integration Office – SEIO*) do Governo da República da Sérvia. Entrevista realizada em Belgrado, em 04 de julho de 2014.

A divisão utilizada para a apresentação dos entrevistados coloca-os em dois grupos, de acordo com o ator regional que cada um representa na relação UE-Balcãs Ocidentais. Desse modo, é possível formar dois grupos de análise: o grupo da UE e o grupo das representações nacionais Balcãs Ocidentais. No entanto, a mesma amostra permite a formação de quatro unidades de análise, referentes a cada Estado objeto de pesquisa. Logo, em outra perspectiva, formam-se grupos de análise por Estado: Bósnia-Herzegovina, Macedônia, Sérvia e Croácia.

Em conjunto, as duas divisões possibilitam uma abordagem equilibrada das relações UE-Balcãs Ocidentais. Nesse sentido, a análise do presente estudo partirá, por vezes, de uma abordagem por ator regional, contrapondo a posição da UE com a das representações nacionais; e por outras, utilizará a perspectiva que concerne a cada país, a fim de possibilitar o exame conjunto do que a UE e o governo nacional têm a dizer sobre o país em questão. Acredita-se, dessa forma, que a matriz analítica da pesquisa permitirá mostrar as duas dimensões que envolvem as relações entre a União Europeia e os Estados balcânicos ocidentais – a bilateral e a regional, como pode ser visto na próxima tabela:

Por ator regional Por Estado	UNIÃO EUROPEIA	REPRESENTAÇÕES NACIONAIS
BÓSNIA-HERZEGOVINA	Richard Wood (representa a UE na BiH)	Jesenska Hadžajlija (representa o Estado da BiH)
MACEDÔNIA	Robert Liddell (representa a UE na Macedônia)	Jovan Andonovski (representa o Estado da Macedônia)
SÉRVIA	Freek Janmaat (representa a UE na Sérvia)	Miloš Samardžić (representa o Estado da Sérvia)

CROÁCIA	Martin Mayer (representa o Estado da Croácia e a UE na Croácia ao mesmo tempo)
----------------	--

Tabela 3.6. Abordagem analítica das entrevistas. Fonte: do autor.

Em relação ao que foi perguntado, durante a coleta de dados, as questões foram divididas em quatro eixos de abordagem: as expectativas da UE ou do Estado sobre a integração europeia; questões procedimentais do processo de adesão; tensões, barreiras ou questões políticas dentro desse processo; e setor de segurança (interna e externa). Dentro desse eixo contextual, as perguntas variaram conforme quem o entrevistado representava (se a UE ou um Estado) e de acordo com o Estado ao qual o processo de adesão se referia, visto que cada país trilha um caminho próprio dentro do SAP.

Em alguns momentos, as perguntas precisaram ser redirecionadas ou explicadas; em outros, o entrevistado não respondeu ao que foi solicitado. Não obstante, através do recorte de pontos comuns, os resultados colhidos através das entrevistas possibilitaram o enquadramento dos tópicos abordados em macrocategorias, cada uma envolvendo categorias de análise específicas, como é listado na tabela seguinte:

MACROCATEGORIAS	CATEGORIAS DE ANÁLISE
1. Processo de integração	a. Expectativa da UE em relação ao país candidato b. Expectativa do país candidato em relação à UE c. Capacidade da UE de incorporar novos membros
2. Procedimentos	a. Áreas prioritárias b. <i>Status</i> e andamento do processo de adesão
3. Constrangimentos (internos/externos)	a. Obstáculos internos b. Tensões políticas externas
4. Contexto doméstico	a. Resposta do governo ao processo de adesão b. Apoio popular ao <i>enlargement</i> c. Atuação do governo nacional na cooperação regional
5. Setor de segurança	a. Cenário do setor de segurança b. Relação entre o processo de adesão e as reformas do setor de segurança

Tabela 3.7. Categorias de análise do conteúdo das entrevistas. Fonte: do autor.

A interpretação dos dados das entrevistas foi realizada segundo as categorias acima descritas, com o apoio da literatura especializada sobre os temas, dos Relatórios de Progresso sobre cada país e dos Relatórios de Estratégia de Ampliação da UE, que oferecem um panorama individual e geral do *enlargement*. O texto a seguir mostra o resultado dessa análise, a partir da divisão das quatro primeiras macrocategorias. A categoria “5. Setor de segurança” será analisada no capítulo 4, que trata especificamente do assunto.

3.3.1. Processo de integração

Essa macrocategoria reúne tópicos acerca da essência do processo de integração da UE em direção aos Bálcãs Ocidentais: o que a UE espera de cada país balcânico, e vice-versa, assim como a forma pela qual os envolvidos no processo de adesão encaram o debate sobre a capacidade institucional da UE de incorporar novos membros.

O processo de integração, integralmente, é uma ideia de “unificação pacífica do continente” (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006a: 2). Desse modo, os interesses da UE e dos Estados balcânicos ocidentais nem sempre serão convergentes (visto que envolvem particularidades nacionais), mas com certeza estarão conectados (pois possuem o mesmo fim: a integração e a unidade europeia). Então, é possível tratar ao mesmo tempo das duas primeiras categorias de análise: **a expectativa da UE em relação aos países candidatos** e **a expectativa dos países candidatos em relação à UE**.

Ao longo dos anos, o SAP e seus instrumentos têm sido moldados para melhor se adequarem aos interesses da UE e aos contextos nacionais dos países participantes: “A própria Comissão tem sido submetida a uma curva de aprendizagem sobre a situação política e econômica dos países da região, bem como às lições decorrentes da utilização da condicionalidade em expansões anteriores” (GORDON, 2009: 329). Logo, é preciso que ambas as partes se ajustem a esse processo.

Para tanto, os dois lados da relação necessitam conciliar seus interesses ao processo de integração. Em termos gerais, os objetivos da UE são aumentar a sua influência no mundo e tornar-se um ator internacional mais potente (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006a: 2). Nesse viés, o *enlargement* tem permitido à União o crescimento da sua atuação política e econômica internacional, uma melhor abordagem da segurança e da estabilidade regional, uma divisão mais eficiente do mercado de trabalho e um reforço de sua competência na competição global.

Em sentido estrito, o interesse da UE nos Balcãs Ocidentais vai muito além da solidariedade aos vizinhos menos desenvolvidos que se esforçam para superar situações pós-conflito, como é possível observar no trecho abaixo:

Uma maior integração através do processo de adesão ajuda a UE a atingir os seus objetivos em uma série de áreas que são fundamentais para a recuperação econômica e o crescimento sustentável, incluindo a energia, os transportes, a proteção do ambiente e os esforços para combater as alterações climáticas. Os países dos Balcãs Ocidentais estão totalmente cercados por Estados membros. A Turquia fica ao lado da União Europeia, por terra e mar. A construção de corredores de transportes trans-europeus, a diversificação das fontes de energia, a mitigação e adaptação às alterações climáticas e a redução da poluição do ar e da água transfronteiriços estão entre os objetivos da UE, cuja realização requer o compromisso total dos países do *enlargement*. (EUROPEAN COMMISSION, 2010a: 3).

Ademais, a expansão das fronteiras europeias é uma estratégia para reduzir a incerteza regional, pela qual a UE transforma o ambiente em que está inserida em algo que ela possa controlar nos seus próprios termos e regras. Logo, os Balcãs Ocidentais são estratégicos para a UE porque caracterizam uma região que se enquadra nos propósitos dos interesses que a expansão europeia envolve e nos benefícios que ela promove. Esses fatores são elencados pela Comissão Europeia do seguinte modo:

Três benefícios estratégicos da expansão:

- (1) **faz da Europa um lugar mais seguro**. Através do processo de adesão, a UE promove a **democracia** e as liberdades fundamentais e consolida o Estado de Direito em todos os países aspirantes, reduzindo o impacto da criminalidade transfronteiriça. A atual política de expansão reforça a paz e a estabilidade nos Balcãs Ocidentais e promove a recuperação e a reconciliação após as guerras da década de 1990.
- (2) ajuda a **melhorar a qualidade de vida das pessoas** por meio da integração e da cooperação em áreas como energia, transportes, Estado de Direito, migração, segurança alimentar, proteção ambiental e do consumidor, e alterações climáticas. A expansão nos ajuda a garantir que os nossos próprios padrões elevados sejam aplicados além das nossas fronteiras, o que reduz os riscos de os cidadãos da UE serem afetados, por exemplo, pela poluição importada.
- (3) **nos torna mais próspero**. A Europa maior é uma Europa mais forte. Em 2012, o PIB da UE foi de 23% do PIB mundial, no montante de 13 mil milhões de euros. A adesão beneficiou ambos os países que aderiram à UE e os Estados membros. Assim como a UE se expande, também se expandem as oportunidades para as nossas empresas, investidores, consumidores, turistas, estudantes e proprietários de imóveis. Um mercado único maior é mais atraente para os investidores: O investimento estrangeiro direto do resto do mundo para a UE dobrou em percentagem do PIB desde a expansão de 2004 (de 15,2% do PIB em 2004 para 30,5% do PIB em 2012). (EUROPEAN COMMISSION, 2014a: 3).

Percebe-se que segurança, promoção da democracia, cooperação em áreas estratégicas e a expansão do mercado europeu estão no centro dos argumentos que atestam a relevância da ampliação da UE em direção aos países balcânicos. Isto porque os fundamentos da política de *enlargement* são, basicamente, os mesmos motivos que explicam o interesse da União em se expandir para os Balcãs Ocidentais, afinal, além destes, somente Turquia e Islândia fazem

parte desse processo. E, a julgar pela forma com a qual a UE administra o processo de adesão destes dois últimos, os candidatos balcânicos possuem uma abordagem privilegiada.

Por outro lado, conquanto cada Estado dos Bálcãs Ocidentais possua uma lógica própria de interesses, todos eles englobam o mesmo aspecto: a atratividade da aplicação do modelo normativo de governança da UE, que parece funcionar muito bem para os Estados membros. O abafamento de conflitos internos e externos e as vantagens econômicas de um mercado financeiro amplo também surgem como ativos tangíveis que indicam a manifestação do poder de atração da UE. Além disso, é bastante útil o fato de ter a cobertura de uma potência regional, tanto em termos econômicos (como a disponibilização de fundos do bloco para a recuperação econômica de um Estado membro) quanto securitários. Certamente, nenhuma potência do sistema internacional ousaria criar um impasse militar com algum Estado membro, já que esse teria a UE e a OTAN como avalistas.

Portanto, pode-se dizer que os países balcânicos ocidentais têm a integração à UE como meta estratégica. No item "Razões para a Conclusão do Tratado de Adesão da República da Sérvia à União Europeia", Engelman (2013) elenca os postulados essenciais da decisão da Sérvia sobre aderir à UE:

- a. "A dedicação sincera da Sérvia em participar completamente de meio século de longas tendências de povos europeus construindo uma Europa de paz, justiça, liberdade, solidariedade e segurança" (ENGELMAN, 2013: 26), valores que também seriam essenciais para a Sérvia;
- b. A identidade cultural e nacional sérvia faz uma parte do padrão identitário da UE, demonstrado no slogan "unidos na diversidade";
- c. A Sérvia também herdou o patrimônio comum de valores europeus;
- d. A admissão da Sérvia na UE contribuiria para a estabilidade regional e a segurança na Europa;
- e. A UE é o principal parceiro comercial da Sérvia e o seu principal investidor, havendo, assim, uma ligação econômica irrefutável entre eles;
- f. A adesão proporcionaria um ambiente de desenvolvimento mais veloz e de estabilidade macroeconômica;
- g. A admissão na União melhoraria a avaliação de risco do país.

Estes motivos podem ser estendidos a qualquer outro Estado balcânico, e indicam o sucesso da UE em se comportar como um *soft power*, já que refletem a capacidade deste ator atrair e cooptar os países dos Bálcãs.

Contudo, os entrevistados não são uníssonos quanto aos interesses envolvidos na expansão. Mayer assinala, por exemplo, que a decisão da integração croata, tanto por parte da UE (durante o Encontro de Tessalônica) como da Croácia (após a morte de Franjo Tuđman), foi uma decisão política estratégica, no contexto de trazer a democracia ao país e consolidá-la¹³⁸. Ele observa que o fator econômico não teria sido preponderante, já que os sistemas croatas econômico, monetário e bancário sempre estiveram interligados à UE e ao euro¹³⁹. Logo, as transformações econômicas advindas da adesão não afetaram tanto o nível macroeconômico – o que faz sentido quando se considera que a Croácia está em recessão econômica desde antes de 2013, e assim continua.

No sentido contrário, ambos os representantes relacionados à Sérvia enfatizam a questão econômica como o motor principal do processo de integração. Freek Janmaat, ao falar pela UE, afirma que a expectativa geral é de que a Sérvia adote o acervo comunitário e seja capaz de implementá-lo¹⁴⁰. Não obstante, os benefícios esperados desse processo são, principalmente, econômicos: a liberalização comercial levaria a uma relação positiva entre preço e qualidade, bem como um clima de negócios previsível, graças à padronização de normas, traria mais investimentos ao país; tudo isso acabaria por gerar crescimento econômico, o qual se refletiria na economia europeia¹⁴¹.

Igualmente, Miloš Samardžić acentua o fator econômico como o principal interesse estratégico do governo sérvio quanto à entrada na UE, para além do seu papel como um modelo normativo a ser seguido, da promoção da democracia e da questão da segurança:

As expectativas sérvias são as mesmas que as de outros países: a UE é um bom sistema, com uma boa qualidade de leis (...). A Sérvia está cercada por países que querem aderir à UE e não pode ficar para trás. A Sérvia quer ser um sistema democrático, quer implementar esses padrões de democracia. Mas o interesse econômico concreto são os fundos da UE. A UE oferece algo como 1 ou 1,5 mil milhões de euros para projetos, e o PIB da Sérvia é 34,19 bilhões de euros. Como você vê, a Sérvia não tem uma economia forte. A segurança também é uma questão importante; tudo está conectado. (...) Não há acervo comunitário, não há obrigações. Assim, não é uma questão forte. Mas isso faz parte dos critérios de respeito aos vizinhos multilaterais. As orientações são semelhantes com os objetivos da Sérvia¹⁴².

Por outro viés, em relação à Bósnia-Herzegovina, enquanto a representação da UE deixa claro que a adesão desse país é essencialmente um interesse securitário, a representação

¹³⁸ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 1, tradução livre.

¹³⁹ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 20, tradução livre.

¹⁴⁰ Entrevista com Freek Janmaat, pergunta nº 1, tradução livre.

¹⁴¹ Entrevista com Freek Janmaat, pergunta nº 12, tradução livre.

¹⁴² Entrevista com Miloš Samardžić, pergunta nº 1, tradução livre.

nacional destaca a possibilidade que a integração traz de prover um futuro melhor aos cidadãos bósnios:

Em termos de segurança, a UE tem as suas próprias estratégias de segurança que se referem aos âmbitos externo e interno, e se você olhar para a estratégia de segurança externa, é claro que você está olhando para desenvolver a capacidade de países terceiros, e você pode descrever a Bósnia como um país terceiro, um país que talvez esteja na rota de pré-adesão¹⁴³.

Eu acredito que cada cidadão na Bósnia tem a expectativa de estar muito em breve na UE. (...) as pessoas na Bósnia-Herzegovina realmente querem ter uma vida melhor. Elas querem se sentir mais seguras e ter melhores oportunidades para trabalhar no exterior, e não trabalhar nas fronteiras da Bósnia¹⁴⁴.

Já a integração da Macedônia à UE é vista como um jogo vantajoso para todos. Para Robert Liddell, a expectativa é de que o processo de adesão macedônia avance, principalmente porque o país mostra conquistas importantes no que diz respeito aos direitos das minorias – o que convém levar para dentro da UE, que enfrenta problemas quanto a isso em alguns de seus Estados membros, especialmente quanto à minoria cigana/Roma:

(...) vemos coisas boas acontecendo aqui, em áreas como os direitos das minorias em matéria de população Roma, e não é o que você encontraria em outros estados da Europa. Eles têm seu próprio ministro; eles são mais bem integrados e menos difamados do que eles seriam em alguns Estados-Membros, onde ainda há discriminação¹⁴⁵.

Da mesma maneira, Jovan Andonovski assevera que as principais expectativas da Macedônia quanto à adesão são os benefícios que ela promove: garantia da paz e da estabilidade, acesso ao livre comércio, chance de prosperidade para a população e a facilitação dos processos de reformas internas. Não obstante, ele também lembra a importância dos Bálcãs Ocidentais por causa de sua cultura histórica do direito à livre circulação de pessoas, bens e serviços:

Uma das principais prioridades da política interna do governo é a Macedônia integrar a UE e a OTAN. Por vários motivos: o primeiro é a paz e a estabilidade. Não foi por acaso a razão pela qual a União Europeia recebeu um Prêmio Nobel da Paz. Se você fizer uma análise mais profunda, você percebe que, desde a criação da União Europeia, não houve confrontos ou guerras entre as fronteiras ou dentro da UE. (...) A segunda diz respeito aos benefícios de ser um Estado membro da UE e da OTAN. (...) Agora, nos Bálcãs, se você fizer uma análise do mapa dos Bálcãs no último par de décadas, você vai ver as frequentes mudanças de fronteiras. Mas, no entanto, houve sempre um livre-comércio. (...) Mesmo durante a Iugoslávia, que foi um dos maiores países desta parte da Europa, com várias unidades federais, ainda assim, as pessoas se sentiam livres para viajar, trabalhar, fazer negócios e assim por diante. Então, existe um hábito cultural, nos Bálcãs, que as pessoas devem se mover e comercializar livremente. (...) A próxima razão pela qual as pessoas estão

¹⁴³ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 1, tradução livre.

¹⁴⁴ Entrevista com Jesenka Hadžajlija, pergunta nº 1, tradução livre.

¹⁴⁵ Entrevista com Robert Liddell, pergunta nº 18, tradução livre.

dispostas a aderir à UE é porque isso significa uma oportunidade para a prosperidade. (...) O processo de integração da UE provou ser um acelerador para essas reformas. Por quê? Porque é um modelo comprovado que já funciona na prática, em 28 Estados membros, mais ou menos. (...) E, uma vez que não há nenhum plano B em toda a Europa, isso significa que o único caminho, a única maneira segura sobre como fazer as reformas e juntar-se o caminho da família europeia de nações é integrar o país e a sociedade na UE¹⁴⁶.

Interessante observar que a adesão à UE aparece não somente como uma alternativa, mas como a “única” opção que se coloca aos Estados europeus ainda não integrados. Com efeito, não buscar a integração à UE é, praticamente, promover uma política externa isolacionista, visto que todos os vizinhos dos Estados balcânicos estão inseridos na UE, e não há outro bloco regional que possa os abranger. E, considerando que se trata de países pequenos, com capacidades estatais limitadas, dependência comercial do mercado europeu e pouca relevância no sistema internacional, a busca pela adesão à UE transforma-se de uma opção para uma necessidade.

A terceira categoria de análise refere-se exatamente à **capacidade da UE de incorporar novos membros**. De acordo com Gordon (2009), o progresso do processo de adesão dos Estados balcânicos ocidentais tem sofrido o impacto do debate sobre ampliação versus aprofundamento, isto é, se a UE deve focar-se nos esforços de se expandir ou de consolidar e aprofundar a integração já existente. Essa tendência de questionamento, que tem sido chamada de “fadiga da expansão” (*enlargement fatigue*), está cada vez mais presente nas instituições europeias. Isso se deve, principalmente, à atual crise econômica global e ao cenário conservador que tem emergido nos contextos políticos nacionais dos Estados membros e da própria configuração do Parlamento Europeu.

Faz parte desse debate a noção de “capacidade de absorção” (*absorption capacity*), a qual tem sido difundida como uma eventual quarta condição dos Critérios de Copenhague. Na reunião do Conselho Europeu de junho de 2006, França, Áustria e Holanda propuseram que essa concepção, ainda que vaga, fizesse parte dos critérios de condicionalidade do processo de adesão (GORDON, 2009). A ideia seria calibrar a UE com um mecanismo que permitisse a suspensão do *enlargement* se este afetasse o funcionamento efetivo da UE. Tal proposta, porém, foi rejeitada no Conselho Europeu.

Não obstante, a discussão da real capacidade de absorção da União continua. Embora não exista uma definição formal do que ela significa, é possível pensar em componentes objetivos, como a capacidade do mercado interno e das instituições comunitárias de absorver novos membros, a habilidade da sociedade europeia em lidar com os efeitos da imigração e a

¹⁴⁶ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 1, tradução livre.

aptidão da UE, como bloco regional, em garantir a segurança interna e externa de seus membros. É essencial pensar em todos esses fatores para assegurar que a UE possa exercer o seu papel estratégico regional e global.

O mais próximo de uma definição do que seria a “capacidade da UE de integrar novos membros” consta no Documento de Estratégia de Expansão “COM(2006) 649 final”, que apresenta como anexo um relatório especial sobre o assunto. De acordo com essa publicação, a aptidão da União em incorporar novos Estados é determinada por dois fatores: a) a manutenção da dinâmica de reforçar e aprofundar a integração europeia, garantindo a capacidade de funcionamento da UE; b) garantia de que os países candidatos estão prontos para assumir as obrigações decorrentes da adesão, cumprindo as rigorosas condições estabelecidas (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006a). Além disso, segue-se que:

A UE tem que garantir que pode manter e aprofundar o seu próprio desenvolvimento, prosseguindo simultaneamente a sua agenda de expansão. A reforma institucional é necessária para melhorar a eficácia da tomada de decisões de uma UE expandida. Um novo acordo institucional deve ser alcançado no momento em que o próximo novo membro esteja pronto para aderir à União. (...) A capacidade de absorção da UE, ou melhor, a capacidade de integração, é determinada pelo desenvolvimento de políticas e instituições da UE, e pela transformação dos candidatos em Estados membros bem preparados. (...) A capacidade de integração trata de se a UE pode integrar novos membros num determinado momento ou em um determinado período, sem comprometer os objetivos políticos e as políticas estabelecidas pelos Tratados. Por isso, é antes de tudo um conceito funcional. (...) A capacidade da União para manter a dinâmica da integração europeia enquanto se amplia tem três componentes principais: as instituições, as políticas comuns e o orçamento. (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006a: 18-20).

Não, há, em resumo, uma transposição oficial em termos práticos do que significa essa capacidade. Sabe-se apenas que, desde o Conselho Europeu de Copenhague, a capacidade de integração da UE é citada como um elemento a ser considerado no ritmo do processo de adesão (o que foi repetido nos Documentos “COM (2005) 561 final” e “COM(2006) 649 final”). Também, fica claro que a conjuntura institucional, política e orçamentária da UE deve ser considerada no momento da adesão; contudo, a Comissão não estabelece regras claras ou planos de ações sobre isso.

Em que pese tal debate, todos os entrevistados que representam a UE foram unânimes em afirmar que a União tem capacidade de incorporar novos Estados membros e que, ao menos quanto a Macedônia, Sérvia e Montenegro, a questão é de “quando” – e não de “se” –

isso irá acontecer. Para Martin Mayer, a Comissão possui uma agenda clara quanto a integrar toda a região dos Balcãs à UE, como uma decisão estratégica¹⁴⁷; mesmo que a questão seja diferente no tocante às posições dos Estados membros, individualmente. Além disso, o principal problema não seriam os Balcãs Ocidentais, mas sim a Turquia:

E o problema para os líderes europeus não é tanto os Balcãs Ocidentais, porque estes são países pequenos, modestos, que só precisam cumprir os critérios e estará ok. A grande questão é muito mais a Turquia. (...) A argumentação, também na Alemanha, é que o governo acha que não devemos ter a Turquia na UE. (...) Eu não vejo isso (a Turquia na UE) em um futuro próximo. Também por causa dos recentes eventos na própria Turquia. O governo não cumpre os critérios de direitos humanos.¹⁴⁸

Embora a Turquia constitua um importante parceiro econômico em potencial, ela não é considerada, necessariamente, parte da Europa, aparte outras questões envolvidas – ser um Estado muçulmano, com regime político diferenciado. As tensões políticas que envolvem um país de economia bem desenvolvida e a inexistência de democracia obstam claramente à adesão¹⁴⁹. O mesmo não acontece com os Estados balcânicos ocidentais, que possuem fracas capacidades estatais e econômicas, ainda a serem desenvolvidas, que poderiam aderir quando alcançarem um desempenho satisfatório em determinadas áreas pela avaliação da UE.

Nessa linha de raciocínio, o atual Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, apresentou em um discurso de abertura da sessão plenária do Parlamento Europeu, em 15 de julho de 2014, as diretrizes políticas para o próximo mandato da Comissão. Nessa ocasião, foi apresentado o documento: “Um novo começo para a Europa: Minha Agenda para Empregos, Crescimento, Equidade e Mudança Democrática” (*A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*). Neste, como candidato à Presidência da Comissão, Juncker se comprometia a reconstruir a Europa pós-crise econômica, estabelecendo, para isso, dez domínios de intervenção.

Um desses domínios concerne ao processo de expansão europeia:

Quando se trata de *enlargement*, reconheço plenamente que este tem sido um histórico sucesso que trouxe paz e estabilidade ao nosso continente. No entanto, a União e os nossos cidadãos precisam, agora, digerir a adição de 13 Estados membros nos últimos dez anos. A UE precisa fazer uma pausa em relação à sua expansão para que possamos consolidar o que foi alcançado entre os 28. É por isso que, sob a minha Presidência da Comissão, as negociações em curso irão continuar e, notavelmente, os Balcãs Ocidentais terão que manter uma perspectiva europeia, mas nenhuma nova expansão terá lugar ao longo dos próximos cinco anos. (JUNCKER, 2014: 11)

¹⁴⁷ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 12, tradução livre.

¹⁴⁸ Entrevista com Martin Mayer, perguntas nº 12 e 14, tradução livre.

¹⁴⁹ No sítio eletrônico do Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker afirma que “Quanto à Turquia, o país está claramente muito longe de aderir à UE. Um governo que bloqueia o *twitter* certamente não está pronto para a adesão”. O sítio pode ser encontrado em: <http://juncker.epp.eu/my-priorities>.

Ao assegurar que nenhuma adesão ocorrerá nos próximos cinco anos, a contar de 2014, Juncker estabelece uma clara perspectiva de desaceleramento do *enlargement*. Contudo, Martin Mayer afirma que “isso, na minha experiência, não é uma contradição, porque, na minha opinião pessoal, não vejo qualquer país da região capaz de cumprir os critérios, pelo menos, nos próximos cinco anos, para estar pronto para a adesão”¹⁵⁰. De maneira similar, Freek Janmaat acredita que a declaração de Juncker tampouco deve afetar o processo de adesão da Sérvia:

(...) Temos, é claro, nossos Estados membros que acabarão por decidir sobre isso, mas se em algumas áreas há um maior aprofundamento, isso não exclui a expansão da União Europeia também, eu acho que isso pode ir de mãos dadas e, certamente, para os países dos Balcãs Ocidentais, eles não vão ter um grande efeito como um todo sobre a UE e na adesão, eles não são países muito grandes. (...), Em princípio, não vejo qualquer pausa na expansão da UE para os Balcãs Ocidentais, uma vez que eles provarem estar prontos, uma vez que eles já tiverem passado por todo esse processo de alinhamento técnico com as leis da UE. (...) Eu acho, pessoalmente, e você me perguntou pessoalmente, que a capacidade de absorção da União Europeia é bastante elevada.¹⁵¹

A discussão sobre aprofundamento versus expansão deveria atingir, por certo, os Estados mais próximos da finalização do processo de adesão, como a Sérvia e o Montenegro, que já entraram na fase de Negociações. Porém, como Janmaat argumenta, a Sérvia não teria a sua expectativa de adesão reduzida com a declaração de Juncker, o que faz sentido, de certa forma, ao se considerar que as negociações efetivamente levam anos e que o país recém iniciou essa fase (os primeiros capítulos foram abertos em 2014). Por isso, a vice Primeira Ministra sérvia Kori Udovički acredita que o Estado irá fechar as negociações por volta de 2018 e prevê a adesão para 2020, ano em que começa um novo mandato para a Comissão e um novo orçamento dentro do IPA (EURACTIV.COM, 2014).

Robert Liddell, representante da UE na Macedônia, pensa da mesma forma:

É indefinidamente difícil alcançar decisões entre 28 Estados membros. Mas isso não significa que a UE não deva ir além. Essa não é a barreira. É, talvez, mudar a forma como as decisões são tomadas, ou desenvolver políticas e estratégias melhores para regiões ou para tópicos que permitam as respostas dos Estados membros com mais facilidade (...). Eu acho que o contexto no Parlamento Europeu torna isso mais difícil do que antes (...). Mas, pode ser realista, para Montenegro ou Sérvia, ter cinco anos de negociações. Eu não vejo isso como sendo um problema; seria um problema se tivéssemos países envolvidos nas negociações por quinze anos, portanto, prontos para aderir, e o Parlamento dissesse que "não estamos incluindo ninguém". Mas não estamos nessa posição.¹⁵²

¹⁵⁰ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 12, tradução livre.

¹⁵¹ Entrevista com Freek Janmaat, perguntas nº 2 e 3, tradução livre.

¹⁵² Entrevista com Robert Liddell, perguntas nº 3 e 4, tradução livre.

Se, conforme os entrevistados, os países mais avançados no processo de adesão não serão tão afetados pela determinação da Comissão em não promover expansões nos próximos cinco anos, para os Estados que estão nos estágios iniciais da integração, a questão deve ter efeitos ainda menores. É o caso da Bósnia-Herzegovina, que certamente não poderia aderir à UE em um tempo tão curto. Apesar disso, o discurso da Comissão parece minar, aos poucos, o entusiasmo de quem trabalha com isso, mesmo que ele tenha pouco efeito prático no dia a dia, como mostra Richard Wood:

Felizmente, eu não sou um eurocético. Mas eu seria um dos primeiros a dizer que a UE pode ser mais eficiente e eficaz. (...) É claro que eu não diria que isso nos afeta no nosso trabalho de todos os dias, na minha própria visão. (...) Isso afeta pessoas como eu que são muito a favor da UE e podem ver todos os benefícios da mesma. Isso torna nosso trabalho muito mais difícil, porque prejudica o nosso entusiasmo. (...) A União Europeia pode absorver mais? Sim, pode; sim, deve fazê-lo. Quanto tempo vai demorar? Eu não sei. Eu acho que os benefícios de uma UE expandida estão aí para o mundo ver.¹⁵³

A opinião das representações nacionais dos Estados participantes do SAP não é diferente. Assim como Wood, Jesenka Hadžajlija, a contraparte nacional na Bósnia, entende que uma reorganização institucional da UE é importante para tratar e evitar crises como a situação financeira da Grécia, antes que a UE abra as portas a outros Estados membros; no entanto, isso não impede que os países prossigam no processo de adesão¹⁵⁴. Em perspectiva semelhante, Jovan Andonovski, representante do Estado macedônio, o debate pode ser resumido da seguinte forma: “Isso significa que eles terão que estar focados em seus problemas internos e não nas questões de expansão. Mas, enquanto houver um Comissário da UE responsável pelo *enlargement*, eu não vou ficar preocupado”¹⁵⁵.

Observa-se, desse modo, que a predisposição da UE a integrar novos membros não constitui uma preocupação constante das representações comunitárias e nacionais no processo de adesão, embora esse assunto ainda continue em pauta. A sensação de euro-otimismo parece ser mais forte do que o impacto do debate sobre a capacidade integrativa da UE ou mesmo do que a desaceleração do ritmo da integração proposta por Juncker.

Não obstante, é preciso considerar que tal desaceleração pode configurar, em última instância, um meio de estender o trunfo que o processo de adesão representa para a UE sobre os Bálcãs Ocidentais. Vachudova (2014) recorda que os atores da UE aprenderam suficientemente com as experiências passadas que o *enlargement*, como alavanca, só funciona antes da adesão. Assim, se o grau de reformas esperado é grande (como é, de fato, no caso de

¹⁵³ Entrevista com Richard Wood, perguntas nº 13 e 14, tradução livre.

¹⁵⁴ Entrevista com Jesenka Hadžajlija, pergunta nº 11, tradução livre.

¹⁵⁵ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 8, tradução livre.

Bósnia, Sérvia e Macedônia), uma forma de garanti-las é prorrogar ao máximo o processo que as incentiva.

3.3.2. *Procedimentos*

Os procedimentos que compõem o processo de admissão à União Europeia foram vistos nas seções anteriores e constituem o tema desta segunda macrocategoria.

As **áreas prioritárias** do SAP têm sido definidas, em geral, nos Documentos de Estratégia de Expansão que são publicados anualmente pela Comissão Europeia e, frequentemente, dizem respeito aos temas mais difíceis de serem tratados por ambas as partes, quer dizer, desafios são prioridades. No entanto, às vezes, eles não coincidem com as áreas de interesse preferencial dos países candidatos.

Em relação à Croácia, o primeiro Estado a finalizar os procedimentos do SAP, alguns temas delicados surgiram ao longo do processo, mas nenhum foi capaz impedir completamente o progresso do país na integração.

A questão dos estaleiros foi citada por Martin Mayer como o assunto mais difícil de ser resolvido durante todo o processo, já que a reestruturação dos mesmos era uma prioridade, segundo o Relatório de Progresso de 2006 sobre a Croácia. A privatização dos estaleiros esteve na agenda do governo croata por muito tempo, mas sempre era adiada; todos os governos evitavam lidar com isso. Os estaleiros registravam grandes prejuízos e eram fortemente subsidiados pelo governo, o que não podia ser aceito pelas regras de competição da UE. Conforme Martin Mayer, essa questão foi procrastinada até os momentos finais do SAP, porque os subsídios já haviam se tornado uma tradição croata¹⁵⁶.

No quesito político, os maiores desafios da adesão croata concernem aos legados da dissolução da Iugoslávia, à corrupção e ao Poder Judiciário. Essas três áreas desafiadoras são problemáticas também para os demais Estados balcânicos, em especial a Sérvia e a Bósnia. A reforma do Judiciário e o combate à corrupção endêmica são elementos essenciais para o preenchimento do eixo político dos Critérios de Copenhague, e constituem problemas antigos, desde a existência do Estado iugoslavo.

As questões remanescentes das guerras de desintegração referem-se, em princípio, a dois assuntos: a necessidade de cooperar com o ICTY quanto aos crimes de guerra e a administração do retorno de refugiados. A colaboração com o ICTY foi um requisito

¹⁵⁶ Entrevista com Martin Mayer, perguntas nº 2 e 3, tradução livre.

estabelecido para todos os países envolvidos nos conflitos de dissolução e, por haver obstado o andamento da adesão de alguns deles, será tratado como um constrangimento externo, no item 3.3.3.

Não menos emotiva é a questão do retorno de refugiados à Croácia. Durante a guerra de independência, muitas pessoas (na maioria, croatas de origem sérvia) deixaram suas casas e foram acolhidos por outros países, em especial durante a Operação *Storm*, liderada pelo comandante do exército croata, Ante Gotovina. Por isso, uma das exigências da UE em relação à Croácia é o cumprimento da proteção a minorias e aos direitos humanos, de modo a assegurar que essas pessoas retornem à Croácia de forma digna, oferecendo-as acomodações e reintegrando-as à sociedade¹⁵⁷.

De fato, essas quatro questões configuram o cerne do último relatório da Comissão Europeia sobre o monitoramento das preparações da Croácia para a adesão, publicado em 26 de março de 2013¹⁵⁸. Era entendimento da Comissão, naquele momento, que o país havia cumprido (ou continuava a cumprir) as ações prioritárias relativas ao Judiciário e aos direitos fundamentais (no que estão incluídos todos os assuntos mencionados nos três parágrafos anteriores), bem como o que concerne à política de concorrência (a privatização de estaleiros e a reestruturação da indústria naval) (EUROPEAN COMMISSION, 2013b). Portanto, a Comissão estava confiante de que o Estado croata estava pronto para a adesão.

As prioridades para a Sérvia giram em torno do mesmo eixo político da Croácia, porém, adicionam-se os tópicos da reforma da administração pública e das relações com Kosovo. O primeiro tem sua importância marcada na necessidade de um aparato bem equipado em termos de recursos humanos para conduzir a administração pública na implantação e vigência das regras europeias. Aqui, Freek Janmaat ressalta ser indispensável que os funcionários públicos sejam contratados pelo mérito, e não por causa de sua filiação partidária¹⁵⁹.

Além disso, as relações com Kosovo constituem o tema mais delicado que atinge as relações UE-Sérvia. Ao analisar as entrevistas de Freek Janmaat e Miloš Samardžić, representantes do processo de adesão nesse país, fica claro que, para a União, isso é uma questão de “normalização de relações”; já para a Sérvia, isso configura uma obrigação imposta de forma branda pela UE. Esse assunto será tratado ao longo do texto e dos itens

¹⁵⁷ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 2, tradução livre.

¹⁵⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "COM (2013) 171 final".

¹⁵⁹ Entrevista com Freek Janmaat, pergunta nº 6, tradução livre.

seguintes; por hora, basta dizer que ele ocupa o centro das preocupações políticas de UE e Sérvia, embora não esteja listado como requisito do critério político de Copenhague.

No plano econômico, uma prioridade específica para a Sérvia é a governança econômica¹⁶⁰. A UE tem proposto uma nova abordagem nas relações com este país, pela qual diversas ações políticas são recomendadas pelo Conselho de Assuntos Econômicos e Financeiros da UE. Nesse viés, o Relatório de Progresso da Sérvia de 2014 relata que este Estado tem participado de um diálogo econômico multilateral com a Comissão e os Estados membros, com vistas à preparação de sua participação na vigilância da política econômica coordenada da UE.

Quanto aos grandes desafios no processo de adesão da Macedônia à UE, a cooperação com o ICTY, a proteção a refugiados e a reforma do Poder Judiciário também integram os assuntos prioritários. Entretanto, o foco atual não é tanto nas heranças da dissolução iugoslava – destaque-se que a Macedônia não possui caso pendente no ICTY – quanto no aparato burocrático e político do Estado e na proteção de liberdades fundamentais. A questão mais preocupante, para Robert Liddell, como representante da UE, é a alocação de recursos financeiros dentro do país e as políticas apropriadas para garantir que eles sejam utilizados para o que foram designados¹⁶¹. De fato, a administração, organização e coordenação de políticas públicas é um dos maiores obstáculos à execução de reformas na Macedônia com base no SAP.

Liddell também enumera o combate à corrupção, a reforma e independência do Judiciário, a independência dos meios de comunicação, a garantia da liberdade de expressão e a gestão da polícia como temas prioritários a serem resolvidos pelo país, a fim de que haja progresso no processo de admissão à UE¹⁶². Ademais, a Comissão Europeia demonstra preocupação, no Relatório de Progresso de 2014 para a Macedônia, sobre a situação da politização da administração pública, em níveis central e local. A princípio, o Estado continua preenchendo o requisito político dos Critérios de Copenhague; contudo, o controle estatal crescente sobre a mídia e a desvirtuação das instituições públicas ameaçam esse *status*.

A questão das relações com a Grécia e o bloqueio por parte deste nas negociações com a Macedônia não foi citada por Robert Liddell como um assunto prioritário no SAP, porém foi o tema mais comentado por Jovan Andonovski. O conflito sobre a nomenclatura do Estado macedônio é tratado, dentro do SAP, como um dos “assuntos regionais e obrigações

¹⁶⁰ Entrevista com Freek Janmaat, pergunta nº 6, tradução livre.

¹⁶¹ Entrevista com Robert Liddell, pergunta nº 5, tradução livre.

¹⁶² Entrevista com Robert Liddell, pergunta nº 6, tradução livre.

internacionais” que constituem o critério político de Copenhague. Em uma comparação dos Relatórios de Progresso sobre a Macedônia e a Sérvia, pode-se observar que não é dada tanta relevância a esse conflito como é dada à questão de Kosovo.

As prioridades que configuram os desafios do processo de admissão da Bósnia-Herzegovina seguem a tendência dos demais Estados balcânicos: a cooperação total com o ICTY, o combate à corrupção e a reforma do Poder Judiciário continuam na agenda das relações UE-Bósnia. No entanto, Richard Wood e Jesenka Hadžajlija concordam que os temas de mais alta relevância na pauta atual são questões securitárias, a estrutura da governança em todos os níveis e a implementação da estratégia anticorrupção.

Sendo um Estado de fraquíssimas capacidades estatais e ainda dependendo da comunidade internacional em termos de governabilidade, a Bósnia-Herzegovina constitui, provavelmente, uma das principais preocupações para a UE em termos de segurança interna e externa. Richard Wood ressalta que os assuntos securitários mais presentes na pauta de desafios são a reforma do setor policial e da defesa, a gestão da segurança nas fronteiras, o tráfico de armas e crime organizado, e lavagem de dinheiro para o financiamento do terrorismo¹⁶³.

Outro ponto em comum relatado por Richard Wood e Jesenka Hadžajlija é a reforma da administração pública e da estrutura governativa do país como prioridade no contexto do SAP. A governança, na Bósnia, está distribuída de modo complexo entre diversos níveis, o que dificulta a execução de reformas e o consenso político. Esse tema será tratado adiante, como o principal constrangimento que afeta o processo de adesão do país à UE.

Já a implantação de uma estratégia para o combate da corrupção é citada por Jesenka Hadžajlija como a prioridade do governo central da Bósnia no tocante às reformas exigidas pela União Europeia¹⁶⁴. A importância da luta contra a corrupção reside, em grande parte, no fato de que é uma pré-condição para reformas econômicas, tanto em termos práticos quanto como uma exigência de instrumentos do IPA. Apesar disso, pouco progresso tem sido visto nessa área. O Relatório de Progresso do país no ano de 2014 refere que a corrupção permanece afetando o setor público em todos os níveis, principalmente na prestação de serviços públicos e no acesso a cargos do governo, com redes de clientelismo político funcionando como regra, e não exceção.

Através da análise das entrevistas e da leitura dos Relatórios de Progresso de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia, é possível fazer a identificação de quais áreas ou

¹⁶³ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 1, tradução livre.

¹⁶⁴ Entrevista com Jesenka Hadžajlija, pergunta nº 4, tradução livre.

assuntos foram e/ou estão sendo mais desafiadores no andamento dos processos de adesão. Logo, o quadro abaixo lista os principais desafios que foram ou estão sendo tratados no SAP, de acordo com o Estado relacionado:

PAÍS	ÁREAS OU ASSUNTOS DESAFIADORES
<i>Croácia</i>	Cooperação total com o ICTY, combate à corrupção, reforma do Judiciário, retorno de refugiados, questão dos estaleiros.
<i>Sérvia</i>	Cooperação total com o ICTY, combate à corrupção, reforma do Judiciário, reforma da administração pública, governança econômica, questão de Kosovo.
<i>Macedônia</i>	Cooperação total com o ICTY, combate à corrupção, reforma e independência do Judiciário, independência dos meios de comunicação, liberdade de expressão, alocação de recursos financeiros, gestão da polícia, politização da administração pública, questão da nomenclatura do Estado.
<i>Bósnia-Herzegovina</i>	Cooperação total com o ICTY, combate à corrupção, reforma e independência do Judiciário, reforma do setor policial, questões securitárias nas fronteiras, tráfico de armas e crime organizado, financiamento do terrorismo, estrutura da governança.

Tabela 3.8. Áreas ou assuntos desafiadores no andamento do processo de adesão. Fonte: do autor.

É razoável afirmar que boa parte desses assuntos diz respeito a problemas que não são novos, possuem raízes históricas e afetam toda a região balcânica ocidental, como a corrupção e situações decorrentes das guerras de dissolução. No entanto, isso não permite concluir que uma mesma abordagem de solução possa ser aplicada aos quatro países em questão, pois que cada um possui contextos internos singulares que precisam ser considerados.

Quanto à categoria de análise do **status e andamento do processo de adesão**, os entrevistados destacaram alguns pontos comuns:

- a) O processo de adesão, embora complexo e longo, é claro, bem definido e todas as informações sobre ele estão disponíveis no sítio online da União Europeia.
- b) As condições para o ingresso na UE são bastante claras: os três Critérios de Copenhague, que se referem a requisitos políticos, econômicos e ao acervo comunitário.
- c) O SAA é um instrumento que permite a redução de barreiras comerciais, de modo a oferecer condições preferenciais para a UE.

- d) *Benchmarks* (parâmetros de referência) de abertura e de fechamento dos capítulos são, comprovadamente, de adoção essencial para o sucesso das negociações do SAP, por exigirem a adoção de planos de ação, estratégias e ações prioritárias por parte dos Estados candidatos.
- e) Períodos de transição ou derrogações, exceções ao princípio da adoção e implementação de leis, são mais comuns nos Capítulos 25 a 28 (em especial, sobre o meio ambiente), mas dificilmente são aplicados no que se refere ao critério político.
- f) Conforme experiências passadas, os capítulos de negociação mais difícil – 23 (Poder Judiciário e direitos fundamentais) e 24 (Justiça, liberdade e segurança) – devem ser os primeiros a serem abertos.
- g) O tema “Estado de Direito” deve ser prioritário em todas as negociações.
- h) O monitoramento da implementação da legislação comunitária tem se tornado mais rigoroso ao longo dos anos.

No que concerne aos processos específicos, é interessante frisar que o tratamento dos capítulos durante a fase de Negociações sofreu algumas alterações ao longo dos anos, principalmente em função do que se aprendeu nos processos de Bulgária, Romênia e Croácia. É consenso entre a literatura europeia de que a expansão de 2007 foi feita rápida demais e sem uma preparação adequada, principalmente quanto aos capítulos de reforma do Judiciário e de combate à corrupção (BALFOUR E STRATULAT, 2012). Por esse motivo, Bulgária e Romênia participam de um programa especial, criado para eles, com o intuito de acompanhar as reformas pós-adesão e garantir a sustentabilidade da admissão à UE: o Mecanismo para Cooperação e Verificação para Bulgária e Romênia.

A partir dessas experiências, alguns temas passaram a ser tratados em capítulos especiais, de forma mais precisa. Por exemplo, o tema “Estado de Direito”, que está incluído no critério político, tornou-se um capítulo especial nas negociações croatas, e o mesmo está ocorrendo com o tema “direitos humanos” nas negociações com a Sérvia¹⁶⁵. Não se trata de inserir um novo capítulo na divisão do acervo comunitário, mas sim de abrir negociações específicas sobre determinados assuntos que estão inseridos nos critérios político ou econômico de Copenhague.

De acordo com Martin Mayer, a Croácia foi o primeiro Estado a concluir com sucesso todas as fases do SAP e, no momento da adesão oficial, estava pronta para lidar com os 500 milhões de potenciais consumidores europeus e com a competição do mercado interno¹⁶⁶. O

¹⁶⁵ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 21, tradução livre.

¹⁶⁶ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 21, tradução livre.

desafio que fica, entretanto, a partir da admissão, é monitorar e garantir o cumprimento das reformas e das leis adotadas durante o processo de adesão:

A tarefa agora é fazer o melhor uso dessas instituições, não só para fazer novas leis, as leis da UE, mas para implementá-las. Este é o desafio agora. As leis não só no papel, mas aplicadas no dia a dia. Isso é, na verdade, para a Croácia, o maior desafio. É também um processo, leva tempo para incorporar as leis.¹⁶⁷

O processo de adesão, em última instância, não constitui o ponto final da integração de um Estado à UE. Para que o novo Estado membro esteja cada vez mais inserido no bloco e harmonizado com os demais membros, esforços contínuos são necessários. No caso da Croácia, a continuidade da luta contra a corrupção, a garantia do Estado de Direito e a melhoria da situação econômica precisam estar na agenda cotidiana do país, em nome do sucesso de sua associação à União. Como Martin Mayer adverte, levará algum tempo para que isso se estabilize; porém, agora, os padrões estão claros e definidos; a Croácia não está mais no nível de Albânia ou Kosovo, mas sim, inserida no nicho de Itália, Hungria ou Portugal¹⁶⁸.

Colocar em prática as regras do acervo comunitário requer comprometimento político e capacidade técnica e administrativa para tanto. Como Freek Janmaat lembra, o *acquis* não é um corpo estático e está em constante transformação; assim, as regras que a Sérvia, por exemplo, terá que implementar pode ser diferentes daquelas ao tempo das negociações da Croácia¹⁶⁹. Nesse sentido, sobre o processo de admissão da Sérvia, o candidato atual mais avançado no andamento do SAP, em relação aos objetos desse estudo, Janmaat garante que o processo está correndo bem, em termos gerais, sem atrasos e de acordo com o calendário estimado, o que não significa, porém, que não exista muito trabalho a ser feito¹⁷⁰:

Porque uma coisa é adotar a lei, isso é relativamente fácil; mas você precisa implementá-la, você precisa ter pessoas para implementá-la, por isso a capacidade técnica; você também precisa, provavelmente, de regulamentos para apoiar o direito primário (...). E, realmente, cabe à própria Sérvia decidir o quão rápido ela pode passar por todo esse processo de reformas da UE. (...). Então, bem, eu acho que se a Sérvia conseguir completar tudo em oito anos, já será muito bom, então é isso¹⁷¹.

A estimativa de tempo que o representante da UE na Sérvia apresenta para a admissão do país (oito anos) confere com a previsão do governo sérvio de que estaria em posição de assumir as obrigações de adesão em cinco anos (ENGELMAN, 2013). Some-se mais três anos, em média, para a ratificação do Tratado de Adesão e tem-se, a princípio, oito anos à

¹⁶⁷ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 19, tradução livre.

¹⁶⁸ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 10, tradução livre.

¹⁶⁹ Entrevista com Freek Janmaat, pergunta nº 1, tradução livre.

¹⁷⁰ Entrevista com Freek Janmaat, pergunta nº 5, tradução livre.

¹⁷¹ Entrevista com Freek Janmaat, pergunta nº 5, tradução livre.

frente para a finalização do SAP na Sérvia. Já na opinião de Miloš Samardžić, entrevistado que representa o governo sérvio, o processo ainda levará seis ou sete anos apenas considerando-se questões administrativas¹⁷².

Isso tudo, logicamente, se o processo de harmonização e implementação da legislação do acervo continuar no ritmo atual – segundo Samardžić, a parte burocrática das negociações está sendo bem sucedida¹⁷³, o que é confirmado por Janmaat. Contudo, outro ponto a se considerar é se as relações entre Kosovo e Sérvia estarão a caminho da normalização, pois a adesão oficial tende a depender disso. Afinal, Samardžić aponta que todo o processo de integração da Sérvia à UE é permeado e condicionado pela situação de Kosovo:

A principal questão, porém, é Kosovo. Está tudo ligado. Em 2003 e 2004, nós tivemos essa imposição de cooperar com o ICTY. Em 2006, as negociações pararam porque o governo não era cooperativo, na perspectiva da UE. Mas a Sérvia está sendo posta em situações difíceis. A UE define a Sérvia. Para a Sérvia, isso não é justo. E a UE quer terminar sua agenda política. Em julho de 2011, Mladić foi preso. Depois disso, nenhuma obrigação foi imposta. Mas agora, a imposição é sobre Kosovo. Nós todos sabemos que o problema com o diálogo é o pleno reconhecimento de Kosovo.¹⁷⁴

Infere-se disso que, na visão do governo sérvio, o processo de adesão funciona como uma relação assimétrica de poder, na qual a UE compele a Sérvia a adotar determinados padrões e posições políticas, submetendo as orientações nacionais às diretrizes comunitárias. É um meio, portanto, de a UE agir como *soft power*, constringendo o país a lidar com a situação de Kosovo na direção de seu reconhecimento sem, no entanto, impor sanções econômicas ou utilizar a força militar. O mecanismo utilizado para isso, então, é o poder normativo europeu, que se consubstancia e se torna realidade nos procedimentos do adesão.

De forma semelhante, a UE tende a constringer a Sérvia a assumir compromissos que, muitas vezes, são contrários aos interesses nacionais, como o caso de imposição de sanções à Rússia em razão do conflito com a Ucrânia. Por isso, Miloš Samardžić conclui que:

A Sérvia é mais próxima da Rússia do que de outras nações, historicamente e até agora; a Rússia nunca invadiu a Sérvia. São 300 anos de história. Nós temos boas relações com eles, e há a situação de sanções sobre o caso da Ucrânia ... A questão é se se deve pressionar a Sérvia a impor sanções à Rússia; mas o nosso Presidente já disse: "Não". Mas é uma das obrigações do processo de adesão. É a harmonização de suas atitudes com a política externa da UE. Se você quer fazer parte da UE, você tem que impor todas as sanções que a UE impõe, você tem que apoiar todas as atitudes comuns de cada questão política que eles têm.¹⁷⁵

¹⁷² Entrevista com Miloš Samardžić, pergunta nº 7, tradução livre.

¹⁷³ Entrevista com Miloš Samardžić, pergunta nº 8, tradução livre.

¹⁷⁴ Entrevista com Miloš Samardžić, pergunta nº 1, tradução livre.

¹⁷⁵ Entrevista com Miloš Samardžić, pergunta nº 7, tradução livre.

O argumento de Samardžić sobre a necessidade de impor todas as sanções e apoiar todos os posicionamentos da UE não é exatamente sustentável, visto que é conhecida a falta de coerência entre as diretrizes de política externa dos Estados membros entre si e para com a União, principalmente porque esse domínio é de competência de cada governo, e não supranacional. Ademais, a Política Externa e de Segurança Comum da UE não constitui requisito do SAP. Apesar disso, não significa que não existam pressões políticas para um Estado adotar essa ou aquela posição. O jogo político não fica limitado, obviamente, às regras formais do processo de adesão.

Não obstante, a Comissão Europeia afirma, no Relatório de Progresso da Sérvia em 2014, que o Estado continua a preencher os critérios político, econômico e de habilidade em assumir as obrigações de adesão. O Relatório indica, também, que a abertura das Negociações e a primeira Conferência Intergovernamental (ocorrida em janeiro de 2014) são decorrência do progresso no diálogo sobre a questão de Kosovo. Já o posicionamento da Sérvia em relação à Ucrânia é mencionado como um não alinhamento da política externa sérvia com a PESC, porém, não é feito nenhum julgamento de valor quanto a isso. Além disso, os esforços na reforma da administração pública e do Judiciário e no estabelecimento de uma economia de mercado funcional continuam sendo necessários.

Entre os quatro Estados objeto de estudo, pode-se dizer que a Macedônia se apresenta em terceiro lugar quanto ao progresso do andamento da adesão, como visto no item 3.2. Jovan Andonovski, representante do governo macedônio para a admissão na UE, explica o status e o andamento do processo de adesão da Macedônia da seguinte maneira:

Desde 2005, a Macedônia é um Estado candidato. Em 2009, conseguimos receber o primeiro relatório anual positivo da UE (dos serviços da Comissão Europeia), com uma recomendação para o início das negociações. Mas, por causa da disputa bilateral entre Macedônia e Grécia, não somos capazes de dar início às negociações. Quando a Macedônia foi vetada pela Grécia, houve uma ligeira decepção de ambos os níveis político e administrativo. (...) uma vez que não há nenhum plano B, nós continuamos com as reformas e, desde 2009, conseguimos receber por cinco vezes a recomendação positiva para o início das negociações.¹⁷⁶

Evidentemente, e com razão, o governo da Macedônia reconhece o bloqueio grego como o principal motivo para o adiamento do início da Fase de Negociações. Por outro lado, pela parte da UE, Robert Liddell evitou citar a questão da nomenclatura da Macedônia como obstáculo à integração do país na União. Limitou-se a falar que o Estado ainda não progrediu na Fase de Negociações porque não há consenso entre os Estados membros da UE sobre isso:

¹⁷⁶ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 1, tradução livre.

Desde 2009, a Comissão Europeia tem recomendado que as negociações para a adesão sejam abertas. Nós não alcançamos uma resposta adequada no Conselho ainda porque isso exige que todos os Estados membros digam "sim", e nós não conseguimos unidade. Essa é uma das razões. Mas as expectativas são de que nós gostaríamos de abrir negociações. (...) A empatia é ainda a favor do *enlargement*.¹⁷⁷

Por certo, outras questões podem ser elencadas como proteladoras do progresso macedônio nas negociações de adesão, como foi mostrado ao se tratar das prioridades do processo. No entanto, a falta de acordo entre Macedônia e Grécia é fatal ao seguimento das discussões de admissão, tendo em vista o poder de veto de um Estado membro. Sobre tudo essa é uma questão de cunho político que não possui muita atenção do bloco europeu. Não obstante, Andonovski discorda de Samardžić quanto ao tratamento de questões políticas pela UE no processo de adesão:

É claro que, às vezes, há uma impressão de "punição e recompensa": "faça isso e haverá uma recompensa; não faça isso e haverá uma punição". Existe essa impressão, e é normal, porque as reformas às vezes são bastante dolorosas. Mas, por outro lado, uma coisa importante a referir é que, por exemplo, para o período de estabilização e de associação da sociedade macedônia, temos fundos disponíveis da UE. (...) Então, eu diria que há um equilíbrio entre as necessidades, os resultados entregados e as expectativas.¹⁷⁸

Nesse sentido, de forma diplomática, Andonovski reconhece que alguns tópicos são difíceis de serem abordados; mas não vê, nas relações com a UE, a existência de pressão de uma parte para outra ou a falta de diálogo político:

Como eu disse, nós somos parceiros no processo. Nós estamos dispostos a ingressar no bloco e a UE está disposta a aumentar o número de Estados membros. É claro, existem temas e questões que são mais sensíveis e, às vezes, dolorosas. Sensíveis na forma de termos políticos, ou sobre o espírito nacional ou a visibilidade, ou por outras razões ... mas estamos tentando fazer concessões onde é possível aceitar as regras da UE quando é necessário. Além disso, desde 2011, uma nova plataforma para o diálogo foi estabelecido¹⁷⁹.

A plataforma a que Andonovski se refere é o Diálogo de Adesão de Alto Nível, um instrumento de interlocução liderado pelo Primeiro Ministro da Macedônia e pelo Comissário da UE responsável pelo processo de expansão. O propósito é discutir áreas prioritárias que são desafiadoras no plano doméstico, de modo que a Macedônia não fique defasada e em descompasso em termos de reformas e cumprimento de condições. De acordo com Andonovski, a plataforma foi estabelecida como uma forma extra de diálogo, e o

¹⁷⁷ Entrevista com Robert Liddell, pergunta nº 1, tradução livre.

¹⁷⁸ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 3, tradução livre.

¹⁷⁹ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 3, tradução livre.

governo macedônio a utiliza como um meio de superar a situação do bloqueio grego – mas, de modo algum, em substituição às Negociações¹⁸⁰.

Outrossim, acredita-se que a Macedônia não esteja tão desarmonizada com a UE em relação ao acervo comunitário. Andonovski destaca que foi uma decisão do governo continuar procedendo a reformas e alinhar a legislação nacional com a comunitária mesmo enquanto o processo de adesão encontra-se em espera, o que permitiria ao país finalizar a fase de negociações em três anos¹⁸¹. No entanto, a avaliação da UE quanto aos avanços realizados no período recente e à situação política interna da Macedônia não é tão positiva, conforme o Relatório de Progresso de 2014:

O processo de adesão à União Europeia da Antiga República Iugoslava da Macedônia está em um impasse. A ausência de resposta sobre a recomendação da Comissão ao Conselho significa que as negociações de adesão ainda não foram abertas. Ao mesmo tempo, o fracasso do governo em proceder suficientemente em uma série de questões-chave danificou a sustentabilidade das reformas, com abandono evidente em algumas áreas. (...) Em geral, dado o progresso cumulativo que o país tem alcançado, a Comissão considera que o critério político continua a ser suficientemente atendido e mantém a sua recomendação de abertura de negociações de adesão, mas lamenta os passos dados para trás no ano passado. A Comissão insta as autoridades a tomar medidas decisivas para responder às preocupações sobre a politização crescente e as crescentes deficiências em relação à independência do Poder Judiciário e à liberdade de expressão, de modo que a sua recomendação possa ser sustentada nos próximos anos. (EUROPEAN COMMISSION, 2014c).

A situação de paralisia no processo de adesão se repete com a Bósnia-Herzegovina, o Estado mais atrasado no processo de integração à UE, entre os quatro objetos desse estudo. Segundo o Relatório de Progresso de 2014 sobre esse Estado, muitas mudanças precisam ser feitas para que os Critérios de Copenhague possam ser considerados preenchidos, o que levou a Comissão a endereçar a seguinte recomendação:

Mais uma vez, o país teve um progresso muito limitado no cumprimento do **critério político**. Não tem havido progresso tangível na criação de instituições funcionais e sustentáveis. Da mesma forma, a Assembleia Parlamentar da Bósnia-Herzegovina tem realizado um progresso muito limitado na adoção de legislação relacionada à UE. (...) No que diz respeito ao **critério econômico**, a Bósnia-Herzegovina fez pouco progresso para se tornar uma economia de mercado viável. (...) À semelhança do ano passado, a falta de apoio político genuíno para a agenda da UE, a ausência de um mecanismo de coordenação funcional sobre questões da UE e disputas internas sobre competências resultaram em progresso limitado em matéria de **aproximação às leis e normas da UE**. (EUROPEAN COMMISSION, 2014b: 1-3).

Não preenchendo os requisitos político, econômico e de padrões europeus estabelecidos em Copenhague, a Bósnia ainda não tem permissão para fazer o pedido de candidatura à UE. Para Richard Wood, representante da União no país, o caminho da

¹⁸⁰ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 3, tradução livre.

¹⁸¹ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 1, tradução livre.

integração só será viável após uma mudança interna dramática: a revisão completa da estrutura de governo¹⁸². Ele complementa que a forma pela qual a Bósnia é governada afeta a habilidade de promover mudanças e desenvolver o Estado, pois é difícil coordenar quatorze centro de interesse¹⁸³, de modo a encontrar uma solução aceitável para todos em qualquer tema¹⁸⁴.

Para tanto, considerando a sua *actorness*, a UE concede a si mesma o papel de mediadora em questões de governabilidade. Wood argumenta que, através do processo de integração, a União aparece como um facilitador e negociador de reformas na Bósnia, e não como um ator que impõe mudanças:

Tentamos facilitar e negociar, para garantir que todos esses elementos políticos dentro do país trabalhem em conjunto para o desenvolvimento das melhores práticas europeias e internacionais. (...) Não impomos, tentamos ajudar a Bósnia-Herzegovina a avançar para as referidas normas. (...) O que estamos fazendo, é nos impondo, é fazendo o que esperamos, ou é ajudando o país a funcionar? Eu acho que é mais essa última. (...) se você olhar para todas as diferentes leis que existem entre o Estado, a Federação e a República Srpska, dez cantões e o Distrito de Brčko, elas são todas diferentes. (...) Então, o que estamos tentando fazer é harmonizar as leis e regulamentos, para que todos cheguem ao que descrevemos como um padrão mínimo que é aceitável pela comunidade internacional e a União Europeia. E, de novo, isso ajuda o país.¹⁸⁵

Contudo, Jesenka Hadžajlija, contraparte de Wood, acredita que a abordagem da UE para a Bósnia não é a mais adequada, e vice-versa. Por um lado, a UE parece estar “perdida” quando trata da Bósnia e sua complexa estrutura governativa; por outro, falta vontade política em atuar em conjunto e com uma única voz por parte das autoridades dos níveis variados de governo:

Eu acredito que a Bósnia não está lidando com o pessoal da UE em um bom caminho e que a UE não está "em casa" quando fala sobre a Bósnia. Às vezes, você pode ver que as autoridades da UE estão perdidas quando têm a Bósnia em sua agenda. Somos um país muito específico com muitos níveis de governo (...). O principal problema é que as autoridades bósnias não falam com uma só voz para a UE. Mas, às vezes, quando você compara a Bósnia com outros países da região, como Montenegro ou Sérvia, você pode ver que nós não temos o mesmo tratamento. Existem padrões duplos.¹⁸⁶

Por fim, Hadžajlija resume o andamento do processo da Bósnia-Herzegovina nos primeiros anos e a sua posterior paralisia da seguinte forma:

¹⁸² Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 10, tradução livre.

¹⁸³ Quando Richard Wood fala em quatorze centros de interesse, ele se refere aos quatorze principais níveis de governo: o central, o da Federação da BiH, o da República Srpska, o do Distrito de Brčko e mais os dos dez cantões que compõem a Federação.

¹⁸⁴ Entrevista com Richard Wood, perguntas nº 1e 10, tradução livre.

¹⁸⁵ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 1, tradução livre.

¹⁸⁶ Entrevista com Jesenka Hadžajlija, pergunta nº 3, tradução livre.

Os primeiros anos foram os melhores. Era 2006, nós tínhamos acabado de concluir as negociações sobre o SAA; fizemos isso muito rápido, em 18 meses mais ou menos. Foi mais rápido do que qualquer outro país da região. (...) Depois disso, nós esperamos por dois anos para concluir a reforma da polícia, a fim de assinar o SAA. De novo, estamos paralisados por causa do momento político. (...) Tivemos a liberalização dos vistos dois anos depois. A Sérvia teve um ano antes de nós. Esses são os padrões duplos que eu estava falando. E, nos últimos cinco anos, quase nada aconteceu. (...) O país enfrenta mais obstáculos e tem mais exigências para cumprir do que qualquer outro.¹⁸⁷

No mesmo sentido, Tanja Mišćević, ex-diretora do Escritório Sérvio de Integração Europeia, afirma que “a observação de condições de forma mais estrita do que nas expansões anteriores dá a impressão de padrões duplos para os Bálcãs Ocidentais” (MIŠĆEVIĆ, 2009: 22). Igualmente, Tonra e Christiansen (2004) admitem que a aplicação do princípio da condicionalidade pela UE nem sempre é consistente e as razões para isso também não são claras. Em alguns casos, não há objetividade e transparência na definição dos limites e do objetivo prático das condições, e nem mesmo no que a Comissão entende por “preenchimento suficiente” de requisitos.

Por essa razão, Gordon (2009) sustenta que um breve exame dos estágios alcançados pelos Estados participantes no SAP, desde a sua criação, permitem inferir a demora desse processo e a inconsistência da condicionalidade. O principal problema seriam as camadas formais adicionais que caracterizam o SAP e o difere do processo de adesão de 2004 e 2007. Por causa disso, a admissão à UE teria se tornado um processo complexo e prolongado e, portanto, facilita a erosão do compromisso de reformas e a perda de credibilidade da UE, que se torna um “alvo móvel” devido às medidas imprecisas e inconsistentes relacionadas ao progresso da adesão.

Logo, a dificuldade em satisfazer as exigências indefinidas e pouco claras da UE leva à apatia que certos governos têm demonstrado quanto à promoção de reformas, como é o caso da Bósnia-Herzegovina, e quanto à falta de expectativa em relação à adesão, como mostra a paralisia do processo da Macedônia. Nesse viés, Gordon (2009) ressalta que a experiência do SAP suscita uma preocupação sobre a eficácia deste e da condicionalidade como instrumento de promoção de mudanças.

Talvez seja o caso de se pensar se a difusão do poder normativo da UE através do SAP deva ser mais precisa, objetiva e até mesmo, imperativa, ao invés de buscar fundamento em condições e valores gerais e amplos, que consubstanciam o discurso da UE como modelo normativo. Colocar as cartas na mesa em termos de objetivos e instrumentos operacionais pode ser a solução mais conveniente tanto para a União quanto os Bálcãs Ocidentais.

¹⁸⁷ Entrevista com Jesenka Hadžajlija, perguntas nº 1 e 14, tradução livre.

3.3.3. *Constrangimentos (internos/externos)*

O combate à corrupção nos Bálcãs Ocidentais, a melhora da governança na Macedônia e reforma do Poder Judiciário na Bósnia e na Croácia são pontos prioritários da agenda de integração em todos os Documentos de Estratégia de Expansão que a Comissão Europeia tem elaborado desde 2005. Entretanto, a interpretação das entrevistas, em conjunto com os Documentos e Relatórios de Progresso, permite afirmar que algumas questões constituem mais que desafios ou áreas prioritárias, pois impõem verdadeiras restrições ao processo de adesão, impedindo o progresso ou ensejando o poder de veto dos Estados membros.

Portanto, a presente macrocategoria trata dos constrangimentos internos ou externos aos quais os objetos deste estudo foram ou estão submetidos durante o SAP. Logo, no processo de adesão da Bósnia–Herzegovina, foram identificadas a ausência de vontade política e a estrutura complexa da governança como constrangimentos de origem interna. De outro modo, tem-se como constrangimentos de origem externa a necessidade de cooperação total com o ICTY (para Bósnia, Croácia, Macedônia e Sérvia), a disputa entre Grécia e Macedônia pela denominação desta última, e o reconhecimento da independência de Kosovo por parte da Sérvia.

Desse modo, a categoria de análise de **obstáculos internos** refere-se, unicamente, ao processo de admissão da Bósnia à UE. É verdade que todos os países candidatos sofrem, de alguma forma, com constrangimentos do ambiente político doméstico, que atingem o processo de tomada de decisão sobre a integração em algum momento. Porém, somente no caso bósnio é que estes obstáculos parecem impedir de maneira completa o progresso no preenchimento de condições para a integração.

Na Bósnia-Herzegovina, a simbiose entre dois obstáculos aparenta ser a fonte da inércia e da dificuldade em dar seguimento ao processo de adesão. A ausência de vontade política das autoridades que possuem o poder político decisório soma-se à estrutura governativa de difícil coordenação do Estado bósnio e gera a maior ameaça à tentativa de integração desse país à UE.

Representando a BiH, Jesenka Hadžajlija acredita que a falta de consenso entre os líderes políticos bósnios é o principal impedimento para a implementação de reformas e o progresso no SAP:

Acho que a principal restrição política é que não temos uma só voz falando pela Bósnia, uma voz que fala por todos os níveis do governo. Em quase todos os casos,

há duas vozes paralelas que pedem coisas diferentes. Então, na frente das autoridades da UE, a Bósnia não parece "séria" de certa forma. (...) Você tem a Federação da Bósnia e Herzegovina, com maioria *bosniak* e uma pequena porcentagem de croatas; então a República Srpska, com 90% de sérvios. O Primeiro Ministro da Federação, de certa forma, representa dois povos na BiH: croatas e *bosniaks*. Ele fala em nome dos dois povos em algumas questões. E então você tem o Primeiro Ministro da República Srpska, que fala só em nome dos sérvios. E, portanto, não há uma única voz¹⁸⁸.

A ausência de unidade no que diz respeito ao processo de integração é um reflexo da forma pela qual o governo está estruturado constitucionalmente. Com uma diversidade de atores que possuem prerrogativas decisórias, a direção das decisões é variada e, às vezes, contraditória. A governabilidade, então, acaba dependendo de certo grau de coordenação na dinâmica decisória, o que é muito difícil de ser alcançado com os quatorze níveis de governo que possuem interesses e legislação próprios.

Por seu turno, a União Europeia parece se esforçar para tratar esse problema. Richard Wood refere que a Delegação da UE para a BiH é a maior representação da União no mundo, em termos de funcionários, justamente em um dos menores países, em função da complexidade que a política bósnia envolve¹⁸⁹. Por esse motivo, também, a Delegação tem procedido a uma abordagem diferenciada das questões relativas à Bósnia nos últimos dois anos. Wood comenta que foi escolhida uma perspectiva que valoriza o alcance de padrões mínimos aceitáveis a todos independentemente da forma pela qual isso ocorre:

Temos tido uma abordagem diferente nos últimos dois anos. (...) se você olhar para os 28 Estados membros da UE, todos eles chegam a um nível através de rotas ligeiramente diferentes; às vezes são rotas completamente diferentes. Mas eles alcançam o padrão, no entanto. Então, por que não, na Bósnia-Herzegovina, aceitar que temos todos esses diferentes níveis de governo e que todos eles vão chegar a um lugar especial de seu próprio modo? (...) Nós não estamos dizendo: "você tem que ir de A a B, você deve fazer isso desta forma"; nós estamos dizendo "desde que você faça isso e chegue ao final com os resultados, como você chega lá depende de você".¹⁹⁰

Essa nova abordagem confere maior flexibilidade às esferas de governança, pois permite que cada uma encontre soluções próprias e de acordo com os seus interesses, para chegar a um resultado de padrões aceitáveis. É uma estratégia interessante, porque possibilita o desenvolvimento de respostas em parceria com o contexto doméstico e valoriza a criação local de soluções. Nesse sentido, Wood admite a dificuldade da importação de políticas para serem aplicadas em um ambiente tão complexo: "você não pode fazer na Bósnia o que você

¹⁸⁸ Entrevista com Jesenka Hadžajlija, pergunta nº 6, tradução livre.

¹⁸⁹ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 1, tradução livre.

¹⁹⁰ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 6, tradução livre.

faria em seu próprio Estado; você não pode apenas trazer uma solução pronta, você tem que desenvolver as soluções que se encaixam na Bósnia-Herzegovina”¹⁹¹.

O desafio da estrutura governativa bósnia relaciona-se, indiscutivelmente, com a falta de vontade política das autoridades em provocar transformações. Não havendo coordenação entre os diversos níveis de governo e mecanismos que restrinjam a persecução de interesses individuais, é natural que cada líder político não veja vantagem em colaborar com as demais esferas. Além disso, em um contexto pós-conflito, no qual *bosniaks*, bósnios croatas e bósnios sérvios lutaram uns contra os outros, é ainda mais compreensível a resistência do governo da República Srpska, por exemplo, em afinar seu discurso com Federação da BiH. É o que se depreende do seguinte trecho do Relatório de Progresso de 2014 sobre a Bósnia:

A falta de qualquer mecanismo de coordenação efetivo sobre questões da UE continua a afetar negativamente a interação do país com a UE. As tensões políticas no âmbito do Conselho de Ministros relacionadas com a repartição de competências entre os diferentes níveis de governo têm continuado. Isso tem sido agravado pela complexidade dos arranjos institucionais no país. (EUROPEAN COMMISSION, 2014b: 1).

Somando isso à corrupção e ao patrimonialismo endêmicos que permeiam o cenário político bósnio, no qual a divisão entre o público e o privado ainda não se consolidou, consegue-se uma explicação razoável de por que o país possui um desempenho fraco em termos de desenvolvimento socioeconômico e de perspectiva de integração. Corroborando isso, Jesenka Hadžajlija argumenta que o desafio da Bósnia não é técnico, mas político: “No nível técnico nas instituições, as pessoas estão realmente dando o seu melhor. (...) O problema se encontra no nível político”¹⁹².

Richard Wood, por sua vez, chega à mesma conclusão. Quando perguntado se ele acredita que a Bósnia pode existir dentro da UE com a atual estrutura de governo, ele responde que o principal obstáculo é o ânimo político para tanto:

A estrutura de governo poderia funcionar se os políticos quisessem. Você tem que ter em mente que os políticos estão aqui mais interessados em seus próprios nichos do que no desenvolvimento ou nas necessidades do país. (...) Esse tipo de coisa impede qualquer pensamento de longo prazo. Ele para o desenvolvimento do país. Então, uma das mudanças que é necessária é uma maneira diferente de administrar as eleições e o desenvolvimento dos políticos. A outra, que eu acho que as pessoas vão concordar comigo, é a configuração constitucional. (...) Deve haver outra maneira de fazer isso. Mas, é claro, não há vontade de fazer isso, porque os políticos estão mais interessados egocentricamente em seus próprios nichos.¹⁹³

¹⁹¹ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 8, tradução livre.

¹⁹² Entrevista com Jesenka Hadžajlija, pergunta nº 13, tradução livre.

¹⁹³ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 11, tradução livre.

O empenho político das autoridades também se mostra importante para superar adversidades com origem externa no caminho do processo de adesão. Como constrangimentos na forma de **tensões políticas externas**, a necessidade de colaboração total com o ICTY foi citada pela maior parte dos entrevistados como algo que demandou muitos arranjos políticos e foi transposto com certa dificuldade.

A cooperação com o ICTY é estabelecida como pré-requisito relativo às obrigações internacionais que constituem o primeiro Critério de Copenhague, e se estende a todos os Estados envolvidos nas guerras iugoslavas. O conteúdo normativo da cooperação total pode ser definido como a cooperação na investigação e na instauração de procedimentos contra indivíduos acusados de violações ao direito internacional humanitário nas guerras de dissolução da Iugoslávia. Isso inclui a identificação e localização de pessoas, a tomada de depoimentos de testemunhas e produção de provas, a assistência na documentação, e a prisão e entrega de indiciados ao Tribunal (RAJKOVIC, 2012).

Para a Croácia, o tema foi bastante sensível, pois muitos generais do Exército Croata foram indiciados, embora o país tenha saído como vencedor da guerra de independência. Até o governo de Franjo Tuđman, a Croácia se recusou a cooperar com o Tribunal, alegando que ele não possuía jurisdição sobre as operações militares de 1995 (RAJKOVIC, 2012). Entretanto, a partir do governo de Stjepan Mesić como Presidente e Iвица Račan como Primeiro Ministro, essa situação foi alterada.

A abertura de negociações de adesão com a Croácia poderia ter ocorrido em 2005, mas somente iniciou em 2005, após a avaliação positiva do Procurador-Chefe do ICTY quanto à cooperação do País com este Tribunal. Em dezembro de 2005, Ante Gotovina, o principal indiciado croata e até então o último a estar desaparecido, foi capturado na Espanha, e posteriormente extraditado à Haia. Desde esse momento, a cooperação com o ICTY passou a ser considerada suficiente para o andamento das discussões de integração. A demora em alguns julgamentos que foram transferidos para o Tribunal nacional e a dificuldade ao acesso a documentos do período de guerra não atrapalharam o prosseguimento da adesão.

Por outro lado, os casos que foram repassados ao Tribunal da Bósnia-Herzegovina ainda demandam esforços do Poder Judiciário nacional. No Relatório de Progresso de 2014, a Comissão Europeia considera que o país tem se mostrado cooperante com o ICTY, e embora precise desenvolver os processos judiciais domésticos, esse requisito não consta como óbice ao progresso de sua adesão. Já os poucos casos que envolviam macedônios no ICTY foram transferidos para a Macedônia e julgados pela Corte nacional, o que confere ao Estado o parecer de cooperação total com o ICTY desde 2011.

De outro modo, a Sérvia teve dificuldades em lidar com a colaboração ao ICTY. O não cumprimento desse requisito obstou o processo de adesão por alguns anos, constituindo-se em um verdadeiro obstáculo à integração. Obviamente, durante o regime de Slobodan Milošević, não houve qualquer colaboração com o Tribunal, já que ele não concebia este ordenamento jurídico como legítimo. Após esse período, a Sérvia passou a ter a integração europeia como prioridade dos seus líderes políticos, de orientação pró Ocidente, o que demandava a cooperação total com o ICTY.

No entanto, desde então, a Sérvia passou a oscilar entre momentos de colaboração e de apatia com o Tribunal. A ausência de colaboração do Estado sérvio gerou a paralisação das discussões com a UE entre 2005 e 2007. Por essa razão, as negociações do SAA com o país levaram dois anos, entre o início das discussões e a rubrica do Acordo. Já em 2011, a prisão e a extradição de Ratko Mladić e Goran Hadžić motivaram a indicação do país pela Comissão Europeia como Estado candidato. A partir disso, a Sérvia tem sido avaliada como colaboradora plena do ICTY, o que tem facilitado a sua evolução no processo de adesão.

Outra fonte de tensão política dentro do SAP que possui origem externa são os conflitos bilaterais. Os principais antagonismos que geram constrangimentos a esse processo são a relação entre Macedônia e Grécia e entre Sérvia e Kosovo.

A disputa entre Grécia e Macedônia foi o tema da maior parte da entrevista com o representante do Estado macedônio, Jovan Andonovski. Ele utilizou brincadeiras e ditados populares para manifestar seu descontentamento com uma situação que poderia ser resolvida de forma trivial – se não envolvesse interesses políticos. Para Andonovski, o problema primordial da Macedônia são os Estados vizinhos, os quais vêm causando guerras que afetam esse território nos últimos séculos, e que se comportam como superiores em relação ao país¹⁹⁴. Para isso, o entrevistado possui duas explicações.

Em primeiro lugar, Andonovski alega que o fato de a Grécia ter sido o único país de regime capitalista da Comunidade Europeia na região balcânica durante a Guerra Fria transformou o Estado grego no “filho mimado da UE”¹⁹⁵. Quer dizer, em termos geopolíticos, a Grécia estava rodeada de países socialistas, o que singularizava o seu papel estratégico tanto dentro do bloco europeu quanto dos Bálcãs. Ademais, a Grécia foi, por muito tempo, o único Estado da região simultaneamente membro da UE e da OTAN. Portanto, a sua inserção política demandava uma postura dominante naquela área. Logo, a necessidade de demonstrar o poder na região teria levado a Grécia a virar-se contra o seu vizinho mais fraco, a

¹⁹⁴ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 4, tradução livre.

¹⁹⁵ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 4, tradução livre.

Macedônia – visto que não poderia provar sua hegemonia perante a Turquia, potência militar e econômica e membro da OTAN¹⁹⁶.

Em segundo lugar, é possível indicar como explicação as boas relações entre a Grécia e a Sérvia. Enquanto governante da FRY, Slobodan Milošević teria sugerido ao Presidente grego que cederia uma parte do território macedônio após conquistar este e a Bósnia, e caso perdesse a Croácia; em troca, a Grécia deveria adiar o reconhecimento da independência da Macedônia durante o Conselho Europeu de 1992 em Lisboa (MICHAS, 2002). O motivo escolhido para obstar o reconhecimento foi o nome do então novo Estado; uma questão simples, mas difícil de ser resolvida¹⁹⁷.

Embora não tenha afirmado de forma categórica, Robert Liddell dá a entender que concorda que o óbice à denominação do Estado é apenas um pretexto para esconder interesses políticos, e cita a obra de Michas (2002):

Não, não é só o nome. As pessoas têm construído carreiras políticas sobre esse processo em ambos os lados. Há um interessante livro escrito por um jornalista grego sobre os negócios feitos entre o governo grego e Milošević, na dissolução da Iugoslávia, sobre a Macedônia, ou as discussões em curso. Se isso é 1% verdade ou totalmente falso, foi escrito por um jornalista grego sobre o governo grego da época lidando com Milošević. Então, há coisas recentes acontecendo porque são anteriores mesmo da questão de lidar com a própria Macedônia¹⁹⁸.

Apesar disso, Liddell declarou que a resposta oficial sobre o conflito entre Grécia e Macedônia é que ele constitui uma disputa bilateral que envolve a ONU como mediadora, e não um assunto de âmbito comunitário¹⁹⁹. Na perspectiva grega, a explicação oficial é que a Macedônia seria uma ameaça à segurança da Grécia, em razão de uma possível disputa pelo território grego também chamado Macedônia – o que seria absurdo, tendo em vista o aparato militar macedônio de quatro helicópteros e dois aviões²⁰⁰.

Liddell acredita que questão do nome não é um problema técnico, mas cultural, em sua visão, pelo que reconhece a impossibilidade de se encontrar uma solução simples e a necessidade de um contexto favorável para o alcance de uma resposta confortável a ambos os lados²⁰¹. Por essa razão, ele não vê, neste momento, uma solução plausível para o conflito: o ambiente político doméstico da Grécia não estaria apto a isso, e nem mesmo a maior parte da

¹⁹⁶ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 5, tradução livre.

¹⁹⁷ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 5, tradução livre.

¹⁹⁸ Entrevista com Robert Liddell, pergunta nº 12, tradução livre.

¹⁹⁹ Entrevista com Robert Liddell, pergunta nº 7, tradução livre.

²⁰⁰ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 5, tradução livre.

²⁰¹ Entrevista com Robert Liddell, pergunta nº 8, tradução livre.

população macedônia (mesmo que se desconte os 20% de albaneses que não seriam afetados pela alteração da denominação do país)²⁰².

Além disso, a nomenclatura do Estado é uma questão de valor e identidade para o povo macedônio, que é majoritariamente contra a sua alteração²⁰³. Andonovski lembra que muitos países, regiões e cidades possuem o mesmo nome (por exemplo, o principado de Luxemburgo e a província belga de igual denominação), o que faria cair por terra toda a discussão técnica sobre a alteração do nome do Estado²⁰⁴. Contudo, como se sabe que isso não se trata de um assunto técnico, ele não vê empenho político por parte da Grécia em resolver o conflito:

Desde 1995, nós ainda estamos negociando. E eu não sou otimista. Nós só seremos capazes de encontrar uma solução se mudarmos o nosso nome, mas você não iria mudar o seu, não é? (...) Não há vontade das autoridades gregas para negociar sobre esta questão. É evidente. O nosso Primeiro Ministro iniciou várias vezes reuniões com o Primeiro Ministro grego. (...) A Grécia tem praticamente nada a perder; eles podem esperar 15 anos a mais para resolver isso. Se eles aceitarem este ou aquele nome, isso só vai significar para eles um debate político que terá a duração de duas semanas. As pessoas se esquecem disso. Para nós, isso significa identidade. Não é nem fácil negociar sobre esta questão ou aceitar as soluções possíveis. (...) É muito difícil explicar isso, especialmente para as pessoas que vêm de diferentes partes do mundo. Eu nunca ouvi falar de um exemplo semelhante na história internacional.²⁰⁵

O debate sobre o nome do Estado macedônio, afinal, esconde os interesses políticos gregos de impedir que o vizinho tenha acesso à UE da mesma forma que a Grécia tem, e que isso leve à perda do seu *status* dominante na região balcânica. É verdade que, com a recente crise econômica grega interna, o país vem perdendo seu protagonismo, mas isso não parece tê-lo impedido de bloquear o início da fase de Negociações com a Macedônia no ano de 2014 – assim como tem feito desde 2009, apesar da recomendação favorável da Comissão e do Conselho da UE quanto à abertura dessa fase no processo de adesão macedônio. Desse modo, as relações entre Grécia e Macedônia tornam-se o principal constrangimento externo que este último tem sofrido no andamento do SAP, como é mostrado no Relatório de Progresso de 2014 sobre o Estado em questão:

Continua essencial que sejam tomadas medidas decisivas para a resolução da “questão do nome” com a Grécia. O fracasso das partes envolvidas neste conflito a chegar a um compromisso após 19 anos de negociações mediadas pela ONU está tendo um impacto direto e negativo sobre as aspirações europeias do país. É necessária uma ação resoluta, bem como o apoio proativo de líderes da UE. A Comissão recorda a sua opinião de que, se o *screening* e os debates do Conselho sobre o quadro de negociações estivessem em andamento, o impulso necessário

²⁰² Entrevista com Robert Liddell, pergunta nº 8, tradução livre.

²⁰³ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 4, tradução livre.

²⁰⁴ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 5, tradução livre.

²⁰⁵ Entrevista com Jovan Andonovski, perguntas nº 5 e 7, tradução livre.

poderia ser criado, o que teria apoiado a busca de uma solução negociada e mutuamente aceitável para a questão do nome, mesmo antes que capítulos de negociação tivessem sido abertos. (EUROPEAN COMMISSION, 2014c: 1).

Por fim, em relação ao processo de admissão da Sérvia, a tensão externa que influencia o seu seguimento é a relação com Kosovo. A Sérvia não reconhece a independência daquela que seria uma região autônoma do Estado sérvio. Dessa maneira, a normalização das relações entre ambos configura o maior óbice à adesão sérvia e ocupa o centro dessas discussões. Nesse sentido, a Comissão Europeia destacou, no Relatório de Progresso sobre a Sérvia de 2014, que a evolução desse diálogo é uma condição essencial para o avanço desses dois atores na integração à UE.

A parte norte do território kosovar é dividida pelo Rio Ibar; ao norte, há maioria sérvia, enquanto ao sul, a maior parte da população é albanesa. Justamente ao norte, estão localizadas as quatro municipalidades que, até 2012, possuíam fortes laços com o Estado sérvio. A partir do estabelecimento de um diálogo entre Sérvia e Kosovo, visando a melhoria das condições de vida dos habitantes dessa área, os quatro municípios estão passando a se integrar, aos poucos, à governança de Kosovo.

Esse diálogo tem sido mediado pela UE, em razão de uma nova abordagem desse tema: buscar o acordo sobre questões práticas, para então facilitar uma solução sobre o ponto do reconhecimento da independência. De acordo com Freek Janmaat, “essa política da UE tem lógica, no sentido de que eles estimulam Kosovo e Sérvia a normalizar suas relações mútuas, tendo em mente que toda a questão do status não pode ser resolvida, ao menos não agora”²⁰⁶. O resultado desse acordo, a curto prazo, foi a abertura da fase de Negociações com a Sérvia e o progresso na discussão de um SAA com Kosovo.

Seguindo esse raciocínio, Janmaat acredita que o assunto do reconhecimento não é o principal obstáculo do processo de adesão da Sérvia, mas faz a seguinte ressalva: “Não estou dizendo que, no futuro, isso não será um problema. Acho que, mais cedo ou mais tarde, tem de haver algum consenso sobre como tratar a questão do status, mas no momento, acho que a abordagem correta é apenas seguir em frente sobre assuntos práticos”²⁰⁷.

Por outro lado, Miloš Samardžić entende que a mediação do acordo pela UE não possibilitou escolha por parte do governo sérvio:

Você tem que concordar com uma grande injustiça sob a pressão da UE. É o meu ponto de vista. É por isso que este acordo é tão importante, o acordo sobre os sérvios de Kosovo no âmbito do Direito kosovar. (...) A delegação da UE para a Sérvia disse: "Ok, assine esse acordo, mas também faça esses quatro municípios fazerem

²⁰⁶ Entrevista com Freek Janmaat, pergunta nº 7, tradução livre.

²⁰⁷ Entrevista com Freek Janmaat, perguntas nº 8 e 9, tradução livre.

parte das instituições de Kosovo, e nós vamos abrir as negociações". (...) A sua pergunta sobre esta questão era como se o diálogo fosse algo bom. Eu acho que não é bom. É como uma forma de satisfazer as condições e concordar com algo. Se você me perguntar se "há espaço para o diálogo", a questão deve ser se "há espaço para a Sérvia não estar em diálogo". O diálogo não é bom se você é pressionado a fazer alguma coisa.²⁰⁸

É preciso considerar que, além de ser uma questão territorial, para a Sérvia, esse conflito também se refere à identidade. Segundo Tamminen (2004), a construção tradicional da identidade nacional se dá contra algo diferente, como um inimigo ou uma ameaça securitária. Levando em conta que os países que resultaram da desintegração da Iugoslávia “estão tentando construir e manter suas próprias identidades (...), através da política conflituosa entre vizinhos (ou, o que é mais trágico, contra minorias), uma identidade nacional específica é produzida” (TAMMINEN, 2004: 407). Logo, faz sentido dizer que a oposição à independência de Kosovo está relacionada, também, à afirmação e manutenção da identidade nacional sérvia.

Corroborando os argumentos de Samardžić, Ker-Lindsay (2015) afirma que a direção dessa situação é no sentido de a Sérvia reconhecer Kosovo, mesmo que a UE não a force, formalmente, a isso. O autor lembra que a Alemanha sequer considera a possibilidade de a Sérvia aderir à UE antes disso acontecer, o que pode paralisar as negociações do mesmo modo que a Grécia obsta à Macedônia. Além disso, Ker-Lindsay (2015) reconhece que a Sérvia perdeu várias oportunidades de resolver esse conflito a seu favor, e que, agora, dificilmente haverá espaço para discutir outra solução que não o reconhecimento.

A resolução desse antagonismo não parece estar próxima, porém, é demandada pela Comissão Europeia, em seu último Relatório de Progresso sobre a Sérvia:

O progresso na implementação do diálogo tem sido geralmente reduzido. Eleições antecipadas foram realizadas na Sérvia e em Kosovo. É importante que o diálogo de alto nível recomece. É essencial, também, que ambas as partes continuem a se envolver plenamente na implementação de boa-fé de todos os acordos existentes. Maiores progressos devem gradualmente conduzir à normalização das relações entre Sérvia e Kosovo, sob a forma de um acordo juridicamente vinculante no final das negociações de adesão da Sérvia, com a perspectiva de Sérvia e Kosovo serem capazes de exercer plenamente os seus direitos e cumprir suas responsabilidades. (EUROPEAN COMMISSION, 2014d: 3).

Uma possibilidade de solução que se abre, ainda que remota, é a incorporação desse conflito para dentro da União Europeia. Conforme o dispositivo do Tratado de Lisboa que confere personalidade jurídica à UE, a assinatura de quaisquer acordos ou tratados pode ser feita pela própria UE, o que não demanda a ratificação por parte dos Estados membros – visto que, juridicamente, eles não seriam os signatários de um determinado acordo, mas sim a UE.

²⁰⁸ Entrevista com Miloš Samardžić, perguntas nº 3 e 5, tradução livre.

Considerando uma eventual adesão da Sérvia antes da finalização das negociações com Kosovo, é possível pensar na hipótese de que a assinatura de um tratado sobre comércio com este último, por exemplo, não pode ser obstada pela primeira – e isso equivale ao reconhecimento estatal de Kosovo por parte da UE.

3.3.4. *Contexto doméstico*

A última macrocategoria deste capítulo refere-se ao ambiente político interno e à forma de atuação dos governos nacionais. Desse modo, engloba questões sobre governabilidade, dentro do processo de adesão, em geral, e nas relações de cooperação regional, em específico (já que a cooperação constitui um dos eixos de avaliação do Critério Político estabelecido em Copenhague, em 1993), e também trata do apoio dos cidadãos ao processo de adesão, fator cada vez mais evidenciado pela Comissão Europeia como essencial à legitimidade da integração.

A categoria de análise que elenca a **resposta do governo ao processo de adesão** dá continuidade à discussão de tópicos já abordados nas macrocategorias 2 e 3. Aqui, no entanto, o foco está na maneira pela qual as autoridades nacionais se comportam frente ao *enlargement*, isto é, como aqueles que fazem a política no âmbito doméstico respondem aos incentivos e às condições do SAP.

É evidente que a incerteza sobre a perspectiva de adesão influencia negativamente as ações e decisões dos responsáveis pela condução dos governos nacionais e das políticas de reforma e dificulta a superação de constrangimentos encontrados na arena doméstica (GORDON, 2009). No entanto, o processo de *decision-making* em âmbito interno está sujeito a variáveis múltiplas, e a incerteza sobre a integração europeia é apenas uma delas. Ausência de capacidade institucional e capacidades estatais, competição política insuficiente ou desleal, vetos de *stakeholders*, falta de coordenação entre as burocracias e demais problemas de governabilidade podem ser citados como fatores que interferem a conduta dos responsáveis nacionais no processo de adesão.

Na Croácia, o único país participante do SAP a aderir à UE até este momento, Martin Mayer alega que havia consenso absoluto entre todos os partidos do Parlamento sobre a entrada croata na União, não tendo havido mudança quanto a isso durante a alternância de poder no governo central²⁰⁹. Para as elites políticas croatas, a integração à UE era, sobretudo,

²⁰⁹ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 11, tradução livre.

um interesse estratégico. Entretanto, isso não impediu que a resposta do governo ao processo de integração reticente, em certos momentos, e especialmente após a adesão, como se pode inferir do trecho abaixo:

(...) Com o fim das negociações de adesão, houve, em termos de direitos humanos e de integração das minorias, pouco esforço para continuar com isso. (...) Além disso, os processos de crimes de guerra ainda têm muitos crimes não tratados e as instituições croatas... O ICTY transferiu o nível mais baixo de casos para os Estados da região. Eles agora devem lidar com isso, os tribunais croatas devem lidar com isso. E eu não vejo muito esforço e interesse em considerar agora esse problema. (...) Antes, estava claro que você tem que cumprir esses critérios, caso contrário, você não vai se tornar um membro (...). Agora, a UE não pode intervir, somente nos casos em que uma lei comum da UE é afetada. (...) Sobre questões como direitos humanos, luta contra a corrupção, minorias, não há uma lei clara da UE. Há certo padrão e que a única coisa que pode ser feita é a pressão política de outros países.²¹⁰

É verdade que a Croácia preencheu todos os requisitos e condições do SAP antes da entrada na UE; porém, isso não constitui um atestado de que todos os problemas do país foram resolvidos. Ainda há o que fazer em relação a alguns temas vulneráveis, como os julgamentos de crimes de guerra que estão a cargo do Tribunal croata e o respeito e a proteção aos direitos das minorias. O desenvolvimento dessas questões, via de regra, tem dependido da tendência política majoritária do Parlamento.

O comportamento do governo macedônio no processo de *enlargement* nos últimos anos é avaliado pela representação da UE de forma negativa. O argumento é de que o processo vem sofrendo com as disputas entre a coalizão governista e os partidos de oposição, o que dificulta a governabilidade. Nesse sentido, Robert Liddell afirma, de modo um tanto descontente, que a oposição não se sente parte do processo de formulação de políticas pois, como não possui nada a ganhar, também não tem nada a perder:

Tivemos problemas nos últimos anos, porque nós tivemos os eventos de 24 de dezembro de 2012 no Parlamento Nacional, e isso proporcionou uma pausa no processo que tinha começado em 2012; nós estávamos tentando criar as condições que nos permitissem dar início às negociações em paralelo com a questão do nome, para colocar dessa forma. Os eventos de 24 de dezembro se transformaram em uma oportunidade para acabar com essa realização, em oposição a avançar. (...) ainda há uma série de questões não resolvidas. Temos agora uma situação após as eleições que o SDSM está dizendo que eles não reconhecem o Parlamento, e isso não é útil também. Então, eu não estou dizendo que é um pesadelo, mas o sistema político aqui não tem ajudado o processo. (...) A oposição sente que não tem nada a ganhar em insistir na oposição. Falei com parlamentares não deste país e é a visão deles sobre os Bálcãs: você não pode influenciar a política; você não consegue colocar as suas ideias pra frente. Assim, é compreensível a frustração dos políticos da oposição; há problemas políticos no país, há questões a discutir, mas a oposição

²¹⁰ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 6, tradução livre.

deveria estar lá para ser parte do processo e tentar mudar as coisas, e não apenas esperar que as coisas sejam feitas porque eles são a oposição. Vou parar por aí.²¹¹

De fato, a paralisia da governança na Macedônia tem deteriorado o avanço no processo de integração à UE, para além do bloqueio grego e a disputa pelo nome do país. Sobre isso, o Relatório de Progresso da Macedônia de 2014 estabelece três importantes conclusões: a) o funcionamento do Poder Legislativo é prejudicado pela falta de diálogo político e pelas divisões profundas entre os partidos políticos; b) a coalizão de governo precisa trabalhar de forma mais integrada, coordenada e transparente, a fim de tomar medidas proativas; c) os partidos no governo obscureceram a linha entre Estado e partido, diminuindo a confiança nas instituições públicas.

Por outro lado, o representante do Estado macedônio acredita que o principal obstáculo ao comportamento do governo no processo de adesão não são os problemas de política interna, mas sim o conflito com a Grécia sobre a denominação do país. De acordo com Jovan Andonovski, o governo teria decidido adiar a implementação de certas regras para o momento do início das Negociações ou para a data de entrada na UE, tendo em vista que a integração é uma parceria e que a Macedônia não irá aderir tão logo²¹².

De certo modo, tal atitude é compreensível, nas palavras do correspondente de Andonovski, Robert Liddell: “Se eu olhar pelo lado deles, eu posso entender a sua frustração de ter feito coisas diferentes e ainda não ter a perspectiva de avançar. Mas, então, eu tenho que dizer: as mudanças são para os benefícios do país como um todo”²¹³. Nesse ponto, observa-se que o processo de adesão acaba facilitando o efeito contrário: a paralisação ou suspensão das reformas enquanto algum tipo de progresso não é realizado.

No mesmo sentido dos conflitos bilaterais, Miloš Samardžić atribui à questão entre Sérvia e Kosovo o fator mais influente na forma pela qual o governo sérvio se comporta no processo de admissão à UE. Não obstante, ao contrário de Andonovski, ele enfatiza que, na realidade, a política de expansão da UE não é uma parceria, mas sim uma dinâmica estrita de obrigações que são estipuladas por uma parte e cumpridas pela outra. Não haveria, portanto, muito espaço para diálogo e posicionamento frente a questões delicadas:

A UE é uma comunidade de altos padrões e valores. Eles são muito mais suaves do que os Estados Unidos. Eles são mais diretos... O Secretário de Estado disse algo muito claro uma vez: os funcionários da UE nunca dizem nada diretamente. É sempre por trás, nas entrelinhas, e atrás das linhas. Eles nunca são concretos, eles estão sempre dizendo que é sobre os padrões políticos, é sobre valores econômicos, é uma questão de respeito dos direitos individuais. Mas, por trás disso, há um

²¹¹ Entrevista com Robert Liddell, pergunta nº 14, tradução livre.

²¹² Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 1, tradução livre.

²¹³ Entrevista com Robert Liddell, pergunta nº 14, tradução livre.

interesse concreto. É muito complicado para nós, porque há essa atual política comum, que é dizer alguma coisa na UE e fazer outra coisa. Mas esse mecanismo é... como dizer... oficialmente, não há nenhuma ação. Oficialmente, somos parceiros, etc, etc. Mesmo os nossos ministros não admitem isso.²¹⁴

De fato, os entrevistados concordam que há pouca ou nenhuma possibilidade de argumentação por parte do Estado candidato, de modo que ele possa apresentar sugestões ou requerer mudanças que facilitem a aplicação de uma regra de forma contextual. Nesse sentido, Freek Janmaat, representando a UE na Sérvia, assevera: “Eu não acho que há uma mudança nas possibilidades de os países do *enlargement* controlarem o processo, porque está claro o que eles têm que fazer. Não há muita possibilidade para eles de influenciar isso”²¹⁵.

Apesar disso, Janmaat acredita que, na perspectiva da UE, o país está bastante comprometido, em princípio, com o processo de adesão e a implementação de reformas:

Bem, eu acho que o governo tem realmente se mostrado comprometido com o processo da UE, mais do que no passado, de forma especial no que se refere a Kosovo, eles têm chegado a estes acordos sobre todas essas questões que eu falei antes, apesar do fato, é claro, que isso não era uma coisa terrivelmente popular para fazer aqui na Sérvia. Quer dizer, eu não estou dizendo que as emoções sobre Kosovo são muito elevadas, porque eu acho que uma parte das pessoas aqui está bastante indiferente sobre Kosovo, eles não concordam com Kosovo ser um país independente, mas, por outro lado, eles não são realmente afetados em suas vidas diárias por estes acordos que foram feitos com Kosovo, então eles realmente não se importam tanto. Mas, ainda assim, não é algo que vai trazer muitos eleitores para um partido político. Então, eles têm demonstrado estar comprometidos. Agora precisamos ver a implementação de todos esses acordos sobre Kosovo e também a essência real das negociações de adesão à UE, agora que eles começaram; nós vamos ter que ver o processo de 100% de alinhamento e implementação. Mas, até agora, eu acho que os sinais são positivos.²¹⁶

É possível perceber a tensão existente nas relações entre Sérvia e União Europeia através da comparação entre os dois últimos trechos de entrevista citados. Para o representante da UE, tudo indica que há um caminho progressivo no cumprimento das obrigações do processo de adesão por parte do governo sérvio, embora a questão de Kosovo permaneça polêmica e pouco popular. Já conforme o representante do governo da Sérvia, a única alternativa que se lhes apresenta é o seguimento do processo de acordo com o que a UE deseja, com poucas chances do país apresentar uma opinião firme quanto à soberania de seu território.

Em outras palavras, não parece haver espaço para a Sérvia tomar outro caminho que não a normalização das relações com Kosovo. Por isso, Miloš Samardžić entende que

²¹⁴ Entrevista com Miloš Samardžić, pergunta nº 2, tradução livre.

²¹⁵ Entrevista com Freek Janmaat, pergunta nº 4, tradução livre. Sobre a possibilidade de diálogo no processo de adesão, também é interessante comentar o que o representante da UE para a Macedônia, Robert Liddell, citou ao tratar de um tema delicado (o conflito com a Grécia): “Eu acho que sempre existe espaço para diálogo, mas isso não significa que esse espaço é público”.

²¹⁶ Entrevista com Freek Janmaat, pergunta nº 11, tradução livre.

“oficialmente, tudo ocorre através das regras; oficialmente, não há pressão, não há declarações políticas que a Sérvia tem que fazer isso, tem que fazer aquilo. A Sérvia escolhe livremente aceitar essas propostas, mas, na realidade, você não tem possibilidade de escolher”²¹⁷. Durante toda a entrevista, Samardžić insistiu no argumento da pressão suave que a UE exerce sobre a Sérvia, como se pode inferir da seleção abaixo:

É a política comum da UE: eles não forçam você a nada; é com você, se você não aceitar este acordo, se você não fizer um acordo com Kosovo... Assim, formalmente, eles não fazem pressão sobre você, mas, no essencial, se você assinar o acordo, você fará as negociações. Se você não assinar, você vai ficar na espera. E eles sabem que a Sérvia não é tão economicamente forte para ser independente do comércio da UE e tudo nessa parte. Nós estamos muito conectados com o comércio com a UE; 60% ou 63% do comércio sérvio é com a UE. Não estamos negociando com a China ou a Rússia, estamos muito conectados com a UE; nós não podemos sobreviver sem a abertura da UE. (...) Você sabe, se você está se comportando assim por dez anos, você pode concluir que vai ser a mesma coisa nos próximos 10 anos. É empiricamente verdadeiro como eles se comportam; não é o meu desejo ou meu ódio a ninguém. Mas depois de 14 anos, a partir de 2000, você pode ver como eles se comportam aqui. Essa é a minha opinião.²¹⁸

De outro modo, o comportamento do governo na Bósnia-Herzegovina não é influenciado por conflitos externos, mas sim, pelo próprio cenário confuso da governança doméstica. Segundo Jesenka Hadžajlija, embora a maioria dos níveis de governo seja favorável à UE, nem todos agem assim; as dimensões das entidades possuem algumas restrições sobre o assunto, mas essa oposição, ainda assim, não é tão forte²¹⁹. Há uma expectativa de que as eleições gerais mais recentes, em outubro de 2014, tragam um ambiente mais favorável; no entanto, como nenhuma novidade é mostrada nessa esfera, tal expectativa é baixa:

Ele estava tentando fazer o seu melhor (o Primeiro Ministro). Mas, infelizmente, ele não teve um ambiente para apoiá-lo e empurrá-lo para ir mais longe nisso. Em primeiro lugar, nós não respondemos os principais requisitos que nos foram dados pelo Conselho da Europa, através do julgamento de Sejdíć e Finci; e, em segundo lugar, na Euro-agenda, temos uma segunda condição, que é o mecanismo de coordenação europeu. Não podemos ir mais longe sem isso. (...) Se estes forem cumpridos, com a vinda do novo governo, assim que assumirem seus mandatos, eu seria otimista de que algo vai mudar nos próximos quatro anos. Mas, se isso não acontecer no primeiro ano de seus mandatos, então eu acredito que as coisas vão ficar na mesma, nos próximos três anos. (...) Se você olhar para a lista de candidatos, para a lista de partidos, nada vai mudar. Nós não temos nenhuma cara nova, não há novos programas políticos, não há novas plataformas, nada de novo. As mesmas caras estão competindo de novo, as mesmas orientações do programa são declaradas... Eles não vão mudar nada.²²⁰

²¹⁷ Entrevista com Miloš Samardžić, pergunta nº 6, tradução livre.

²¹⁸ Entrevista com Miloš Samardžić, perguntas nº 3 e 4, tradução livre.

²¹⁹ Entrevista com Jesenka Hadžajlija, pergunta nº 2, tradução livre.

²²⁰ Entrevista com Jesenka Hadžajlija, pergunta nº 12, tradução livre.

A ausência de vontade política para mudanças, em conjunto com o complexo sistema de governabilidade, aparenta ser o principal desafio para qualquer ação política doméstica. A vontade política das autoridades, obviamente, é permeada pelos interesses individuais e estratégicos de cada um. Nessa perspectiva, Richard Wood afirma que nenhum nível de governo é mais fácil de lidar do que o outro, todos possuem suas vantagens e desafios, conforme suas próprias dinâmicas de governança; contudo, o problema que afeta o comportamento de todas as esferas governistas é a direção da vontade política²²¹. A seguir, com base na entrevista de Richard Wood, são mostrados trechos que se referem a como cada nível de governo funciona em relação à integração europeia:

ESFERA	COMPORTAMENTO
Cantões	<p>“Pode-se dizer que o nível dos cantões é muito mais fácil, eles são pequenos e há um pequeno número de pessoas envolvidas em cada um. (...) É muito fácil, se há uma lei federal, garantir que todos os cantões irão por esse caminho. <i>Mas, então, a política entra nisso.</i> Você pode dizer que três cantões predominantemente povoados estão dizendo ‘não, isso compromete nossa responsabilidade política e não queremos fazer isso’, então, nós temos que gastar um monte de tempo negociando com esses políticos de baixo nível para obter um acordo para trabalharmos juntos. Caso contrário, se um não quer, os outros vão dizer ‘se eles podem fazê-lo, nós podemos fazê-lo’. Assim, acabamos em um grau de leve e delicada negociação e empurrando-os de volta para o curso que é o caminho certo (...). Os cantões também são muito difíceis porque como você pode ter um serviço de polícia verdadeiramente independente quando você tem uma área tão pequena? Você tem comissários de polícia, que estão trabalhando muito próximos do Ministro do Interior local... Isto é, você realmente não pode dizer que é um serviço de policiamento independente. Não existem mecanismos de supervisão reais; uma vez que eles legislam, isso tende a ter interferências políticas durante todo o tempo.”</p>
Federação da BiH	<p>“(...) a Federação trabalha muito bem com a UE. Nós temos um relacionamento muito bom com eles e, na maioria das vezes, eles tendem a compartilhar o que estão fazendo e buscar orientação. (...) Mas há ocasiões em que eles não fazem isso, <i>porque é uma coisa politicamente motivada.</i> E uma dessas questões são as leis de corrupção (...).”</p>
República Srpska	<p>“A República Srpska, um sistema centralizado, é muito fácil. Se eles querem fazer alguma coisa, eles vão fazer isso muito rapidamente, de forma muito eficiente e muito eficaz; <i>se eles não querem fazer algo, eles realmente não vão fazer.</i> Na visão deles, a República Srpska quer manter a sua independência dentro e no interior do sistema. (...) quando você tenta</p>

²²¹ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 7, tradução livre.

	remover ou comprometer a sua independência judicial, eles vão ficar muito chateados. Em termos de policiamento, eles têm um sistema diretamente e politicamente controlado.”
Governo central	“O nível estatal é muito bom... (...) eles compartilham o que estão fazendo, pedem opiniões e, ocasionalmente, oferecemos financiamento, nós fornecemos especialistas para facilitar o exercício de levá-los para o lugar certo. <i>Mas a única coisa que sempre paralisa isso é a política.</i> ”

Tabela 3.9. Comportamento das autoridades nas esferas de governo da Bósnia-Herzegovina, segundo entrevista de Richard Wood. Fonte: Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 7, anexo deste estudo.

Efetivamente, o Relatório de Progresso da Bósnia de 2014 conclui que os atores políticos dos mais diversos níveis têm sido incapazes de chegar a um consenso sobre alguns assuntos do processo de adesão. A importância de uma direção clara da liderança política e da interação entre as esferas de governo é ressaltada diversas vezes pela Comissão Europeia em quase todos os documentos e relatórios que envolvem questões da Bósnia-Herzegovina. A ausência de coordenação entre os níveis políticos domésticos, como já destacado na seção anterior do presente estudo, é um dos motivos pelo qual o país ainda não preenche o requisito político dos Critérios de Copenhague.

Um ator interno não menos importante nessa configuração é a população nacional do Estado aspirante à adesão. Portanto, é relevante tratar da categoria de análise de **apoio popular ao *enlargement***.

A Comissão Europeia afirma reiteradamente, desde o primeiro Documento de Estratégia de Expansão, publicado em 2005, que o amplo apoio popular é essencial para sustentar a política de *enlargement*, tanto pelo lado dos países aspirantes quanto pelo dos Estados membros. No caso dos candidatos à integração, o suporte popular torna-se ainda mais importante, tendo em vista a legitimidade das reformas promovidas a favor do progresso no processo de adesão.

Dos sete entrevistados, quatro possuíam informações concretas sobre a situação do suporte popular nos Estados balcânicos sobre a integração à UE. Na Macedônia, o apoio dos cidadãos ao *enlargement* possui um dos índices mais elevados da região, ficando em torno de quase 80%²²². Na Bósnia-Herzegovina, o apoio varia entre 70% e 80%, segundo Richard Wood²²³, o que é confirmado por Jesenka Hadžajlija. Esta última ressalta que a expectativa da

²²² Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº 1, tradução livre.

²²³ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 13, tradução livre.

população bósnia cresce a cada dia, mas isso poderia ser ainda maior se a população estivesse mais ciente dos benefícios da integração e de como a UE funciona²²⁴.

De fato, a Comissão Europeia enfatiza a relevância do papel que os cidadãos possuem no processo de integração:

A política de expansão e, em especial, a adesão de novos Estados membros, precisa de compreensão e apoio do público, a fim de ser bem sucedida e sustentável. Isso é desafiador em um ambiente onde, no contexto da contínua crise da dívida soberana e financeira, o papel dos organismos públicos, incluindo a União Europeia, é cada vez mais questionado. (...) Os Estados membros e os países candidatos têm o papel principal nos esforços de informação e comunicação com os seus cidadãos, com mensagens do governo para os seus debates nacionais necessitando complementar a comunicação das instituições da UE. (...) Isso também pode construir o amplo apoio popular para reformas. (EUROPEAN COMMISSION, 2012a: 21-22).

Nesse sentido, outra questão levantada foi a queda do apoio popular à medida que o país candidato avança nas negociações de adesão. Desse modo, seria interessante reforçar estratégias de comunicação para a população dos Estados membros e aspirantes, com vistas a tornar a UE uma instituição mais próxima do cotidiano do cidadão.

Igualmente, a aproximação da União Europeia à população abrandaria a falta de confiança nas instituições por parte dos habitantes da região balcânica ocidental. Essas pessoas estão acostumadas a governos autoritários e distantes do cidadão, sem mencionar a corrupção endêmica na arena política. Logo, é natural que exista uma perda de fé tanto nas instituições nacionais quanto comunitárias. É mais natural, ainda, que a confiança em ambas as dimensões institucionais estejam conectadas, como Richard Wood destaca²²⁵. Por fim, Martin Mayer resume bem esse ponto:

O maior problema político é que os cidadãos perderam a confiança nos políticos em geral. Por isso, é um fenômeno, não é só na Croácia, é também em muitos países. E também está aumentando na UE. Portanto, é algo que é realmente um problema. (...) A imagem os cidadãos têm da UE é muito afetada/influenciada pela imagem que eles têm dos políticos croatas.²²⁶

A última categoria a ser analisada, aqui, concerne à **atuação do governo nacional na cooperação regional**. Este assunto se torna expressivo porque é considerado parte do componente político dos Critérios de Copenhague, no tocante a questões regionais e obrigações internacionais. E, mesmo sendo um tema de política externa, está condicionado às decisões políticas internas, já que a própria política externa possui natureza de política pública (como foi visto no Capítulo 1 do presente estudo).

²²⁴ Entrevista com Jesenka Hadžajlija, pergunta nº 1, tradução livre.

²²⁵ Entrevista com Richard Wood, perguntas nº 16 e 17, tradução livre.

²²⁶ Entrevista com Martin Mayer, perguntas nº 5 e 6, tradução livre.

Sobre isso, parece que o SAP efetivamente facilitou a cooperação entre os participantes desse projeto, ao menos no nível técnico e institucional. Há dez anos atrás, era inconcebível Jesenka Hadžajlija, por exemplo, imaginar uma cooperação técnica entre funcionários públicos bósnios e sérvios. Atualmente, Jesenka Hadžajlija assevera que existem acordos bilaterais de colaboração técnica e institucional da Bósnia com Montenegro, Croácia e Sérvia, envolvendo viagens de estudo, palestras e assistência técnica²²⁷.

Os Relatórios de Progresso de 2014 sobre Bósnia-Herzegovina, Macedônia e Sérvia, bem como o Relatório de Progresso de 2011 sobre a Croácia, confirmam esse entendimento. Igualmente, Martin Mayer, ao ser questionado se há um progresso visível nas relações entre a Croácia e seus vizinhos desde o início do processo de adesão, concluiu que sim, principalmente no que se refere à cooperação técnica²²⁸. Por outro lado, os Relatórios de Progressos já citados também destacam a necessidade de melhoria na cooperação relativa ao retorno de refugiados e outras questões políticas.

Nesse viés, as relações entre Croácia, Sérvia e Bósnia-Herzegovina, mais especificamente, ainda são delicadas, em função das guerras travadas pela dissolução iugoslava, porém parecem estar progredindo (mesmo que de forma lenta). Martin Mayer garante que as relações entre os líderes políticos dos Estados balcânicos têm melhorado ao longo dos anos, muito em razão do processo de integração europeu:

Assim, a condição clara de cooperação regional fixada pela UE, combinada com a perspectiva de adesão à UE, ajudou muito, em particular nas relações entre a Croácia e a Sérvia, a se voltarem para o futuro e não ficarem completamente presas em questões de guerra, como quem começou tudo isso.²²⁹

Na mesma lógica, Richard Wood enxerga conquistas nos diálogos entre os Estados da região, embora as abordagens de cada um sejam bastante variadas (quanto a padrões, práticas e atividades desenvolvidas)²³⁰. Além disso, é possível visualizar uma tentativa de autoridades bósnias afinarem o seu discurso e agir em conjunto em alguns assuntos, como crimes transfronteiriços, fato que deve ser ressaltado por ser bastante difícil devido a configuração da governabilidade na Bósnia-Herzegovina²³¹.

Entretanto, persistem questões de demarcação de fronteiras, retorno de refugiados, pessoas desaparecidas nas guerras de dissolução, cooperação policial contra o tráfico de drogas e gestão de fronteiras comuns. Os Relatórios de Progresso de 2014 de Bósnia,

²²⁷ Entrevista com Jesenka Hadžajlija, pergunta nº 9, tradução livre.

²²⁸ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 9, tradução livre.

²²⁹ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 7, tradução livre.

²³⁰ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 5, tradução livre.

²³¹ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 5, tradução livre.

Macedônia e Sérvia indicam que, em geral, estes Estados mantêm boas relações entre si e com os demais vizinhos; contudo, existem pontos específicos e sensíveis a serem tratados bilateralmente. A Comissão Europeia sugere, assim, que esses pontos sejam negociados dentro do *framework* do processo de adesão.

Em termos de cooperação econômica e financeira, os quatro países têm procurado alinhar suas políticas com a Estratégia Europa 2020, composta por metas para desenvolver o crescimento da economia europeia até o ano de 2020. Tais metas estão relacionadas a objetivos que se refletem no alcance de indicadores de emprego, pesquisa e desenvolvimento, sustentabilidade energética, educação e redução da pobreza. Contudo, como Freek Janmaat lembra, o alinhamento de políticas com a Europa 2020 não significa nem assegura que tais Estados irão aderir à UE em 2020, mas indica a garantia de que, quando ocorrer a adesão, a lacuna entre os Estados membros não será tão grande relativamente ao desenvolvimento de políticas nos setores alvo da Estratégia²³².

O próximo capítulo do presente estudo tratará, afinal, da quinta e última macrocategoria, que diz respeito ao cenário do setor de segurança dos Estados balcânicos ocidentais e sua inserção no processo de adesão.

²³² Entrevista com Freek Janmaat, pergunta nº 13, tradução livre.

4. A RESPOSTA DOS BÁLCÃS OCIDENTAIS

4.1 *Security sector reform* em teoria

O propósito deste Capítulo é verificar como se dá a resposta ao *enlargement* por parte dos Estados balcânicos ocidentais em temas de segurança e, sobretudo, se há uma correlação entre o processo de adesão e as transformações ocorridas nesse domínio. Assim, convém fixar o aporte analítico para tratar disso, começando com a retomada do conceito de segurança para a UE, passando pelo enquadramento deste no processo de adesão e chegando à compreensão do que se constituem as transformações da esfera securitária.

Como visto no Capítulo I deste estudo, o significado do termo “segurança” revela noções de percepção e proteção, em que um ator percebe algo como uma ameaça e, por isso, age no sentido de se proteger. Com o fim da Guerra Fria e do paradigma do inimigo comunista, algumas questões não tradicionais passaram a ser concebidas como ameaças nas relações internacionais atuais. Isso tem provocado o aumento do escopo do que se entende por segurança e do que deve ser objeto de medidas securitárias, seja na esfera doméstica ou na internacional.

Na tentativa de dar conta da ampliação do conteúdo de análise desse campo, a teoria dos complexos regionais de segurança de Buzan e Waever (2003) tem se mostrado a mais adequada para explicar a dinâmica securitária em ambientes regionais, nos quais há assimetria de poder e ameaças transnacionais que devem ser tratadas por meios cooperativos e não militares. O contexto securitário da UE permite enquadrá-la como um complexo regional de segurança, no qual as ameaças que afetam as unidades (os Estados membros) estão tão interligadas que não podem ser resolvidas em separado. Da mesma forma, a convergência dos Estados balcânicos ocidentais à UE, através do processo de adesão, tem caracterizado essa região como um subcomplexo do CRS da UE, tendo em vista a conexão dos atores locais – os desafios enfrentados em termos de segurança abrangem toda a região.

Sendo que os riscos aos quais a UE e os Estados dos Bálcãs Ocidentais estão expostos possuem interligação, faz sentido afirmar que a *actorness* securitária da UE está voltada à securitização de problemas que se encontram para além de suas fronteiras externas²³³,

²³³ Importante lembrar que “fronteiras externas” referem-se aos limites que separam a UE de países terceiros, enquanto “fronteiras internas” são as que separam os Estados membros.

principalmente após os eventos na Líbia e na Ucrânia²³⁴. O processo de securitizar um assunto ou situação vai mais longe do que a perspectiva tradicional de segurança, na qual as ameaças são autoexplicativas e evidentes. Ele envolve definir quais os temas ou situações podem gerar tensão suficiente para ameaçar a estabilidade dos mais diversos níveis (global, regional, estatal, nacional e individual/humano)²³⁵.

Nesse ponto, a segurança, como prática social, pode se referir a uma ameaça à sobrevivência de objetos referentes em uma ou mais dessas dimensões. Para que uma questão se torne pauta de segurança, um ator com poder para tanto (seja um indivíduo ou uma organização) apresenta tal questão como um risco à existência sua ou de outrem, em qualquer um daqueles níveis. É, nesse sentido, um processo subjetivo de percepção da realidade e do tipo e extensão de consequências que podem ser estimadas como decorrência de algo que sugere uma ameaça vital.

A UE inicia o processo de securitização ao delimitar o que está compreendido como ameaça dentro do seu complexo regional de segurança, isto é, a si própria, aos seus Estados membros e aos seus cidadãos, de modo a envolver todas as dimensões anteriormente citadas. Considerando a sua capacidade de atuar em questões de segurança (*security actorness*), vários temas não tradicionais desse domínio e não militares passaram a ser securitizados, formando uma compreensão ampla e transversal do que a UE entende por segurança.

Embora o *acquis communautaire*, na forma como é posto para os candidatos à adesão, não mencione, especificamente, a definição de segurança para a UE, é possível inferir a percepção sobre o tema pelo seguinte trecho:

Para a CE, a segurança não se limita à segurança territorial do Estado ou à segurança de um regime especial; ela engloba a segurança externa e interna de um Estado e de seu povo. Assim, ela se concentra na segurança humana (liberdade de querer, estar livre do medo, e liberdade para agir por alguém), colocando a segurança dos cidadãos no centro e complementando, assim, a segurança estatal. Os cidadãos devem poder esperar que o Estado seja capaz de manter a paz e garantir os interesses estratégicos de segurança do país, bem como garantir que suas vidas, propriedades e direitos políticos, econômicos e sociais sejam salvaguardados. O Estado tem que ser capaz de proteger os cidadãos das ameaças da insegurança, incluindo conflitos violentos e terrorismo, ao mesmo tempo em que protege os direitos e as instituições de serem prejudicados por estas ameaças. (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006a: 4).

Vale lembrar que o domínio securitário é mantido sob a prerrogativa intergovernamental, o que não vincula os Estados de modo jurídico. Ainda assim, o TUE

²³⁴ Na Líbia, o governo autoritário de mais de quatro décadas de Muammar Gaddafi foi derrubado após uma guerra civil e uma intervenção da OTAN, em 2011. Como consequência, desde então, o país tem passado por um processo de reconstrução política e social. Na Ucrânia, uma crise de secessão na Criméia, em 2014, gerou a implantação de tropas russas na região e o posterior controle da Rússia de parte da Ucrânia.

²³⁵ Sobre os conceitos de segurança estatal, nacional, individual e humana, ver CEPIK, 2001.

estabelece, no Artigo 26, que cabe ao Conselho Europeu definir as linhas estratégicas da ação externa da UE no que concerne à segurança. A ESE, Estratégia de Segurança Europeia, aprovada pelo Conselho Europeu em 2003, é o marco conceitual da identificação de ameaças no quadro da PESC e da PCSD, pela qual a democratização e o desenvolvimento socioeconômico são definidos como subprodutos de um ambiente seguro (RYAN, 2009).

De acordo com a ESE, terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa e crime organizado são as questões clássicas de segurança que preocupam a UE, enquanto os temas de conflitos regionais e falência estatal passaram a ser securitizados, em uma perspectiva abrangente da concepção de ameaça. De fato, a distorção no funcionamento do Estado é uma causa primária de insegurança (HÄNGGI, 2004). E, com a crescente globalização e transnacionalização das relações humanas, os conflitos regionais também se destacam como fonte de instabilidade para além dos limites geográficos do atrito. Isso não significa que estes assuntos sejam fenômenos novos no sistema internacional, mas sim que, dada a evolução das relações individuais, sociais, estatais e globais, no sentido da interdependência, torna-se difícil demarcar o alcance geográfico de determinadas questões.

O relatório sobre a implementação da ESE, lançado em 2008, agrega alguns itens às chamadas “ameaças-chave e desafios globais”: segurança cibernética, segurança energética, transformações climáticas, pirataria, armas pequenas e leves, munições de fragmentação e minas terrestres. Já em 2010, uma proposta de Estratégia de Segurança Interna foi apresentada (mas ainda não adotada), tendo sido elencadas as seguintes questões: terrorismo, crimes graves e organizados, crimes cibernéticos, crimes transfronteiriços, violência em geral, e desastres naturais ou produzidos pelo homem.

No contexto do processo de adesão, esses temas são tratados dentro do SAP conforme a estrutura dos Critérios de Copenhague, o que gera o seguinte *framework*:

DIMENSÃO	ASSUNTOS
Critério Político	Falência estatal (no item “ <i>Democracia e Estado de Direito</i> ”); violência em geral, munições de fragmentação e minas terrestres (no item “ <i>Direitos humanos e proteção de minorias</i> ”); conflitos regionais (no item “ <i>Assuntos regionais e obrigações internacionais</i> ”).
Capítulo 15	Segurança energética e nuclear.
Capítulo 23	Combate à corrupção, violência e desrespeito aos direitos humanos, crimes cibernéticos e pirataria.

Capítulo 24	Migração, asilo, política de vistos, fronteiras externas, cooperação judicial em assuntos civis e criminais, cooperação da polícia e combate ao crime organizado, combate ao terrorismo, cooperação no domínio de drogas, cooperação aduaneira, falsificação de moeda, crimes transfronteiriços, crimes cibernéticos, pirataria.
Capítulo 27	Transformações climáticas, desastres naturais ou produzidos pelo homem.
Capítulo 31	Proliferação de armas de destruição em massa e de armas pequenas e leves, prevenção de conflitos.

Tabela 4.1. Distribuição dos assuntos que são objeto de securitização pela União Europeia na estrutura do processo de adesão. Fonte: do autor.

O tratamento dessas questões através das transformações do domínio securitário, com vistas à garantia da estabilidade global, regional, estatal e individual, pode ser feito, atualmente, pelo espectro teórico e prático da reforma do setor de segurança (*security sector reform – SSR*)²³⁶. A ferramenta analítica da SSR tem sido utilizada por atores de promoção do desenvolvimento e analistas relacionados ao tema para dar conta das atividades de reforma dos elementos do setor público responsáveis pela provisão de segurança externa e interna (HÄNGGI, 2004).

O conceito de SSR passou a ser trabalhado a partir da década de 1990 e, especialmente, após os atentados de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos. Como mecanismo de análise, ainda é contestado e é objeto de debates. Para Hänggi (2004), a SSR é voltada à provisão efetiva e eficiente da segurança estatal e humana dentro de um quadro de governança democrática. Por outro lado, Montanaro-Jankovski (2006) defende que a SSR é um instrumento específico de construção da paz (*peace-building*) que integra um amplo processo transformativo e estabilizador. Em perspectiva semelhante, Wulf (2004) acredita que somente as reformas promovidas no âmbito da comunidade de desenvolvimento podem ser enquadradas como SSR.

Não obstante a SSR estar moldando cada vez mais os programas internacionais de assistência ao desenvolvimento e de promoção da democracia, é possível pensar nesse aporte analítico como um mecanismo conceitual transversal que abrange as ações ligadas às

²³⁶ Montanaro-Jankovski (2006) descreve que o conceito de SSR, *per se*, foi lançado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do governo do Reino Unido, no início dos anos 1990. Por seu turno, Hänggi (2004) recorda que a maioria dos autores utiliza o termo “reforma do *setor* de segurança”, mas outras expressões podem ser usadas com o mesmo sentido: a OCDE prefere “reforma do *sistema* de segurança”, enquanto o PNUD trata por “reforma do setor de segurança e justiça”; já o termo “transformação do setor de segurança” tem sido utilizado no contexto africano. O presente estudo opta pela expressão sugerida por Hänggi (2004).

transformações pelas quais organismos e serviços públicos devem passar para atuar com mais eficácia e eficiência nas questões de segurança. A literatura tem convergido para o entendimento de que a SSR tem por foco primordial um setor securitário que é disfuncional, isto é, incapaz de prover a segurança interna e/ou externa dos agentes a que pertence, ou que constitui a própria fonte de insegurança.

Nesse viés, destaca-se a importância da governabilidade como fator de influência no funcionamento do setor securitário. Mesmo que a concepção de SSR escolhida não inclua elementos de alinhamento com normas democráticas e princípios de boa governança, é inevitável intuir que uma estrutura securitária eficiente depende do bom desempenho do governo, tanto em termos estratégicos como burocráticos. Um adequado aparato administrativo e burocrático de infraestrutura e de pessoal é essencial para a execução das atividades de segurança, do mesmo modo que a coordenação de estratégias de segurança pelos atores políticos responsáveis por isso.

A aceção de SSR, então, é inexoravelmente ligada ao compromisso normativo para a consolidação da democracia, tida como o regime político de melhor performance na política contemporânea – daí esse instrumento ser tão utilizado por organizações ditas “promotoras do desenvolvimento”, como OCDE, ONU e Banco Mundial, por exemplo. Em que pese posicionamentos contrários a isso, é certo que um aparelho securitário doméstico é tão mais legítimo e aceito pela população quanto mais esta última pode fiscalizá-lo e participar da sua atuação, o que facilita a promoção das SSR.

Logo, é viável afirmar que a SSR é um mecanismo de abrangência transversal com o objetivo de coordenação da criação, transformação e reforma das atividades ligadas ao domínio da segurança, de modo a torná-las mais eficientes, efetivas e sustentáveis. Por esse conceito, evidenciam-se os principais elementos da SSR:

- a) a amplitude transversal, por ser um instrumento que afeta outras esferas além da securitária;
- b) o foco da SSR, a coordenação de esforços em prol de mudanças;
- c) o fato de que serviços de seguranças podem ser criados, transformados e reformados através da SSR;
- d) o resultado pretendido, que é conferir, em longo prazo, eficiência, efetividade e sustentabilidade ao setor de segurança.

Desmembrando a expressão SSR, torna-se necessário compreender o alcance do chamado “setor de segurança”. Em princípio, ele pode ser visto de duas maneiras. Em uma perspectiva securitária, o conteúdo da SSR engloba as reformas de defesa, polícia, inteligência

e justiça, num esforço de conduzi-las em conjunto, sob a mesma abordagem. Dependendo do ambiente em que é promovida, ainda pode se referir a questões de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, justiça transicional, proliferação de armas leves ou pesadas e minas terrestres, entre outros.

Os domínios supracitados referem-se à segurança de conteúdo estrito, pois abarcam atividades securitárias típicas, ainda que sob a ação de forças não militares. Por esse motivo, o setor securitário alcança as instituições estatais que possuem um mandato formal quanto à proteção coletiva e individual, como: forças armadas, polícia, forças paramilitares, serviços secretos e inteligência, guarda aduaneira e fronteiriça, e organismos penais e judiciários (HÄNGGI, 2004). Ademais, forças privadas que atuam na segurança de fato devem ser incluídas nesse espectro, como organizações paramilitares não estatais, forças militares privadas e companhias de segurança, pois também afetam as atividades desse setor.

De outro modo, o setor de segurança pode ser visto sob uma perspectiva de governança, devido ao fator interveniente da governabilidade. Nesse caso, o sistema securitário incluiria as autoridades do poder público que estão relacionadas à prerrogativa de imposição da coerção, como os líderes do Poder Executivo, ministros, membros do Poder Legislativo, e responsáveis pelas instituições judiciárias e de execução da lei (HÄNGGI, 2004). Além destas forças estatutárias, outras forças não estatutárias são incorporadas nessa perspectiva, dada a sua essência de governança democrática: a sociedade civil, a mídia, instituições de pesquisa, organizações não governamentais e demais atores de governança não estatais.

A UE adota uma abordagem ampla e transversal de sistema ou setor de segurança, fundamentada nas orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, devendo conter quatro esferas de atuação, de acordo com a tabela abaixo:

O SETOR DE SEGURANÇA inclui:	
Agentes de segurança essenciais, incluindo as instituições de aplicação da lei	Forças armadas; polícia; guarda nacional; forças paramilitares; guardas presidenciais; serviços de inteligência; guarda costeira; guardas de fronteiras; autoridades aduaneiras; unidades de segurança locais ou de reserva.

Gestão de segurança e órgãos de fiscalização	Parlamento/poder legislativo; governo/poder executivo, incluindo os ministérios da defesa, da administração interna e das relações exteriores; organismos nacionais de consultoria de segurança; autoridades consuetudinárias e tradicionais; órgãos de gestão financeira; sociedade civil, incluindo meios de comunicação, universidades e ONGs.
Instituições de justiça	Ministérios de justiça; prisões; serviços de investigação e repressão criminal; o Judiciário (cortes e tribunais), serviços de implementação de justiça (oficiais de justiça e diligências); outros sistemas judiciais consuetudinários e tradicionais; comissões e ouvidorias dos direitos humanos; etc.
Forças de segurança não oficiais	Exércitos de libertação; exércitos de guerrilha; unidades privadas de segurança pessoal; empresas de segurança privada; etc.

Tabela 4.2. Definição de sistema de segurança pela União Europeia. Fonte: Commission of the European Communities, 2006b: 5 (adaptado).

Confirmando esse entendimento, a Comunicação "COM (2006) 253 final", publicada pela Comissão Europeia com o título "Documento Conceitual para o Apoio da Comunidade Europeia na Reforma do Setor de Segurança", em 24 de maio de 2006, coloca a SSR como um valor comum da ação externa da UE em sua *actorness* global. Na visão do bloco europeu, a SSR reflete a natureza multidimensional da concepção de segurança, o que a torna um instrumento essencial na prevenção de conflitos, construção da paz e desenvolvimento sustentável. Dessa maneira, a Comissão salienta que o foco da SSR não está nos serviços individuais, mas sim, no funcionamento geral do sistema de segurança como parte da governabilidade do setor público. Sobretudo, a SSR fornece uma abordagem coerente para o desenvolvimento estatal (RYAN, 2009).

Ainda nesta publicação, que objetiva contribuir para uma política mais clara e integrada da ação europeia na SSR, a Comissão deixa claro que essa atividade faz parte do quadro do *enlargement*, estando, assim, intimamente ligada ao SAP. Logo, ressaltando que a implementação da SSR pode variar conforme os contextos domésticos, a Comissão recomenda que ela seja inserida em seis estratégias de *policies*: a) Política de Desenvolvimento; b) Política de democracia e direitos humanos; c) Política de *Enlargement* e SAP; d) Política Europeia de Vizinhança; e) Política de Prevenção de Conflitos e de Gestão de Crises; f) Dimensão externa da área de Liberdade, Segurança e Justiça.

Quanto à relação entre a política de expansão da UE e as SSR dos Estados candidatos ou participantes do SAP, a Comissão esclarece que o processo de adesão é um importante

incentivo às reformas, afinal, a SSR está incluída, de alguma forma, nos Critérios de Copenhague – ainda que não expressamente. Isso porque o *framework* da ação europeia em termos de SSR gira em torno de temas que são abrangidos pela condicionalidade do SAP. Em tempo, o quadro estratégico de ação da UE em SSR refere-se a: 1) Órgãos de gestão civil; 2) Mecanismos de vigilância civil; 3) Reforma da justiça; 4) Aplicação da lei; 5) Forças armadas; 6) Apoio ao desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes e combate a armas pequenas e leves; 7) Construção de capacidade regional (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006b).

Ademais, através da Comunicação "COM (2006) 253 final", são delineados os princípios e normas que devem permear o engajamento da UE na SSR. Em regra, deve haver: uma apropriação nacional e regional do processo de reformas; uma avaliação dos requisitos essenciais de um sistema de segurança bem estruturado; um quadro que permita o enfrentamento de desafios securitários com base numa abordagem multissetorial; diálogo político, *accountability* e transparência.

Após elucidar as principais noções e princípios que guiam a ação da UE em qualquer SSR, é preciso destacar que, apesar de a UE definir o sistema de segurança de forma ampla e transversal, os temas não tradicionais considerados como objeto de ação securitária não são tratados dentro do quadro institucional de segurança do bloco – a PESC e a PSCD. Portanto, considerando esse argumento e as dimensões do processo de adesão que tratam de segurança (tabela 4.1), faz sentido ocupar-se apenas dos Capítulos 23, 24 e 31 ao abordar a SSR. Os Capítulos 15 e 27 não são examinados no *framework* securitário da UE, conquanto incluam assuntos com potencial desestabilizador. Quanto ao item Critério Político, os temas nele incluídos foram exaustivamente tratados nos Capítulos 2 e 3 deste estudo.

Por fim, ao delimitar o que integra o conceito de SSR, salienta-se que a presente pesquisa parte de uma dimensão regional e sub-regional, já que está se falando do complexo regional de segurança da UE e do subcomplexo regional dos Bálcãs Ocidentais. Nesse sentido, vale considerar a explicação de Hänggi (2004) para tanto:

A maioria dos países faz parte de um complexo de segurança regional, e muitos desafios de segurança são, em geral, transnacionais e, portanto, não podem ser solucionados por meios apenas nacionais. Assim, faz sentido pensar em termos de setores de segurança sub-regionais, regionais e transregionais, que são constituídos por forças armadas multilaterais, policiamento e capacidade de informação, organizações de segurança intergovernamentais, suas assembleias interparlamentares e órgãos judiciais supranacionais. Mesmos as forças de segurança privadas transnacionais, como grupos terroristas e milícias internacionais (...) encontrariam o seu lugar em um setor de segurança concebido regionalmente ou transregionalmente. A região Euro-Atlântica, em particular a União Europeia, pode

ser vista como a mais potente expressão de um setor de segurança para além do nível nacional. (HÄNGGI, 2004: 04).

Depois da exposição do que o presente estudo adota por SSR em termos de conteúdo, atores e alcance, cabe frisar que a SSR pode ser categorizada, ainda, conforme o contexto ao qual ela se refere. Hänggi (2004) prescreve que não existe um modelo único de SSR, mas que a identificação de aspectos comuns torna possível sugerir três tipos de conjunturas em que ela é promovida: a desenvolvimentista, a pós-autoritária e a pós-conflito.

Na primeira conjuntura, em ambientes nos quais ocorre promoção do desenvolvimento por doadores internacionais, atores específicos financiam a reforma dos setores de segurança com o objetivo de melhorar a efetividade e a eficiência da assistência ao desenvolvimento (HÄNGGI, 2004). Nesses casos, a SSR é um pré-requisito para o crescimento econômico sustentável e outras reformas posteriores.

A segunda conjuntura aparece em estados pós-autoritários, nos quais a SSR pode facilitar a coordenação prática e a integração dos serviços de defesa e segurança interna. Países que passam por essa situação precisam democratizar o setor público e tratar as heranças do regime anterior: autoritarismo na condução de políticas de segurança, corrupção e patrimonialismo no serviço público, ausência de *accountability* e de atuação da sociedade civil, e superdimensionamento do setor securitário, mormente voltado ao militarismo. Em razão desses desafios, o envolvimento de atores internacionais é crucial, seja porque eles têm um modelo de estrutura securitária a ser seguido, seja porque podem incentivar mudanças através da condicionalidade, como a adesão à UE ou à OTAN.

Por fim, na terceira conjuntura, em Estados com situação pós-conflito, a SSR atua não apenas como um mecanismo facilitador de reformas, mas de reestruturação desses serviços. Nesse caso, pode-se falar em “reconstrução do setor de segurança” dos chamados *failed states* ou dos países que resultam de conflitos internos ou interestatais. Hänggi (2004) refere que esse tipo de SSR é visto por *peacekeepers* e atores internacionais como um fator decisivo para a reconstrução estatal e, portanto, suas características específicas são diferentes de outros modelos de SSR. Logo, quando se trata de serviços de segurança, reforma e reconstrução são conceitos interligados, sendo a reconstrução uma variação ou contexto específico da SSR.

Considerando que os objetos deste estudo englobam uma mistura de ambiente pós-autoritário e pós-conflito (Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia), vale apresentar a categorização das características da reforma do setor de segurança de Hänggi (2004) em relação a essas duas conjunturas:

Elementos	Contexto pós-autoritário	Contexto pós-conflito
<i>Principal critério</i>	Natureza do sistema político	Situação de segurança específica
<i>Principal problema</i>	Déficit democrático	Déficit democrático e de segurança
<i>Principal objetivo da reforma</i>	Democratização	Construção estatal e da paz
<i>Processo geral de reforma</i>	Transição de sistema autoritário para democrático	Transição de um conflito violento para a paz
<i>Natureza do envolvimento externo</i>	Acesso a instituições multilaterais como incentivo para a reforma	Intervenção ou ocupação militar, principalmente operações de paz lideradas pela ONU
<i>Principais atores externos</i>	Atores de segurança: internacionais (ex: UE, OTAN, OSCE); atores não estatais (ex: ONG)	Atores de segurança: forças de intervenção e de <i>peacekeeping</i> sob a égide internacional; atores não estatais
<i>Problemas específicos do setor de segurança</i>	Complexo militar-industrial superdimensionado e com excesso de recursos; Estado forte, mas fracas instituições da sociedade civil; deficiências na implementação de políticas de SSR	Instituições governamentais e da sociedade civil em colapso; populações deslocadas; privatização da segurança; possíveis bolsões de resistência armada; abundância de armas de pequeno porte e minas
<i>Possibilidades de SSR</i>	Bastante boas (instituições estatais fortes, forças profissionais de segurança, processo de democratização mais amplo), ainda melhor se incentivos externos estiverem disponíveis (ex: adesão à UE ou OTAN)	Bastante fracas (instituições estatais fracas e contestadas, privatização da segurança, dependência de forças de apoio / intervenção de paz)

Tabela 4.3. Contextos de SSR. Fonte: Hänggi, 2004: 5-6 (adaptado).

A diferenciação de contextos acima é o ponto de partida para afirmar que os ambientes em que as SSR ocorrem influenciam o padrão normativo e o resultado dos processos de reforma. A experiência da Macedônia, por exemplo, que não foi envolvida diretamente nas guerras de dissolução da Iugoslávia, mas sofreu o impacto do conflito com albaneses, ilustra que o tipo de contexto ao qual ela se submeteu teve reflexos significativos na formatação dos serviços de segurança. A UE e a OTAN tiveram um papel importante para modelar a agenda de reformas securitárias, tanto em sentido mais tradicional (defesa e forças armadas, na perspectiva da OTAN) quanto no espectro mais abrangente (visto que a UE defende uma

pauta ampla de segurança interna: policiamento, gestão de fronteiras, políticas para asilados e refugiados) (HÄNGGI, 2004).

Por outro lado, Bósnia-Herzegovina, Croácia e Sérvia formam um grupo de países que passaram, ao mesmo tempo, por duas transições: de um regime autoritário para um democrático e de um período de conflito militar para outro de construção e manutenção do Estado e da paz. Nesse sentido, é possível inferir que a SSR desse grupo possui características mistas das duas categorias citadas na tabela 4.3. Há o incentivo de atores externos quanto às reformas (por meio da condicionalidade do processo de adesão), mas há todo o aparato securitário instalado pelas forças de *peacebuilding* e *peacekeeping*, bem como os legados das guerras para serem levados em conta.

Em geral, nesse tipo de situação, as atividades de segurança foram destruídas pelo conflito, tornaram-se disfuncionais ou precisaram ser montadas às pressas, em razão de sua inexistência. Obviamente, esse é o cenário mais desafiador para se proceder à SSR, dadas as particularidades das relações sociais e interétnicas, da precariedade econômica e da fragilidade estatal. Não obstante, é também o cenário mais propício à implantação de modelos externos e à aceitação de transferência de políticas, às quais, por vezes, desconsideram as especificidades do ambiente doméstico.

Seguindo esse raciocínio, e considerando os mecanismos do processo de admissão à UE como os principais instrumentos de *soft power* da UE em direção aos Estados candidatos à expansão, Ryan (2009) critica as SSR que a UE promoveu entre 2000 e 2007 na Albânia e em Montenegro. Para ele, tais reformas demonstraram que há uma distância entre os objetos de segurança interna priorizados pela União e as preocupações securitárias cotidianas dos cidadãos que residem em Estados inefetivamente policiados. Isto deve-se ao fato de que o apoio da UE às SSR baseia-se no seu próprio referencial de ameaça securitária. Conquanto exista uma tendência crescente à transnacionalização das ameaças, é bastante lógico afirmar que UE e Estados balcânicos possuem opiniões diferentes do que constitui uma ameaça à sua permanência no tempo.

A seguir, o próximo item diz respeito à análise da dinâmica de europeização e de transferências dentro do *framework* do processo de adesão, a fim de permitir a compreensão da forma pela qual a UE atua nas SSR de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia.

4.2 A europeização das SSR no contexto do processo de expansão da UE

Após a apresentação do suporte conceitual das transformações das atividades de segurança, é preciso entender como e se estas mudanças são afetadas pelo processo de expansão da UE aos Estados balcânicos ocidentais. Tendo sido estabelecido que a europeização é uma demonstração do poder normativo da UE, a ideia é propor que, por meio dessa dinâmica de práticas e de transferências normativas, institucionais e políticas dentro do quadro contextual do *enlargement*, a UE influencia direta ou indiretamente as reformas que vem sendo promovidas no setor de segurança de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia. Busca-se, portanto, encontrar uma correlação (positiva ou negativa) entre esses dois fenômenos (o processo de adesão e as reformas desses setores de segurança) e em que medida um contribuiu para o outro.

A União Europeia continua a ser a melhor opção para os Bálcãs em assuntos de segurança e defesa, como já foi demonstrado no presente estudo, tanto em termos estratégicos quanto à estruturação desse setor. Ela é o provedor de um modelo securitário regional que alcança o território balcânico ocidental, e pode ser estendido aos sistemas de segurança domésticos no tocante à expertise dos profissionais, à estrutura e às políticas desenvolvidas nesse domínio. A PESC e a PCSD abrangem os temas securitários contemporâneos mais cruciais e apresentam um quadro estrutural bastante organizado para isso. Aliás, os principais problemas parecem decorrer de questões macrodimensionais, como as relações entre UE, Estados membros e a OTAN, e não do aparato institucional, como mostra Howorth (2014):

Ao contrário de outras áreas de políticas, os principais desafios da PCSD decorrem da falta de uma liderança central e propósito comum, e não de falhas do design institucional. Paralelamente, o relacionamento disfuncional da UE com a OTAN tem reduzido a PCSD a um esforço de gestão civil de crises na ampla vizinhança da UE. Avançando, a UE deveria capitalizar os esforços de integração sub-regional nesta área, mantendo a UE como um todo como o ponto de referência básico e o quadro comum para uma integração mais profunda entre grupos de Estados membros. (HOWORTH, 2014: 1).

Não obstante o argumento sobre a falta de efetividade dos instrumentos da PESC/PCSD e a ausência de uma política externa comum da UE na prática, ainda é possível considerar que o *framework* de segurança que a UE oferece é um ponto de partida interessante para a criação ou a reformatação de serviços securitários nos Bálcãs Ocidentais. Os países dessa região sofreram os revezes de situações de conflito e de transição de regime, o que gerou a necessidade de reestruturação dos setores de segurança nacionais e, inclusive, de criação de serviços nessa esfera.

A SSR é o instrumento mais adequado para o alcance de transformações abrangentes relacionadas aos atores e atividades de segurança, especialmente em contextos frágeis. Na UE, as diretrizes operacionais gerais para a promoção de uma SSR são estabelecidas na Comunicação "COM (2006) 253 final", que estabelece o ciclo de programação para projetos de parceria nacionais ou regionais. Por este, fica definido que eventuais parcerias devem ser baseadas nas prioridades dos Estados parceiros, com período de tempo específico, sendo oficializadas em um Documento Estratégico, o qual dará origem a programas indicativos nacionais ou regionais. As fases do ciclo de programação englobam a identificação de áreas de relevância; formulação de projetos de cooperação; implementação, avaliação e auditoria dos programas, tudo com fundamento no manual operacional de SSR da OCDE²³⁷.

Ainda que não exista uma política oficial de SSR da UE para os Bálcãs Ocidentais, é viável questionar como ocorre a circulação de ideias, políticas, normas e modelos institucionais no âmbito das SSR balcânicas. A compreensão da circulação e da transferência nas SSR pode ser feita através do fenômeno de europeização que deriva da expansão da UE²³⁸. A dinâmica da europeização permite enquadrá-la como um processo de construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, paradigmas políticos, práticas e crenças comuns, os quais são consolidados na esfera da UE e, posteriormente, incorporados na lógica do discurso doméstico (RADAELLI, 2002). Ou seja, é a assimilação de diretrizes e práticas políticas externas – no caso, comunitárias – no seio da política interna.

Nos Estados balcânicos ocidentais, os atores internacionais interpretam um papel essencial, porque configuram as referências de políticas, instituições e regimes que estão presentes em países de formação estatal recente. Nessa região, de modo específico, o protagonismo da UE, da OTAN, da ONU e da OSCE, em questões de segurança, mostra-se fundamental. É certo, portanto, que OTAN, ONU e outros organismos influenciam e modelam os setores de segurança balcânicos nacionais. Porém, o enfoque deste estudo concerne à UE e, por isso, ocupar-se-á apenas dos efeitos provocados pelas ondas de integração europeias. No território balcânico ocidental, há um ambiente que viabiliza a circulação de ideias e modelos, e elites internas interessadas nesse processo, bem como um

²³⁷ Para maiores informações operacionais, consultar o manual da OCDE em OECD (2007).

²³⁸ Embora o presente estudo defenda o entendimento de que a europeização é uma das categorias de estudos de transferência de políticas e, portanto, fenômenos de difusão, transferência em sentido estrito, emulação, tradução e criação de política podem acontecer dentro do seu espectro, não se acredita que aquele conceito seja o mesmo de convergência de políticas ou de harmonização de legislação. Ademais, segundo recorda Radaelli (2002), a europeização não pode ser vista como um processo de integração política – ela, na verdade, um efeito da integração, e não uma causa desta.

cenário político, econômico e social propício para o desenvolvimento das SSR (WULF, 2004)²³⁹ no contexto dos fenômenos de europeização.

Tais fenômenos, em última instância, apresentam uma natureza “impositivamente voluntária”, por mais ambígua que a expressão possa parecer. Isto porque, no processo de adesão, há uma autonomia relativa quanto à adoção de modelos, ideias e políticas. A admissão à UE, em essência, é uma ação voluntária, desde que certos requisitos sejam cumpridos. Porém, o cumprimento destes, bem como a maneira pela qual devem ser executados, é impositivo – não há espaço para discussão de normas ou diretrizes. Logo, diz-se que as SSR promovidas dentro do quadro do *enlargement* possuem o caráter bilateral de “imposições voluntárias”.

Na mesma linha de raciocínio, é importante ressaltar que, embora todos os casos de transferência e circulação de ideias, normas e políticas aconteçam em um ambiente de transação entre o sistema importador e o exportador, muitos atores não possuem capacidades estatais, estruturais e políticas de resistir a uma sugestão do agente que promove a europeização. Por essa razão, a margem de subjetividade que o ator objeto de processo europeizante possui, muitas vezes, torna-se insignificante, tendo em vista as pressões externas e o contexto que se oferece. Logo, vale destacar as palavras de Delpeuch (2008):

Um país mais permeável a influências externas é ainda menos capaz de defender a sua soberania em matéria de fabricação de políticas públicas, quanto é privado das capacidades de avaliação de suas próprias políticas. Alguns países periféricos são completamente dependentes de peritos externos para determinar se as regras e as práticas em vigor podem ser preservadas ou devem ser reformadas. (...) Há sempre um grau de subjetividade e de aposta na avaliação que um governo faz de suas margens de liberdade no que diz respeito às pressões que emanam do ambiente internacional: alguns vão implementar medidas ou reformas prescritas porque superestimam a capacidade coercitiva do exportador ou o impacto negativo que pode resultar da sua falta de cumprimento. Em muitos casos, os países que enfrentam pressão internacional se contentam em importar alguns elementos das reformas prescritas, de modo a reduzir a atenção da qual eles são objeto, permitindo-lhes preservar as características essenciais do sistema sujeito a críticas externas. (DELPEUCH, 2008: 30).

A forma segundo a qual a europeização é operacionalizada envolve dois modelos de transmissão do poder normativo: um vertical (governança vertical que pressiona o ajustamento a uma política) e um horizontal (cooperação e trocas intergovernamentais), segundo a proposta de Mannin (2013), que foi exposta no item 1.4 do Capítulo 1. Ambos podem ser aplicados às SSR de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia, visto que

²³⁹ O cenário dos Bálcãs Ocidentais se mostra mais adequado para a promoção de reformas e circulação de ideias no momento presente porque estes países não são mais palco de guerras e conflitos violentos, então a ausência de vontade política para mudanças passou a ser substituída pelo incentivo às reformas (WULF, 2004).

facilitam a análise das interações entre estes países e a UE e permitem o diagnóstico de padrões de transformação de políticas que levam à socialização de práticas securitárias.

A aplicação dos modelos vertical e horizontal pede a consideração de alguns pontos sobre essa dinâmica. É que estes modelos requerem a identificação dos seguintes fatores: a) atores envolvidos, para que se compreenda o contexto em que um determinado assunto foi proposto pelo agente europeizante e como ele foi recebido pelos agentes europeizados; b) a emergência de regras comuns através de redes formais ou informais; c) como tais regras são difundidas no nível nacional; d) quais preferências e interesses são promovidos durante o processo de formulação de política.

Dessa maneira, o tratamento dessas questões exige a combinação dos modelos de europeização vertical e horizontal de Mannin (2013) a uma estrutura analítica que inclua a natureza e o conteúdo dos mecanismos de europeização, bem como indicadores e formas de operacionalização desse processo. Logo, com base no quadro conceitual proposto por Gross (2009), elabora-se o seguinte marco analítico para o emprego dos modelos de europeização nos dados empíricos sobre os Bálcãs Ocidentais:

<i>Processo de europeização</i>	<i>Mecanismos</i>	<i>Conteúdo</i>	<i>Indicador de europeização</i>	<i>Operacionalização dos indicadores</i>
Europeização vertical	1. <u>Criação de política unilateral</u>	Segue o modelo do agente europeizante	Modelo de política	O novo modelo desconsidera as variáveis do agente europeizado? A prática política que resulta desse modelo está de acordo com a prática política do agente europeizante?
	2. <u>Adaptação de uma política existente</u>	É adaptado conforme o modelo do agente europeizante	Modificação de práticas políticas	As adaptações necessárias modificam as práticas políticas do agente europeizado? A prática política que resulta desse modelo está de acordo com a prática política do agente europeizante?
Europeização horizontal	3. <u>Criação coordenada de política</u>	Resulta da coordenação entre modelos diferentes e preferências dos agentes europeizantes e europeizados	Modelo de política	A nova política criada está harmonizada com o modelo do agente europeizante? A prática política que resulta desse modelo está de acordo com a prática política do agente europeizante?

	4. <u>Transformação de política</u>	Resulta da interação entre agentes europeizantes e europeizados que leva à modificação de preferências	Modificação de práticas políticas	A prática política resultante compromete as preferências do agente europeizado? A prática política que resulta desse modelo está de acordo com a prática política do agente europeizante?
--	--	--	-----------------------------------	---

Tabela 4.4. Marco analítico para a aplicação de modelos de europeização. Fonte: do autor, com base em Gross (2009: 21).

O processo de europeização vertical pode ocorrer através de dois mecanismos: por meio da criação unilateral de uma política ou da adaptação de uma política existente. No primeiro caso, uma determinada *policy* de segurança é moldada totalmente pelo agente europeizante, a União Europeia, em um contexto de ausência de políticas desse tipo no quadro do agente europeizado (os Balcãs Ocidentais). Não há, exatamente, mudança estrutural doméstica, mas sim a adoção da política europeizante tal como ela é, ainda que existam necessidades adaptativas e processos de mediação entre estes atores. Isso ocorre quando um Estado balcânico ocidental adota uma política específica da UE para um domínio carente de modelo de política, por meio de transferência do tipo “copiar-e-colar”.

No segundo caso, o agente europeizado possui uma *policy* vigente, mas esta sofre uma adaptação de acordo com a política do agente europeizante. Assim como no caso anterior, o processo é liderado por esse último agente, a UE. É ela que pressiona os atores domésticos a aceitar as modificações em sua política com base na política comunitária, fazendo isso por meio de ajustes entre os níveis doméstico e comunitário, bem como pela mediação de interesses destes agentes. O resultado é a adequação de uma política de segurança de um país balcânico ao modelo europeu.

Da mesma forma, o processo de europeização horizontal pode ocorrer por meio da criação coordenada de uma *policy* ou da transformação de uma política presente. Esse tipo de europeização tem natureza cooperativa, portanto, em ambos os casos há interações horizontais entre os agentes europeizante e europeizado. Quer dizer, existem trocas entre aquele que europeiza e o que é europeizado, e não imposições. A criação coordenada insere-se em um ambiente de ausência de política, pelo qual UE e Balcãs Ocidentais unem-se na formulação de uma nova política. Na busca de um entendimento comum entre estes, a dimensão que afetará de modo dominante a nova política poderá ser a global, a europeia ou a doméstica.

No caso de uma transformação de política, há um cenário em que está presente uma determinada política de segurança, mas as interações entre os agentes europeizantes e europeizados levam à sua modificação. A diferença entre as hipóteses 2 e 4 é que, enquanto a adaptação de política decorre da liderança do agente europeizante no processo, a transformação envolve uma dinâmica interativa, em que ambos os agentes transacionam interesses e ideias. Como resultado, tem-se uma política existente transformada na direção da dimensão que prevalecer no processo (global, europeia ou doméstica).

Em todos estes casos, a maneira mais adequada de avaliar a repercussão do processo de europeização é questionar se a prática política resultante do modelo novo, adaptado ou transformado está de acordo com a prática política do agente europeizante. É que, nas hipóteses 1 e 2, a europeização gera uma política europeizada, porém só a prática dessa política dirá se a europeização foi efetiva ou não. Já nas hipóteses 3 e 4, em função do caráter colaborativo do processo, a tentativa de europeização poderá gerar uma política europeizada ou não, dependendo da dimensão que prevalecer (global, europeia ou doméstica); e a prática também poderá ser europeizada ou não.

Ainda, se a resposta a quaisquer das perguntas que operacionalizam os indicadores for afirmativa, sugere-se que o mecanismo de europeização foi bem sucedido; se for negativa, indica-se que este mecanismo não foi adequado para proceder à europeização de uma *policy*. Desse modo, pode-se relacionar o sucesso da europeização com a efetividade do poder normativo da UE, visto que a primeira é um resultado da vigência deste último e o sistema normativo europeu é o fundamento para a europeização de políticas.

A avaliação dos resultados do processo de europeização das SSR no contexto do processo de adesão não é fácil de ser feita e requer mecanismos avançados de observação temporal e longitudinal²⁴⁰. No entanto, um exame preliminar dos *outcomes* pode ser alcançado por meio da categorização do grau de modificação que a europeização traz à prática política. Logo, os resultados esperados podem ser classificados em quatro tipos de ações, segundo Radaelli (2002) e Cerami (2007):

²⁴⁰ Sabe-se que a análise de outras variáveis é essencial para a avaliação do sucesso ou fracasso do processo de europeização de uma SSR, como fatores locais (ex: condições domésticas específicas), regionais (ex: a coordenação entre interesses políticos dos Estados membros) e internacionais (ex: a coordenação entre organizações de cooperação), bem como questões de recursos financeiros e econômicos. Entretanto, o que o presente estudo propõe é tão-somente um ponto de partida para se pensar nas formas de avaliação e qualificação dos processos de europeização e SSR. Por fim, outras variáveis podem ser encontradas na Figura 3 de Radaelli (2002: 128), as quais servem tanto para a europeização quanto para a SSR.

Resultados possíveis	Definição
<i>Inércia</i>	Ocorre quando não há nenhuma mudança na prática política existente ou, quando há, ela decorre do efeito <i>spill-over</i> .
<i>Absorção</i>	Ocorre quando há absorção ou um pequeno grau de adaptação dentro da prática existente, acarretando na harmonização de práticas políticas diversas.
<i>Transformação</i>	Ocorre quando uma mudança de política, de cultura ou de conteúdo político é evidente, gerando uma convergência de práticas políticas.
<i>Contenção</i>	Ocorre quando há uma reação negativa ou contrária, que gera uma divergência de prática política e, assim, uma europeização reduzida.

Tabela 4.5. Resultados possíveis do processo de europeização. Fonte: do autor, com base em Radaelli (2002) Cerami (2007).

As quatro possibilidades de *outcomes* listadas na tabela acima são úteis para a compreensão do impacto do processo de europeização nas SSR dos países balcânicos ocidentais relacionados à expansão da UE. Assim, haverá **inércia** quando o processo de adesão não impactar de forma alguma nas SSR, ou quando as mudanças do setor securitário resultarem de um efeito *spill-over*, isto é, provierem de uma transformação de outra área (CERAMI, 2007). Os resultados de impacto positivo podem ser vistos na **absorção**, caracterizada pela harmonização de diferentes práticas políticas (por exemplo, uma política securitária de migração diversa em cada país dos Balcãs Ocidentais, mas todas em consonância com a política de migração da UE); ou na **transformação**, quando a política dos Estados balcânicos for criada ou reformulada de modo a convergir com a política da UE, o que levaria à convergência de ambas as práticas políticas. Pelo lado contrário, haverá uma correlação negativa entre o processo de adesão e as SSR quando o processo de europeização acarretar em **contenção**, gerando uma divergência entre as práticas políticas dos Estados dos Balcãs Ocidentais e da UE devido à resistência dos primeiros à pressão desta última.

No mesmo sentido, a circulação de ideias e políticas europeístas, dentro do processo de integração, pode desencadear inércia, contenção, absorção ou transformação, dependendo de sua recepção pelo ambiente doméstico (SAURUGGER, 2012). Disso resulta o fato de que europeização ocorre não somente quando um processo político no nível da UE tem um efeito transformativo em políticas domésticas, mas também quando se apresentam comportamentos de inércia, absorção ou contenção. É que a europeização é um processo, e não um resultado: ela acontece através da dinâmica já explicada, e é bem sucedida ou não conforme o produto alcançado. Nesse ponto, vale sublinhar que os resultados da europeização podem afetar a credibilidade da UE como um ator securitário internacional capaz de gerar consequências positivas.

Lembrando que a europeização é uma exteriorização do poder normativo da UE e um dos resultados do comportamento de *soft power* deste, convém destacar que as normas, ideias e políticas promovidas nas SSR através da europeização são as que se coadunam com as regras e valores da UE, conforme já exposto no Capítulo 1. De fato, a europeização expressa de maneira clara o poder normativo europeu, com o que Flenley (2013) concorda: ao europeizar os vizinhos, a União procura promover seus valores, normas e práticas particulares. Em última instância, tais normas e princípios convergem com as propostas de boas práticas para a governança da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, as quais estão estabelecidas em OECD (2007).

Afinal, pode-se afirmar que a europeização ocorre no contexto do processo de integração dos Estados balcânicos ocidentais em maior ou menor grau, de modo bem sucedido ou não, mas não que ela deixa de acontecer. Logo, não se trata de “se” a europeização ocorre dentro do SAP, mas de “como” ela funciona.

Em resumo, não é estranho que Flenley (2013) argumente que a estratégia mais poderosa na qual a europeização é utilizada é a promessa de adesão ao bloco. Por todo o exposto, com o propósito de associar o poder normativo europeu, o fenômeno da expansão e o SAP, a europeização e as reformas dos setores de segurança, a presente pesquisa sugere um modelo de abordagem para a relação entre UE e Balcãs Ocidentais, o qual pode ser observado na Figura 4.1.

Os desafios dessa abordagem estão relacionados, principalmente, aos cenários aos quais ela se refere. Em contextos pós-conflito e pós-transição de regime, a necessidade de estabilização, reconstrução e reformulação de regime político, por si só, já são suficientes para justificar a fragilidade da cena política doméstica. Nesses ambientes, a SSR se torna vital, porque promove um quadro estrutural com vistas à estabilidade, mesmo que através do processo de europeização. Os obstáculos para isso são diversos; contudo, dois deles possuem ligação evidente com a atividade de europeização: a necessidade de apropriação da SSR pelos atores locais e a tensão entre normas globais e práticas locais (DURSUN-OZKANCA E VANDEMOORTELE, 2012).

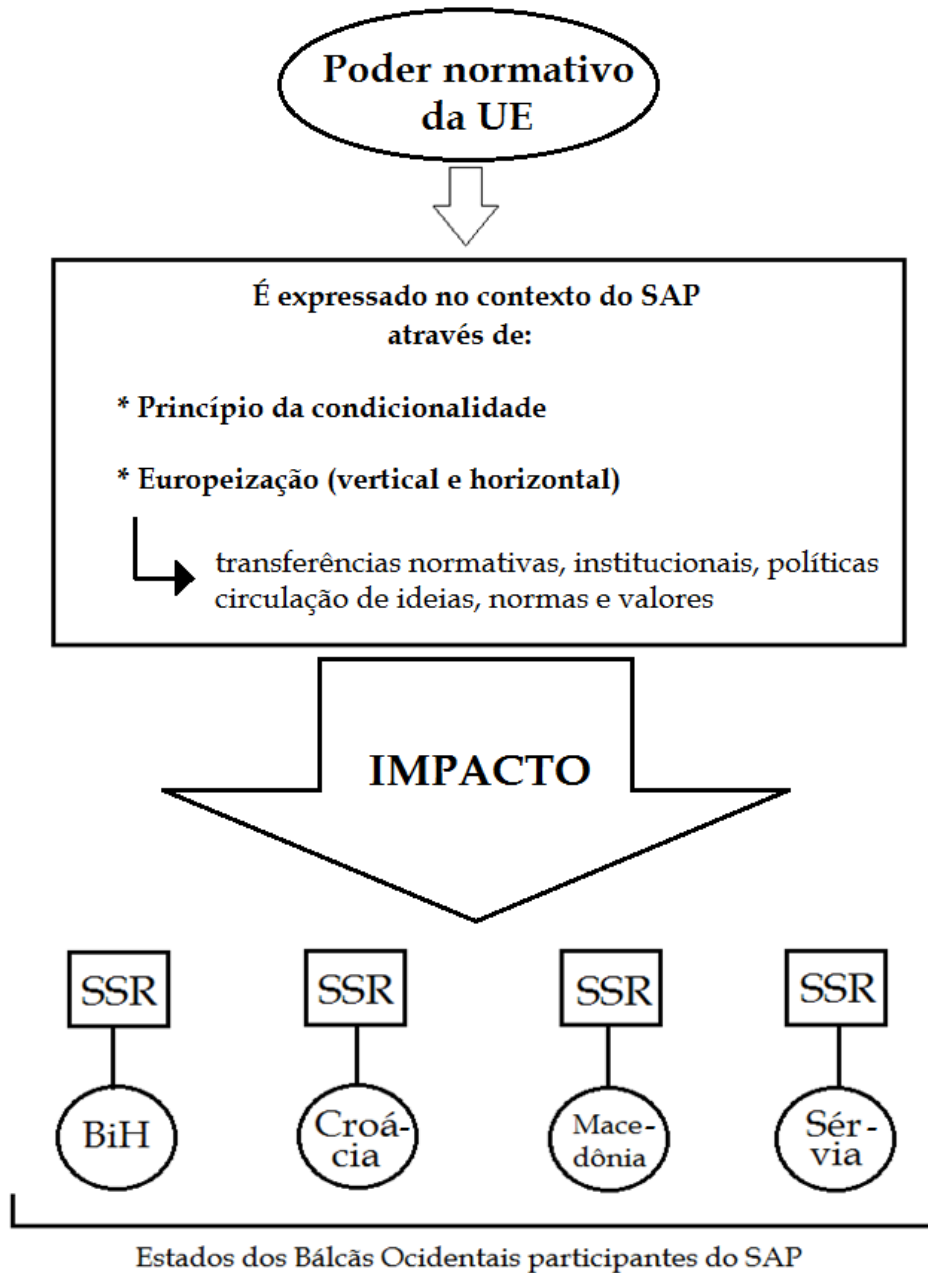


Figura 4.1. Abordagem analítica que associa poder normativo, processo de adesão, europeização e reformas do setor de segurança. Fonte: do autor.

O primeiro desafio é uma questão fundamental em ambientes frágeis, nos quais há pouca participação da sociedade e desconfiança perante as instituições, como nos Estados dos Balcãs Ocidentais. Devido às transformações recentes, as sociedades desses países ainda estão se acostumando a participar ativamente da vida política nacional e comunitária e, por causa do legado do autoritarismo, demonstram pouca confiança nas novas instituições. Logo, é exatamente nesse cenário que se faz urgente a criação de maneiras para que os atores locais se apropriem do processo de SSR, “para que as reformas não sejam percebidas como tendo sido impostas pelo lado externo” (MONTANARO-JANKOVSKI, 2006: 2). Além disso, a

transparência é outro fator importante para reforçar a confiança no processo de transformações.

Nesse viés, Dursun-Ozkanca e Vandemoortele (2012) identificam a dificuldade na implementação da apropriação local dos processos de SSR alavancados pela UE em vários casos, argumentando que, quando *stakeholders* locais não estão inseridos no processo de reforma, as chances de sucesso da SSR diminuem. O empoderamento de comunidades locais e o incentivo à participação da sociedade a que a SSR se refere tornam-se, assim, fatores essenciais na promoção de reformas. Nos contextos domésticos dos Bálcãs Ocidentais, isto é ainda mais saliente.

A teoria e a prática da apropriação local das SSR, no entanto, parecem divergir: Dursun-Ozkanca e Vandemoortele (2012) apontam que, conquanto haja consenso teórico sobre a importância disso, o tema permanece sendo um alvo elusivo na fase de realização das reformas. Há que se delimitar a natureza dos atores envolvidos, seus interesses e disposição para apoiar reformas, costumes, recursos e a maneira mais adequada de inserir estes agentes domésticos no processo de SSR, a fim de que eles não se sintam como elementos acessórios ou irrelevantes, mas sim como promotores efetivos de mudanças.

Fazer com que os atores internos se apropriem das SSR não apenas confere legitimidade democrática a esse processo, mas, principalmente, articula a incorporação e a consolidação dessas reformas na política doméstica, no sentido de sua continuidade. Para os países dos Bálcãs Ocidentais que desejam integrar a UE, a sedimentação das políticas propostas pela UE no processo de europeização é fundamental. Quanto mais estes Estados se mostrarem adequados às normas, padrões e políticas europeias, menos difícil será o caminho da adesão.

Nesse ponto, emerge o segundo desafio relacionado à europeização: a complexidade de equilibrar as regras e princípios que permeiam as SSR fomentadas pela UE e a necessidade de uma abordagem personalizada desse processo, que considere o contexto, a cultura e os costumes locais (DURSUN-OZKANCA E VANDEMOORTELE, 2012). Aqui, um dos objetivos da europeização (a coadunação de práticas domésticas com os valores europeus) torna-se um obstáculo em si. Entende-se que uma SSR bem sucedida e estável precisa levar em conta, obrigatoriamente, as variáveis internas do ambiente em que ocorre, o que demanda a harmonização de normas e valores entre os agentes europeizante e europeizado.

Caso não ocorra essa harmonização, a viabilidade e a durabilidade das reformas são colocadas em risco. Sobretudo, esse esforço exige uma transação entre os atores, em que ambas as partes devem ceder em maior ou menor grau, de modo a se encontrar um espectro

de valores e princípios adequados a todos. Na prática, sendo a assimetria de poder inerente às relações entre UE e Balcãs Ocidentais, é bastante óbvio que isso é difícil de ser alcançado, pelo que acabam prevalecendo os padrões daquele que possui maior poder de barganha, persuasão ou influência no sistema regional ou internacional: a UE.

Entretanto, de acordo com Dursun-Ozkanca e Vandemoortele (2012), a performance contemporânea da União Europeia em SSR está longe do ideal. Não cabe, no presente estudo, perquirir os motivos disso; porém, é interessante salientar o risco que as missões de SSR da UE correm em caracterizar mais um acordo político com vistas aos objetivos estratégicos comunitários e dos Estados membros, e menos uma proposta efetiva de solução de problemas do país na qual a SSR é realizada. Uma forma de lidar com isso é a definição acurada dos limites e objetivos da SSR de modo coordenado entre as instituições da UE e os Estados membros.

Por causa disso, Dursun-Ozkanca e Vandemoortele (2012) preocupam-se com a ausência de uma estratégia sistemática da UE que mapeie uma abordagem cíclica da SSR: conceituação, desenvolvimento, implementação e avaliação das atividades de reforma. Dentro do espectro da europeização, um planejamento estratégico das SSR que a União apoia nos países balcânicos ocidentais se faz essencial, de maneira que haja um plano de trabalho específico para cada Estado, com orientações e regulamentações das ações de reforma. Até para evitar que diferentes estratégias de reforma sejam contraditórias ou divergentes.

Estes e outros desafios serão enfrentados, no próximo item, durante a análise das práticas políticas das reformas das atividades de segurança na Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia, na conjuntura das exigências da condicionalidade do processo de adesão à União Europeia.

4.3 *Security sector reform* na prática

A realidade estrutural do setor securitário dos Estados balcânicos ocidentais confirma essa área como um subcomplexo do CRS da UE, tendo em vista o papel dessa última na formatação desses serviços na região. A UE emprega esforços de europeização dos serviços de segurança destes países, na intenção de manter esse subcomplexo como uma esfera de influência do bloco europeu, enquanto as suas unidades ainda não fazem parte da UE.

De início, a preocupação da UE quanto à SSR nos Balcãs Ocidentais estava relacionada a questões de gestão civil de crises, reforma do Judiciário e da segurança interna,

reforma da polícia, cooperação regional e gestão das fronteiras e da migração, conforme a Comunicação "COM (2006) 253 final", que refere a proposta conceitual de SSR e o papel da UE como fomentador dessas reformas. De acordo com essa publicação, por volta de 2006, a Comunidade Europeia estava engajada no estabelecimento de uma autoridade de segurança nacional nas ex-repúblicas iugoslavas, bem como nas reformas promovidas no âmbito do CARDS, instrumento financeiro do processo de adesão à UE.

Além disso, o apoio do bloco europeu nas SSR balcânicas também enfocava a construção de instituições de direitos humanos estabelecidas no quadro dos Acordos de Dayton e na cooperação regional em assuntos judiciais, compartilhamento de informações policiais e gestão de fronteiras. Por fim, a gestão financeira das despesas relacionadas às SSR estava sendo fomentada pela UE tanto através do CARDS quanto da prescrição de reformas nos ministérios das finanças e nos sistemas de auditoria.

A perspectiva da UE centrada nas questões mais tradicionais de segurança faz sentido ao se considerar que o setor securitário dos países balcânicos ocidentais é, em geral, fragmentado, subdesenvolvido (no caso das forças policiais) ou superdesenvolvido (no caso das forças militares), excessivamente politizado e estruturado com base em divisões étnicas ou religiosas (CAPARINI, 2006). Ademais, a estrutura estatal enfraquecida desses países propicia o desenvolvimento de formações armadas não estatais, como milícias e organizações paramilitares, empresas privadas de segurança e defesa, grupos criminosos e movimentos sociais violentos ou terroristas²⁴¹.

Logo, tal panorama exige que as SSR envolvam um componente securitário de estabilização e consolidação da paz. A herança de situações de conflito e de regimes autoritários torna a tarefa de SSR mais complicada do que em outros contextos. Ter o controle das atividades securitárias, nesse sentido, é fundamental, sobretudo porque a reconstrução estatal é um desafio permanente: “Em diferentes graus, todas as nações dos Bálcãs Ocidentais sofrem de fenômenos estatais fracos, decorrentes da combinação de problemas de governança de longo prazo na ex-Iugoslávia, de sua inexperiência como novos Estados e de danos causados por conflitos” (CAPARINI, 2006: 11).

A persistência de fracas capacidades estatais, em especial no que se refere à coerção, somada à corrupção e a poderes privados paralelos, enfraquece a autoridade do Estado, transformando tais países em um terreno fértil para a criminalidade. Confirmando esse argumento, Stojarova (2007) sustenta que o crime organizado nos Bálcãs é um fenômeno

²⁴¹ Caparini (2006) cita a presença de terroristas islâmicos nos enclaves muçulmanos nos Bálcãs Ocidentais como um fenômeno recente que chama a atenção das atividades securitárias.

recente, que evoluiu durante as guerras de dissolução iugoslava, devido aos bloqueios econômicos, à fraqueza estatal e ao vácuo legal em que se encontravam naquele momento. O crime organizado, portanto, é recente em todo o leste europeu; as rotas mais utilizadas para isso começam na Ucrânia e na Romênia, e entram nos Bálcãs Ocidentais pela Sérvia, em direção à Bósnia, Kosovo ou Macedônia (STOJAROVA, 2007).

Nos Estados balcânicos contemporâneos, o crime organizado está facilmente inserido nas instituições estatais, em razão da corrupção que permeia o setor público. Nesse viés, Stojarova (2007) apresenta um panorama preocupante para os Bálcãs: boa parte da população tem um segundo emprego na economia paralela, para complementar a renda do emprego público ou privado; grupos criminais cooperam entre si sem levar em conta as origens étnicas e suplementam o aparato estatal securitário; máfias albanesas e búlgaras aparecem como preponderantes na região.

Por outro lado, os processos de europeização atuais mais relevantes na reforma do setor de segurança nos Bálcãs Ocidentais estão inseridos no contexto do processo de adesão à UE. O SAP recomenda e monitora a reforma nas atividades de policiamento, defesa, inteligência e judiciárias. Algumas dessas ações são sugeridas; enquanto outras são obrigatórias, conforme o Estado a que se refere. Também varia o incentivo de maior peso à produção de mudanças, de acordo com o setor em questão e o país: a adesão à UE (no caso da esfera policial, de governança e de defesa civil) ou a admissão na OTAN (no caso de questões militares).

A adesão à OTAN funciona como estímulo às reformas quanto aos serviços de defesa militar – e também porque as exigências deste organismo são consideradas mais fáceis de serem alcançadas do que as da UE. De fato, o cumprimento dos requisitos estabelecidos pela OTAN para a admissão na organização leva à modernização das forças militares e ao controle democrático destas. No entanto, isso acaba por tornar a defesa nacional subordinada aos princípios e interesses da OTAN, que nem sempre se coadunam com as necessidades de Estados de passado autoritário e conflituoso (CAPARINI, 2006).

Sobretudo, reformar o setor defensivo – em especial, as Forças Armadas – requer novas concepções e diretrizes políticas. Os principais desafios para os Bálcãs Ocidentais, nesse sentido, são a redução das forças paramilitares e do inchaço das forças armadas, e as políticas de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-militares, de acordo com Caparini (2006), o que envolve uma mudança nos princípios que regem essas atividades:

A introdução de normas relativas ao controle democrático das forças armadas, à transparência e à prestação de contas exige a adaptação das estruturas legislativas,

das políticas de segurança nacional e das mentalidades de ambos os atores civis e militares. Embora o foco sobre a área militar seja compreensível em uma região que emergiu de um conflito armado, a experiência dos Balcãs Ocidentais tem providenciado em si uma das ilustrações mais claras de que as capacidades militares são apenas um componente da segurança, e que outras instituições securitárias são ainda mais vitais para a segurança dos indivíduos e da sociedade em tempos de paz. (CAPARINI, 2006: 15).

Pelo mesmo entendimento, Jazbec (2005) ressalta que a reforma da defesa militar é apenas uma das partes da SSR, e que cabe a cada país descobrir e definir qual é o tamanho apropriado para suas forças armadas, considerando a sua história, tradição, cenário social e ambiente securitário. Não obstante, a remodelação dos serviços de defesa deve ser guiada por princípios de coordenação, transparência, gestão adequada de alocação de recursos e fiscalização democrática. Ademais, a reforma da esfera militar demanda um conhecimento claro do ambiente securitário doméstico, regional e internacional no qual o país está inserido.

Afinal, é possível afirmar que o objetivo principal de uma SSR no que concerne à área de defesa militar (em contraponto à defesa civil) é o desenvolvimento de capacidades militares de acordo com as seguintes características: redimensionamento (*downsizing*) ou adequamento (*rightsizing*) de pessoal e insumos, modernização e alinhamento desse setor com as demais esferas securitárias. No caso dos Estados dos Balcãs Ocidentais, faz-se necessário, também, a preparação de uma estratégia para gerir as heranças das guerras de desintegração: excedentes de armamento, minas terrestres, infraestrutura defasada e falta de profissionalismo dos agentes militares.

As reformas dos serviços de polícia, por seu turno, são mais alavancadas pela UE. No contexto do SAP, existem iniciativas como a obrigatoriedade de adoção do Código de Ética Policial de 2001, a formatação dessas atividades em um quadro de serviço público, e a implantação de medidas de controle democrático e *accountability* (CAPARINI, 2006). Dentro da categoria de ações de policiamento, incluem-se não apenas funções judiciárias, de preservação da ordem pública, mas também atividades de migração, de controle de fronteiras e de concessão de asilo.

Tais reformas constituem o componente prioritário do SAP em relação ao Capítulo 24 do acervo comunitário. As condições exigidas dentro desse Capítulo evidenciam a natureza individual e regional do processo de adesão: por um lado, demanda-se a reforma estrutural interna dos serviços de policiamento; por outro, prescreve-se a necessidade de cooperação regional quanto a políticas policiais comuns, principalmente de migração, asilo e compartilhamento regional de informações policiais.

A preocupação principal da UE quanto à reforma dos serviços de policiamento pode ser explicada em função da conjuntura policial que os países balcânicos ocidentais estiveram inseridos desde o período autoritário. Sobre isso, um panorama completo é fornecido por Caparini (2006):

O legado do Estado titoísta da Iugoslávia é muito semelhante ao de outros regimes socialistas na Europa Central: a polícia regular funcionou como um instrumento-chave da segurança estatal e do controle da população, tornando-se uma força centralizada e militarizada que, através da sua estreita ligação com a polícia de segurança do Estado, diretamente protegia e servia os interesses do regime no poder. Com a dissolução da Iugoslávia em 1991, a polícia de toda a região tornou-se diretamente envolvida em conflitos violentos e limpeza étnica, auxiliada por um aumento maciço em força, armas pesadas e equipamentos. Eram, muitas vezes, altamente politizados e paramilitarizados e foram, por vezes, construídos como um contador institucional para as forças armadas. O conflito interétnico afetou sua composição, que deixou de ser etnicamente diversa nos grandes centros urbanos para largamente homogênea em sub-regiões étnicas. O rápido aumento do número de policiais resultou em uma perda de profissionalismo, já que os padrões de recrutamento foram reduzidos e os requisitos de educação e de formação normais foram dispensados. (CAPARINI, 2006: 15-16).

O esforço central na remodelação dos serviços policiais, portanto, concerne à sua transformação em forças profissionais, e não políticas (GRILLOT, 2008). Justamente em função do passado autoritário e instável, a polícia balcânica imiscui-se entre o público e o privado, sem profissionalização suficiente e treinamento compatível com padrões internacionais. Daí a necessidade de inserção do princípio democrático nas atividades policiais, seja para garantir o respeito aos direitos humanos e o uso adequado da força e da violência, seja para oferecer transparência e prestação de contas aos cidadãos.

Não apenas os serviços de polícia sofreram os efeitos do autoritarismo e do período de guerras de dissolução. Na ex-Iugoslávia, o setor de inteligência constituía um ator poderoso e autônomo de securitização, porque possuía o direito discricionário de rotular potenciais inimigos e definir os personagens das questões de segurança (HADZIC, 2012). Como os serviços de inteligência de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia derivam, em grande parte, da antiga inteligência iugoslava, faz sentido que continuem com as mesmas características.

Tais Estados foram criados sob o crivo do poder militar, visto que resultaram dos conflitos de desintegração da Iugoslávia, o que também dificultou – e continua impedindo – a sua democratização política e econômica. Isso atinge, do mesmo modo, o setor de inteligência, cujos integrantes aproveitaram-se da situação da época para lucrar poder e riqueza. Nesse sentido, Hadzic (2012) comenta que as elites políticas e securitárias formadas após as guerras (em geral, pelos mesmos componentes do regime anterior) conseguiram evitar

a responsabilização criminal pelos crimes cometidos sob o seu comando – veja-se a dificuldade de localização e apreensão dos indiciados pelo ICTY.

A transição para a paz e para a democracia, aos poucos, trouxe uma transformação para esse cenário, na direção da democratização dos serviços de inteligência. Se, no período autoritário, o setor de inteligência funcionava como a polícia política e ideológica do governo, no pós-autoritarismo, passou a haver uma reivindicação de desvinculação desse setor dos partidos políticos. Sobretudo porque, ao ter acesso a informações privilegiadas, ele serve de instrumento para o governo do momento moldar os interesses estatais em conformidade com preferências privadas:

Os serviços de inteligência construíram seu poder principalmente na posse de vasta informação classificada sobre os cidadãos e todos os segredos de suas vidas privadas. Para isso, esses países e suas sociedades estavam envoltos em uma rede secreta de inúmeros agentes e associados de ambos os serviços de inteligência civis e militares. Portanto, é equivocado concluir que estes serviços eram simplesmente o produto e o reflexo de seus Estados. Talvez seja mais correto dizer que eles conseguiram, em cooperação com a oligarquia partidária, moldar o Estado e seu sistema para atender às suas finalidades, interesses corporativos e necessidades. (HADZIC, 2012: 8).

Assegurar a autonomia profissional e o controle democrático em um setor ligado há mais de quarenta anos à política do governo não é uma tarefa simples. Na prática, é difícil imaginar que os serviços de inteligência não sejam responsivos ao governo nacional do momento, afinal, servir a estes é quase que servir ao Estado. Quase. A separação entre os objetivos do governo e os do Estado precisa ser frequentemente lembrada em cenários políticos no qual o aparato estatal foi usado para defender um determinado partido ou uma parte específica da população (como ocorreu em cada Estado balcânico ocidental).

De fato, somente quando a orientação do governo é mais favorável à democracia é que se pode pensar na reorganização da inteligência. A queda de Milošević na Sérvia e a de Tuđman na Croácia configuram exemplos dessa afirmação. Por esse motivo, Hadzic (2012) defende que a fiscalização dos serviços de inteligência é a melhor forma de controle democrático sobre o setor de segurança. Em seu estudo, o autor aponta que o conceito democrático de fiscalização desse setor tem sido usado de modo assimétrico nos Bálcãs Ocidentais, embora seja uma ferramenta útil na reformulação dos serviços de inteligência:

Os resultados dos estudos de caso também mostram que vários incidentes em que os serviços de inteligência locais foram envolvidos foram um impulso para as autoridades reorganizarem estes serviços. (...) Deve também ser notado que, nesse meio tempo, esses serviços foram formalmente despolitizados e deixaram de interferir publicamente nos processos políticos em curso. Além disso, a subordinação de todos os serviços de inteligência às autoridades civis legítimas foi garantida pela Constituição e pelas leis de todos esses países. Ao longo do tempo,

cada país apresentou e propagou medidas no interior de suas organizações do sistema político para controle e fiscalização dos serviços de inteligência. Portanto, há motivos suficientes para a alegação de que, em geral, as pré-condições necessárias - legais, políticas e sistêmicas - para o controle civil democrático e a fiscalização dos serviços de inteligência têm sido criadas nos países dos Balcãs Ocidentais. (HADZIC, 2012: 11-12).

Além disso, as reformas de atividades policiais, militares e de inteligência estão inexoravelmente ligadas à necessidade de mudanças no setor judiciário. Em amplo espectro, é preciso garantir uma persecução civil e criminal eficiente em um Poder Judiciário imparcial e independente para que as reformas sejam consolidadas e possuam efeitos positivos de longo prazo. O estabelecimento do Estado de Direito como regra (e não como exceção, como ainda ocorre em alguns países balcânicos) é essencial para combater a corrupção endêmica que assola os Balcãs Ocidentais. Nesse viés, Caparini (2006) aponta indícios de uma conivência generalizada entre autoridades políticas, policiais, fronteiriças e funcionários aduaneiros com o crime organizado.

Como uma tentativa regional de tratar essa questão, a UE tem promovido diversos projetos no setor judiciário de forma simultânea nos Estados balcânicos ocidentais, por meio do IPA como instrumento financeiro. Entre 2011 e 2013, a UE contribuiu com 5,5 milhões de euros em dois projetos: “Justiça Transitiva Balcânica” (*Balkan Transitional Justice*) e “Reforçando a Rede da Promotoria” (*Strengthening the Prosecutor’s Network*) (EUROPEAN COMMISSION, 2015). Através de técnicas de *secondment*, financiamento e treinamento, tais projetos objetivaram fortalecer a sociedade civil e a justiça transitiva (no primeiro caso) e reforçar a capacidade investigativa criminal e o acesso a agências como a Europol (no segundo caso) em todos os países balcânicos participantes do SAP. Além disso, uma rede de treinamento de promotores foi montada pelo ICTY para prestar assistência e capacitação aos encarregados de processar e julgar os crimes de guerra que foram repassados pelo ICTY para os judiciários domésticos de Bósnia, Croácia, Macedônia e Sérvia.

Não menos relevante é a cooperação dos atores domésticos que estão dispostos a reformar as atividades de segurança ou resistem a isso. Sejam eles representantes oficiais do governo ou instituições da sociedade civil, constituem peças essenciais no jogo de remodelação dos elementos institucionais e políticos relacionados ao setor securitário. Um exemplo disso é que as SSR na Bósnia-Herzegovina e na Croácia só iniciaram após a consolidação interna das questões do Acordo de Dayton; assim como a SSR na Sérvia apenas pode acontecer depois da queda de Milošević. Montanaro-Jankovski (2006) lembra, ainda, que a iniciativa do Primeiro Ministro sérvio Zoran Đinđić em iniciar reformas no setor de aplicação da lei levou ao seu assassinato no ano de 2003.

Pelo mesmo raciocínio, Dursun-Ozkanca e Vandemoortele (2012) acreditam que a dinâmica entre os atores locais e os atores europeus deve ser levada em conta na análise de SSR. Os autores citam o processo de reestruturação dos serviços policiais na Bósnia-Herzegovina como um exemplo em que práticas de adaptação e resistência entre atores diversos influenciam a formulação de políticas. Nesse caso, o resultado final “não refletiu os princípios fundamentais dos objetivos da UE de assistência à polícia e sublinha a importância de considerar seriamente as preferências e estratégias dos atores locais” (DURSUN-OZKANCA E VANDEMOORTELE, 2012: 150).

É viável pensar que, como o processo de reforma afeta o equilíbrio de poder nas sociedades, algum tipo de resistência deve ser esperado. Principalmente, porque as SSR, em regra, não são atividades prioritárias de governos que precisam lidar com um ambiente de animosidade e com heranças de transição política e de conflitos. O nacionalismo e as divisões étnicas que permeiam estes contextos também colaboram para a dificuldade de realização de mudanças, pois “colocam os militares em um pedestal e até, às vezes, fazem de heróis os criminosos de guerra. Além disso, as forças de segurança locais não são politicamente neutras e tendem a favorecer a preservação do *status quo*” (MONTANARO-JANKOVSKI, 2006: 02).

Conquanto haja apoio dos atores locais às reformas securitárias, outros desafios podem estar presentes. Em função da diversidade de contextos nacionais nos Bálcãs Ocidentais, faz-se necessária uma abordagem personalizada para cada Estado, ao mesmo tempo em que há persecução de diretrizes operacionais gerais coerentes. Ademais, há um legado do regime autoritário que merece ser mencionado: muitas vezes, há confusão entre o papel da polícia e o das forças militares. Nesses países, é preciso delimitar claramente qual é o espectro de função das forças policiais e das militares, visto que, no regime anterior, havia sobreposição de uma sobre outra, com o controle da polícia civil pela esfera militar.

Da mesma forma, há que se definir a abrangência da atuação internacional e nacional. Essa é uma questão delicada: por um lado, em ambientes pós-conflito, os atores internacionais podem não dar espaço para os esforços nacionais e locais de promoção de reformas. Por outro, entretanto, a ausência de consenso doméstico faz com que a sustentabilidade das reformas dependa sobremaneira do poder de barganha de atores externos, como UE e OTAN. Lembre-se, por exemplo, do caso da Bósnia-Herzegovina, na qual a administração internacional tem impedido as autoridades locais de se responsabilizarem pelo monopólio da força, mormente configuram o principal veículo promotor de mudanças.

O protagonismo internacional, então, pode ser visto de forma ambígua, como argumenta Caparini (2006):

O papel da comunidade internacional, no entanto, é ambivalente, não só porque está inclinada ou obrigada a fomentar reformas não totalmente intencionais ou mesmo compreendidas pelas populações locais, mas também porque é motivada em grande parte por suas próprias preocupações de segurança em relação a uma região tão próximo ao coração da Europa. A reforma do setor da segurança nos Bálcãs Ocidentais, então, não é tanto o produto consensual de um processo racional de auto avaliação pelas elites políticas nacionais, quanto é um instrumento para servir aos interesses de atores e agendas externas. (CAPARINI, 2006: 47-48).

No entanto, é difícil imaginar a apropriação local das SSR em ambientes nos quais elas são sustentadas política e financeiramente por atores externos. Garantir que o processo de reformas tenha continuidade e seja abraçado pelo público interno (tanto o governo quanto os cidadãos) é fundamental para o sucesso do processo em si e de seu efeito na consolidação da democracia. Isso é mais crucial nos Estados dos Bálcãs Ocidentais, que sobreviveram a conflitos internos e ainda possuem resquícios de divisão étnica social.

Em outro sentido, embora a questão do nacionalismo e do antagonismo étnico não esteja totalmente superada, a percepção do que ameaça a estabilidade nessa região, neste momento, é mais relacionada à consolidação da democracia e do Estado do que aos legados das guerras de dissolução iugoslava ou às causas desta. Corrupção endêmica, crime organizado e transnacional, patrimonialismo na administração pública e a violência impulsionada pela falta de desenvolvimento socioeconômico são os desafios securitários mais urgentes para os países balcânicos ocidentais nos anos 2010.

Nos próximos subitens, essas e outras questões serão analisadas, à luz das SSR incentivadas pela UE no contexto do processo de adesão de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia. Considerando que a SSR envolve os assuntos que tangem os Capítulos 23, 24 e 31 do acervo comunitário, será feita uma análise da europeização das transformações securitárias de acordo com seis grandes domínios de atuação das SSR: a) combate à corrupção; b) setor policial²⁴²; c) setor defensivo; d) setor de inteligência; e) setor judiciário; f) legados das guerras de desintegração da Iugoslávia; e g) alinhamento de política externa com a PESC/PCSD.

Além disso, a quinta macrocategoria de análise das entrevistas realizadas neste estudo será examinada de forma dividida entre cada Estado, o que envolve duas categorias de análise: o **cenário do setor de segurança** e a **relação entre o processo de adesão e as reformas do setor de segurança**. Não obstante, é preciso ressaltar que os entrevistados possuem visões divergentes sobre o que abarca o conceito de segurança: enquanto alguns

²⁴² No setor policial, além das questões tradicionais, serão referidos temas como a política de vistos, a gestão de fronteiras, asilo e migração, crime organizado (lavagem de dinheiro, tráfico de drogas e seres humanos), crimes cibernéticos e terrorismo.

adotam uma abordagem ampla sobre o termo, outros entendem segurança como sinônimo de defesa militar – e, por isso, centram sua análise no protagonismo da OTAN.

4.3.1 Bósnia-Herzegovina

Em entrevistas realizadas com Richard Wood, representando a Delegação da UE para a Bósnia-Herzegovina, e com Jesenka Hadžajlija, do Diretório para a Integração Europeia, escritório nacional bósnio responsável pelo andamento do processo de admissão à UE, tratou-se da macrocategoria relativa ao “Setor de segurança”.

Quanto ao cenário da esfera securitária, Richard Wood comenta sobre a prevalência de ações na Bósnia-Herzegovina que concernem aos temas da estratégia de segurança externa da UE²⁴³. Mesmo que, em termos de gestão securitária, o panorama bósnio seja mais complicado de se lidar do que outros Estados balcânicos, há diversas iniciativas de segurança sendo executadas, principalmente no que se refere à segurança das fronteiras e ao combate ao crime organizado e à corrupção.

No que concerne à ligação entre o processo de adesão à UE e as reformas do setor securitário, tanto Richard Wood como Jesenka Hadžajlija foram categóricos em confirmar a existência de conexão entre esses dois fenômenos. Hadžajlija destacou que a reforma dos serviços policiais foi uma exigência da UE para a assinatura do Acordo de Estabilização e Associação, enquanto transformações do setor defensivo são uma demanda para a admissão à OTAN²⁴⁴. Já Richard Wood vê uma ligação direta entre algumas mudanças do setor de segurança e o processo de integração europeia²⁴⁵.

Nesse sentido, Wood destaca que, embora o processo formal de adesão da Bósnia ainda não tenha começado, visto que o país se encontra em uma fase de pré-adesão, a UE estabeleceu algumas condições relacionadas à segurança, tanto para a assinatura e vigência do SAA quanto para a aceitação da candidatura bósnia²⁴⁶. Entre elas, estão a gestão de questões de liberalização de vistos, a criação de uma agência anticorrupção e a administração e controle das fronteiras. Wood sublinha que tem havido grandes avanços nestes assuntos e na

²⁴³ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 1, tradução livre.

²⁴⁴ Entrevista com Jesenka Hadžajlija, pergunta nº 8, tradução livre.

²⁴⁵ Entrevista com Richard Wood, perguntas nº 3 e 4, tradução livre.

²⁴⁶ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 2, tradução livre.

troca de informações entre sistemas policiais, em especial quando as autoridades de todos os níveis de governo trabalham coletivamente²⁴⁷.

De fato, em um contexto que mistura um cenário pós-autoritário e um pós-conflito, em que há não só um déficit democrático, mas securitário, a tarefa de promoção da SSR é mais fácil quando existe um esforço conjunto, de maneira a evitar possíveis pontos de veto nos mais diversos níveis. Lembrando também que a Bósnia-Herzegovina apresenta uma estrutura governativa complexa, com, ao menos, quatorze esferas de governo, a tendência de sucesso das reformas securitárias diminui na medida em que aumentam os níveis e atores que interferem no processo. Logo, qualquer tentativa de mudança nesse setor precisa considerar essa conjuntura:

A experiência dos Bálcãs Ocidentais também demonstra que a construção e reforma das instituições, que é uma parte essencial da SSR, não pode ser separada da política e dos acordos políticos. (...) Se a legitimidade de um Estado repousa sobre sua capacidade de fornecer bens públicos - segurança incluída - para os seus cidadãos, não é de se estranhar que a fragmentação da segurança na Bósnia-Herzegovina representa uma barreira para o desenvolvimento da autoridade central. (CAPARINI, 2006: 49).

Como Dursun-Ozkanca e Vandemoortele (2012) assinalam, a criação de duas entidades separadas na Bósnia pós-Dayton (a Federação da Bósnia-Herzegovina e a República Srpska) acabou originando dois exércitos, polícias e serviços de inteligência desagregados, com a conseqüente divisão sendo replicada em outras áreas. Então, enquanto os criminosos podem transitar e praticar crimes de uma jurisdição para a outra, a polícia e o Judiciário não tem a mesma prerrogativa, o que dificulta a tomada de ações nesse domínio. Como se pode perceber, a estrutura constitucional bósnia é um forte obstáculo à execução da lei, o que apenas pode ser resolvido através do empenho coordenado entre as esferas de governo.

Apesar dessa dificuldade, a UE tem conseguido avançar (mesmo que lentamente) nas transformações dos serviços securitários, seja por meio da utilização de instrumentos comunitários do *enlargement* na promoção da SSR com foco no reforço da capacidade institucional (*institution-building*), seja através da Missão de Polícia da UE (EUPM), que concernia à reforma policial, no período 2003-2012 (DURSUN-OZKANCA E VANDEMOORTELE, 2012). Ademais, as forças armadas em nível central foram redimensionadas e o setor de inteligência foi reformado.

Nesse viés, por meio do exame dos assuntos que tocam os Capítulos 23, 24 e 31 do acervo comunitário, a literatura internacional e o Relatório de Progresso de 2014, elaborado pela Comissão Europeia, indicam que o tratamento destes tem variado entre progresso e

²⁴⁷ Entrevista com Richard Wood, pergunta nº 2, tradução livre.

paralisa, dependendo do tema. Portanto, a aplicação do modelo analítico que associa SAP, europeização e reformas do setor de segurança pode ser feita nos seguintes domínios:

a) Combate à corrupção: As mudanças nas políticas anticorrupção possuem características de europeização horizontal, pois resultam da ação conjunta de atores domésticos e externos, seja na criação ou na transformação dessas políticas. Tanto as instâncias entitárias como a central procuram elaborar estratégias políticas de combate à corrupção e, para isso, contam com o apoio da UE e buscam inspiração nas políticas desta.

Há uma estratégia anticorrupção sendo elaborada no nível central para o período 2015-2020, porém, pouco se vê de investigação e condenação em relação à corrupção em altos cargos públicos. Quanto às esferas inferiores, a República Srpska tem seguido a estratégia anticorrupção aprovada para o período 2013-2017; a Federação da BiH possui um plano de ação para reprimir a corrupção nas instituições; já o Distrito de Brcko e os cantões não fazem monitoramento quanto a isso.

Não obstante, há pouco progresso prático nas reformas que objetivam a redução da corrupção, permanecendo isso mais preocupante nos serviços públicos e no acesso a empregos (EUROPEAN COMMISSION, 2014b). A Agência para a Prevenção da Corrupção e Coordenação da Luta contra a Corrupção está ativa, mas não possui prerrogativas vinculantes, inquisitórias ou de responsabilização. Desse modo, entende-se que, embora as políticas anticorrupção desenvolvidas sejam harmônicas com as políticas promovidas pela UE, a prática destas parece acarretar inércia ou, no máximo, harmonização, no âmbito da europeização das reformas relativas à corrupção.

b) Setor de polícia: a SSR promovida nesse campo englobou somente o processo de europeização vertical. Novas políticas resultaram da cópia de políticas existentes no seio da UE ou do ajuste à pressão que este bloco exerceu nos governos locais. O mesmo se deu em relação à adaptação das políticas de policiamento que já existiam nos governos entitários e central, que foi conduzida pelos atores externos europeus.

Além do impulso fornecido pelo desejo de adesão à UE e da orientação desta quanto às reformas, a SSR policial foi guiada pelas missões policiais da comunidade internacional: a UNMIBH, da ONU, e a Força-Tarefa Policial Internacional (International Police Task Force), no período 1995-2002 (CAPARINI, 2006). Na mesma linha, a EUPM (*EU Police Mission*) foi executada pela UE como uma operação de gestão civil de crises para fortalecer as capacidades policiais bósnias, de 2003 a 2012. Tais missões proporcionaram o treinamento, a qualificação, o equipamento e a avaliação do contingente policial em atividades de investigação e policiamento. Para tanto, a EUPM organizou-se em sete programas de

construção de capacidade, os quais sustentavam 120 projetos de reforma (MERLINGEN, 2009).

Por volta de 2008, a reforma da esfera policial foi definida pela UE como pré-condição para a assinatura do SAA. A partir disso, a União passou a orientar a formulação e adaptação de políticas policiais, com o apoio do Alto Representante, o qual se encarregava de impor a legislação e demitir as autoridades que procuravam obstruir o processo. No entanto, como processo *top-down*, as reformas do setor policial não foram suficientemente incorporadas e apropriadas pelas autoridades bósnias, que não viam benefícios na adoção de medidas reformistas tão estritas quanto as propostas pela UE e o Alto Representante.

Através da reforma, instituições de governança policial foram criadas, como o Diretório de Coordenação dos Órgãos Policiais, a Agência de Exame Forense e Pericial, a Agência de Apoio à Polícia, a Agência de Educação e Treinamento Avançado e a Agência Estatal de Investigação e Proteção. Contudo, o Relatório de Progresso de 2014 reporta que todos esses organismos atuam com quantitativo limitado de recursos humanos (em geral, em torno de 70% do contingente está preenchido).

Desde então, há algum progresso na área, conquanto interpretações divergentes sobre a legislação da reforma de 2008 interferiram no desenvolvimento institucional do policiamento na esfera federal. Não obstante, a sensação que fica é a de insucesso na SSR policial bósnia. Para Dursun-Ozkanca e Vandemoortele (2012), o processo de reestruturação policial configurou um episódio de grande fracasso na implementação da reforma da polícia, embora certos elementos indiquem alguma adaptação do ambiente político bósnio a essa dinâmica, como a cooperação em procedimentos policiais técnicos. Como exemplo, é possível citar o Projeto de Gestão Prisional Eficiente, financiado pela UE através do IPA, com a meta de tornar o sistema prisional mais eficiente, transparente e humanitário (DIRECTORATE FOR EUROPEAN INTEGRATION, 2015).

Nos dias atuais, urge a necessidade de desenvolver e garantir a aplicação do quadro legislativo que rege o policiamento. Apenas recentemente a Federação e os cantões promoveram iniciativas no sentido do alinhamento de suas respectivas legislações sobre temas policiais. Sobretudo, a ausência de cooperação e coordenação institucional entre os diferentes níveis de organismos de policiamento (central, entitário, cantonista e municipal) tem impedido a prestação eficaz dos serviços policiais (EUROPEAN COMMISSION, 2014b).

No que concerne às questões de política de vistos, gestão de fronteiras, asilo e migração, a Comissão Europeia tem observado um progresso nos últimos anos, em especial quanto ao sistema de proteção de migrantes e asilados e à cooperação com outros Estados

balcânicos na administração das fronteiras. Aqui, importa destacar o co-financiamento²⁴⁸ pela UE da construção do prédio da Polícia Fronteiriça da Bósnia-Herzegovina entre 2005-2007, o que favoreceu a racionalização das despesas estatais (a antiga sede consumia 90 mil euros anuais do governo bósnio).

Entretanto, maiores esforços são necessários no combate à lavagem de dinheiro e aos crimes econômicos, principalmente em função da crescente ligação de grupos criminosos bósnios com o financiamento do terrorismo. Nichos de crime organizado nasceram durante o período de guerras pela ligação entre grupos criminosos existentes, unidades paramilitares e elites políticas; porém, o final do conflito iugoslavo significou a expansão dessas atividades, e não o término (STOJAROVA, 2007). No que diz respeito às ações antiterrorismo, está vigente uma estratégia de avaliação de ameaças combate ao crime organizado e ao terrorismo em conformidade com os valores europeus – resta saber se ela está sendo efetivamente implementada.

Por fim, o comprometimento da UE e da comunidade internacional no fomento das reformas do setor policial é manifesto; o que parece faltar é a apropriação das ações de mudança pelos atores locais. As elites bósnias que poderiam se apoderar do processo de reformas é a mesma que depende da conjuntura atual (de ausência de centralização, fracas capacidades estatais, violência, corrupção e divisões étnicas) para sobreviver. Com isso, a fato a imposição externa de mudanças, obviamente, não é bem recebida. Em resumo,

Os esforços da UE em promover a reestruturação da polícia na Bósnia constituem um excelente caso para testar o poder e as limitações do incentivo de adesão à UE para os países candidatos e para examinar o processo de europeização na Bósnia. O fracasso em promover a reforma da polícia na Bósnia pode ser explicado por referência à estratégia da UE (condições, recompensas, credibilidade e legitimidade) e aos obstáculos internos ao cumprimento da condicionalidade da UE. Retratado como uma entre outras reformas "técnicas" a serem realizadas pelo país antes da assinatura do Acordo de Estabilização e Associação (AEA), a reforma da polícia mostrou ser mais uma questão política do que era anteriormente reconhecido pela Comissão Europeia. (JUNCOS, 2011: 368).

Com efeito, o resultado das atividades europeizantes nos serviços de policiamento não poderia ser outro: inércia e paralisia em algumas políticas, e resistência e contenção às mudanças, gerando, inclusive, uma divergência entre práticas bósnias e europeias²⁴⁹. Nesse

²⁴⁸ A construção do prédio foi financiada em conjunto pela UE e pela própria Polícia Fronteiriça da Bósnia-Herzegovina: enquanto a primeira cedeu 2,8 milhões de euros, a última entrou com 850 mil euros. Mais informações podem ser adquiridas pelo site: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/projects-in-focus/selected_project/bosnia_new-headquarters-for-the-border-police_en.pdf.

²⁴⁹ Mesmo que não se possa justificar a lentidão ou paralisia nas mudanças do setor policial na Bósnia-Herzegovina, é interessante levar em conta o argumento proposto por Juncos (2011): “Na área da justiça, liberdade e segurança (Capítulo 24), o acervo comunitário não obriga os países candidatos a adotar qualquer modelo específico de policiamento da UE, mas apenas insiste em que ‘os Estados membros precisam estar

sentido, identifica-se que a SSR policial bósnia é um dos domínios mais resistentes à europeização entre todos os Estados balcânicos.

c) Setor de defesa: As mudanças no setor defensivo da Bósnia-Herzegovina devem-se, quase que exclusivamente, à pressão dos atores internacionais, motivo pelo qual se apresenta, em parte, o fenômeno da europeização vertical – visto a contribuição dos Estados Unidos e da OTAN nesse setor. Nessa linha de raciocínio, Jazbec (2005) enuncia que tais mudanças seriam inimagináveis sem a pressão e a orientação constantes e estritas da comunidade internacional.

De fato, o protagonismo nas reformas da defesa bósnia esteve a cargo da OTAN, embora a atuação dos EUA tenha sido inicialmente proativa. A UE, por seu turno, declarou de forma oficial e em momentos variados a sua preocupação em relação ao tema; porém, o máximo de sua exigência referia-se à necessidade de uma estrutura de segurança e defesa compatível com os padrões europeus.

No período 1996-2002, os Estados Unidos desenvolveram programas de treinamento e equipamento da Federação da BiH, de modo a profissionalizá-lo como o da República Srpska (CAPARINI, 2006). Até os anos de 2002 e 2003, cada entidade era responsável por sua defesa e forças armadas, sendo que o exército da Federação subdividia-se em forças *bosniaks* e bósnio-croatas.

Com a aspiração do governo central de aderir à OTAN, fazia-se necessária a criação de uma defesa unificada em nível de Estado. Em 2001, a Presidência da BiH já havia expressado o desejo de fazer parte da OTAN e de seu programa Parceria para a Paz (*Partnership for Peace – PfP*), mas somente em 2003 foi estabelecida uma Comissão para a Reforma da Defesa, por ordem do Alto Representante Lord Ashdown. A partir disso, foi criado o Ministério da Defesa da Bósnia-Herzegovina, na esfera central, como ponto de partida para a unificação dos sistemas de defesa.

propriamente equipados para implementar adequadamente o crescente quadro de regras comuns' (Commission, 2008b). Nada é dito sobre uma polícia centralizada em nível de Estado, competências exclusivas para o Estado, ou que as regiões policiais devem ser determinadas por critérios técnicos de policiamento. O acervo não se refere à 'melhor prática europeia' e, portanto, não fornece uma ideia clara sobre o que isso pode significar. Segundo o site da Comissão, só necessita de um sistema de policiamento 'devidamente equipado' com 'capacidade administrativa bem integrada' e uma 'organização policial profissional, confiável e eficiente'. Como isso é conseguido cabe a cada governo nacional. Como em outras áreas de políticas, a questão crucial para a Comissão é ter um parceiro responsável para assegurar a adoção e a implementação do acervo. A reorganização interna do Estado, a fim de atender a essa demanda, é, normalmente, e portanto talvez deve permanecer, a preservação dos parceiros locais. No entanto, a política da Comissão para a reforma da polícia na Bósnia não respeitou este princípio geral, com as consequências negativas resultando disso" (JUNCOS, 2011: 385).

Em publicação financiada pela OTAN, o próprio Ministério da Defesa da BiH ressalta que a primeiro exercício coletivo de junção dos exércitos da Federação e da República ocorreu em maio de 2004 (BiH MINISTRY OF DEFENSE, 2011), sob orientação do Alto Representante. Em 2006, já com o exército unificado, os Ministérios da Defesa das entidades foram extintos, bem como o serviço militar obrigatório. No mesmo ano, o contingente militar foi reduzido e adequado às reais necessidades do Estado e às representações dos grupos étnicos; em média, 46% de *bosniaks*, 33% de bósnios sérvios e 20% de bósnios croatas (BiH MINISTRY OF DEFENSE, 2011).

No ano seguinte, a Bósnia assinou um acordo sobre troca de informações de segurança com a OTAN, e foi estabelecida uma Equipe de Coordenação da OTAN para atuar no Conselho de Ministros do país, com vistas ao assessoramento em questões de defesa. Desde então, a BiH passou a atuar em missões da OTAN e em outras atividades sob o mecanismo de cooperação e parceria com esta organização. Além disso, há um plano de ação para a adesão que é frequentemente revisado e fundamenta as participações do exército bósnio em missões como no Afeganistão e no Congo.

Embora seja possível notar o destaque da OTAN na condução das reformas de defesa, é importante ressaltar que tais transformações, em última instância, coadunam-se com os princípios e valores da UE, já que UE e OTAN possuem fundamentos comuns em termos teóricos de defesa. Como o bloco europeu evita a construção de um exército militar próprio, a Organização euro-atlântica funciona como o seu braço armado – daí é justificável que ela esteja mais envolvida nas reformas do setor militar do que a União.

Em vista disso, é viável afirmar que houve um processo de europeização dentro do quadro de euroatlantização da reforma dos serviços defensivos da Bósnia-Herzegovina. O resultado, como se pode depreender, foi a adaptação das políticas de defesa militar existentes conforme as determinações dos atores internacionais, o que desencadeou uma política transformativa, a modificação de preferências (de modo claro, no caso da unificação dos exércitos) e a convergência de práticas políticas com os principais provedores de segurança e defesa no complexo regional europeu – a UE e a OTAN.

d) Setor de inteligência: A reforma dos serviços de inteligência ocupou o período de 2003 a 2007, através da combinação de esforços de atores internacionais e domésticos, sob a liderança dos primeiros, em um claro movimento de europeização vertical. É verdade que existiam serviços de inteligência rudimentares dentro da Bósnia-Herzegovina, porém, não havia nenhuma estratégia política específica para essas atividades. Logo, todas as políticas referentes a esse campo foram criadas ou adaptadas conforme os moldes da UE.

Pela Constituição do Estado da Bósnia-Herzegovina, a competência para estabelecer serviços de inteligência era das entidades. Assim, a República Srpska tinha os seus próprios setores de inteligência civil e militar; já na Federação, havia dois setores de inteligência: um *bosniak* e um bósnio-croata, tanto para a inteligência civil quanto para a militar (HADZOVIC, 2007). Essa situação foi alterada em 2002, pela Lei dos Serviços Securitários de Inteligência da Federação da BiH, que unificou *bosniaks* e bósnios croatas no mesmo setor.

Em 2004, as leis das entidades sobre o assunto foram revogadas por uma decisão do Alto Representante, Paddy Ashdown, pela qual este submeteu uma lei à Assembleia Parlamentar do Estado bósnio sobre a regulamentação das atividades de segurança e inteligência, em nível central. As antigas estruturas de inteligência foram desmontadas e uma nova arquitetura institucional foi criada nos âmbitos civil e militar, de maneira a se enquadrar aos padrões euroatlânticos.

Então, foi estabelecido que os setores de inteligência civil das entidades, que operavam, em regra, um contra o outro, deviam alterar seu escopo para prover informações sobre as ameaças à Bósnia-Herzegovina como Estado (HADZOVIC, 2007). No plano militar, a Lei de Defesa de 2003 conferiu ao nível central a responsabilidade pela inteligência estratégica e operacional, ao passo que a inteligência tática ficou a cargo das entidades (HADZOVIC, 2007). A prerrogativa de inteligência militar, no entanto, passou a ser exclusiva do Estado.

Todas as mudanças propostas no setor de inteligência saíram do gabinete do Alto Representante, tendo sido elaboradas por uma comissão de especialistas por ele designada, com base nas políticas e estruturas desse conteúdo presentes na União Europeia. Por isso, a SSR de inteligência na Bósnia trata-se de um processo de europeização vertical. De fato, isso se fez necessário porque os serviços de inteligência sempre foram controlados política e partidariamente pelas elites no poder, constituindo-se em atividades altamente politizadas (CAPARINI, 2006). Transformar as funções de inteligência em serviços públicos, de modo a desvincular o conceito de Estado do de governo, foi uma tarefa somente possível a partir da imposição internacional de padrões e normas, e também porque essa reforma configurou um dos requisitos para a assinatura do SAA com a UE.

Ao que tudo indica, ela parece ter sido a mais bem sucedida das reformas dentro da SSR na Bósnia-Herzegovina. No mesmo sentido, Hadžović e Dizdarević (2012) afirmam que o remodelamento do setor de inteligência bósnio foi um dos maiores sucessos realizados após a assinatura do Acordo de Dayton. Atualmente, há controle e fiscalização dessas atividades por meio de diferentes mecanismos, e suas práticas também são convergentes com as

européias, pelo que se pode defender a existência de uma europeização transformativa nesse setor. O passo seguinte desse processo é garantir e manter a adoção de valores democráticos dentro dos serviços de inteligência.

e) Setor judiciário: Aqui, ressalta-se o caráter vertical da europeização produzida no espaço das reformas judiciárias. Percebe-se a adaptação das políticas judiciais existentes em variadas instâncias na Bósnia-Herzegovina como um esforço liderado pela UE. No entanto, embora existam resultados positivos do Diálogo Estruturado sobre Justiça e a Estratégia de Reforma do Setor Judiciário 2009-2013 tenha sido implementada em parte, pode-se dizer que há pouco progresso nesse domínio.

Os problemas mais persistentes são a politização dos procedimentos de indicação de membros do Poder Judiciário; a harmonização da legislação da República Srpska com o Conselho Superior da Magistratura e do Ministério Público; o estabelecimento de um Tribunal de Apelação em nível central. Outras questões mais gerais referem dificuldades em termos de independência da esfera política, imparcialidade, prestação de contas, eficiência, profissionalismo e acesso à justiça. Por fim, é preciso mencionar a insatisfação quanto ao ritmo e ao progresso dos julgamentos de crimes de guerra que foram repassados pelo ICTY ao Tribunal doméstico.

Assim, sugere-se que as adaptações das políticas judiciárias bósnias aos padrões europeus têm gerado uma prática política ambígua, a qual, em alguns momentos, segue as diretrizes europeias mas, em outros, produz inércia ou mera absorção. Em outras palavras, as *policies* da Bósnia-Herzegovina parecem estar mais harmonizadas com as da UE em teoria do que na convergência prática entre as mesmas.

f) Heranças das guerras de desintegração da Iugoslávia: Nesse terreno, a maior parte dos processos é de europeização vertical. As políticas adotadas seguem o modelo do agente europeizante – a UE, bem como de outros organismos internacionais (ONU, OSCE). Os atores domésticos funcionam mais como copistas das políticas comunitárias do que formuladores de políticas.

Existem cerca de 90 mil pessoas na situação de refugiados ou de pessoas deslocadas internamente (*internally displaced persons* – IDP), mais 11 mil pessoas com *status* de desaparecidas. Com relação a estes últimos, não há avanço na identificação de pessoas ou na criação de um fundo para apoiar financeiramente as famílias de desaparecidos (EUROPEAN COMMISSION, 2014b). Quanto aos refugiados e IDP, há uma estratégia política em vigor, mas ela precisa ser efetivamente implantada. Para fomentar esse domínio, a UE promoveu a

construção de mais 40 mil casas para as pessoas que desejavam retornar à Bósnia por volta de 2005, segundo Directorate for European Integration (2014).

Além disso, as atividades de aniquilamento das minas terrestres têm sido lentas (2,4% do território bósnio está coberto por campos minados) e não existem indícios de que o país estará livre de minas antes de 2020. Esse cenário contrasta com o forte investimento da UE na execução de projetos para a limpeza de minas terrestres, por meio de 39 milhões de euros no período 2000-2005 (DIRECTORATE FOR EUROPEAN INTEGRATION, 2014).

Pelo exposto, podem-se observar fenômenos de transformação e absorção, no contexto da europeização da SSR, mesmo que de maneira lenta e pouco voluntária. As práticas securitárias quanto aos legados dos conflitos iugoslavos seguem os padrões estabelecidos pela UE e a comunidade internacional, não havendo divergência quanto a isso – não foram encontrados episódios de oposição a tais práticas.

g) Alinhamento de política externa com a PESC/PCSD: O alinhamento de política externa é uma forma de europeização vertical. Oficialmente, a Bósnia-Herzegovina tem confirmado o alinhamento com metade das decisões relevantes da UE no quadro da PESC, constando como tema de discordância mais relevante a introdução de medidas restritivas à Rússia por ocasião da anexação da Criméia – não houve consenso entre a Presidência tripartite do país (EUROPEAN COMMISSION, 2014b). No quadro da PCSD, o mandato da EUFOR Althea tem sido renovado de ano a ano. Por conseguinte, em metade das práticas de política externa bósnia visualiza-se um resultado transformativo, pela convergência com a UE; enquanto isso, na outra metade, podem ser identificados fenômenos de inércia ou divergência.

Embora a SSR pareça ter diminuído o desequilíbrio na balança de poder entre Estado e entidades nas esferas de defesa, policiamento e inteligência, a Delegação da UE para a BiH argumenta que os esforços do bloco europeu na assistência às reformas são insuficientes frente ao cenário que se apresenta. A complexa configuração institucional do país, somada ao apoio político doméstico insuficiente e à fraca capacidade administrativa em todos os níveis de governo não tornam o contexto propício à implementação de transformações positivas no setor securitário.

Em resumo, é viável afirmar que os principais obstáculos às reformas securitárias na Bósnia ainda são a ausência de apropriação da SSR pelos atores internos, o que provoca a falta de apoio e/ou empenho político, e os arranjos constitucionais estabelecidos no Acordo de Dayton, que tornam o panorama institucional mais complexo e sujeito a pontos de veto. Apesar disso, os processos europeizantes de SSR aparentam estar conexos ao processo de

adesão à UE, seja de modo direto (ao constituírem precondições para algum passo do SAP) ou indireto (quando a aproximação de padrões europeus torna-se um incentivo para mudanças).

4.3.2 Croácia

Investigar o cenário securitário da Croácia é abordar um país que, historicamente (e ainda quando república da Iugoslávia), possui laços políticos e econômicos significativos com potências europeias, como a Alemanha e a Áustria. Recorde-se que, durante os conflitos de dissolução, as forças pró-independência eslovenas e croatas foram apoiadas por alemães e austríacos, seja pela assistência financeira ou no assessoramento de questões de segurança. É que a Croácia precisou construir suas forças armadas e serviços de segurança e inteligência praticamente do zero, e ainda sob o autoritarismo de Franjo Tuđman, o que só foi possível graças à ajuda externa.

De tal modo, a Croácia já era, ao final dos anos 1990, um dos Estados balcânicos mais próximos da UE, junto com a Eslovênia. No ano de 2000, a morte de Tuđman (e a queda de Milošević na Sérvia) assinalou uma nova era no ambiente securitário nacional e regional. Dessa maneira, “a Croácia entrou no século XXI com um governo pró-reforma que fixou um novo curso para a integração com as estruturas euro-atlânticas (...), mas também enfrentou o desafio de reformar as estruturas securitárias inchadas e politizadas herdadas da era Tuđman” (CAPARINI, 2006: 30).

Portanto, era natural que os esforços de mudanças em termos securitários se concentrassem no preenchimento de requisitos de adesão à UE e à OTAN. Sobre isso, Martin Mayer, funcionário da representação croata da Comissão Europeia, confirma que as reformas de segurança e defesa foram promovidas em função disso²⁵⁰. É intuitivo, então, relacionar as transformações securitárias croatas e a integração europeia: as reformas foram aumentando na medida em que os anos se passavam e o processo de adesão à UE progredia.

Mayer assinala que os temas de segurança mais citados no processo de adesão croata concernem à participação do país em missões de paz, migração, gestão conjunta de fronteiras e recebimento de asilados²⁵¹. Ele refere que a principal participação da Croácia na segurança comunitária é o engajamento em atividades de *peacekeeping*, visto que os croatas são

²⁵⁰ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 15, tradução livre.

²⁵¹ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 18, tradução livre.

considerados profissionais especialistas em termos militares²⁵². Em sua visão, as questões de segurança não teriam destaque no quadro comunitário, pelo fato de a UE comportar-se como *soft power*, o que deixaria tais assuntos sob responsabilidade da OTAN²⁵³.

Após a admissão à UE, Mayer relata que o grande desafio para a Croácia é a continuidade do ritmo e da vontade política quanto às reformas em direção aos padrões europeus²⁵⁴. O Estado parece ter superado grande parte dos paradigmas originados pela combinação de contextos pós-autoritário e pós-conflito, como o colapso institucional, bolsões de resistência armada, a disparidade entre a atuação estatal e a da sociedade civil e a inadequação do aparato securitário. No entanto, o último relatório de monitoramento sobre a Croácia publicado pela Comissão Europeia admite que o país deve continuar executando reformas para desenvolver os valores europeus (EUROPEAN COMMISSION, 2013b).

Em termos práticos, pode-se identificar a manutenção da efetividade do Estado de Direito e a luta contra a corrupção dentre às maiores ameaças à Croácia pós-adesão. Estes assuntos merecem ênfase por terem sido objeto da SSR inserida no âmbito da europeização das políticas croatas que ocorreu, sobretudo, no SAP. Assim, aplicando-se o modelo analítico formado pela Figura 4.1 e pelas Tabelas 4.4 e 4.5, é possível avaliar a correlação entre processo de adesão e reformas securitárias nas áreas a seguir:

a) Combate à corrupção: As políticas que combatem a corrupção decorreram de um processo de europeização vertical, visto que constituíram uma condição obrigatória de mudança imposta pela UE e sem a participação dos atores internos na sua formulação. Além disso, como a antiga Iugoslávia não possuía estratégias de luta contra a corrupção, as políticas croatas contemporâneas foram criadas conforme o modelo do agente europeizante.

A corrupção na esfera pública permanece o maior desafio a todos os Estados pós-autoritários. Na Croácia, a prevenção desse mal teve um grande salto de qualidade, da inexistência de instrumentos para lidar com isso e da aceitação ou apatia da população quanto ao assunto, para o desenvolvimento de políticas efetivas e a atuação da sociedade civil na cobrança de medidas. O Relatório de Progresso de 2011 avalia positivamente a adoção do quadro institucional e legal do plano anticorrupção.

Outras providências tomadas sobre o tema referem-se ao financiamento de partidos e campanhas eleitorais, transparência na administração pública e nas empresas estatais, despolíticação do quadro de autoridades estatais e acesso à informação. As leis aprovadas

²⁵² Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 17, tradução livre.

²⁵³ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 16, tradução livre.

²⁵⁴ Entrevista com Martin Mayer, pergunta nº 19, tradução livre.

sobre esses pontos estão em conformidade com a legislação do acervo comunitário. Ademais, ressalta-se a atuação do Escritório para o Combate à Corrupção e ao Crime Organizado, agência criada através de um projeto da UE para o assessoramento dessas questões, e da seção do Escritório da Polícia Nacional para a Supressão da Corrupção e do Crime Organizado (EUROPEAN COMMISSION, 2011d).

Contudo, mesmo após a adesão à UE, o fortalecimento às medidas de prevenção e punição da corrupção se faz necessário. O Relatório de Monitoramento da Croácia, elaborado pela Comissão poucos meses antes da admissão oficial, retrata a exigência da continuidade de esforços quanto à vigência das novas leis na prática, em especial a implementação da Lei de Acesso à Informação, e à garantia de investigação, processamento e julgamento de casos de corrupção de funcionários de alto nível.

Sobre isso, observa-se a necessidade de revisão constante do plano de ação anticorrupção, de forma a adequar as providências de aplicação prática dessas ações, e de assegurar um mecanismo suficientemente efetivo para evitar a corrupção na esfera pública (EUROPEAN COMMISSION, 2013b). O quadro legal para a supressão da corrupção e do crime organizado mostra-se adequado; o que falta é garantir a aplicabilidade das leis no cotidiano dos serviços públicos – ou seja, a incorporação dessas medidas pelos atores nacionais.

Como não houve coordenação entre atores domésticos e internacionais na formulação de políticas anticorrupção, é compreensível que tais ações demorem a ser assimiladas pelo público interno, ainda mais sobre um assunto que é quase endêmico. Apesar disso, nota-se uma verdadeira transformação de políticas nesse domínio, embora não se possa afirmar, ainda, se a prática política efetivamente está convergindo com as práticas comunitárias.

b) Setor de polícia: Os órgãos policiais croatas contemporâneos, reorganizados por um processo de europeização horizontal, não descendem da ramificação da opressiva polícia central iugoslava, que atuava na Croácia enquanto república. Nos embates pela independência, a polícia foi utilizada como instrumento militar: por um lado, isso gerou laços de lealdade profissional entre seus membros, por outro, tornou mais difícil combater casos de corrupção e conduta imprópria neste serviço (CAPARINI, 2006). Sobretudo, esse fato ajudou a montar uma força policial doméstica, em grande parte composta por voluntários civis. Assim como outros serviços, o policiamento foi impactado pelos conflitos de dissolução e pelo governo autoritário de Tuđman.

Os problemas clássicos das forças policiais croatas estão relacionados à sua politização e corrupção e ao uso excessivo da força e da violência. A polícia da Croácia é,

reconhecidamente, uma das mais truculentas dos Bálcãs Ocidentais (GRILLOT, 2008). Por causa disso, as organizações internacionais engajaram-se durante a década de 2000 no treinamento e monitoramento do comportamento policial, com destaque para a UE e a OSCE, segundo Grillot (2008). Outros desafios são o crime organizado, no que há consenso de que a Croácia é um país de trânsito, e não de origem ou destinação, ao contrário do que acontece quando se trata da proliferação de armas leves (STOJAROVA, 2007).

As reformas promovidas com vistas ao tratamento dessas questões nasceram de muitos ajustes políticos entre governo e legisladores, do lado doméstico, e atores externos, como a UE e a OTAN. Sobretudo, esses assuntos foram inseridos no processo de adesão à UE, sendo avaliados anualmente pela Comissão Europeia. Entretanto, não é possível afirmar que a UE liderou a dinâmica de formulação de políticas de remodelamento do setor policial, ainda que elas tenham sido elaboradas com base nos modelos policiais europeus e buscando a conformação a estas.

O serviço de policiamento está incluído nas atribuições do Ministério dos Assuntos Internos, com caráter de serviço público. A SSR desse setor, portanto, foi desenvolvida no âmbito desse Ministério, e incluiu as seguintes atividades: construção de sistema de asilo; desenvolvimento da cooperação regional e internacional em matéria de polícia; reestruturação da gestão policial e de práticas burocráticas; desenvolvimento de sistema de avaliação, monitoramento e controle dos serviços; adequação da legislação policial aos preceitos europeus e internacionais; e modernização do sistema de comunicação e informação, entre outras medidas.

Quanto às políticas de migração, asilo, vistos e gestão de fronteiras, a Comissão Europeia indicava o alinhamento quase total com o acervo comunitário alguns meses antes da adesão oficial à UE (EUROPEAN COMMISSION, 2013b). Também conforme a Comissão, o país concluiu de maneira satisfatória todas as ações prioritárias em relação a questões de polícia que foram estabelecidas como condição à admissão ao bloco. Uma dessas ações refere-se à garantia da implementação e vigência das normas que regulamentam a Lei de Polícia, a fim de facilitar a cooperação com a Europol e a Eurojust.

A princípio, constata-se que tanto as políticas quanto as práticas croatas que decorrem da SSR policial, manejada no contexto do SAP em um exercício de europeização, produziram efeitos de absorção e transformação. As mudanças que aconteceram em *policies* e *outcomes* parecem indicar, no mínimo, a harmonização entre os conteúdos políticos de Croácia e UE, sendo que, em alguns casos, há sinais de convergência entre eles.

c) Setor de defesa: As atividades de defesa foram reformadas em meio a uma dinâmica de euroatlantização, isto é, de acordo com as pressões e incentivos da organização euroatlântica defensiva, a OTAN.

As forças armadas croatas foram forjadas no início da guerra em nome da independência do país, com base em voluntários civis, forças locais de insurgência e alguns antigos membros do Exército Iugoslavo, o JNA, no qual havia baixo padrão de treinamento e alta politização (CAPARINI, 2006). A Croácia precisou tomar medidas de enxugamento e despilitização do corpo militar e de redução do orçamento defensivo para se enquadrar nos parâmetros europeus sobre temas militares.

A OTAN, inclusive, chegou a criticar as forças armadas croatas por excesso de ênfase na defesa territorial, fraca mobilidade do exército, armamento pesado e obsoleto e falhas na estrutura de comando. Ações como a revisão de estratégia de defesa, de modo a adaptá-la ao quadro de defesa coletiva da OTAN e permitir o rápido destacamento de forças transformaram o cenário defensivo croata em poucos anos. Tal feito possibilitou à Croácia ser aceita como membro da Organização euroatlântica em 2009.

O papel da UE na reforma do setor de defesa deve ser encarado mais como o de um espectador, que incentiva e torce pelo final de uma estória, do que propriamente de um ator. A União não estabeleceu condições relativas a assuntos militares nas reformas promovidas no quadro do SAP. Provavelmente, porque as tratativas de admissão do país à OTAN estavam acerasadas durante o processo europeu de adesão, a UE escolheu deixar a cargo do seu “braço armado” as necessárias adaptações da defesa croata aos padrões europeus – que se coadunam aos princípios da OTAN.

Tendo isso em vista, e considerando o engajamento croata nas missões de *peacekeeping* já nos anos finais do processo de adesão à UE, é plausível afirmar que a SSR do setor de defesa foi bem sucedida quanto à transformação de políticas e convergência de práticas, ainda que tenha se dado mais no âmbito da OTAN do que da UE.

d) Setor de inteligência: A reforma dos serviços de inteligência aconteceu em meio a um processo de europeização horizontal, com monitoramento pela UE. As elites governantes tiveram papéis fundamentais na construção de estratégias e no remodelamento de políticas e práticas existentes, coordenando a dinâmica de SSR.

O setor croata de inteligência passou de um ramo do Serviço de Segurança do Estado da SFRY (como um serviço civil de contra-inteligência, sob o comando do Ministro de Assuntos Internos), para uma Agência de Proteção da Ordem Constitucional, mais tarde renomeada como Escritório, por ordem presidencial, mas ainda ao tempo das guerras de

dissolução. Em 1995, foi estabelecido um Escritório de Segurança Nacional, que ficou responsável pelos serviços de inteligência e contra-inteligência, assessorando o Escritório de Proteção da Ordem Constitucional.

Durante a década de 1990, outras seções de inteligência foram construídas, e todas agiam de forma não coordenada, devido à falta de fiscalização externa. Essas atividades também foram marcadas pela influência dominante do Presidente croata, que dirigia o sistema securitário de modo pessoal (CVRTILA, 2012). Essa situação somente se transformaria com a queda do HDZ no ano de 2000 e a assunção ao governo de uma elite pró-Occidente e favorável à entrada do país nas organizações regionais, como UE e OTAN.

Por isso, Cvrtila (2012) frisa que a criação de uma comunidade de inteligência independente foi definida por dois interesses: o estabelecimento de uma nova ordem democrática pela elite governante e a mobilização nacional para lidar com ameaças securitárias que não permitiam uma reforma compreensiva dos hábitos do antigo regime, como o terrorismo. No entanto, o processo de mudanças teve um início difícil: os membros dos serviços de inteligência da década anterior permaneceram em seus postos, fazendo oposição às novas lideranças.

Dois anos depois, o quadro legal dessas atividades tornou-se a Lei dos Serviços Securitários, a qual renomeou e colocou tais funções sob a responsabilidade compartilhada entre Primeiro Ministro e Presidente. Observe-se que, até então, todas as políticas adotadas em termos de inteligência eram geradas por um processo nacional de elaboração de política, com a influência mínima de variáveis externas. Com a oficialização da Croácia como Estado candidato à adesão à UE, as políticas de inteligência passaram a ser concebidas em uma dinâmica europeizante horizontal, sendo o incentivo de admissão à UE e as preferências europeias fatores intervenientes nesse processo.

Se, em meados de 2006, podia-se afirmar que a supervisão democrática das atividades de inteligência era inexistente e que elas ainda não funcionavam de acordo com os princípios da UE (CAPARINI, 2006), em 2011, tais serviços já haviam se consolidado como atividades de referência para os vizinhos balcânicos, moldadas a partir dos sistemas de inteligência ocidentais. Enquanto o período 2004-2008 foi visto pela Comissão Europeia como um momento de continuidade da reforma do setor de inteligência, os anos seguintes sedimentaram a adequação dessa área aos padrões comunitários.

Logo, por meio do incentivo da União e do constante monitoramento da Comissão Europeia, diversas mudanças nos serviços de inteligência foram provocadas. Como exemplo, cita-se a implementação de instrumentos de supervisão civil e de avaliação do cumprimento

da lei e a criação de um Sistema de Inteligência Criminal Integrado. A despolitização desse domínio e a adequada relação com o governo e o Estado também foram alcançados por essa dinâmica.

Em suma, infere-se que a europeização da SSR de inteligência suscitou transformações importantes nas políticas que guiam tais serviços e na atuação destes. Houve, afinal, convergência de práticas políticas em torno do modelo de inteligência do agente europeizante, tendo sido conduzido esse fenômeno dentro do processo de admissão à UE.

e) Setor judiciário: As políticas de SSR judicial assumidas no âmbito da dinâmica de admissão à UE foram criadas e remodeladas pelo engajamento entre o governo croata e atores internacionais, em especial a UE. Depreende-se, então, a ocorrência da horizontalização da europeização nas reformas da esfera judicial.

O judiciário constituiu uma das maiores preocupações durante as negociações do SAP. Diversas transações entre governo croata e autoridades europeias foram necessárias para que se chegasse a um consenso sobre as reformas judiciais. O Ministério da Justiça precisou proceder a uma grande reorganização para tornar-se mais eficiente e despolitizar o processo de *decision-making*. Medidas foram tomadas no sentido de fortalecer a independência, a prestação de contas, a imparcialidade e o profissionalismo dos serviços judiciais, como a criação do Conselho Estatal Judicial e do Conselho Estatal da Procuradoria (que operam de maneira independente), além de emendas constitucionais.

Outras transformações importantes dizem respeito à adoção da nova Estratégia de Reforma Judicial (aprovada em meados de 2010, e em execução mesmo depois da admissão à UE) e da Estratégia contra a Impunidade, bem como a harmonização da legislação nacional com o *acquis* quanto a recursos humanos, critérios transparentes e objetivos para a nomeação de juízes e promotores, renovação do Código Penal Processual e procedimentos disciplinares (EUROPEAN COMMISSION, 2011d). Ademais, treinamentos específicos sobre o direito comunitário foram executados.

Enquanto algumas ações de reforma foram sugestões gestadas no âmbito comunitário, outras foram de iniciativa das próprias autoridades croatas, como a fusão de tribunais em ordem da racionalização financeira e eficiência na alocação de recursos. Já a cooperação judicial em matéria civil e criminal foi fomentada pela UE, através da colaboração com a Rede Judicial Europeia e a Eurojust. Do mesmo modo, a Academia Judiciária, responsável pela formação e treinamento de juízes e promotores foi reformada por meio de um programa organizado pela Rede Europeia de Treinamento Judicial.

A SSR do Judiciário foi a mais longa e exigente de todas as reformas no contexto do SAP, o que fez do Capítulo 23 do acervo comunitário o último a ser fechado. Ainda que os temas tenham sido considerados satisfatoriamente tratados, a adesão à UE não significa que os desafios terminaram. As legislações, políticas e valores europeus, com efeito, foram absorvidas pelo ordenamento político e legal croata; não obstante, a sua realização prática pode ser diferente. O país não parece ceder, por exemplo, quanto à punição por crimes de guerra, em especial quando as vítimas foram sérvios étnicos e os agressores foram membros das forças securitárias croatas: a maioria desses casos não havia sido levada a julgamento até 2011 (EUROPEAN COMMISSION, 2011d).

A prática judicial quanto ao crime organizado e à corrupção também permanecia baixa até 2013, conforme avaliação da Comissão. Mesmo que as ações prioritárias definidas pela UE previamente à data de adesão oficial tenham sido cumpridas, algumas questões permanecem em aberto. Assim, verifica-se que as mudanças no cenário judicial croata têm levado a resultados de inércia, absorção e transformação das práticas políticas, o que varia segundo os interesses dos atores internos envolvidos.

f) Heranças das guerras de desintegração da Iugoslávia: O tratamento de tais questões deriva do fenômeno de europeização vertical, porque somente ocorreu através da pressão exercida pela UE. Entende-se que o retorno de refugiados foi tratado de modo adequado durante o processo de adesão; a construção de casas para repatriados avançou bastante, boa parte das propriedades retornou aos seus donos, e houve certo progresso no estabelecimento de assistência econômica e social aos refugiados. Estima-se que cerca de 260 mil croatas sérvios tenham deixado o país desde 1995 e, até 2011, a metade destes já havia retornado para a Croácia. Além disso, por volta de duas mil pessoas estavam contabilizadas como desaparecidas em 2011, em razão do conflito de independência croata, sendo que persiste um grande número de corpos sem identificação.

A UE pressionou o país, no período da adesão, para se esforçar na rápida solução desses casos, pois foi verificada a implementação limitada e a lenta atuação do governo croata nessa questão (EUROPEAN COMMISSION, 2013b). Em função dos resultados alcançados através do SAP, é factível afirmar que as políticas comunitárias sobre refugiados e pessoas desaparecidas foram absorvidas pela política doméstica, sendo praticadas de forma harmônica aos padrões da UE, em maior ou menor grau.

g) Alinhamento de política externa com a PESC/PCSD: Por definição, alinhar a postura de política externa é um processo vertical de europeização. Ao longo dos anos do *enlargement*, a Croácia se alinhou a mais de 90% às decisões políticas da UE em matéria

exterior. O país participou de diversas missões da PCSD ainda quando Estado candidato, alcançando um nível satisfatório de alinhamento à PESC/PCSD (EUROPEAN COMMISSION, 2011d). Como membro da OTAN, é mais um ponto de interesse euroatlântico no continente europeu. Por fim, sublinhe-se que houve harmonização quanto às sanções introduzidas pela UE, com base no Conselho de Segurança da ONU, e à implementação de uma estratégia nacional sobre o controle da proliferação de armas. Afinal, o que foi exposto indica uma transformação de práticas políticas devido à convergência com as práticas da UE em política externa.

A conurbação de processos verticais e horizontais de europeização nas SSR croatas demonstra o envolvimento dos atores domésticos em questões que lhes são mais caras, como a defesa, a inteligência, a polícia e o Judiciário. Isso se deve à credibilidade e ao mérito que a sociedade croata confere a esses serviços, principalmente por causa do sucesso (para os croatas, é claro) da guerra de independência da Croácia. Logo,

(...) espera-se que os setores de aplicação da lei ocupem uma posição especial na Croácia e, portanto, não devem ser abalados demais por transformações ou alterações interiores demasiado radicais. No entanto, as autoridades croatas são bastante conscientes de que, se não conseguirem ultrapassar os problemas acima mencionados, a Croácia não será capaz de cumprir as normas e os critérios internacionais. (STANIČIĆ, 2007: 101).

Boa parte das práticas políticas que resultam das SSR, portanto, foram apropriadas pelos atores internos, sobretudo, em domínios considerados delicados e de extrema importância para a soberania nacional. Como visto, essa dinâmica ocorreu no âmbito do processo de integração europeia, motivo pelo qual se diz que há uma correlação entre este último e as reformas securitárias na Croácia.

4.3.3 Macedônia

O panorama securitário da Macedônia é delineado por dois fatores: a divisão da sociedade em dois grupos sociais que pouco se conversam (macedônios e albaneses étnicos) e presença da comunidade internacional por meio de missões de paz. Ao contrário de Croácia, Bósnia e Sérvia, o Estado macedônio não passou por uma transição simultânea do autoritarismo para a democracia e da guerra para a paz. Contudo, o seu setor de segurança também é moldado por um contexto pós-autoritário (de 1991 a 2001) e outro pós-conflito (de 2001 em diante).

A Macedônia passou pelas guerras de dissolução iugoslavas de modo relativamente incólume, tanto porque sua independência foi negociada, como pela coexistência de grupos étnicos que se toleravam entre si. Logo, na década de 1990, o maior desafio foi a democratização do país e, por conseguinte, das atividades de segurança. Não obstante, essa tarefa foi tratada de forma leviana, visto que o sistema securitário não estava preparado ao tempo em que irrompeu o conflito entre albaneses e macedônios.

Em 2001, como produto das tensões entre os vizinhos Sérvia e Kosovo, as relações entre macedônios étnicos e albaneses étnicos sofreu uma distensão, que resultou em um conflito armado entre insurgentes albaneses e as forças macedônias de segurança. As hostilidades apenas foram amenizadas pela atuação da comunidade internacional, através das operações *Essential Harvest*, *Amber Fox* e *Allied Harmony* (da OTAN), e *EUFOR Concordia* e *EUPOL Proxima* (da UE). Essa crise foi o ponto de inflexão que revelou a desorganização dos atores governamentais quanto à autoridade legal sobre as instituições securitárias (CAPARINI, 2006).

A partir disso, o setor de segurança começou a ser reformado com base na assistência de organizações internacionais, como UE, OTAN e OSCE. Nesse sentido, a relação entre o processo de adesão à UE e as reformas dos serviços securitários fica evidente para Robert Liddell, representante do bloco europeu na Macedônia, que faz uma boa distinção do envolvimento da União nos setores de defesa e polícia, e segurança interna e externa²⁵⁵. Para ele, enquanto a UE não participa das reformas de defesa, que seriam tratadas pela OTAN, há uma presença ativa em questões de polícia, inteligência e segurança civil.

Liddell sustenta que a conexão da UE à SSR macedônia está na preocupação em garantir que existam adequados mecanismos de fiscalização civil sobre o setor de segurança, em especial nas questões de comportamento inadequado da polícia e procedimentos recursais (para que a polícia seja supervisionada por um órgão externo). Em suma, vê-se a necessidade de controles interno e externo sobre as atividades de segurança interna. Ainda, ele elogia as reformas promovidas no âmbito da estrutura e da organização do policiamento, por estarem em consonância com os padrões comunitários, e por sugerirem a aptidão destes serviços em termos de equipamentos e táticas para lidar com assuntos de segurança interna.

Entretanto, o ponto mais sensível para a UE, segundo Liddell, diz respeito à segurança das fronteiras, já que, quando a Macedônia se tornar um Estado membro, ela deverá ser uma fronteira interna segura (dentro da UE) e, igualmente, uma margem externa capaz de

²⁵⁵ Entrevista com Robert Liddell, pergunta nº 19, tradução livre.

se sustentar (para fora da UE). Para tanto, Liddell admite que se faz necessária uma maior cooperação transfronteiriça, com vistas à gestão eficiente e conjunta das linhas de fronteira. Isso facilitaria a discussão sobre fronteiras no momento das Negociações de adesão.

Por outro lado, Jovan Andonovski, autoridade do governo macedônio responsável pela parte administrativa do processo de admissão à UE, parece confundir segurança e defesa ao negar que o *enlargement* afete as reformas do setor de segurança²⁵⁶. Para ele, a PESC existe somente em teoria, estando mais relacionada à proteção civil ou resolução pós-conflito, o que levaria à OTAN interpretar um papel mais importante em termos de segurança e engajamento militar²⁵⁷. Corroborando isso, Andonovski cita que a participação da Macedônia nas missões da OTAN é bastante ativa, e que tão-só não aderiu ainda à Organização por causa do veto da Grécia²⁵⁸.

Ora, ao afirmar que a UE atua nas questões de proteção civil dentro do processo de adesão, Andonovski está, automaticamente, confirmando a conexão entre SAP e reformas do setor de segurança – as quais, lembre-se, não envolvem apenas as atividades militares. Dessa maneira, é imperioso diferenciar cada domínio de SSR a fim de continuar a averiguação de evidências que comprovem a relação entre o processo de adesão à UE e o remodelamento do setor securitário macedônio. Seguindo esse raciocínio, a aplicação do modelo apresentado nas Tabelas 4.4 e 4.5 e na Figura 4.1 é feita a seguir em algumas esferas de SSR:

a) Combate à corrupção: A atual estratégia anticorrupção procede de um fenômeno de europeização vertical. Algumas medidas anticorrupção foram executadas, no passado, por iniciativa do governo macedônio, porém, não foram efetivas. Somente a partir da orientação da UE, de modo a harmonizá-las às políticas europeias de combate a corrupção, é que se tem visto um bom resultado teórico e algum desempenho prático.

A Comissão Europeia vem propondo, há alguns anos, diversas ações para a implementação de um quadro institucional e legal de combate à corrupção, o qual foi finalizado em 2013. Todavia, poucos resultados concretos têm sido mostrados, principalmente quanto à redução e punição da corrupção; as agências que supervisionam o tema continuam fracas; e tanto a influência política como a execução seletiva de medidas nessa área prevalecem (EUROPEAN COMMISSION, 2014c). Então, mesmo que a Macedônia esteja adotando os valores europeus de enfrentamento da corrupção, não há uma política transformativa em curso sobre o assunto.

²⁵⁶ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta n°13, tradução livre.

²⁵⁷ Entrevista com Jovan Andonovski, perguntas n°11 e 12, tradução livre.

²⁵⁸ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta n°10, tradução livre.

b) Setor de polícia: Os serviços policiais constituem o campo mais delicado em termos de SSR e, portanto, sofrem maior pressão e vigilância por parte da UE. Não obstante, dinâmicas verticais e horizontais da europeização em curso podem ser vislumbradas desde o conflito de 2001 até os dias de hoje, visto que a SSR policial entrou na agenda de segurança doméstica somente após os eventos de 2001.

Pelo Acordo de Ohrid, que pacificou o embate entre macedônios e albaneses étnicos no início dos anos 2000, foram determinados alguns tópicos de *law enforcement* para a reforma do setor policial: a descentralização e a representação proporcional dos grupos étnicos da sociedade macedônia (para incorporar os albaneses nas forças policiais), a diferenciação clara das funções de policiamento e de defesa militar, a destituição de unidades parapoliciais (recrutadas entre civis e atuando à margem das forças oficiais), e a criação de uma polícia nas fronteiras, entre outros. Como Georgieva (2007) ressalta, a confiança da população na polícia decaiu bastante com a crise de 2001, não apenas pelo péssimo comportamento dos policiais, mas também pela ausência de representação de alguns grupos étnicos no seu contingente.

Seguindo a lógica estabelecida em Ohrid, o governo macedônio fechou a escola de polícia existente e, em conjunto com a OSCE e o Conselho da Europa, começou a organizar uma nova academia de polícia (GRILLOT, 2008), a fim de que os novos policiais pudessem ser treinados de acordo com os princípios policiais europeus. Além disso, após a desmobilização e o desarmamento dos combatentes da milícia albanesa étnica, a Comissão Europeia atuou na elaboração de um Mecanismo de Reação Rápida, com o propósito de delinear uma Estratégia para a Reforma Policial (GEORGIEVA, 2007) e, possivelmente, reverter a cultura policial doméstica. Essa estratégia foi aprovada pelo governo em agosto de 2003, gerando um Plano de Ação e uma plataforma de procedimentos de SSR policial.

Para apoiar e monitorar as mudanças, a assistência e o monitoramento foram cruciais. Por um lado, Caparini (2006) destaca a atuação da OSCE no monitoramento, treinamento e introdução de princípios comunitários nos serviços policiais. Já a OTAN promoveu três missões para conter o conflito, desarmar os revoltosos e proteger os monitores internacionais da UE e da OSCE. Por seu turno, a UE implantou a operação *Concordia*, a pedido do governo macedônio, para assegurar o Tratado de Ohrid durante o ano de 2003; a EUPOL *Proxima*, para ajudar a desenvolver as forças policiais macedônias; e a EUPAT, uma equipe policial consultiva da UE para apoiar a implementação da reforma policial.

Através de das missões de apoio à reforma policial, da fiscalização do cumprimento do Acordo-Quadro de Ohrid e dos processos de assistência, monitoramento e incentivo às

reformas dentro do SAP, a UE constituiu o ator europeizante responsável direta ou indiretamente pelas transformações securitárias. Tal protagonismo foi conquistado seja por meio da pressão quanto à adaptação de políticas policiais de acordo com as políticas europeias, seja na negociação com o governo macedônio e outros atores externos para a elaboração de uma política policial com preferências coordenadas.

Em alguns momentos, a UE interveio verticalmente na criação ou adaptação de políticas, como na elaboração de diretrizes para o combate da lavagem de dinheiro (através de projeto da Agência Europeia de Reconstrução) ou para a gestão de evidências e análise forense (em projeto financiado pelo IPA). Em outros, atuou em concertação com o governo nacional no desenvolvimento de estratégias, como o Conceito de Segurança e Defesa Nacional (aprovada por governo e *Sobranie* em fevereiro de 2003) (GEORGIEVA, 2007), ou simplesmente proveu assistência técnica ou financeira (como em alguns projetos pelo *Twinning*, por exemplo, em relação à transferência de competência sobre as fronteiras do setor militar para o policial).

A SSR policial continua a ser processada na Macedônia. Existe uma cooperação ativa entre o país e órgãos europeus como a Europol e o Grupo de Especialistas em Ações contra o Tráfico de Seres Humanos (GRETA), assim como no combate ao terrorismo, ao tráfico de drogas e ao crime organizado. Contudo, é preciso que resultados positivos sejam mostrados de forma prática. A Comissão Europeia tem demandado, em todos os Relatórios de Progresso sobre o país, que as políticas policiais alcancem resultados reais em questões como o tráfico de seres humanos e o crime organizado (EUROPEAN COMMISSION, 2014c).

Ademais, ainda falta elevar aos padrões europeus a legislação sobre o sistema prisional e prover as condições práticas para a execução dessas leis, bem como para o exercício de mudanças reais na condução de questões sobre migração, asilo, gestão de vistos e fronteiras e cooperação judicial em matéria civil e criminal. Nestes domínios, a legislação nacional já foi harmonizada com o acervo comunitário, mas a realidade da aplicação da lei ainda difere das práticas europeias. Logo, é possível perceber um misto de absorção e transformação nas *policies* e práticas que se originam da europeização das reformas policiais.

c) Setor de defesa: As reformas nesse setor são muito mais uma consequência da condicionalidade do processo de adesão à OTAN do que à UE, ainda que seja um requisito de ambas as organizações possuir uma força militar de reação rápida e eficiente. Sendo que objetivos e valores militares de OTAN e UE são convergentes, fala-se em uma euroatlantização dos serviços de defesa da Macedônia.

O exército macedônio foi estabelecido em 1992 após a retirada do JNA e, atualmente, tem sua gestão compartilhada por Presidência da República, Gabinete do Primeiro Ministro, *Sobranie* (Parlamento) e Ministério da Defesa (YUSUFI, 2007). As transformações militares ocorreram, em sua maioria, na década de 2000, começando com a revisão da Estratégia de Defesa Nacional, a profissionalização do exército e a inclusão de representação proporcional das comunidades étnicas no quadro de pessoal militar, o enxugamento do contingente de 60 mil para pouco mais de 8 mil (incluindo a equipe do Ministério da Defesa), e a redefinição de funções (pelo que o controle das fronteiras passou a ser atribuição da Polícia Fronteiriça) (CAPARINI, 2006).

O propósito dessas mudanças foi criar uma força militar pequena, eficiente e moderna, de forma a compatibilizar com as necessidades e padrões de OTAN e UE. Considerando a presença da Macedônia em diversas organizações internacionais ligadas à segurança e à defesa, como a OSCE e o Conselho da Europa, bem como o convite feito pela OTAN para a adesão do país em 2009 (o que ainda não se concretizou devido ao bloqueio da Grécia), entende-se que tais reformas alcançaram o seu objetivo. As forças macedônias participam de diversas ações no Programa Parceria para a Paz, da OTAN, e Jazbec (2005) atribui o avanço das reformas à incorporação da assistência estrangeira na execução destas. Ademais, existem missões de assessoria da OTAN ao Presidente para ajudá-lo nas deliberações sobre assuntos de defesa (YUSUFI, 2007).

Confirmando a harmonização aos padrões da OTAN, 3% do orçamento do país é direcionado ao setor defensivo – a Organização exige que, no mínimo, 2% do PIB seja gasto em defesa²⁵⁹. Com efeito, possuir um serviço defensivo seguindo a tendência euroatlântica e a inclinação à integração europeia fez com que o Estado macedônio construísse um sistema de defesa que incorpora princípios de segurança coletiva, em um processo constante, mas lento na década de 1990 e mais ativo após o perigo da guerra civil de 2001 (JAZBEC, 2005).

Pelo exposto, a dinâmica de euroatlantização das atividades de defesa acarretou na convergência de práticas políticas com a OTAN, com a evidente transformação das políticas militares. Não obstante, a UE ainda pode ser instrumental para o reforço da SSR defensiva na Macedônia, mesmo que o SAP não inclua a discussão dessas questões: continua a ser necessário o desenvolvimento de mecanismos de governança civil e fiscalização democrática sobre essas atividades – e, nesse ponto, a UE pode colaborar.

²⁵⁹ De acordo com a entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº10, tradução livre.

d) Setor de inteligência: É difícil afirmar que há uma SSR de inteligência em curso na Macedônia. As poucas mudanças que ocorreram nesse setor datam do início dos anos 1990, embora a UE exerça certa pressão em alguns assuntos. Como as reformas acabam dependendo do governo macedônio e a União não tem apresentado um poder de barganha suficiente para impulsioná-las, sugere-se a existência de um fraco processo de europeização horizontal.

Os serviços de inteligência são executados por três agências: I. Agência de Inteligência da República da Macedônia, órgão independente responsável pela investigação de ameaças externas; II. Diretório de Segurança e Contra-Inteligência, unidade do Ministério dos Assuntos Internos encarregada da apuração de ameaças internas; e III. Unidade de Inteligência e Contra-Inteligência do Exército, seção do Ministério da Defesa que trata das informações de defesa militar da República (BOGDANOVSKI, 2012). Tal estrutura difere da organização da maior parte dos países europeus, nos quais o setor de inteligência é único, independente e responde perante o governo, não sendo ligado a ministérios.

As duas primeiras agências foram criadas em 1995, após a tentativa de assassinato do então Presidente Kiro Gligorov. Já a terceira agência foi atingida pela reforma da Lei de Defesa em 2001, a qual trouxe algumas alterações procedimentais, enquanto suas prerrogativas permaneceram as mesmas. Desde então, nenhuma mudança significativa foi promovida em relação a qualquer atividade de inteligência. As três agências atuam de forma descoordenada e autônoma umas das outras, e são objeto de disputas entre partidos, conforme estes estejam no governo ou na oposição. Não havendo coordenação entre as atividades a resposta macedônia em inteligência é fraca e inadequada aos padrões europeus.

Os serviços de inteligência são avaliados no SAP dentro do Capítulo 24, sendo esta a principal forma que a UE encontra para exercer pressão sobre este assunto. Em 2011, a Comissão Europeia reprovou a falta de órgãos e instrumentos de fiscalização democrática desse setor e a ausência de cooperação entre o Comitê Parlamentar, que deveria auditar tais serviços, e o Diretório de Segurança e Contra-Inteligência (EUROPEAN COMMISSION, 2011f). Sobretudo, a UE tem pressionado o governo a adotar um Banco de Dados de Inteligência Nacional, além de um Centro de Coordenação Nacional para as atividades de inteligência.

Nos anos seguintes, o governo macedônio acatou as reivindicações europeias e liderou a elaboração dos fundamentos para o estabelecimento do Banco de Dados e do Centro de Coordenação. Todavia, até o início de 2014, estes mecanismos ainda não eram operacionais, mesmo com a promessa do governo de implementar um novo modelo de inteligência nacional (EUROPEAN COMMISSION, 2014c).

Dessa maneira, resta ver se a capacidade europeizante da UE no âmbito do processo de adesão vai gerar uma transformação expressiva nas políticas de inteligência. Até o momento, o que se depreende é uma resposta inerte ou pouco adaptativa por parte das práticas políticas domésticas em termos de inteligência.

e) Setor judiciário: Ainda que existam poucas informações sobre a SSR judicial na Macedônia, indica-se, a princípio, que essas reformas sejam fruto de um processo de europeização vertical. A Comissão Europeia refere que, em 2014, a maior parte das reformas propostas e exigidas pela UE já haviam sido completadas nos anos anteriores (EUROPEAN COMMISSION, 2014c).

A essência das transformações nos serviços judiciais que têm sido demandadas pela UE no contexto do SAP refere-se aos parâmetros europeus do setor judiciário. Entre as mudanças, podem ser citadas a implantação de mecanismos que garantam a celeridade processual, o estabelecimento da Academia para Juízes e Promotores (com fins de treinamento e educação), a independência formal do órgão de governança judicial (o Conselho Judicial), a melhoria da gestão administrativa do Poder Judiciário e a modernização das legislações civis e processuais.

Ainda que a SSR judicial esteja sendo bem sucedida em termos teóricos, quanto à adoção de legislação e à formulação de políticas, a UE tem demonstrado preocupação em relação à influência da esfera política nas atividades judiciais. O bloco europeu parece querer liderar o processo que visa garantir a independência prática e a imparcialidade dos juízes, ao demandar ações como a adoção de instrumentos de transparência nos julgamentos e a utilização consistente da jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos.

De modo frequente, a Comissão impõe ações de reforma judicial dos Relatórios de Progresso anuais sobre a Macedônia; o cumprimento dessas demandas tem sido variado por parte do governo. Tendo isso em vista, uma avaliação preliminar da europeização da SSR judicial sugere uma diversidade de práticas políticas, conquanto as políticas judiciais tenham convergido, cada vez mais, com os padrões da União Europeia.

f) Heranças das guerras de desintegração da Iugoslávia: O impacto dos conflitos iugoslavos foi menor na Macedônia do que em outras ex-repúblicas, e concerne somente às questões de refugiados e IDP. Nesse caso, acontece um processo de europeização horizontal, visto que as políticas que tratam disso resultam da coordenação entre atores do governo e a UE, a qual fiscaliza os resultados obtidos dentro do processo de adesão.

De acordo com a Comissão Europeia, a Macedônia possuía 1845 refugiados e 229 pessoas deslocadas internamente até 1º de janeiro de 2014 (EUROPEAN COMMISSION,

2014c). O tópico dos refugiados é administrado pelo Ministério do Emprego e Política Social, que oferece suporte financeiro e social. No entanto, esse tema passou a ser mais bem tratado após a pressão da Comissão Europeia, sendo que os refugiados de origem Roma continuam a ser menosprezados como objeto de prática política.

Desse modo, acredita-se haver um misto de inércia, absorção e transformação nas reformas que atingem os legados dos conflitos de dissolução. Enquanto há uma abordagem teórica da questão que converge com os valores europeus, os resultados práticos são pouco visíveis.

g) Alinhamento de política externa com a PESC/PCSD: Neste domínio, há sempre um fenômeno de europeização vertical. Em termos de PESC/PCSD, a Macedônia tem se alinhado anualmente a 70% das decisões e declarações do Conselho da UE, em média. Assim como a Bósnia-Herzegovina, o país não aceitou introduzir medidas restritivas à Rússia como resposta pela anexação da Crimeia e o conflito com a Ucrânia, embora tenha se declarado a favor da integridade territorial ucraniana. Apesar disso, há uma participação significativa da Macedônia em operações de gestão de crise no quadro da PCSD, em especial no Afeganistão e na BiH (o que também foi ressaltado por Jovan Andonovski²⁶⁰).

Entretanto, a Comissão Europeia identificou, em relatório recente, que o alinhamento do país com as decisões no âmbito da PESC/PCSD precisa ser melhorado, por ter se deteriorado em comparação aos anos anteriores (EUROPEAN COMMISSION, 2014c). Em função disso, parece haver resultados tanto de convergência quanto de divergência em práticas de política externa. Portanto, o processo de europeização, nesse campo, pode estar sendo reduzido.

Afinal, as evidências empíricas analisadas nos sete domínios precedentes levam à conclusão de que há uma conexão positiva entre reformas do setor securitário e processo de adesão à UE, ainda que isso não se verifique em todos os temas e nem mesmo de forma constante. O que importa, aqui, é a sinalização de que algumas transformações securitárias são, sim, impactadas pelos incentivos gerados no quadro da expansão europeia, em direção ao conteúdo europeizante das reformas.

²⁶⁰ Entrevista com Jovan Andonovski, pergunta nº10, tradução livre.

4.3.4 Sérvia

Após mais de quinze anos de instabilidade política e confusão entre autoritarismo e nacionalismo, o setor securitário sérvio dá sinais de transformações na direção dos princípios democráticos. Em menos de um quarto de século, o objeto da segurança nacional passou de SFRY para FRY, daí para Sérvia e Montenegro, culminando na Sérvia, no contexto de um regime autoritário formal para outro informal, e deste para uma democracia que vai sendo efetivada aos poucos. Some-se isso à passagem de um período de conflitos militares sucessivos a um período de paz e percebe-se que os serviços securitários não poderiam passar incólumes a essas transições.

A resistência às mudanças securitárias perdurou até a queda de Slobodan Milošević, no ano de 2000. Nos anos seguintes, porém, nenhuma reforma foi levada a cabo em função da incerteza política sobre o formato da FRY. É verdade que o Primeiro Ministro Zoran Đinđić tentou fazer algumas modificações nesse setor, mas o seu assassinato em 2003 mostrou que o país não estava pronto para isso. Naquele momento, a influência das organizações criminosas no governo, na polícia e no campo militar, através de atividades legítimas (como fachada), ou subornos, parecia estar consolidada.

Outrossim, tanto a dinâmica de reformas quanto o processo de integração à UE foram retardados pela natureza disfuncional da união entre Sérvia e Montenegro (KOSTOVICOVA, 2014). Depois da separação entre as duas ex-repúblicas iugoslavas, a Sérvia ainda sofreria com as divergências internas em relação à importância da adesão à UE e do cumprimento das condições estabelecidas para isso, como a cooperação total com o ICTY. Sem mencionar a disputa pela independência de Kosovo, percebe-se que o contexto mais complicado para a promoção de reformas securitárias, bem como para a expansão europeia, sempre esteve no território sérvio.

Não obstante, a abertura da fase de Negociações com a Sérvia sugere que esta situação está sendo superada. Milos Samardžić²⁶¹, representante do escritório sérvio para a integração à UE, entende que há um bom encaminhamento interno sobre as questões de segurança e que os padrões sobre isso já foram alcançados. Ele cita como exemplos de condições que foram cumpridas o treinamento de policiais, a elaboração de estratégias e planos de ação contra a corrupção e o terrorismo e a participação em missões de *peacekeeping* da UE.

²⁶¹ Entrevista com Milos Samardžić, pergunta nº 9, tradução livre.

Por outro lado, Samardžić deixa clara a conexão entre reformas do setor de segurança e processo de adesão quando afirma que a principal vantagem de participar do SAP e da relação de integração com a UE é que este processo envolve uma dinâmica de condicionalidade em que as obrigações não são estritas, mas sim, de boas práticas²⁶². Na opinião do entrevistado, o método pelo qual o bloco europeu pressiona os candidatos a adotarem certas medidas é um “modelo de boa pressão”, pois direcionam os países a assimilar práticas positivas de gestão em áreas diversas²⁶³.

Dessa maneira, a entrevista de Samardžić permite inferir que, embora não existam obrigações claras no setor militar e de segurança, as boas práticas na condução desses serviços são discutidas dentro do processo de adesão²⁶⁴. Pelo mesmo ponto de vista, Freek Janmaat, responsável pela Delegação da UE para a Sérvia, afirma que não existem muitas regras definidas quanto aos assuntos securitários no SAP, mas enxerga um benefício implícito na perspectiva de segurança em relação à integração²⁶⁵.

Contudo, é necessário observar que, para Janmaat, segurança e defesa militar possuem o mesmo significado. Assim, o entrevistado ressalta que a UE não compele os candidatos a adotarem regras securitárias, deixando a cada um as decisões sobre o formato de suas forças armadas e, por isso, não há uma conexão direta entre o *enlargement* e a OTAN ou a expectativa de admissão nesta²⁶⁶. Janmaat menciona que a UE espera que os países candidatos alinhem suas políticas externas e seus votos na ONU com as orientações comunitárias, o que não constitui uma obrigação vinculante, mas tão-só uma sugestão de posicionamento de política externa²⁶⁷.

No ímpeto de encontrar indícios empíricos que corroborem ou não as afirmações dos entrevistados, a análise que segue faz a aplicação do modelo analítico concebido na Figura 4.1 e nas Tabelas 4.4 e 4.5 em áreas relacionadas ao setor securitário:

a) Combate à corrupção: As políticas anticorrupção na Sérvia derivam de dinâmicas horizontais e verticais de europeização. Em parte, políticas domésticas são compatibilizadas diretamente às demandas da UE; por outro lado, algumas iniciativas têm surgido de processos de interação entre a UE e o governo nacional, sendo liderados por este último.

Algumas políticas de erradicação da corrupção procedem das recomendações do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), órgão de monitoramento da corrupção

²⁶² Entrevista com Milos Samardžić, pergunta n° 10, tradução livre.

²⁶³ Entrevista com Milos Samardžić, pergunta n° 9, tradução livre.

²⁶⁴ Entrevista com Milos Samardžić, perguntas n° 9, 11 e 12, tradução livre.

²⁶⁵ Entrevista com Freek Janmaat, pergunta n° 14, tradução livre.

²⁶⁶ Entrevista com Freek Janmaat, perguntas n° 14 e 15, tradução livre.

²⁶⁷ Entrevista com Freek Janmaat, pergunta n° 15, tradução livre.

estabelecido pelo Conselho da Europa. Não obstante, o governo elaborou uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção para o período 2013-2018, com base em diretrizes determinadas em avaliações da UE dentro do SAP. Nesse sentido, a Comissão Europeia menciona haver um forte ímpeto político para combater a corrupção, mas os resultados práticos estão aquém do esperado (EUROPEAN COMMISSION, 2014d). O plano de ação da Estratégia tem sido procrastinado e os serviços que coordenam e monitoram o plano (a Agência e o Conselho Anticorrupção) têm sido pouco operantes.

Em termos gerais, a corrupção tem prevalecido em diversas áreas do setor público, e as condenações por crimes de corrupção permanecem sendo raras. A agenda anticorrupção, em suma, sugere a harmonização teórica com as políticas europeias; no entanto, as práticas políticas que resultam disso têm demonstrado um efeito demorado de absorção.

b) Setor de polícia: A esfera policial apresenta transformações que vêm surgindo por meio da verticalização do fenômeno europeizante. Embora o governo atue na promoção de reformas, elas acabam decorrendo do processo de adaptação doméstica ao modelo europeu, no qual a UE exerce pressão para ajustar a política interna da Sérvia, causando uma mudança estrutural.

No período de governo de Milošević, ocorreram dois processos simultâneos: a politização e militarização dos serviços policiais e o aumento do crime e da corrupção nos setores públicos (repercutindo na tolerância estatal às atividades criminais e na apatia e aceitação da sociedade sobre isso) (STOJAROVA, 2007). Assim, os maiores desafios para a reforma policial eram compostos por quatro D's: despolitização, descentralização, descriminalização e desmilitarização (BAKIC, 2007). Desde a queda de Milošević, essas tarefas estão presentes nos discursos oficiais do governo sérvio sobre a SSR policial; no entanto, Bakic (2007) argumenta que, até 2007, elas não haviam se consubstanciado em uma política governamental sistemática.

Com base em estudos elaborados pela OSCE no início dos anos 2000, o Ministério supracitado identificou seis prioridades na SSR policial: a prestação de contas (incluindo controle externo e interno), a educação policial e o desenvolvimento da carreira, o combate ao crime organizado, a área forense, o policiamento de fronteiras e o policiamento comunitário (BAKIC, 2007). Em 2004, quando Vojislav Koštunica assumiu o cargo de Primeiro Ministro, foram adicionadas dois temas preferenciais: a investigação de crimes de guerra e o planejamento estratégico do setor policial.

Em decorrência do reconhecimento das áreas prioritárias para a SSR da polícia, o Ministério assinou um Memorando de Entendimento com a OSCE, ainda em 2004, com vistas

à parceria no desenvolvimento de projetos sobre o assunto, conforme Bakic (2007). Também o Conselho Europeu colaborou na construção de novas políticas policiais, em especial sobre o treinamento do corpo policial. Por fim, seguindo as diretrizes das diversas organizações internacionais envolvidas na SSR policial, o Ministério aprovou a Lei da Polícia em 14 de novembro de 2005, a qual está vigente até os dias atuais. A adoção desta lei marcou a entrada formal dos serviços policiais na categoria de serviços públicos.

Em 2006, é possível mencionar a aprovação da Estratégia de Gestão Integrada de Fronteiras e da Estratégia sobre a Reforma na Educação Policial como uma decorrência da influência positiva que a UE exerceu, naquele momento, sobre a elaboração de políticas policiais. Além disso, a OSCE e o Conselho da Europa ainda participavam de maneira constante na execução de projetos no campo policial, atuando em conjunto com o Ministério dos Assuntos Internos da Sérvia.

O que foi mostrado até aqui pode ser entendido como a primeira geração das reformas policiais. Entre 2006 e 2007, as discussões da Sérvia com a UE sobre o processo de adesão foram suspensas, por causa da falta de cooperação com o ICTY. Após a retomada do diálogo com a UE, as alterações do setor policial aconteceram de forma mais lenta, não obstante o país evidenciar uma disposição crescente em adequar seu quadro legal para ser admitido no bloco europeu. O Ministro dos Assuntos Internos, por exemplo, elaborou uma estratégia chamada Quadro Inicial da Estratégia Nacional de Prevenção ao Crime, em 2009, com base em orientações da Comissão Europeia (DJORDJEVIC, 2010).

Tendo isso em vista, reconhece-se a necessidade de realização de uma segunda geração de reformas mais profundas, fundamentada em uma estratégia coerente com os padrões europeus. Em 2009, Djordjevic (2009) constatava três obstáculos à adaptação do setor policial sérvio aos princípios comunitários: a existência de um planejamento estratégico inadequado; a ausência de controles internos apropriados; e a dificuldade de prevenção da corrupção policial.

Nesse sentido, a presidência sueca da UE, no segundo semestre de 2009, propôs um modelo de estratégia de SSR policial para a Sérvia, a qual ainda não havia formulado o seu próprio guia estratégico. A proposta sueca estava enquadrada nos princípios da Área de Liberdade, Justiça e Segurança da UE, consistindo em um ponto de partida interessante para a persecução de reformas policiais no compasso da integração europeia. De acordo com Djordjevic (2009), a análise da proposta da UE em conjunto com as ações promovidas pelo Ministério dos Assuntos Internos permite a conclusão de que este último não abordava as reformas no domínio policial de maneira apropriada.

Apesar de este Ministério estar cooperando há alguns anos com instituições da UE e outros organismos internacionais nas questões policiais, a Comissão Europeia avalia como moderados os resultados alcançados em termos de reforma policial (EUROPEAN COMMISSION, 2010b). Há um esforço recente na construção de capacidades policiais, principalmente no que concerne a crimes específicos (crimes financeiros, crime organizado, etc.); contudo, essa empreitada não tem se mostrado suficiente.

Não obstante, diversos programas financiados pelo IPA, no contexto do SAP, continuam em curso para lidar com estes assuntos. O maior deles é o projeto “Reforma Policial e Gestão da Migração”, executado dentro do Componente I do IPA. Entre os seus objetivos, estão a revisão da Lei de Polícia de 2005, a estruturação do sistema de gestão de fronteiras e o desenvolvimento de recursos humanos. Este projeto está sendo realizado em consonância com a Estratégia de Desenvolvimento do Ministério dos Assuntos Internos para 2011-2014, no entanto, sua condução é liderada pela Comissão Europeia.

No que se refere a questões mais pontuais, a avaliação da Comissão é taxativa: os avanços têm sido limitados (EUROPEAN COMMISSION, 2014d). Falta uma estratégia de avaliação de ameaças do crime organizado, assim como as condenações por este delito permanecem sendo raras. Os serviços policiais continuam dependendo de agências de segurança e defesa em algumas tarefas investigativas, o que constitui um problema, devido à falta de coordenação entre os serviços de segurança. Por outro lado, as autoridades sérvias têm sido proativas no tratamento de tópicos de migração, asilo, política de vistos e fronteiras externas.

Em suma, observa-se que a europeização da SSR policial sérvia tem impactado pouca convergência ou harmonização nas políticas, principalmente quando as práticas que decorrem dessas políticas são consideradas. Todavia, não se pode negar a existência de um grande esforço europeizante por parte da UE, tanto por meio dos critérios avaliados pela Comissão no curso do processo de adesão, quanto através dos programas e projetos financiados e incentivados.

c) Setor de defesa: De acordo com Jazbec (2005), o ponto de partida para uma reforma séria do setor defensivo foi o afastamento de Milošević do poder, no início da década de 2000; não obstante, os anos seguintes foram permeados pela ausência de apoio às reformas na arena política. Pela mesma lógica, Djurdjevic-Lukic (2007) argumenta que a falta de priorização das SSR pelos principais atores políticos após a queda de Milošević prejudicaram a reforma no período 2000-2006. Depois de 2007, o desmembramento de Sérvia e

Montenegro e o incentivo de atores internacionais foram as maiores causas de modificações, instalando-se, assim, um movimento moderado de europeização e euroatlantização.

O governo de Milošević brindou a Sérvia com um setor securitário inflado, politizado e ineficiente, o que demandava a necessidade de uma transformação séria com vistas ao seu controle civil. Recorde-se que o exército sérvio era o descendente legítimo do JNA, o exército político iugoslavo, bastante profissional em alguns aspectos, mas também alvo de inúmeras denúncias de corrupção. A urgência de mudanças pode ser observada pelo assassinato de Đinđić, que envolveu membros das forças armadas e da inteligência atuando em conjunto com grupos criminais organizados (GOW E ZVERŽHANOVSKI, 2013).

Apesar disso, é preciso ressaltar que Milošević nunca confiou nas forças armadas sérvias, priorizando o Ministério da Polícia Interna e as Forças Especiais na persecução de seus objetivos, o que gerou um conjunto de forças paramilitares que atuavam ao lado do serviço militar legítimo, segundo Gow e Zveržhanovski (2013). Logo, alterar uma estrutura defensiva que, por si só, era confusa e descoordenada, exigia mais do que uma reforma: era necessário um remodelamento desse setor.

Pouco tempo depois do assassinato de Đinđić, Boris Tadić assumiu o Ministério da Defesa, o que marcou o início da SSR defensiva na Sérvia. Sua abordagem de reformas incluía modernizar o exército de modo que ele se torne uma força não agressiva sob o estrito controle civil (GOW E ZVERŽHANOVSKI, 2013). Isso apenas foi possível por causa do bom relacionamento que Tadić passou a desenvolver com os serviços militares e dentro do seu próprio partido, pelo que angariou amplo apoio político.

Com isso, algumas alterações iniciais nas atividades defensivas puderam ser promovidas, como o estabelecimento da independência entre a equipe do governo e o Ministério da Defesa; a definição de atribuições claras a este Ministério e a incorporação neste dos setores de inteligência e contra-inteligência militar. Tais transformações foram de iniciativa dos atores domésticos, mas foram fundamentadas na assistência de atores internos civis e internacionais; por exemplo, um Major britânico aposentado atuou como conselheiro especial de Tadić (GOW E ZVERŽHANOVSKI, 2013). Além disso, organizações como a OSCE, a OTAN e a ONU passaram a ser consultadas sobre esses assuntos.

Contudo, a tentativa de reforma de Tadić, enquanto Ministro da Defesa, não foi exatamente bem sucedida. Seus sucessores, ainda que qualificados, também não conseguiram administrar o diálogo com o cenário político e as denúncias de corrupção dentro das atividades militares. Mesmo que o mandato de Tadić tenha marcado o início da tentativa da liderança civil na SSR militar e uma Estratégia de Defesa Nacional tenha sido aprovada em

2004, havia uma clara discrepância entre as aspirações do Ministério da Defesa, que parecia ter interesse nas reformas, através de propostas de enxugamento e reorganização das forças militares, e os demais atores políticos envolvidos nesse processo, os quais divergiam sobre a ideia de aderir à OTAN.

Com o progresso das relações com a UE (através do SAP) e com a OTAN (através da Parceria para a Paz) a partir de 2007, o setor defensivo sérvio avançou para uma remodelação a fim de se encaixar nos padrões militares europeus e euroatlânticos. Em outubro de 2009, o Parlamento aprovou as últimas leis que faltavam para completar o quadro legal da SSR defensiva, relacionadas a: I. Estratégia de Segurança Nacional; II. Emenda à Estratégia de Defesa Nacional; III. Regulamentação da inteligência militar e das atividades de segurança militar; IV. Obrigações militares, materiais e trabalhistas; V. Serviço militar e garantia de objeção consciente; VI. Uso de forças militares em operações multinacionais fora da Sérvia (EUROPEAN COMMISSION, 2010b). Destaque-se que tais modificações estão alinhadas com os compromissos assumidos pela Sérvia perante a UE.

Nos dias de hoje, o tópico de discussão primordial refere-se à fiscalização civil das forças de segurança, o que é avaliado anualmente pela Comissão Europeia no quadro do processo de adesão. Segundo os Relatórios de Progresso mais recentes, o Comitê Parlamentar de Segurança e Defesa, responsável por essa fiscalização, tem sido eficaz no seu trabalho, seja através da elaboração de leis, seja por meio da cooperação com organismos internacionais. Sendo assim, é viável afirmar que existem sinais da transformação e da absorção de práticas políticas, decorra isto dos princípios defensivos da UE ou da OTAN.

d) Setor de inteligência: As transformações ocorridas nos serviços de inteligência da Sérvia parecem ser fruto de um processo de elaboração e modificação de políticas de fraca europeização horizontal, visto que é liderado pelo governo interno e a UE aparece somente como fonte de inspiração quanto a valores e estruturas.

O avanço da SSR no campo da inteligência segue a evolução das alterações no setor defensivo. De um período de inércia até 2000, passando por uma fase contraditória de esforços e embates no ambiente político interno de 2000 a 2006, o país entrou em um momento mais favorável à aceitação das transformações securitárias e das tendências europeizantes após 2007.

Em 2002, no âmbito da FRY, foi aprovada uma lei sobre os serviços de segurança, pela qual quatro órgãos de inteligência federal foram estabelecidos: I. Agência de Segurança Militar (VBA); II. Agência de Inteligência Militar (VOA); III. Serviço de Pesquisa e Documentação (SID) do Ministério das Relações Exteriores (MRE); IV. Serviço de

Segurança (SB) do MRE (JANKOVIĆ, 2007). O mérito desta lei foi remover o serviço secreto militar das atribuições do Quartel-Geral do Exército. Ademais, enquanto os dois primeiros órgãos estavam subordinados diretamente ao governo federal, os dois últimos estavam ligados ao MRE.

No mesmo ano, uma quinta agência foi criada em nível de unidade federativa: o parlamento sérvio aprovou a formação da Agência de Informação de Segurança (BIA), através da Lei sobre a Agência de Informação de Segurança da República da Sérvia. Por esta lei, o departamento de segurança estatal do Ministério de Assuntos Internos foi transformado na BIA, configurando esta uma nova agência independente de subordinação direta ao governo, com funções de inteligência e contra-inteligência.

Em 2006, com a constituição oficial da República da Sérvia como Estado independente, o país herdou as quatro agências de inteligência da União entre Sérvia e Montenegro, que supostamente deveriam atuar em conjunto com a agência de inteligência sérvia. O Comitê Parlamentar de Segurança e Defesa ficou responsável pela fiscalização civil dessas atividades, mas não houve a criação de nenhum órgão de especial de coordenação desses serviços.

No ano seguinte, devido ao fato de a regulação das questões de segurança constituir um impedimento à realização de eleições presidenciais, uma Lei sobre a Regulação Básica dos Serviços de Segurança foi passada às pressas, de modo que não conseguiu dar conta da gestão desses serviços de forma significativa (PETROVIC, 2012). Embora esta lei tenha atribuído a coordenação das atividades de inteligência ao Conselho de Segurança Nacional, também instaurado em 2006, não foram previstos mecanismos adequados de definição de competências e de controle interno para os órgãos de inteligência. Não obstante, por esta lei, o SID e o SB do Ministério das Relações Exteriores deixaram de existir; desse modo, não há, atualmente, uma agência sérvia civil de inteligência.

Apenas em 2009 foram aprovadas as leis sobre a VBA e a VOA, com a devida especificação de atribuições de cada uma e a inserção de ambas no contexto do Ministério da Defesa. Até o início de 2015, no entanto, a nova lei de regulamentação da BIA ainda não havia sido aprovada. A BIA continua sob os auspícios da legislação promulgada ao tempo em que a Sérvia era uma república integrante de uma união de Estados e, portanto, seu quadro legal deve ser adequado à nova realidade do Estado sérvio.

A BIA constitui o principal serviço de inteligência da Sérvia, e atua sob suspeitas de que não esteja de acordo com os princípios de controle democrático (PETROVIC, 2012). Em seus Relatórios de Progresso no âmbito do SAP, a Comissão Europeia tem demandado a

necessidade de adoção de uma nova lei sobre essa agência, bem como de sua fiscalização por parte de instituições de autoria. Contudo, não existem indícios de que a UE esteja envolvida de forma direta na SSR da esfera de inteligência. Então, tal fato permite concluir que os resultados das reformas alcançadas até agora sugerem mais a existência de um efeito *spill-over*, porque parecem ter decorrido das reformas promovidas no setor de defesa.

e) Setor judiciário: A SSR judicial sérvia tem caminhado a passos lentos, possivelmente por depender do protagonismo dos atores nacionais, o que destaca um moroso processo de europeização horizontal. Apesar de as reformas neste domínio serem fundamentadas na adaptação do sistema judicial sérvio aos critérios que permeiam o Capítulo 23 do acervo comunitário, a vontade política doméstica ambígua quanto à promoção de mudanças permanece como o principal obstáculo.

Há uma estratégia de reforma judicial para o período 2013-2018, com vistas à realização de mutações estruturais sustentáveis que garantam um Judiciário imparcial, independente e eficiente. Contudo, a Comissão Europeia alerta que: I. O plano de ação desta estratégia ainda não foi posto em prática; II. A Comissão de Implementação da reforma, liderada pelo Ministério da Justiça, não tem atuado de forma proativa; III. Existem diversos atrasos na execução de pontos específicos da SSR (como a avaliação do sistema notarial e o benefício da assistência judiciária gratuita); IV. Não há monitoramento nem coordenação na dinâmica de implantação da reforma judicial (EUROPEAN COMMISSION, 2014d).

Nesse viés, a Sérvia mantém-se enfrentando desafios no que diz respeito à independência, imparcialidade, prestação de contas e eficiência do sistema judicial e ao acesso à justiça. Neste momento, há muito trabalho a ser feito, mas o governo central não dá indicações de grandes esforços nessa área. A leitura dos Relatórios de Progresso elaborados pela Comissão Europeia nos últimos cinco anos leva à conclusão de que as reformas têm sido executadas de maneira lenta, o que sugere a falta de interesse dos atores nacionais em realizá-las. Assim, a europeização da SSR judicial parece estar reproduzindo políticas adaptadas aos valores comunitários, mas práticas pouco convergentes ou, quando mesmo, ausentes.

f) Heranças das guerras de desintegração da Iugoslávia: Entre as inúmeras repercussões que as guerras de dissolução iugoslava deixaram (incluindo-se o conflito com Kosovo), a questão de refugiados, pessoas deslocadas internamente e desaparecidas é a mais permanente. Para dar conta disso, a UE incentiva a europeização vertical de políticas que tratem deste assunto, ainda que alguns movimentos horizontais desse fenômeno sejam observados.

A Comissão Europeia elenca que o país abriga mais de 43 mil refugiados e 205 mil IDP, sendo que 11 mil pessoas continuam desaparecidas em razão dos conflitos iugoslavos

(EUROPEAN COMMISSION, 2014d). Recentemente, a Sérvia iniciou a implementação de um programa regional de habitação para refugiados, recomendado de modo vertical pela ONU e UE e já em andamento nos demais Estados balcânicos. Entretanto, são necessários maiores esforços por parte do governo quanto à execução de leis e programas que beneficiam essas pessoas em situação de vulnerabilidade e que apoiam as famílias de desaparecidos.

Por outro lado, alguns municípios sérvios têm promovido programas e planos de ação elaborados localmente para administrar a questão de refugiados e IDP. A UE apoia o estabelecimento de Conselhos para a Gestão da Migração locais, mas o protagonismo na condução dessa política é dos governos municipais (EUROPEAN COMMISSION, 2014d). Portanto, existem indicações de que o tratamento do tema está gerando práticas políticas harmonizadas ou transformativas, embora alguns pontos específicos continuem sendo objeto de inércia (como as políticas sobre pessoas desaparecidas).

g) Alinhamento de política externa com a PESC/PCSD: Emparelhar posicionamentos de política externa é uma consequência da europeização vertical. Nos últimos cinco anos, a Sérvia variou de 99% (em 2012) a 62% (em 2014) quanto ao alinhamento com as declarações e decisões da UE no contexto da PESC/PCSD, apresentando uma média de 80%. Assim como outros Estados balcânicos, o país não apoiou a imposição de medidas restritivas à Rússia em razão da situação com a Ucrânia e se absteve da votação na ONU sobre a integridade territorial ucraniana, embora o governo tenha apoiado isso em discursos oficiais. Portanto, a Sérvia permanece bastante independente em relação ao seu comportamento de política externa.

No âmbito da PCSD, a Sérvia participou de duas operações da UE sobre gestão civil e militar de crises, ambas na Somália. As forças militares sérvias estão engajadas na cooperação com a UE e, inclusive, há acordo administrativo de participação do país em programas da Agência Europeia de Defesa. No entanto, a Comissão Europeia entende que a harmonização de posições em matéria de segurança e defesa entre UE e Sérvia vem decaindo (EUROPEAN COMMISSION, 2014d).

Em vista disso, é possível constatar resultados de transformação, absorção e inércia no processo de europeização da política externa sérvia, conforme o assunto que é tratado nesse domínio. O crescimento da autonomia sérvia em relação à PESC, porém, contrasta com o esforço cada vez maior do país em progredir no processo de adesão à UE.

4.4 Observações finais

Em resumo, nas políticas e práticas de SSR, como os Estados dos Balcãs Ocidentais respondem aos incentivos da europeização que ocorre através do processo de adesão? A análise feita nas seções precedentes mostra que Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia recebem as sugestões de normatizações europeias de formas variadas, a depender do contexto em que estão inseridas, dos atores políticos em jogo e do conteúdo das reformas.

Apesar disso, não seria temerário afirmar que há mais resposta positiva do que negativa por parte dos países balcânicos que estão participando (ou já participaram) do processo de integração à União Europeia. Ainda que qualquer influência da UE na formulação de política externa não seja imediatamente visível, precisamente por causa da natureza intergovernamental desse domínio e da ausência de pressão jurídica vinculante nas áreas de *policies* relativas à segurança e à defesa, a condicionalidade do processo de adesão na formatação dos setores de segurança dos países balcânicos ocidentais deixa clara a existência do papel significativo da UE nessa dinâmica.

Não obstante, é verdade que a inserção das regras europeias nas políticas domésticas nem sempre é acompanhada de alterações adequadas nos resultados práticos destas. Porém, esse fato não deve impedir a conclusão de que as reformas dos setores securitários bósnio, croata, macedônio e sérvio estão vinculadas aos incentivos que a UE promove no quadro do processo de admissão ao bloco.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações internacionais hoje se sujeitam a tensões opostas de fragmentação e integração como forma de responder às mudanças geradas pela crescente interdependência dos mercados mundiais (MALAMUD, 2011). Considerando o momento de crise econômica que abala a União Europeia e a ascensão de partidos nacionalistas e de extrema-direita – contrários ao aprofundamento da integração, torna-se oportuno analisar para onde se dirige a expansão europeia contemporânea.

Sendo que o conjunto de Estados dos Balcãs Ocidentais constitui a região mais provável a ser incluída (ainda que futuramente) na UE e um nicho estratégico importante para a segurança do continente europeu, é essencial examinar a dinâmica de socialização das práticas europeias que ocorre no âmbito do processo de integração destes países ao bloco europeu. Por este motivo, o presente estudo buscou entender como a UE se comporta em relação aos Balcãs Ocidentais, no contexto do processo de adesão e, principalmente, nos assuntos securitários.

Com o intento de responder à questão supracitada, partiu-se da hipótese de que o poder normativo que a UE expressa na dinâmica de adesão é um resultado do comportamento de *soft power* de sua política externa para os Balcãs Ocidentais. Caracterizando-se esse poder normativo pela projeção não coercitiva de normas e valores que sustentam a essência e a identidade europeias, é viável afirmar que ele é uma forma de manifestação do *soft power* da UE, ou seja, do seu comportamento persuasivo e atrativo, de modo a moldar ou induzir preferências de terceiros de forma irresistível e sem a utilização de coerção. Ao cooptar os países balcânicos ocidentais à utilização das regras europeias ou à adequação de normas e políticas internas aos padrões europeus, a UE está se comportando como um *soft power* na relação com estes Estados.

Além disso, tais normas e valores definem e restringem a capacidade de atuação da UE no sistema internacional. Isso quer dizer que a *actorness* da UE (e, especialmente, a sua *security actorness*) é influenciada pelas ideias que são promovidas por ela e por cada Estado membro, de forma individual. Portanto, é importante que exista um alinhamento de interesses, não apenas entre os Estados membros, mas também entre estes e a UE, a fim de possibilitar a capacidade de atuação do bloco europeu nos mais diversos domínios.

Por esta razão, o processo de adesão consubstancia-se em um conjunto de procedimentos que facilitam a harmonização do Estado candidato às regras, valores e políticas da União Europeia, enquanto bloco regional. Em matéria securitária, porém, há outra questão

a ser considerada: a individualidade dos Estados membros. Cada um deles é autônomo para perseguir uma política externa própria em temas de segurança, ainda que o alinhamento com a Política Externa de Segurança Comum da UE seja desejável. A PESC, aliás, tem se mostrado um quadro estrutural muito mais teórico do que prático: ela serve para embasar e enquadrar as ações e decisões da UE em âmbito externo; já a PCSD, estrutura de defesa, legitima as missões europeias de *peacekeeping*.

Sendo os Estados membros autônomos no domínio da segurança e defesa seria de se imaginar que: a) o processo de admissão de novos membros à UE não toca em questões securitárias e defensivas; b) qualquer alteração ou reforma do setor securitário de Estados que se candidataram à adesão não está conectada ao fato de ele fazer parte do processo de associação à UE. Estes argumentos podem ser verdadeiros desde que não se refiram aos Estados da Croácia, Bósnia-Herzegovina, Macedônia e Sérvia. É que, para estes países, o processo de adesão está inserido em um quadro mais amplo: o Processo de Estabilização e Associação, também conhecido por SAP.

O SAP configura o maior instrumento de intervenção indireta da UE nos Bálcãs Ocidentais. Através dos verbos “estabilizar” e “associar”, a União Europeia legitima medidas de difusão de suas normas e valores e a transferência de suas políticas para os candidatos balcânicos à adesão. São dois processos interdependentes que tratam da necessidade de consolidar estruturas, instituições e capacidades estatais com vistas à perspectiva de associação à UE. Logo, por meio do SAP, a UE promove, facilita e financia programas, projetos e atividades de reforma institucional e estrutural nos mais diversos domínios. Sendo que a região balcânica constitui-se em uma preocupação securitária para a UE, é compreensível que a esfera de segurança destes países também seja abrangida pelo SAP.

Dentro do processo de adesão, dois instrumentos são utilizados para cooptar os Estados balcânicos à harmonização com os valores europeus e à conseqüente elevação de regras e políticas aos padrões europeus: o princípio da condicionalidade e o fenômeno da europeização como meio de transferência de políticas. Através da condicionalidade, a UE persuade os candidatos a adotar as regras europeias, sob pena da não continuidade da integração; por meio da europeização, ela sugere – e, às vezes, impõe – políticas novas ou reformulações nas políticas existentes.

Tendo isso em vista, este estudo produziu uma hipótese secundária: como decorrência do exercício do poder normativo, o processo de adesão à UE impacta, de algum modo, na reforma do setor de segurança de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia. Para testar ambas as hipóteses, foi elaborada uma pesquisa em quatro estágios, ou capítulos.

No **primeiro capítulo**, a materialização da pesquisa exigiu a construção de uma abordagem teórica que permitisse a caracterização do poder normativo da UE como uma expressão de seu comportamento *soft power*. Para tanto, foi preciso explicar no que se constitui a União Europeia, como ela se encaixa no sistema internacional contemporâneo e qual é a sua capacidade de atuação (*actorness*), principalmente no que se refere às questões de segurança. Ademais, a compreensão das normas e valores que estão englobados pelo poder normativo se fez necessária, a fim de se demonstrar o conteúdo da aproximação da UE aos Balcãs Ocidentais.

A partir dessa perspectiva, buscou-se uma explicação dos fatores pelos quais a UE e os países balcânicos ocidentais procuram interagir com vistas à integração. Isso incluiu analisar a realização da política externa da UE (instituições e sistema decisório), em especial no tocante aos temas de segurança e defesa, que possuem um quadro específico de política externa: a PESC. De outro modo, algumas questões conjunturais (internas e externas) tornaram-se importantes para o entendimento da ação externa europeia.

Pelo ponto de vista balcânico, inserir-se na esfera de influência europeia configura uma alternativa estratégica subótima para os Estados dos Balcãs Ocidentais, porque: 1) A UE oferece um quadro de segurança e defesa vantajoso como complexo regional de segurança; 2) O sistema de relações internacionais interdependentes torna adequada a conjuntura de política externa no continente europeu para a integração entre UE e Balcãs Ocidentais; e 3) Considerando que os países balcânicos são Estados recentes, tanto em termos de estrutura estatal como de regime, a UE promove um modelo irresistível de políticas, o que facilita a europeização da região balcânica ocidental.

Através do **segundo capítulo**, o este estudo procurou mostrar a situação presente de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia em termos de construção estatal e desenvolvimento da democracia. Nesse sentido, ficou claro que a transição do autoritarismo para a democracia deixou marcas sensíveis nas trajetórias destes Estados, seja quanto à situação política ou socioeconômica. Nesse viés, foi identificado que, embora estes quatro países demonstrem uma tendência à consolidação democrática substantiva, em alguns deles e na maioria das áreas, isso é bastante incipiente. Por isso, é possível dizer que a incorporação da democracia nos quatro Estados balcânicos ocidentais ora em análise não está completa.

Além disso, observou-se que estes países possuem capacidades estatais díspares e performance estatal de fraca à mediana. Foi preciso compreender no que consistem os Estados falidos ou fracassados e como se processaram as trajetórias de *state-building* nos Balcãs Ocidentais para perceber que os Estados balcânicos apresentam uma fragilidade endêmica em

suas estruturas e capacidades estatais. Por meio do entendimento de como funciona a intervenção dos atores internacionais no que se refere à construção do Estado (as chamadas missões de *peacekeeping*), notou-se que a soma disso ao contexto de conflitos internos (políticos e militares), crise econômica e pós-transição do socialismo gerou um impacto negativo no resultado da trajetória *de state-building*.

Não obstante, esta etapa da pesquisa permitiu inferir que, se colocados em uma linha contínua, dividida por níveis, a Croácia encontra-se em uma situação estatal melhor que Macedônia e Sérvia, e estas parecem ter um melhor desempenho do que a Bósnia-Herzegovina. Assim, com o propósito de apresentar estes quatro países ao leitor e evidenciar o papel de atores internos e externos na construção ou reconstrução destes Estados, procedeu-se a uma análise de cada cenário político a partir do início dos anos 1990, período em que emergiram as guerras de dissolução da Iugoslávia. Ademais, a ideia também foi possibilitar ao leitor a familiarização com eventos, pessoas e conjunturas destes países que são lembrados ou examinados nos capítulos posteriores.

A seguir, o **terceiro capítulo** ocupou-se do exame das relações de integração entre UE e Bálcãs Ocidentais e de seu *framework* principal, o SAP. Nesse ponto, indicou-se que o interesse da UE nos Bálcãs Ocidentais envolve um componente securitário, e a análise procedimental do processo de adesão oportunizou a compreensão de que cada Estado segue um ritmo próprio, a depender dos atores internos incluídos no jogo político da integração e das concessões e condições que são exigidas pela UE. Devido a isso, pode-se afirmar que a entrada no processo é, de fato, voluntária; porém, o seguimento nele possui uma essência de cooptação irresistível: determinados requisitos devem ser cumpridos para que o próximo passo da admissão esteja disponível.

Ainda nesta etapa, foram utilizadas entrevistas com membros da Comissão Europeia (da representação croata e das Delegações da UE para Bósnia, Macedônia e Sérvia) e com funcionários responsáveis pelo processo de adesão no nível doméstico de Bósnia, Macedônia e Sérvia. A categorização destas entrevistas e a análise de conteúdo propiciaram a inferência de que UE e países candidatos visualizam o fenômeno de integração de modo divergente. Enquanto a UE enxerga a existência de um processo de expansão, de maneira estratégica e com o objetivo de incentivar a melhoria destes Estados, os candidatos veem um processo de adesão permeado de requisitos a serem cumpridos, sob pena da exclusão da dinâmica que envolve o continente europeu. Os representantes das seções nacionais do *enlargement* reconhecem que, apesar de este processo ser a melhor forma de implementação de boas práticas, às vezes, as condições e padrões exigidos são altos e custosos demais.

Em última instância, as categorias identificadas nas entrevistas realizadas ofereceram um panorama específico e interessante de cada relação de integração. Nesse sentido, a compreensão de questões como a dificuldade de se lidar com a configuração governativa da Bósnia, as relações entre Sérvia e Kosovo e o conflito entre Macedônia e Grécia foi essencial para o enquadramento do desempenho de Bósnia, Macedônia e Sérvia no SAP. Além disso, a análise da trajetória de integração da Croácia mostrou que um certo otimismo é possível em relação aos demais países balcânicos ocidentais.

Por fim, no **quarto capítulo**, realizou-se o teste da hipótese secundária, a saber, a verificação de uma conexão entre processo de adesão e assuntos securitários. Para isso, um modelo explicativo foi montado para ser aplicado ao fenômeno de europeização das reformas securitárias no quadro do processo de admissão à UE, a fim de se examinar o efeito deste último nas *policies* do setor de segurança de Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia. Através da utilização de ferramentas teóricas de *security sector reform* e europeização, foi plausível assumir que há ligação entre as transformações dos setores securitários destes países e as condições e europeizações que se inserem no âmbito do SAP, principalmente em razão do poder normativo que a UE exerce sobre os atores balcânicos.

No entanto, ainda que as evidências teóricas encontradas nesta pesquisa possam sugerir uma harmonização e europeização de políticas da esfera de segurança, as evidências empíricas indicaram que nem sempre isso se converte em prática política. Portanto, cabe alertar, aqui, que o processo de adesão à UE pode ter chegado ao seu limite em algumas questões. No caso da Croácia, ficou evidente que o incentivo à associação à UE funcionou bem enquanto ele existia; com a adesão, o bloco europeu perdeu o seu *leverage*. A União Europeia, então, precisa considerar que todo esforço de indução de reformas será muito mais efetivo enquanto os Estados estiverem fora da UE. Logo, a saída mais adequada parece ser o estímulo às reformas de forma concomitante ao progresso no andamento do SAP. Isto porque, quando um candidato não se sente valorizado, ele pode optar pelo adiamento das reformas, como a Macedônia fez.

De qualquer modo, a opção pela integração parece ser uma estratégia positiva para ambos os lados. Sem dúvida, esta análise levanta outras questões, por exemplo, sobre a viabilidade institucional e econômica da integração (destes e de qualquer outro Estado europeu), a aceitação da ampliação da UE por parte dos cidadãos europeus e o próprio futuro da UE enquanto bloco regional e fenômeno de integração. Estas questões ficam para ser respondidas em estudos futuros, pois dependem do levantamento do jogo político em âmbito comunitário e domesticamente, em cada Estado membro. Além disso, a persistir a crise

econômica europeia e a tendência de extrema direita ao europessimismo, estes assuntos deverão constituir os grandes desafios sobre a UE em termos de pesquisa nos próximos anos.

Por outro lado, alguns tópicos sobre os Bálcãs Ocidentais devem ser inseridos na agenda de pesquisa de relações internacionais. O argumento étnico, que frequentemente despolitiza qualquer questão que envolva a região balcânica, ainda precisa ser desmistificado. No entanto, os principais temas de pesquisa devem envolver o tratamento de refugiados, o crime organizado transbalcânico, a viabilidade estatal de Kosovo e sua relação com a Sérvia, a governabilidade da estrutura constitucional da Bósnia-Herzegovina e a solução da questão entre Macedônia e Grécia.

Espera-se que as variáveis explicativas, modelos teóricos e resultados empíricos oferecidos nesta pesquisa permitam um passo posterior em direção ao exame dessas outras questões. É preciso destacar, contudo, a originalidade desta construção teórica, tendo em vista a inexistência de estudos que relacionem poder normativo e processo de integração às reformas do setor securitário, ao menos em língua portuguesa. Porém, definir se a dinâmica normativa de integração entre UE e Bálcãs Ocidentais é sustentável em longo prazo está fora do alcance deste trabalho. Isso vai depender, sobretudo, da vontade política dos principais atores dessa relação e de seus interesses estratégicos securitários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Documentos:

BiH MINISTRY OF DEFENSE. **Brochure of the Ministry of Defense and the Armed Forces of Bosnia and Herzegovina**. Public Affairs Office, BiH Ministry of Defense, April 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. **Site oficial (2015)**. Link: http://ec.europa.eu/enlargement/index_pt.htm

COMISSÃO EUROPEIA. **Zagreb Summit 24 November 2000 Final Declaration**. Disponível em: <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union**. Brussels, 18.11.2003, COM (2003) 692 final.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament** of 26 May 1999 on the stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe. Brussels, 26.05.1999, COM (1999) 235 final.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007**, Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members. Brussels, 8.11.2006, COM(2006) 649 final. (2006a).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: A Concept for European Community Support for Security Sector Reform**. Brussels, 24.5.2006, COM (2006) 253 final. (2006b).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008**. Brussels, 6.11.2007, COM (2007) 663.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009**. Brussels, 5.11.2008, COM (2008) 674 final.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010**. Brussels, 14.10.2009, COM (2009) 533.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: 2005 enlargement strategy paper**. Brussels, 9.11.2005, COM (2005) 561 final.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union**. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Brussels, 20.4.2004, COM (2004) 257 final.

COUNCIL OF THE EU. **Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament** on the main aspects and basis choices of the CFSP - 2012. 14924/13 PESC 1238 COPS 439 FIN 648 PE 460. Brussels, 16 October 2013.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Accession Treaty: Treaty concerning the accession of the Republic of Croatia**. LEGISLATIVE ACTS AND OTHER INSTRUMENTS, Brussels, 7 November 2011, 14409/11, ELARG 94 ACCTR 4.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **INTERIM AGREEMENT on trade and trade-related matters between the European Community, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part**. Official Journal of the European Union, 30.8.2008, L 233/6-233/395.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **STABILISATION AND ASSOCIATION AGREEMENT**

between the European Communities and their Member States, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part. Official Journal of the European Union, 20.3.2004, L 84/13-84/81.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part.** Official Journal of the European Union, 28.1.2005, L 26/3-26/220.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part.** Brussels, 22 January 2008, Interinstitutional File: 2007/0255 (AVC) 16005/07 COWEB 285.

DIRECTORATE FOR EUROPEAN INTEGRATION. DIVISION FOR HARMONISATION OF THE LEGAL SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH THE ACQUIS. **Schematic overview of levels of governance in Bosnia and Herzegovina.** January 2012. Disponível em: <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/uskladjivanje/default.aspx?id=13859&langTag=bs-BA>

EUROPEAN COMMISSION. **Zagreb Summit 24 November 2000 Final Declaration.** Disponível em: <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>

EUROPEAN COMMISSION. **Negotiating Framework.** Luxembourg, 3 October 2005. Disponível em: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION. **Regional cooperation in the western Balkans: A policy priority for the European Union.** Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

EUROPEAN COMMISSION. **IPA: A new focus to EU assistance for enlargement (2009).** Disponível em: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/publications/index_en.htm.

EUROPEAN COMMISSION. **Stabilisation and Integration Perspectives for the Western Balkans (April 2009).** Disponível em: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/publications/index_en.htm.

EUROPEAN COMMISSION. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011.** Brussels, 9.11. 2010, COM(2010) 660. (2010a).

EUROPEAN COMMISSION. **SERBIA 2010 PROGRESS REPORT** accompanying the **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL** Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Brussels, 9 November 2010, SEC(2010) 1330. (2010b).

EUROPEAN COMMISSION. **"Accession of the Western Balkans to the EU: Evaluating a process" (May 2010).** Disponível em: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/publications/index_en.htm

EUROPEAN COMMISSION. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012.** Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 666 final. (2011a).

EUROPEAN COMMISSION. **BOSNIA AND HERZEGOVINA 2011 PROGRESS REPORT** Accompanying the document **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL** Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. COMMISSION STAFF WORKING PAPER, Brussels, 12.10.2011, SEC(2011) 1206 final. (2011b).

EUROPEAN COMMISSION. **COMMISSION OPINION on the application for accession to the European Union by the Republic of Croatia.** Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 667 final. (2011c).

EUROPEAN COMMISSION. **CROATIA 2011 PROGRESS REPORT** Accompanying the document **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL** Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. Brussels, 12.10.2011, SEC(2011) 1200 final. (2011d).

EUROPEAN COMMISSION. **THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA 2011 PROGRESS REPORT** Accompanying the document **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION**

TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. COMMISSION STAFF WORKING PAPER, Brussels, 12.10.2011, SEC(2011) 1203 final. (2011f).

EUROPEAN COMMISSION. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013**. Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 600 final. (2012a).

EUROPEAN COMMISSION. **COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT BOSNIA AND HERZEGOVINA 2012 PROGRESS REPORT** accompanying the document **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL** Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. COMMISSION STAFF WORKING PAPER, Brussels, 10.10.2012, SWD(2012) 335 final.

EUROPEAN COMMISSION. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership**. Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 601 final.

EUROPEAN COMMISSION. **Monitoring report on Croatia's accession preparations**. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Brussels, 24 April 2012.

EUROPEAN COMMISSION. **SERBIA 2012 PROGRESS REPORT** accompanying the **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL** Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Brussels, 10.10.2012, SWD(2012) 333 final.

EUROPEAN COMMISSION. **THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA 2012 PROGRESS REPORT** accompanying the document **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL** Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Brussels, 10.10.2012, SWD (2012) 332 final.

EUROPEAN COMMISSION. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014**. Brussels, 16.10.2013, COM (2013) 700 final. (2013a).

EUROPEAN COMMISSION. **Monitoring Report on Croatia's accession preparations**. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Brussels, 26.3.2013, COM (2013) 171 final. (2013b).

EUROPEAN COMMISSION. **EU Enlargement: a careful approach (2013)**. How does the accession process work? Disponível em: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/publications/index_en.htm

EUROPEAN COMMISSION. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015**. Brussels, 8.10.2014, COM (2014) 700 final. (2014a).

EUROPEAN COMMISSION. **BOSNIA AND HERZEGOVINA PROGRESS REPORT 2014**. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Brussels, COM (2014)700 final of 8.10.2014. (2014b).

EUROPEAN COMMISSION. **THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA 2014 PROGRESS REPORT**. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Brussels, SWD (2014) 303 final of 8.10.2014. (2014c).

EUROPEAN COMMISSION. **SERBIA 2014 PROGRESS REPORT**. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Brussels, SWD (2014) 302 final of 8.10.2014. (2014d).

EUROPEAN COUNCIL. **Council conclusions on granting Serbia candidate status**. Conclusions – 1/2 March 2012, EUCO 4/3/12 REV 3.

EUROPEAN COUNCIL. **EUROPEAN COUNCIL 16-17 DECEMBER 2010 CONCLUSIONS**. Cover

Note, Brussels, 25 January 2011, EUCO 30/1/10 REV 1, CO EUR 21 CONCL 5.

EUROPEAN COUNCIL. **EUROPEAN COUNCIL IN COPENHAGEN - 21-22 JUNE 1993- CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY**. Reference: DOC/93/3. Date: 22/06/1993. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/93/3&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

EUROPEAN UNION. **A Secure Europe In A Better World**: European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL. **Foreign Policy**: key terms in 24 languages. Brussel: European Union, April 2014.

JUNCKER, Jean-Claude. **A New Start for Europe**: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. Strasbourg, 15 July 2014. Disponível em: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **COUNCIL DECISION 2011/173/CFSP** of 21 March 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Bosnia and Herzegovina. Published in 22.3.2011 at the Official Journal of the European Union (L 76/68).

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Council Decision 2014/157/CFSP** of 20 March 2014 amending Decision 2011/173/CFSP concerning restrictive measures in view of the situation in Bosnia and Herzegovina. Published in 22.3.2014 at the Official Journal of the European Union (L 87/95).

UNIÃO EUROPEIA. **Panorama da União Europeia**. Bruxelles, Bélgica: Direcção-Geral da Comunicação da UE, 2009.

Sites e bases de dados:

AGENCY FOR STATISTICS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA. **Official website**. 2015. Disponível em: <http://www.bhas.ba>

CENTER FOR SYSTEMIC PEACE. **State Fragility Index (2015)**. Link: www.systemicpeace.org

CENTRAL BUREAU OF STATISTICS OF CROATIA. 2015. Disponível em: <http://www.dzs.hr>

CIA. **The World Factbook (2014)**. Link: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

DELEGATION OF THE EUROPEAN UNION TO THE REPUBLIC OF CROATIA. **Official website**. 2013. Disponível em: http://ec.europa.eu/croatia/index_hr.htm

DELEGATION OF THE EUROPEAN UNION TO THE REPUBLIC OF CROATIA. **Official website**. 2014. Disponível em: http://ec.europa.eu/croatia/index_hr.htm

DIRECTORATE FOR EUROPEAN INTEGRATION of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina. **DEI official website**. 2014. Disponível em: <http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/default.aspx?id=9950&langTag=en-US>

EUROPEAN COMMISSION. **Enlargement negotiations (2015)**. Link: http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm

EUROPEAN INTEGRATION OFFICE. **SEIO official website**. 2015. Disponível em: <http://www.seio.gov.rs/home.50.html>

EUROPEAN UNION. **Official website (2014)**. Link: <http://ec.europa.eu/>

EUROPEAN UNION. **Official website (2015)**. Link: <http://ec.europa.eu/>

FREEDOM HOUSE. Official website (2014). Link: <https://freedomhouse.org/>

ICD. **Institute for Cultural Diplomacy** website. Disponível em: <http://www.culturaldiplomacy.org>. Acesso em setembro de 2014.

PNUD. **Sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento** (2014). Link: www.pnud.org.br

SECRETARIAT FOR EUROPEAN AFFAIRS. **SEA official website**. 2015. Disponível em: <http://www.sep.gov.mk/en/>

STATE STATISTICAL OFFICE. **Official website**. 2015. Disponível em: <http://www.stat.gov.mk>

STATISTICAL OFFICE OF THE REPUBLIC OF MONTENEGRO. 2015. Disponível em: <http://www.monstat.org>

STATISTICAL OFFICE OF THE REPUBLIC OF SERBIA. 2015. Disponível em: <http://stat.gov.rs>

UNDP, United Nations Development Programme. **Human Development Report 2014 "Sustaining Human Progress"**: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. New York: UNDP, 2014.

UNIÃO EUROPEIA. **Site oficial (2014)**. Link: <http://ec.europa.eu/>

UNIÃO EUROPEIA. **Site oficial (2015)**. Link: <http://ec.europa.eu/>

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE. **DIGITALNI INFORMACIJSKO-DOKUMENTACIJSKI URED**. Središnji katalog. 2014. Disponível em: <http://www.digured.hr/>

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE. **DIGITALNI INFORMACIJSKO-DOKUMENTACIJSKI URED**. Središnji katalog. 2015. Disponível em: <http://www.digured.hr/>

WORLD DATA BANK. **Official website (2014)**. Link: databank.worldbank.org/

Publicações jornalísticas:

B92. **"Republic of Ilirida" declared in Macedonia**. Published in September 19, 2014. Disponível em: http://www.b92.net/eng/news/region.php?yyyy=2014&mm=09&dd=19&nav_id=91668

BALKANS INSIGHT. **Parties Stake Claim to Run Bosnia Federation**. Published in 20 November 2014. Disponível em: <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-parties-set-programs-for-govt-coalitions>

EURACTIV.COM. **Serbia grudgingly accepts Juncker's enlargement pause**. Published in 16/09/2014. Disponível em: <http://www.euractiv.com/sections/enlargement/serbia-grudgingly-accepts-junckers-enlargement-pause-308481>.

LE MONDE. **Were the Racak dead really coldly massacred?**. Published: January 21, 1999. Disponível em: <http://www.srpska-mreza.com/ddj/Racak/Articles/LeMonde990121-Eng.html>

LIBÉRATION. **Vive inquiétude en Macédoine après l'attentat contre le président Gligorov**. Published: 5 octobre 1995. Disponível em: http://www.liberation.fr/monde/1995/10/05/vive-inquietude-en-macedoine-apres-l-attentat-contre-le-president-gligorov_147820.

THE INDEPENDENT. **KLA veterans linked to latest bout of violence in Macedonia**. Published: Monday, 12 March 2001. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/kla-veterans-linked-to-latest-bout-of-violence-in-macedonia-686995.html>

THE INDEPENDENT. **Serbs to reconsider Vance-Owen plan**: In unexpected climbdown, Bosnian Serbs call parliamentary meeting to discuss peace proposal and agree to attend all-faction summit in Athens. Published: Friday, 30 April 1993. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/458223.html>

THE NEW YORK TIMES. **Intense Fighting in Sarajevo Traps 350 From U.N. Staff**. Published: May 15, 1992. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1992/05/15/world/intense-fighting-in-sarajevo-traps-350-from->

un-staff.html

THE TELEGRAPH. **Serb prisoners 'were stripped of their organs in Kosovo war'**. Published: 12:01AM BST 11 Apr 2008. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1584751/Serb-prisoners-were-stripped-of-the-ir-organs-in-Kosovo-war.html>

Obras:

ABBOTT, Kenneth W; SNIDAL, Duncan. Why states act through formal international organizations. **Journal of Conflict Resolution** 42(1): 3–32, 1998.

ACCETTO, Matej. On Law and Politics in the Federal Balance: Lessons from Yugoslavia. **Review of Central and East European Law**, 32 (2007) 191-231.

ADAM, Frane; TOMSIC, Matevz; KRISTAN, Primoz. Political elite, civil society, and type of capitalism: Estonia and Slovenia. **East European Quarterly**, XLII, n° 1, March 2008.

ALLCOCK, John B. **Explaining Yugoslavia**. London, UK: C. Hurst & Co., 2000.

ALMOND, Gabriel; POWELL, Bingham. **Comparative Politics: a Developmental Approach**. Boston: Little Brown, 1966.

ALONSO, Sonia; KEANE, John; MERKEL, Wolfgang. **The Future of Representative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ANDERSON, Malcolm. **States and nationalism in Europe since 1945**. London: Routledge, 2000.

ANDREWS, David M. Geopolitics and European Integration Theory. Prepared for presentation at the March 2011 **Conference of the European Union Studies Association**, Boston, Massachusetts.

ANGELOV, Darko. Reinventing EU Enlargement: Macedonia and the Western Balkans: Integrating Europe's Inner Courtyard. **EU WORKING PAPERS**, 2/2010.

APOSTOLOVA, Maria Stefanova. Iugoslávia: crônica de uma crise. In: **RBPI**, v. 37, n. 1, p. 82-105, 1994.

ARTURI, Carlos Schmidt. Governança Mundial, Estado e Democracia: considerações a partir de alguns estudos de caso. In: **Cena Internacional (UnB)**, v. 2, p. 108-121, 2005.

BACHE, Ian; GEORGE, Stephen; BULMER, Simon. **Politics in the European Union**. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BAKIC, Branka. Police Reform in Serbia: an Overview 2000 – 2006. In: EBNOETHER, Anja H.; FELBERBAUER, Ernst M.; STANICIC, Mladen (eds.). In: **Security Sector Reform in South East Europe – from a Necessary Remedy to a Global Concept**. Vienna and Geneva: DCAF, January 2007.

BALDWIN, David A. Power and International Relations. In: CARLNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (eds.). **Handbook of International Relations**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2013.

BALFOUR, Rosa; STRATULAT, Corina. The democratic transformation of the Balkans. European Policy Centre Epic Issue Paper n° 66, November 2011.

BALFOUR, Rosa; STRATULAT, Corina. The enlargement of the European Union. **European Policy Centre Discussion Paper**, 10 december 2012.

BARANY, Zoltan. **The Future of NATO Expansion: Four Case Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. Power in International Politics. **International Organization** 59, Winter 2005, pp. 39-75.

- BARTLETT, Will. The Social Impact of the Global Economic Crisis in the Western Balkans with a focus on the Republic of Macedonia. **PECOB'S PAPERS SERIES**, #01, July 2010.
- BARYSCH, Katinka; TILFORD, Simon; WANLIN, Aurore. **The Lisbon Scorecard VII: Will globalization leave Europe stranded?** London: Centre for European Reform, 2007.
- BATT, Judy et al. Is there an Albanian question? European Union Institute for Security Studies (EUISS) Chaillot Paper n° 107, January 2008.
- BEARCE, David H. Institutional breakdown and international cooperation: the European agreement to recognize Croatia and Slovenia. **European Journal of International Relations**, Vol. 8, No. 4, 471-497 (2002).
- BEBLER, Anton. Slovenia's smooth transition. **Journal of Democracy** Volume 13, Number 1, January 2002.
- BECLARD, Julien. With the head in the air and the feet on the ground: The EU's actorness in international space governance. **Global Governance**, 19, 2013.
- BELLAMY, Richard; CASTIGLIONE, Dario. Normative Theory and the European Union: Legitimising the Euro-polity and its Regime. **Queen's Papers on Europeanisation** No 13/2001.
- BELOFF, Nora. **Yugoslavia: an avoidable war**. London: New European Publications, 1995.
- BEREND, Ivan T. **Europe Since 1980**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.
- BERENSKOETTER, Felix. Thinking about power. In: BERENSKOETTER, Felix; WILLIAMS, Michael (Eds). **Power in World Politics**. London; New York: Routledge, 2007.
- BERMEO, Nancy. Conclusion: Is Democracy Exportable? In: BARANY, Zoltan; MOSER, Robert G. (eds). **Is Democracy Exportable?** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- BICCHI, Federica. 'Our size fits all': normative power Europe and the Mediterranean. **Journal of European Public Policy**, 13:2, 286-303, 2006.
- BIDELEUX, Robert; JEFFRIES, Ian. **The Balkans: A post-Communist history**. London: Routledge, 2007.
- BIEBER, Florian. Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans. **Europe-Asia Studies**, Vol. 63, No. 10, December 2011, 1783-1802.
- BIRCH, Sarah. Democratic Elections in Macedonia, 1990-2002: Analyses, Documents and Data. In: **The Slavonic and East European Review**, Volume 84, Number 3, 1 July 2006, pp. 578-581.
- BJÖRKDAHL, Annika. Norm-Maker and Norm-Taker: Exploring the Normative Influence of the EU in Macedonia. *European Foreign Affairs Review* 10:257-278, 2005.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- BOGDANOVSKI, Andreja. **Intelligence Governance in Macedonia**. Strengthening Intelligence Governance in the Western Balkans. DCAF, 2012.
- BORCHARDT; Klaus-Dieter. **The ABC of European Union law**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.
- BOSE, Sumantra. **Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention**. Manchester :Hurst & Co., 2002.
- BRETHERTON, C.; VOGLER, J. **The European Union as a Global Actor**. Londres: Routledge, 2007.
- BROWN, Adele. EU Enlargement: the Western Balkans. **House of Commons Library Research Paper** 07/27, 14 March 2007.
- BULL, Hedley. Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? **Journal of Common Market Studies**,

Volume 21, Issue 2, pages 149–170, December 1982.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2003.

CAMARGO, Sonia de. A União Europeia: Uma Comunidade em Construção. **Contexto Internacional**, vol. 30, n. 2, maio/agosto 2008, p. 467-522.

CAPARINI, Marina. **Security sector reform in the Western Balkans**. DCAF - TESEV Series in Security Sector Studies - 2. 1st Edition: April 2006.

CAPLAN, Richard. **Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

CAPLAN, Richard. **International Authority and State Building: The Case of Bosnia and Herzegovina**. Global Governance, Vol. 10, 2004.

CASPERSEN, Nina. **Contested Nationalism: Serb Elite Rivalry in Croatia and Bosnia in the 1990s**. Studies in Ethnopolitics, no. 6. New York: Berghahn Books, 2010.

CEH, Nick; HARDER, Jeff. Imagining the Croatian nation. **East European Quarterly**, XXXVIII, N. 4, January 2005.

CENTER FOR SYSTEMIC PEACE. State Fragility Index and Matrix 2013. Center for Systemic Peace, 2013.

CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas. **Security and Defense Studies Review**, Washington - DC, v. 1, n. 1, p. 01-19, 2001.

CERAMI, Alfio. Europeanization, Enlargement and Social Policy in Central and Eastern Europe. **Les Cahiers Européens de Sciences Po**, Centre d'Études Européennes (CEE) at Sciences Po, Paris, n. 1, 2007.

CERAMI, Alfio. Why Should Central and Eastern European Societies still be considered as Democracies at Risk? An Analysis of Labour Structure and Preferences for One-Party System. **Les Cahiers Européens de Sciences Po**, Centre d'Études Européennes (CEE) at Sciences Po, Paris, n. 1, 2006.

CHANDLER, David. **Bosnia: Faking democracy after Dayton**. London: Pluto Press, 2000.

CHANDLER, David. **Empire in Denial: The Politics of State-building**. London: Pluto Press, 2006.

CHANDLER, David. The EU's promotion of democracy in the Balkans. In: LAÏDI, Zaki. **EU Foreign Policy in a Globalized World: normative power and social preferences**. Routledge: 2008.

CHAPPELL, Laura. **Germany, Poland and the Common Security and Defence Policy: Converging Security and Defence Perspectives in an Enlarged EU**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2012.

CHECKEL, Jeffrey. Constructivist approaches to European integration. **ARENA Working Paper** nº 06, February 2006.

CHRISTIANSEN, Thomas; JORGENSEN, Knud Erik; WIENER, Antje. The social construction of Europe. **Journal of European Public Policy** 6(4): 528-44, 2001.

CIA, 2014. **The World Factbook**. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hr.html>

CIAMBRA, Andrea. 'Normative Power' Europe: theory and practice of EU norms: The case of Macedonia. **Jean Monnet Working Papers**, n. 64, July 2008.

CLEGG, Stewart; HAUGAARD, Mark (ed.). **The SAGE Handbook of Power**. London: SAGE Publications Ltd, 2009.

CMAKALOVA; Katerina; ROLENC, Jan Martin. Actorness and legitimacy of the European Union. **Cooperation and Conflict**, 47(2) 260 –270, 2012.

COHEN; Lenard, J.; LAMPE, John R. **Embracing democracy in the Western Balkans**. Washington, D.C., USA: Woodrow Wilson Venter Press, 2011.

COX, Marcus. **State building and post-conflict reconstruction: lessons from Bosnia**. Geneva: Centre for Applied Studies in International Negotiations, 2001.

CRAIG, Gordon A. **Germany: 1866-1945**. New York: Oxford University Press, 1978 .

CRAWFORD, Beverly. Explaining defection from international cooperation. In: **World Politics** 48 (july 1996), 482-521.

CROSS, Mai'a Davis. Europe as a Smart Power: The Impact of the European External Action Service. Paper prepared for the **2011 Annual Meeting of the American Political Science Association**, September 1-4, 2011.

CVRTILA, Vlatko. **Intelligence Governance in Croatia**. Strengthening Intelligence Governance in the Western Balkans. DCAF, 2012.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DALLARA, Cristina. **Democracy and Judicial Reforms in South-East Europe: Between the EU and the Legacies of the Past**. London: Springer, 2014.

DAMINIANOPOULOS, Ernest. **The Macedonians: Their Past and Present**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

DARMANOVIC, Srdjan. Montenegro: a miracle in the Balkans? **Journal of Democracy**, Volume 18, Number 2, April 2007.

DARMANOVIC, Srdjan. Montenegro: dilemmas of a small republic. **Journal of Democracy**, Volume 14, Number 1, January 2003.

DASKALOVSKI, Zhidas. **Macedonia: Nations in Transit 2009**. Freedom House, 2009. Disponível em: <http://www.freedomhouse.org/uploads/nit/2009/Macedonia-final.pdf>

DASKALOVSKI, Zhidas. **Macedonia: Nations in Transit 2014**. Freedom House, 2009.

DAVITER, Falk. **Policy Framing in the European Union**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2011.

DEHOUSSE, Renaud (ed.). **The "Community Method": Obstinate or Obsolete?**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2011.

DEHOUSSE, Renaud. The Politics of Delegation in the European Union. **Les Cahiers européens de Sciences Po**, n° 4, 2013.

DELEVIC, Milica. Regional cooperation in the Western Balkans. European Union Institute for Security Studies (EUISS) Chaillot Paper n° 104 July 2007.

DELPEUCH, Thierry. L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art. **Questions de Recherche/Research in Question** N° 27 – Décembre 2008, Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po.

DENNISON, S.; GOWAN, R.; KUNDNANI, H.; LEONARD, M.; WITNEY, N. Why Europe needs a new global strategy. **European Council on Foreign Relations Brief Policy** n. 90, October 2013.

DESCH, Michael C. War and Strong States, Peace and Weak States? **International Organization**, Vol. 50, No. 2 (Spring, 1996), pp. 237-268.

DEUTSCH, Karl. A integração política: condições fundamentais e processos. In: BRAILLARD, Philippe. **Teorias das relações internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

DIALER, Doris; NEISSER, Heinrich; OPITZ, Anja (eds.). **The EU's External Action Service: Potentials for a one voice Foreign Policy**. Innsbruck, Austria: Innsbruck University Press, 2014.

DIEZ, Thomas. Normative Power as Hegemony. Paper for presentation at the **2011 EUSA Biennial International Conference**, Boston, Massachusetts, 3–5 March 2011.

DIEZ, Thomas. "Roots" of Conflict, Conflict Transformation and EU Influence. Summary of initial comment, **European Commission Workshop**, Brussels, 14 February 2003.

DIEZ, Thomas; TOCCI, Nathalie. The Cyprus Conflict and the Ambiguous Effects of Europeanization. **The Cyprus Review**. A Journal of Social, Economic and Political Issues, 22 (1), 175–186, 2010.

DIEZ, Thomaz; ALBERT, Mathias; STETTER, Stephan. The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration. **International Organization**, 60, Summer 2006, pp. 563–593.

DIEZ, Thomaz; ALBERT, Mathias; STETTER, Stephan. The European Union and the Transformation of Border Conflicts: Theorising the Impact of Integration. **Paper for presentation at the CEEISA/ISA Convention**, Central European University, Budapest, 26–28 June 2003.

DIMISHKOVSKA, Ljubica G. **Macedonia: Nations in Transit 2014**. Freedom House, 2014.

DJORDJEVIC, Jovan. **La Yougoslavie: démocratie socialiste**. Paris: Presses Universitaires de France, 1959.

DJORDJEVIC, Sasa. Fostering the creation of the National Crime Prevention Council. In: MARKOVIC, Z.; DJORDJEVIC, S.; LITAVSKI, J (eds.). **Collection of Policy Papers on Police Reform in Serbia**. Vol. Number 2. DCAF, March 2010.

DJORDJEVIC, Sasa. The Stockholm Program as a starting model for the police reform strategy in Serbia. In: MARKOVIC, Z.; DJORDJEVIC, S.; STANOJEVIC, M. (eds.). **Collection of Policy Papers on Police Reform in Serbia**. Vol. Number 1. DCAF, December 2009.

DJURDJEVIC-LUKIC, Svetlana. Defence Reform in Serbia and Montenegro: Hampering Exceptionalism. In: EBNÖTHER, Anja H.; FLURI, Philipp H.; JUREKOVIC, Predrag (eds.). **Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform**. Vienna and Geneva: DCAF, 2007.

DOBBINS, James; et. al. **Europe's role in nation-building: from the Balkans to the Congo**. Santa Monica: RAND Corporation, 2008.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, vol. 13, n. 1, p. 5–24, January 2000.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. The Future of Policy Transfer Research. **Political Studies Review**: 2012, Vol. 10, 339–345.

DORIC, Petar. **Croatia: Nations in Transit 2014**. Freedom House, 2014.

DREZNER, Daniel W. Ideas, bureaucratic politics, and the crafting of foreign policy. *American Journal of Political Science*, vol. 44, n° 4, pp. 733–749, 2000.

DUCHÊNE, François. Europe's role in world peace. In: MAYNE, R. **Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead**. London, UK: Fontana, 1972.

DUMOULIN, Laurence; SAURUGGER, Sabine. Les policy transfer studies: analyse critique et perspectives. **Critique internationale**, 2010/3n° 48, p. 9–24, 2010.

DURSUN-OZKANCA, Oya; VANDEMOORTELE, Antoine. The European Union and Security Sector Reform: current practices and challenges of implementation. **European Security**, 21:2, 139–160, 2012.

DZANKIC, Jelena; MAROVIC, Jovana. **Montenegro: Nations in Transit 2014**. Freedom House, 2014.

EGNELL, Robert; HALDÉN, Peter. Contextualising international state-building. **Conflict, Security & Development**, 10:4, September 2010.

ENGELMAN, Andrej. **Structures and procedures for successful EU accession negotiations: the EU Accession Process of the Republic of Serbia**. Belgrade: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

GIZ, 2013.

EPSTEIN, Rachel; JACOBY, Wade. Eastern Enlargement Ten Years On: Transcending the East–West Divide? **JCMS**, Volume 52. Number 1. pp. 1–16, 2014.

ERIKSEN, Erik. The EU – a cosmopolitan polity? **Journal of European Public Policy**, 13:2, March 2006: 252–269.

EVANS, Mark. Policy transfer in critical perspective. **Policy Studies**, Vol. 30, No. 3, June 2009, 243-268.

FALKNER, Gerda. Is the EU a Non-Compliance Community? Towards "compliance for credibility" and EU action for the protection of democracy in Europe. **Les Cahiers Européens de Sciences Po**, n°01, 2013.

FERREIRA-PEREIRA, L. C. The Common Foreign and Security Policy of the European Union: The Anatomy of a Novel Process. **Cena Internacional**, 10(2), pp. 37-54, 2008.

FETTWEISS, C. Free riding or restraint? Examining European grand strategy. **Comparative Strategy**, 30, 316–332, 2011.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2009.

FLENLEY, Paul. The EU and Its Eastern Neighbors — The Limits of Europeanization. In: BRETHERTON, Charlotte; MANNIN, Michael L. (eds). **The Europeanization of European Politics**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2013.

GEORGIEVA, Lidija. Police Reform in Macedonia. In: EBNÖTHER, Anja H.; FLURI, Philipp H.; JUREKOVIC, Predrag (eds.). **Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform**. Vienna and Geneva: DCAF, 2007.

GLENNY, Misha. **The Balkans: Nationalism, War and the Great Powers (1804-1999)**. London: Granta Books, 1999.

GOMES, Teresa Cierco. A democratização dos Balcãs: o caso da Macedónia. **Relações Internacionais**, n. 20, dezembro de 2008, pp. 069-083.

GOODMAN, Ryan. Humanitarian Intervention and Pretexts for War. **The American Journal of International Law**, Vol. 100, No. 1 (Jan., 2006), pp. 107-141.

GORDON, Claire. The Stabilization and Association Process in the Western Balkans: An Effective Instrument of Post-conflict Management? **Ethnopolitics**, Vol. 8, Nos. 3–4, 325–340, September–November 2009.

GOSZTONYI, Kristof. Non-existent states with strange institutions. In: KOEHLER, Jan; ZÜRCHER, Christoph (eds.). **Potentials of disorder**. Manchester: Manchester University Press, 2003.

GOW, James. **Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War**. New York: Columbia University Press; London: Hurst, 1997.

GOW, James; ZVERŽHANOVSKI, Ivan. **Security, Democracy and War Crimes: Security Sector Transformation in Serbia**. London: Palgrave Macmillan, 2013.

GRANDITS, Hannes; LEUTLOFF, Carolin. Discourses, actors, violence: the organisation of war-escalation in the Krajina region of Croatia 1990–91. In: KOEHLER, Jan; ZÜRCHER, Christoph (eds.). **Potentials of disorder**. Manchester: Manchester University Press, 2003.

GRANT, Charles. **Europe's blurred boundaries: Rethinking enlargement and neighbourhood policy**. London: Centre for European Reform, 2006.

GRANT, Charles. **Preparing for the multipolar world: European foreign and security policy in 2020**. London: Centre for European Reform, 2007.

GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel (eds.). **European Security and Defence Policy: The**

First 10 Years (1999-2009). Paris: The European Union Institute for Security Studies, 2009.

GRILLOT, Suzette. Policing Via Principles: Reforming the Use of Force in the Western Balkans. **East European Politics and Societies** 2008, 22; 319.

GRIMM, Sven; GANZLE, Stefan; MAKHAN, Davina. The European Union and Global Development: An 'Enlightened Superpower' in the Making? In: GRIMM, Sven; GANZLE, Stefan; MAKHAN, Davina (ed.) **The European Union and Global Development**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2012.

GROEN, Lisanne; NIEMANN, Arne. EU actorness and effectiveness under political pressure at the Copenhagen climate change negotiations. Paper N° 1 **Mainz Papers on International and European Politics (MPIEP)**, University of Mainz, 2012.

GROENLEER, M.; VAN SCHAİK, L. United we stand? The European Union's international actorness in the cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol. **Journal of Common Market Studies** 45(5): 969–998, 2007.

GROSS, Eva. Operation CONCORDIA (fYROM). In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel (eds.). **European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)**. Paris: Institute for Security Studies, 2009.

GROSS, Eva. **The Europeanization of National Foreign Policy: Continuity and Change in European Crisis Management**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2009.

HAAS, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAAS, Ernst. The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. In: LINDBERG, Leon et al. **Regional Integration: Theory and Research**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

HADZIC, Miroslav. **Intelligence Governance in the Western Balkans: A Comparative Perspective**. Strengthening Intelligence Governance in the Western Balkans. DCAF, 2012.

HADŽOVIĆ, Denis. Defence reform in Bosnia and Herzegovina. In: EBNÖTHER, Anja H.; FLURI, Philipp H.; JUREKOVIC, Predrag (eds.). **Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform**. Vienna and Geneva: DCAF, 2007.

HADŽOVIĆ, Denis; DIZDAREVIĆ, Emsad. **Intelligence Governance in Bosnia and Herzegovina**. Strengthening Intelligence Governance in the Western Balkans. DCAF, 2012.

HAGAN, Joe. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In: Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation, edited by Neack, Laura, Hey, Jeanne and Haney, Patrick. New Jersey: Prentice-Hall, 1995.

HALDÉN, Peter. **Stability without Statehood: Lessons from Europe's History before the Sovereign State**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2011.

HALDEN, Peter. Systems-building before state-building: on the systemic preconditions of state-building. **Conflict, Security & Development**, 10:4, September 2010.

HÄNGGI, Heiner. Conceptualizing Security Sector Reform and Reconstruction. In: BRYDEN, Alan; HÄNGGI, Heiner (eds.). **Reform and Reconstruction of the Security Sector**. Münster, Germany: LIT Verlag, 2004.

HAUKKALA, HISKI. The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy. In: WHITMAN, Richard (Ed.). **Normative Power Europe: Empirical and theoretical perspectives**. London: Palgrave, 2011.

HAY, Colin. Constructivist institutionalism. In: RHODES, R.; BINDER, Sarah; ROCKMAN, Bert. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HAYDEN, Robert M. "Democracy" without a Demos? The Bosnian Constitutional Experiment and the

Intentional Construction of Nonfunctioning States. **East European Politics and Societies**, 2005; 19; 226.

HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, 34, 3-21, 1990.

HERMANN, Margaret G. Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. *International Studies Quarterly*, vol. 24, n° 1, pp. 7-46, 1980.

HILL, C.; SMITH, M. **International Relations and the European Union**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2005.

HILL, Christopher. The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. **Journal of Common Market Studies**, Volume 31 (3), 305–328, 1993.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HILLE, Peter; KNILL, Christoph. "It's the Bureaucracy, Stupid": The Implementation of the *Acquis Communautaire* in EU Candidate Countries, 1999–2003. **European Union Politics**, Volume 7 (4): 531–552, 2006.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX - 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

HOLBROOKE, Richard. **To End a War**. New York: The Modern Library, 1998.

HÖSLER, Joachim. **Slovenia: storia de una giovane identità europea**. Trieste: Beit casa editrice, 2008.

HOUGHTON, David Patrick. Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach. **Foreign Policy Analysis**, vol. 3, n° 1, pp. 24-45, 2007.

HOWORT, Jolyon. European Security Post-Libya and Post-Ukraine: In Search of Core Leadership. **Imagining Europe** No. 8, Istituto Affari Internazionali, May 2014.

HOWORTH, Jolyon. The Political and Security Committee: A Case Study in "Supranational Intergovernmentalism". In: DEHOUSSE, Renaud (ed.). **The "Community Method": Obstinate or Obsolete?**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2011.

HUDSON, Kate. **Breaking the south slav dream: the rise and fall of Yugoslavia**. London: Pluto Press, 2003.

HUDSON, Valerie M. Birth Order of World Leaders: An Exploratory Analysis of Effects on Personality and Behavior. **Political Psychology**, vol. 11, n° 3, pp. 583-601, 1990.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. **Mershon International Studies Review**, vol. 39, n° 2, pp. 209-238, 1995.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, 1, 1–30, 2005.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda: A Democratização no Final do Século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

HYDE-PRICE, Adrian. Normative power Europe: a realist critique. **Journal of European Public Policy**, 13.2, March 2006, p. 231.

IOANNIDES, Isabelle. EUPOL PROXIMA/EUPAT (FYROM). In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel (eds.). **European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)**. Paris: Institute for Security Studies, 2009.

JAHIC, Dino. **Bosnia-Herzegovina: Nations in Transit 2014**. Freedom House, 2014.

JANKOVIĆ, Sasa. Intelligence/Security Systems of Serbia and Montenegro. In: EBNÖTHER, Anja H.; FLURI, Philipp H.; JUREKOVIC, Predrag (eds.). **Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform**. Vienna and Geneva: DCAF, 2007.

- JAZBEC, Milan. Defence Reform in the Western Balkans: The Way Ahead. **Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper**. Geneva, April 2005.
- JOACHIM, T. Mugyenzi. International Modes of Policy Influence: Does the EU Influence Good-Governance Policies in African, Caribbean and Pacific States? **Journal of Politics and Law**, Vol. 5, No. 1; March 2012.
- JOANA, Helder Filipe de Carvalho Joana. O Conceito Estratégico da União Europeia. **Negócios Estrangeiros**, 11.1, Julho de 2007, pp. 114-149.
- JUDAH, Tim. **Kosovo: What Everyone Needs to Know**. New York: Oxford University Press, 2008.
- JUDAH, Tim. **The Serbs: History, Myth and the Destruction of Yugoslavia**. Yale University Press, 3rd Edition, 2009.
- JUDT, Tony. **Pós-guerra: Uma História da Europa desde 1945**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.
- JUNCOS, Ana. Power Discourses and Power Practices: The EU's Role as a Normative Power in Bosnia. In: WHITMAN, Richard (Ed.). **Normative Power Europe: Empirical and theoretical perspectives**. London: Palgrave, 2011.
- JUPILLE, J.; CAPORASO, J. States, agency and rules: The European Union in global environmental politics. In: RHODES, Carolyn (Ed.). **The European Union in the World Community**. London, UK: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998.
- KADARE, Ismail et. all. **The Southern Balkans: Perspectives from the Region**. Paris: Institute for Security Studies of WEU, 2001.
- KEOHANE, Daniel. EUFOR ALTHEA (Bosnia and Herzegovina). In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel (eds.). **European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)**. Paris: The European Union Institute for Security Studies, 2009.
- KEOHANE, Robert. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. **International Organization**, Vol. 23, No. 2 (Spring, 1969), pp. 291-310, 1969.
- KER-LINDSAY, James. **Serbia holds a position few others in Europe can match** – but is yet to find how to use it. Entrevista concedida a Jakub Krupa em 28 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://blogs.lse.ac.uk/lsee/2015/01/28/serbia-holds-a-position-few-others-in-europe-can-match-but-is-yet-to-find-how-to-use-it/>
- KNAUS, Gerald; Cox, Marcus. The "Helsinki moment" in Southeastern Europe. **Journal of Democracy**, Volume 16, Number 1, January 2005.
- KOSTOVIKOVA, Denisa. When Enlargement Meets Common Foreign and Security Policy: Serbia's Europeanisation, Visa Liberalisation and the Kosovo Policy. **Europe-Asia Studies**, Vol. 66, No. 1, January 2014, 67–87.
- KOVACEVIC, Filip. Montenegro and the Politics of Postcommunist Transition: 1990 to 2006. **Mediterranean Quarterly**, 18:3, Summer 2007.
- KRASNER, Robert. **Theories of international regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- KRASNER, Stephen D. Are Bureaucracies Important?. *Foreign Policy*, nº 7, pp. 159-179, 1972.
- KRASNER, Stephen D. Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. **International Security** 29.2 (2004) 85-120.
- KRASTEV, Ivan; LEONARD, Mark. **The spectre of a multipolar Europe**. London, UK: European Council on Foreign Relations, 2010.
- KUROWSKA, Xymena; BREUER; Fabian (ed.). **Explaining the EU's Common Security and Defence Policy: Theory in Action**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2012.
- LAÏDI, Zaki. **EU Foreign Policy in a Globalized World: normative power and social preferences**. Routledge:

2008. (2008a)

LAÏDI, Zaki. **Norms over Force: The Enigma of European Power**. Palgrave Macmillan, 2008. (2008b)

LAÏDI, Zaki. Europe as a Risk Averse Power. A hypothesis. **Garnet Policy Brief**, No. 11, February 2010, pp 1-26.

LAÏDI, Zaki. A normative hegemon? The unintended consequences of European power. **The Delphic Oracle on Europe: Politics and Policies**, 2009.

LAMPE, John R. **Yugoslavia as history: twice there was a country**. 2nd. edition, Cambridge University Press, 2000.

LAVENEX, Sandra. EU enlargement and the challenge of policy transfer: the case of refugee policy. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Vol. 28, No. 4: 701-721, October 2002.

LEBOR, Adam. **Milosevic: A Biography**. London: Bloomsbury, 2002.

LECA, Jean. "L'Empire contre-attaque": Une autre vision de l'Union Européenne. **Les Cahiers Européens de Sciences Po**. n° 04/2007.

LEHNE, Stefan. **Time to reset the European Neighborhood Policy**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2014.

LEHTI, Marko. The quest for solidarity and tamed nationalism: envisioning sustainable peace in the Balkans. **Peace & Change**, Vol. 39, No. 1, January 2014.

LEVINSON, David. **Ethnic Groups Worldwide: A Ready Reference Handbook**. Phoenix, Arizona: The Oryx Press, 1998.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. Estados em vias de integração e de desintegração. **Estudos Avançados**, vol.6, no.14, São Paulo, Jan./Apr. 1992.

LIPSET, Seymour Martin; SEONG, Kyoung Ryung; TORRES, John Charles. Une Analyse comparative des prérequis sociaux de la démocratie. **International Social Science Journal**, XLV, 2, 1993, p. 155-175.

MACDONALD, Matthew A. Three Perspectives on the European Union as a Normative Power. **Dalhousie EUCE Student Essay**, No. 1, 2007.

MAHON, Milena. The Macedonian question in Bulgaria. **Nations and Nationalism** 4 (3), 1998, 389-407.

MAJONE, Giandomenico. **Europe as the Would-Be World Power: The EU at Fifty**. New York, USA: Cambridge University Press, 2009.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. In: SAIZ ARNAIZ, Alejandro et all (coord). **Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: un análisis desde la Unión Europea**. Onãti, Espanha: Instituto Vasco de Adniistración Pública, 2011.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. In: Alex Warleigh-Lack, Nick Robinson and Ben Rosamond, eds: **New Regionalism and the European Union. Dialogues, Comparisons and New Research Directions**. London and New York: Routledge, 2011, 135-57.

MALCOLM, Noel. **Bosnia: A Short History**. London: London Macmillan, 1994.

MALESEVIC, Sinisa; UZELAC, Gordana. A Nation-state without the nation? The trajectories of nation-formation in Montenegro. **Nations and Nationalism**, 13 (4), 2007, 695–716.

MANNERS, Ian. European communion: political theory of European union. Paper prepared for the **Biennial Conference of the US European Union European Studies Association (EUSA)**, Boston 3-5 March 2011.

MANNERS, Ian. Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. **Journal of European Public**

Policy, 13:2, 182-199, 2006.

MANNERS, Ian. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? **JCMS**, 40(2), pp. 235-258, 2002.

MANNERS, Ian. **Normative power Europe: the international role of the EU**, in European Union Studies Association (EUSA) Biennial Conference 2001 (7th), May 31-June 2, Madison, Wisconsin. Online: <http://aei.pitt.edu/7263/>.

MANNIN, Michael. Europeanization and European Politics. In: BRETHERTON, Charlotte; MANNIN, Michael L. (eds). **The Europeanization of European Politics**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2013.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. New York: Free Press, 1989.

MARCIACQ, Florent. The Political Geographies of Europeanisation: Mapping the Contested Conceptions of Europeanisation. **Journal of Contemporary European Research**. Volume 8, Issue 1, pp. 57-74, 2012.

MARJANOVIC, D; et al. The peopling of modern Bosnia-Herzegovina: Y-chromosome haplogroups in the three main ethnic groups. **Annals of Human Genetics** 69 (6): 757-763, 2005.

MARSH, David; SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. **Policy Studies**, Vol. 30, No. 3, June 2009, 269-288.

MAULL, H. Germany and Japan: The new civilian powers. **Foreign Affairs**, vol. 69, n. 5, 1990.

MCCORMICK, John. **Europeanism**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

McNEILL, William. **The Pursuit of Power**. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

MÉRAND, Frédéric; FOUCAULT, Martial; IRONDELLE, Bastien. **European Security since the Fall of the Berlin Wall. Toronto, Canada**: University of Toronto Press, 2010.

MERKEL, W. Embedded and defective democracies. **Democratization**, vol.11, no.5, 2004, pp. 33-58.

MERKEL, Wolfgang; PETRING, Alexander. Social Democracy in Power: Explaining the Capacity to Reform. **Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft** 1, 1:125-145, 2007.

MERLINGEN, Michael. EUPM (Bosnia and Herzegovina). In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel (eds.). **European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)**. Paris: The European Union Institute for Security Studies, 2009.

MERLINGEN, Michael. Everything Is Dangerous: A Critique of Normative Power Europe. **Security Dialogue** Vol. 38(4): 435-453, 2007.

MICHAS, Takis. **Unholy Alliance: Greece and Milosevic's Serbia**. Texas, USA: Texas A&M University Press, 2002.

MILBRAITH, Lester W. Interest Groups and Foreign Policy. In: Domestic Sources of Foreign Policy, edited by James N. Rosenau. New York: Free Press, 1967.

MILWARD, Alan. **The European rescue of the nation-state**. London: Routledge, 1992.

MILZOW, Katrin. **National Interests and European Integration: Discourse and Politics of Blair, Chirac and Schröder**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2012.

MIŠČEVIĆ, Tanja. Are there any alternatives to the European perspective of the Balkans and the EU Enlargement? In: ASSOCIATION BOURGOGNE BALKANS EXPRESS. **Les perspectives de stabilisation et d'intégration des Balkans occidentaux**. Paris: Sciences Po, 2009.

MITRANY, David. **A working peace system**. Oxford: Oxford University Press, 1943.

MONTANARO-JANKOVSKI. Security sector reform in the Balkans: a key to ending conflict. **European**

Policy Centre Policy Brief, June 2006.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 33, n. 4, 1993.

MORRISON, Kenneth. Change, Continuity and Consolidation: Assessing Five Years of Montenegro's independence. **LSEE Papers on South Eastern Europe**, Issue 2, February 2011.

MUNKLER, Herfried. **Empires: the logic of world domination from ancient Rome to the United States**. Cambridge: Polity, 2007.

NEUMAYER, Laure. La naissance d'une politique publique "européanisée": le secteur de l'asile en Hongrie et en République Tchèque. **Revue Internationale de Politique Comparée**, Vol. 13, n° 2, 2006.

NEYER, Jürgen. **The Justification of Europe: A Political Theory of Supranational Integration**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

NICOLAIDIS, Kalypto; HOWSE, Robert. This is My EUtopia...: Narrative as Power. **Journal of Common Market Studies**, 40 (4), 767-92, 2002.

NIELSEN, Kristian. EU Soft Power and the Capability-Expectations Gap. **Journal of Contemporary European Research**, 9 (5), pp. 723-739, 2013.

NIES, Susanne. The EU-Russia Energy Relationship: European, Russian, Common Interests? In: KANET, Roger. **Russian Foreign Policy in the 21st Century**. London: Palgrave Macmillan, 2010.

NYE, Joseph. **Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história**. Lisboa: Gradiva, 2002.

NYE, Joseph. Soft Power. **Foreign Policy**, n. 80, Autumn 1990, 153-171.

NYE, Joseph. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. New York: Public Affairs, 2004.

NYE, Joseph. The Decline of America's Soft Power. **Foreign Affairs**, Volume 83, Number 3, May/June 2004.

NYE, Joseph. **The Powers to Lead**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

OECD. **OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice**. Paris, France: OECD, 2007.

OECD. **OECD Reviews of Innovation Policy: Croatia 2013**. OECD Publishing, 2014.

PARSONS, Talcott. On the Concept of Political Power. **Proceedings of the American Philosophical Society**, Vol. 107, No. 3 (Jun. 19, 1963), pp. 232-262.

PETROVIC, Milenko. **The Democratic Transition of Post-Communist Europe: In the Shadow of Communist Differences and Uneven Europeanisation**. London: Palgrave Macmillan, 2013.

PETRUCA, Nicoleta. **The EU's role in the Western Balkans: a normative approach**. Submitted to Central European University, Budapest, Hungary, 2012.

PIPPAN, Christian. The rocky road to Europe. **European Foreign Affairs Review** 9: 219-245, 2004.

PONOS, Tihomir. Croatia: An Apprehensive Fan of Europe. In: HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG. **Twenty years after: post-communist countries and European integration**. Brussels, Belgium: Heinrich-Böll-Stiftung, European Union, 2009.

POSTEL-VINAY, Karoline. The historicity of European normative power. In: LAÏDI, Zaki. **EU Foreign Policy in a Globalized World: normative power and social preferences**. New York: Routledge, 2008.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), pp. 427-460, 1993.

- RADAELLI, Claudio. The domestic impact of European Union public policy: Notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research. **Politique européenne**, 2002/1, n° 5, p. 105-136.
- RADAELLI, Claudio. The Europeanization of Public Policy. In: Kevin Featherstone, Claudio Radaelli (eds.), **The Politics of Europeanization**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- RAGARU, Nadège. L'opération Althea en Bosnie-Herzégovine et la gestion européenne du "post-conflit". **Les Études du CERI** N° 139 - novembre 2007.
- RAGARU, Nadège. Macédoine: le bilan en demi-teinte de la politique européenne. **Critique internationale**, n°24, juillet 2004.
- RAGARU, Nadège. **Macedonia: between Ohrid and Brussels**. Paris: Sciences Po, September 2008.
- RALCHEV, Stefan. Bosnia & Herzegovina. In: INSTITUTE FOR REGIONAL AND INTERNATIONAL STUDIES. **The Western Balkans In 2010/11: Departures In Democratisation And European Integration In Europe's Southeast**. Sofia: Balkan Trust for Democracy, 2012.
- RALCHEV, Stefan. Croatia. In: INSTITUTE FOR REGIONAL AND INTERNATIONAL STUDIES. **The Western Balkans In 2010/11: Departures In Democratisation And European Integration In Europe's Southeast**. Sofia: Balkan Trust for Democracy, 2012.
- RALCHEV, Stefan. Montenegro. In: INSTITUTE FOR REGIONAL AND INTERNATIONAL STUDIES. **The Western Balkans In 2010/11: Departures In Democratisation And European Integration In Europe's Southeast**. Sofia: Balkan Trust for Democracy, 2012.
- RAMET, Sabrina P. **Thinking about Yugoslavia**. Cambridge University Press, 2005.
- RAZSA, Maple; LINDSTROM, Nicole. Balkan Is Beautiful: Balkanism in the Political Discourse of Tudman's Croatia. **East European Politics and Societies**, Vol. 18, No. 4, pages 628-650, 2004.
- REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- RICHARDSON, Jeremy. **Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- RISSE-KAPEN, Thomas. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. **World Politics**, vol. 43, n° 4, July, pp. 579-512, 1991.
- ROSAMOND, Ben. (European) Integration Theory, EU Studies and the Sociology of Knowledge. Paper presented to the **8th Biennial Conference of the European Union Studies Association**, Nashville, TN, 27-29 March 2003.
- ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. Houndsmills: MacMillan, 2000.
- ROSENAU, J. Pre theories and theories of foreign policy. In: FARRELL, Barry (ed.). **Approaches to Comparative and International Politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1966.
- ROSS, Michael. Is Democracy Good for the Poor? **American Journal of Political Science**, Vol. 50, No. 4, October 2006, Pp. 860-874.
- ROTBURG, Robert. **When States Fail: Causes and Consequences**. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
- RUPNIK, Jacques. From Democracy Fatigue to Populist Backlash. **Journal of Democracy**, Volume 18, Number 4, October 2007.
- RUPNIK, Jacques. The Balkans as an European question. In: RUPNIK, Jacques (Ed.). **The Western Balkans and the EU: The Hour of Europe**. Institute for Security Studies (EUISS) Chaillot Papers 126, June 2011.
- RYAN, Barry J. The EU's Emergent Security-First Agenda: Securing Albania and Montenegro. **Security Dialogue** 2009; 40; 311.

SALOMON, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol.56, n.1, pp. 40-59, 2013.

SANADER, Ivo. Croatia in the New Millennium: Toward EU and NATO Membership. **Mediterranean Quarterly**, Winter 2005.

SAURUGGER, Sabine. Beyond Non-Compliance with Legal Norms. In: EXADAKTYLOS, Theofanis; RADAELLI, Claudio (eds.). **Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization**. London: Palgrave Macmillan, 2012.

SAVIC, Misha. **Serbia: Nations in Transit 2014**. Freedom House, 2014.

SCHIMMELFENNIG, Frank; SCHOLTZ, Hanno. EU democracy promotion in the European neighbourhood. **European Union Politics**, Volume 9 (2): 187–215, 2008.

SCHIMMELFENNIG, Frank; SEDELMEIER, Ulrich. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. **Journal of European Public Policy**, 11:4, August 2004: 669–687.

SCHIMMELFENNIG, Frank; SEDELMEIER, Ulrich. The politics of EU enlargement. In: SCHIMMELFENNIG, Frank; SEDELMEIER, Ulrich (Ed.). **The politics of European Union enlargement: theoretical approaches**. New York: Routledge, 2005.

SCHMIDT, V. A.; RADAELLI, C. M. Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues. **West European Politics**, 27 (2), Special Issue Policy Change and Discourse in Europe, 2004.

SCHMITTER, P.; KARL, T. What democracy is... and is not. **Journal of Democracy** 2, 75–88, Summer 1991.

SCHMITTER, P.; TRECHSEL, A. **The future of democracy in Europe: Trends, analyses and reforms**. A Green Paper for the Council of Europe. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2004.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova** (80): 9-44, 2010.

SCHMITTER, Philippe. Diagnosing and designing democracy in Europe. In: ALONSO, Sonia; KEANE, John; MERKEL, Wolfgang. **The future of representative democracy**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2011.

SEBASTIÁN-APARICIO, Sofía. **Post-War Statebuilding and Constitutional Reform: Beyond Dayton in Bosnia**. London: Palgrave Macmillan, 2014.

SHAPIRO, Robert Y.; PAGE, Benjamin I. Foreign Policy and the Rational Public. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, n° 2, pp. 211-247, 1988.

SILBER, Laura; LITTLE, Allan. **Yugoslavia: A Death of a Nation**. London: Penguin Books, 1997.

SIMON, Luis. **Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security: The EU-NATO Conundrum**. London: Palgrave Macmillan, 2013.

SJOSTEDT, Gunnar. **The External Role of the European Community**. Farnborough: Saxon House, 1977.

SMITH, Karen. Beyond the civilian power debate. **LSE Research Online**, London: 2005.

SMITH, Michael. Comment: Crossroads or cul-de-sac? Reassessing European foreign policy. **Journal of European Public Policy**, 13:2, 322-327, 2006.

SMITH, Michael. The European Union, the United States and Global Public Goods: Competing Models or Two Sides of the Same Coin? In: WHITMAN, Richard (Ed.). **Normative Power Europe: Empirical and theoretical perspectives**. London: Palgrave, 2011.

SOARES, Antonio Goucha. A União Europeia como potência global? As alterações do Tratado de Lisboa na

política externa e de defesa. **RBPI** 54 (1): 87-104, 2011.

SOARES, Antonio Goucha. O déficit democrático da União Europeia: alguns problemas conexos. **Análise Social**, vol. xxxii (142), 1997 (3.º), 627-648.

STANIČIĆ, Mladen. Security Sector Reform in Croatia. In: EBNÖTHER, Anja H.; FLURI, Philipp H.; JUREKOVIC, Predrag (eds.). **Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform**. Vienna and Geneva: DCAF, 2007.

STOJAROVA, Vera. Organized Crime in the Western Balkans. **HUMSEC Journal**, Issue 1, 2007.

STONE, Diane. Transfer and translation of policy. **Policy Studies**, Vol. 33, No. 6, November 2012, 483-499.

SZEWCZYK, Bart M. J. The EU in Bosnia and Herzegovina: powers, decisions and legitimacy. **Occasional Paper** 83, European Union Institute for Security Studies, March 2010.

TAMMINEN, Tanja. Cross-border Cooperation in the Southern Balkans: Local, National or European Identity Politics? **Southeast European and Black Sea Studies**, Vol. 4, No. 3, September 2004, pp. 399–418.

THOMAS, Daniel. The Challenge of EU Foreign Policy. In: THOMAS, Daniel (ed.). **Making EU Foreign Policy: National Preferences, European Norms and Common Policies**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2011.

THOMAS, Nigel; MIKULAN, K. **The Yugoslav Wars (1)**. Great Britain: Osprey, 2006.

THOMAS, Nigel; MIKULAN, K. **The Yugoslav Wars (2)**. Great Britain: Osprey, 2006.

TILLY, Charles. "Western State Making and Theories of Political Transformation", in C. Tilly (ed.), **The Formation of National State in Western Europe**. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1975.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus: 990-1992**. São Paulo: Edusp, 1996.

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TOCCI, Nathalie (Ed.). **Who is a normative foreign policy actor?** Brussels: Centre for European Policy Studies, 2008.

TOJE, Asle. The consensus–expectations gap: explaining Europe's ineffective foreign policy. **Security Dialogue**, 39(1), 121–141, 2008.

TOJE, Asle. The European Union as a Small Power. **Journal of Common Market Studies**, Volume 49. Number 1. pp. 43–60, 2011.

TOJE, Asle. **The European Union as a Small Power: After The Post-Cold War**. London: Palgrave Macmillan, 2010.

TONRA, Ben; CHRISTIANSEN, Thomas (ed.). **Rethinking European Union Foreign Policy**. Manchester: Manchester University Press, 2004.

TULMETS, Elsa. Identity and solidarity in the foreign policy of East Central European EU members: Renewing the research agenda. **Perspectives**, Vol. 19, No. 2, Special Issue, 2011.

TÜRKES, Mustafa; GÖKGÖZ, Goksu. The European Union's Strategy towards the Western Balkans: Exclusion or Integration? **East European Politics and Societies**, 2006; 20; 659.

VACHUDOVA, Milada. EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On. **JCMS**, Vol. 52, No. 1, pp. 122–38, 2014.

VANGELI, A. Nation-building ancient Macedonian style: the origins and the effects of the so-called antiquization in Macedonia. **Nationalities Papers**, Vol. 39, No. 1, January 2011.

VATANSEVER, Muzaffer. The Corridor VIII Project: Albania and Macedonia. In: **The Journal of Turkish Weekly**, Friday, 14 November 2008.

VELJANOSKA, Katerina; ANDONOV, Oliver; SHIBAKOVSKI, Goran. The Democratization Process in the Western Balkans in the Last 20 Years: Interethnic Relations and Security Implications. **Romanian Journal of European Affairs**, Vol. 14, No. 2, June 2014.

VERDERY, Katherine. "Para onde vão a 'nação' e o 'nacionalismo'?", in BALAKRISHNAN, Gopal. **Um mapa da questão nacional**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2000.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A guerra da Otan contra a Iugoslávia. In: **Extra classe**, Porto Alegre, v. 4, n. 31, p. 23, 1999.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **As Guerras Mundiais (1914-1945): O desafio germano-japonês à ordem anglo-americana**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2003.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, R. D. (Ed.). **On Security** (Vol. 66, pp. 46-86). Columbia University Press, 1995.

WAEVER, Ole. The structure of the IR discipline: a proto-comparative analysis. **Annual Convention of the International Studies Association**, Portland, OR, 25 February - 1 March, 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu: a retórica do poder**. São Paulo: Boitempo, 2007.

WATANABE, Lisa. **Securing Europe: European Security in an American Epoch**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2010.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed. da UNB, 1991.

WEISS, Moritz. **Transaction Costs and Security Institutions: Unravelling the ESDP**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2011.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, Vol. 46, No. 2 (Spring, 1992), pp. 391-425.

WHITMAN, Richard; WOLFF, Stefan. **The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact**. London: Palgrave Macmillan, 2010.

WIENER, Antje; DIEZ, Thomas. **European Integration Theory**. 2nd edition. Oxford, UK: Oxford University Press, 2009.

WOODWARD, Susan L. **Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War**. Washington-DC: The Brookings Institution, 1995.

WOODWARD, Susan. Humanitarian War: A New Consensus? **Disasters**, 2001, 25(4): 331-344.

WOODWARD, Susan. Measuring State Failure/Weakness: Do the Balkan Cases Fit? In: KOSTOVICOVA, D.; BOJICIC-DZELILOVIC, V. (eds). **Persistent State Weakness in the Global Age**. Aldershot: Ashgate, 2009.

WULF, Herbert. **Security sector reform in developing and transitional countries**. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Jul 2004.

YUSUFI, Islam. Republic of Macedonia: Defence sector assessment. In: EBNÖTHER, Anja H.; FLURI, Philipp H.; JUREKOVIC, Predrag (eds.). **Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform**. Vienna and Geneva: DCAF, 2007.

ZIELONKA, Jan. Europe as a global actor: empire by example? **International Affairs** 84: 3 (2008) 471-484.

ZIELONKA, Jan. **Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

ZILLER, Jacques. The Treaty of Lisbon: Constitutional Treaty, Episode II. In: LAURSEN, Finn. **Designing the European Union: From Paris to Lisbon**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2012.

APÊNDICE 1

The Balkans produce more history than they can consume”
(Os Bálcãs produzem mais história do que conseguem consumir)

Winston Churchill (1874-1965)

A criação da Iugoslávia surgiu como uma consequência de importantes mudanças geopolíticas no início do século XX. O Estado iugoslavo foi, em síntese, o resultado da soma entre a Primeira Guerra Mundial, a dissolução do Império Austro-Húngaro e a nova ordem mundial estabelecida na época, que implicou na deslegitimação da dominação do território pelos poderes mundiais. Não obstante, o processo de paz no pós-Primeira Guerra emergiu como um jogo político onde os jogadores - as grandes potências - tinham seus próprios interesses na criação e formação do Estado iugoslavo.

Um dos principais objetivos dos poderes mundiais era criação de Estados viáveis, a fim de impedir a expansão germânica na região e blindar o socialismo soviético. A realidade é que não interessava ao cenário europeu dos vencedores da guerra a proliferação de Estados eslavos, porque isso dificultaria a expansão da Europa ocidental, o que era “parte essencial da construção da economia-mundo capitalista” (WALLERSTEIN, 2007: 29). A Iugoslávia seria, naquele momento, um importante nicho estratégico para as relações internacionais, e era vista como uma simples extensão do exército sérvio, que havia impressionado a França e o Reino Unido, para o seu eventual papel em algum futuro conflito.

Além disso, as aspirações italianas e austríacas para o território iugoslavo foi outro fator importante em relação à construção estatal. Croatas e eslovenos, sem exércitos, sendo parte de impérios derrotados e sob a pressão de tumultos internos, não estavam em condições de resistir à Itália, e mesmo à Áustria, sem o apoio militar sérvio. Assim, para que a balcanização fosse evitada²⁶⁸, foi necessária a liderança da Sérvia, então a maior e mais estável comunidade eslava, para conduzir o processo de unidade da região. Os poderes ocidentais, como lembra Hudson (2003), apoiaram o intento, já que viam no Estado iugoslavo unificado uma opção geopolítica bastante positiva, como se vê:

A contenção da Alemanha, que procuraria urgentemente rever as condições do tratado de paz pós-guerra, era de importância crucial. O ressurgimento alemão era inevitável; portanto, o mais forte dos aliados do oeste a leste, o melhor. Um Estado

²⁶⁸ Hudson complementa que “o desejo de formação da Iugoslávia surgiu da constatação de que apenas um Estado unificado dos eslavos do sul poderia ser viável face à concorrência regional de interesses econômicos e estratégicos. Na verdade, a Iugoslávia era o único antídoto possível contra a 'balcanização' - a divisão da área em pequenos Estados antagônicos, que não teriam esperança de uma verdadeira independência e autodeterminação” (HUDSON, 2003: 8).

eslavo unificado no sul, comandado pelos sérvios, que foram aliados de guerra da Grã-Bretanha, da França e dos EUA, e implacavelmente hostis à Alemanha, era uma opção muito positiva para as grandes potências. Além disso, um Estado viável sob uma liderança forte poderia ajudar a aliviar ou suprimir tendências radicais entre os camponeses e trabalhadores, na sequência da Revolução Russa e da devastação provocada pela Primeira Guerra Mundial. (HUDSON, 2003: 8-9).

Ainda durante a Primeira Guerra Mundial, em meados de 1915, um grupo de líderes pró-iugoslavos da Áustria-Hungria formalizou, em Londres, um Comitê Iugoslavo, para trabalhar a favor da união dos eslavos do sul (HUDSON, 2003). Esse Comitê, dois anos mais tarde, viria a formar um pacto com o governo sérvio exilado em Corfu para a criação de um reino eslavo, uma monarquia constitucional liderada pela família real sérvia. Assim, ao final de 1918, o príncipe regente sérvio Alexandre proclamou o novo Estado multinacional²⁶⁹, em nome de seu pai, o Rei Pedro, e os territórios da Sérvia (que então compreendia a Macedônia e Montenegro), da Croácia, da Bósnia e da Eslovênia uniram-se no que se convencionou chamar Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos (WOODWARD, 1995).

O nome Iugoslávia²⁷⁰ só seria reconhecido oficialmente na Conferência de Paris de 1919, que restabeleceu o espaço geográfico europeu após a Primeira Guerra. A política iugoslava no período entreguerras, no entanto, estava confusa devido à falta de um líder aceitável para todas as unidades. Sérvios e croatas divergiam, sobretudo, em relação à forma que o Estado deveria tomar: enquanto os sérvios apoiavam o unitarismo, os croatas defendiam um estado federal (HÖSLER, 2008). A união iugoslava havia sido essencialmente alimentada pelos sentimentos populares face ao inimigo externo, porém, isso apenas adiou as soluções políticas necessárias para as contradições internas que a região enfrentava.

No plano internacional, o período pós-Primeira Guerra “apresentou um quadro de crise generalizada na Europa”, já que “o desemprego, a inflação e a recessão somaram-se a uma intensa mobilização política e a conflitos sociais acentuados” (VIZENTINI, 2003: 62). No cenário econômico mundial, a crise do liberalismo pela desestruturação do capitalismo internacional levaria, anos mais tarde, à crise da bolsa de 1929, que evidenciou as contradições desse sistema econômico. A conjuntura política mundial não era menos caótica: regimes nacionalistas totalitários emergiam na Europa, como o fascismo e o nazismo. Era de

²⁶⁹ Um censo realizado em 1921 no Estado iugoslavo indicou que quase 84% da população era eslavo-sulina, e o restante dividia-se entre alemães, húngaros, albaneses, turcos, romenos, *vlach*, ciganos, e outros (HUDSON, 2003).

²⁷⁰ Sobre o remapeamento balcânico, Hobsbawm comenta que “(...) a Sérvia foi expandida para uma grande e nova Iugoslávia pela fusão com a (ex-austriaca) Eslovênia e a (ex-húngara) Croácia, e também com o antes independente pequeno reino tribal de pastores e assaltantes, Montenegro, uma sombria massa de montanhas cujos habitantes reagiram à perda sem precedentes de sua soberania convertendo-se em massa ao comunismo, que, achavam, apreciava a virtude heroica” (HOBSBAWM, 2008: 40).

se esperar, com isso, sérias dificuldades a serem enfrentadas pelos Estados europeus em fase inicial de estruturação.

No plano econômico, o Estado iugoslavo estava unido por regiões economicamente díspares: os ex-territórios austro-húngaros possuíam uma economia bem desenvolvida, enquanto que a Sérvia tentava se estabelecer em um mercado maior do que estava acostumada, e Montenegro e Macedônia encaravam um forte subdesenvolvimento em seus regimes de agricultura de subsistência. Com isso, o governo iugoslavo enfrentava um grande desafio ao ter que integrar regiões de desenvolvimento variado em uma mesma política econômica.

O setor industrial era incipiente na maior parte da Iugoslávia; contudo, ele conseguiu avançar graças aos esforços do governo em conceder subsídios industriais, tarifas protetivas e à abertura de minas estatais, já que a mineração era a principal atividade do setor industrial iugoslavo. A agricultura, no entanto, ainda era a principal fonte de receitas comerciais. A política econômica iugoslava, porém, baseada totalmente no mercado externo, tornava-se muito vulnerável a flutuações no mercado internacional, ainda mais na década de 1920, onde o colapso do mercado agrícola afetou as exportações agrícolas, minerais e de madeira (HUDSON, 2003).

Na realidade, a economia iugoslava, como um todo, sofria de fraqueza estrutural. Um mercado interno praticamente inexistente e um mercado externo cada vez mais dependente dos grandes poderes mundiais não era a fórmula mais eficiente para o desenvolvimento econômico do país. O setor industrial, concentrado na produção metalúrgica e de minérios na Bósnia, no Kosovo e na Macedônia, e na indústria alimentícia e têxtil na Croácia e na Eslovênia, dependia de ajuda externa desde o seu nascimento. O Estado produzia uma significativa quantidade de minérios, por exemplo, mas apenas em torno de 10% da produção era processada no país – a maior parte das matérias-primas era exportada. Os investimentos estrangeiros ingleses, franceses e alemães, através de sociedades de economia mista, foram os responsáveis, nos anos 1920, pela evolução industrial da Iugoslávia - ainda que lenta – e apesar do aumento da regulação estatal e do investimento em infraestrutura.

A maior responsável pelo crescimento industrial da Iugoslávia era a Alemanha, que aumentou a sua participação na economia balcânica durante os anos 1930, em razão do seu programa de rearmamento. Como aponta Hudson, "em 1938, a economia da Iugoslávia era dois terços maior do que antes da Primeira Guerra Mundial e a indústria respondia por 30% do rendimento nacional" (HUDSON, 2003: 16), e "em 1937 o comércio com a Alemanha constituía um terço das importações e exportações iugoslavas" (HUDSON, 2003: 17). O

detalhe é que cada pagamento alemão era feito em moeda não conversível, que só podia ser utilizada para comprar produtos alemães. A simbiose com a Alemanha aumentava, cada vez mais, a dependência externa da Iugoslávia (HÖSLER, 2008).

Em relação à agricultura, os principais problemas estavam ligados ao subinvestimento e à superpopulação. Em 1919, o país procedeu à reforma agrária, desmontou as grandes propriedades e acabou com a servidão rural. Contudo, essas iniciativas teriam gerado um ótimo resultado, caso houvesse orçamento estatal suficiente para investir na consolidação da reforma e na dinamização da agricultura. O endividamento camponês crescia, e a redução do fluxo de remessas financeiras dos eslavos imigrantes que trabalhavam no exterior ajudou a aumentar a pobreza no campo. Em 1932, sofrendo ainda os efeitos da crise mundial de 1929, mais de um terço da população rural estava endividada. A solução encontrada pelo governo, em curto prazo, foi declarar a moratória sobre as dívidas camponesas – o que significava, também, a queda dos investimentos públicos e privados no campo. Mais uma vez, os alemães foram os salvadores da economia iugoslava, ao se tornarem os maiores importadores de alimentos do país, ao pagar preços acima dos de mercado.

No plano político, a principal questão girava em torno da forma pela qual o Estado iugoslavo deveria se estruturar – se federal ou unitário. Esse tema viria a pontuar as reuniões da Assembleia Constituinte, promovidas pelo primeiro organismo de governo da Iugoslávia, a Legislatura Nacional Provisória, legitimada pela Declaração de Corfu e formada por comitês interpartidários.

As eleições gerais para a Assembleia, em novembro de 1920, foram pontuadas por um conflito aberto entre o líder do maior partido croata, o Partido Camponês Croata, Stjepan Radić, e os partidos sérvios favoráveis ao centralismo político. Os deputados eleitos pertenciam, em sua maioria, a partidos pró-unitarismo, como o Partido Sérvio Radical, o Partido Sérvio Democrata e o Partido Agrário Sérvio-Esloveno. Um terço dos deputados pertencia a partidos pró-federalismo, como o Partido Camponês Croata, o Partido Populista Esloveno e alguns partidos muçulmanos. Outro partido com forte representação angariada foi o Partido Comunista da Iugoslávia (CPY) (HÖSLER, 2008).

O boicote do Partido Camponês Croata às reuniões da Constituinte viria a delimitar a forma que o Estado iugoslavo tomaria, visto que este partido constituía o terceiro maior grupo na Assembleia. Este boicote tratou-se de uma estratégia malsucedida de Radić, que defendia uma visão radical e romantizada da vida rural; o que, em realidade, escondia a sua posição burguesa, que favorecia apenas as elites comerciais croatas, as quais não desejavam o controle sérvio do comércio exterior.

Com a ausência dos deputados rurais radicais, em junho de 1921, foi proclamada a primeira Constituição iugoslava²⁷¹, adotando o unitarismo como forma de Estado (embora a administração descentralizada fosse permitida). A partir da centralização em torno do reino sérvio e da insatisfação das elites croatas, e também de outras não sérvias, o palco estava montado para os conflitos e a instabilidade que caracterizou a cena política entre as duas guerras mundiais.

Por outro lado, o Partido Comunista da Iugoslávia destacava-se na cena política iugoslava pelo seu comprometimento com o iugoslavismo acima de particularidades regionais e étnicas (HUDSON, 2003). Seu forte caráter nacional e seu empenho na construção de uma nação iugoslava tornavam o partido popular tanto nas áreas economicamente fortes como nas regiões mais subdesenvolvidas do país. Entretanto, uma tentativa de assassinato do rei em 1921 ofuscou o partido, embora este tenha negado participação no ocorrido, o que se seguiu a uma forte repressão por parte da ala conservadora iugoslava. Ademais, as frequentes discussões com o partido arqui-inimigo – os Camponeses Croatas, defensores do nacionalismo croata, levaram o CPY a tornar-se menos proeminente na política iugoslava, embora tenha continuado a angariar filiados pelo resto das décadas seguintes.

O cenário político iugoslavo dos anos 1920 foi, por assim dizer, caótico, em razão da instabilidade política e da fraqueza econômica que assolava o recém-nascido país. Some-se isso à conjuntura internacional da época, onde diversos embates com a Itália pela posse do porto de Rijeka, o maior porto croata, levavam à agitação da região economicamente mais próspera. De população majoritariamente italiana, e anteriormente administrada pelos húngaros, Rijeka foi anexada formalmente ao território italiano em 1924, após diversas ocupações militares. Tal evento deu origem a um processo forçado de italianização dos croatas da região, situação que gerou revolta entre a população e que só seria resolvida ao final da Segunda Guerra Mundial, com o avanço das tropas iugoslavas até Trieste e a ocupação definitiva de Rijeka pela Iugoslávia.

Por causa de divisões políticas profundas, a estrutura estatal foi incapaz de manter sua democracia parlamentar, e em 1929, sob o nome de Reino da Iugoslávia, o rei sérvio Alexandre introduziu uma ditadura na tentativa de que, com isso, o conflito nacional pudesse

²⁷¹ Sobre a votação da Constituinte, Hudson esclarece que “ela foi votada por 223 votos a 35, com 161 deputados quer abstendo-se ou boicotando a sessão. A maioria compreendia o Partido Radical (Sérvia Antiga), o Partido Democrático (sérvios de antigas terras dos Habsburgos), a Organização Muçulmana Iugoslava (da Bósnia-Herzegovina), o Partido *Dzemijet* (de macedônios e albaneses muçulmanos), e o Partido Agrário Esloveno. Os 35 votos contra vieram, principalmente do Partido Agrário Sérvio e do Partido Social Democrata. Os outros 161 deputados faziam parte do Partido Comunista, dos Populistas Eslovenos, dos Sérvios Agrários e do boicote do Partido Croata Camponês” (2003: 20).

ser superado. Ao suspender a Constituição e abolir o parlamento, o rei instaurou um regime de supressão de direitos das minorias étnicas e nacionalistas, com vistas à implementação forçada de um iugoslavismo. A consequência primordial dessa ação ditatorial não poderia ser outra: ecos de tendências separatistas voltaram a ser ouvidos, especialmente na Croácia, onde o movimento nacionalista era forte. Temendo uma possível “balcanização”, o rei Alexandre voltou atrás em 1931, ao reinstaurar a Constituição iugoslava.

Apesar disso, a instabilidade era premente. A Assembleia Nacional estava constituída, naquele momento, apenas por partidos subordinados ao rei e ao seu novo partido, o Partido Nacional Iugoslavo. Em todas as partes do país, clamava-se pela volta do Estado iugoslavo estruturado de modo equitativo, isto é, sem a predominância sérvia, como era em 1918. Em decorrência dessa situação, o rei foi assassinado em 1934 por extremistas ustasha, o movimento fascista croata. Novas eleições foram convocadas em 1935, mas a dominância sérvia na política iugoslava perpetuou-se em função da Constituição de 1931, ainda em vigor, que garantia a maioria para o partido do governo, e mais uma regência trina, liderada pelo Príncipe Paulo (HÖSLER, 2008). Com isso, os sérvios continuaram no poder iugoslavo até o final daquela década.

A principal figura política sérvia era o primeiro-ministro Milan Stojadinović, de orientação anticomunista e pró-potências do Eixo, e defensor das práticas radicais e repressivas do falecido rei Alexandre. A condução da política iugoslava, neste momento, não poderia estar em piores mãos: embora suas estratégias tenham gerado certa recuperação da economia, elevaram a dependência iugoslava em relação à Alemanha a níveis insuperáveis. Foi em razão de seu centralismo e de seu favorecimento das políticas pró-Eixo que o príncipe Paulo, regente do Estado, impôs a sua demissão, em 1939. Neste ano, então, o novo governo tentou instaurar um arranjo político mais equitativo, para equilibrar sérvios e croatas na condução da política iugoslava, a fim de estabilizar o cenário político iugoslavo. Através deste arranjo, inclusive, foi negociada uma espécie de autonomia da Croácia, como um possível primeiro passo para a federalização da Iugoslávia.

Entretanto, a proposta de estabilização da região teve vida curta, já que a Iugoslávia foi ocupada e dividida por Alemanha, Itália, Hungria e Bulgária durante a Segunda Guerra Mundial, como resume Hudson:

Fraqueza econômica e isolamento diplomático, no contexto do reforço dos poderes fascistas, significavam que a Iugoslávia era vulnerável aos interesses econômicos e estratégicos alemães. O fracasso do Estado centralizado em permitir um sistema federal e garantir a igualdade dos povos constituintes levou à insatisfação, principalmente das elites croatas. Insuficientes investimentos na agricultura, no

contexto da crise econômica de 1929, trouxeram grandes dificuldades para a população principalmente rural. Assim, quando a Iugoslávia foi dividida pelas potências do Eixo, em 1941, o prognóstico não era bom para o Estado dos eslavos do sul. Uma segunda oportunidade para resolver estes problemas acabou por ser fornecida sob a liderança do Partido Comunista da Iugoslávia (...). (HUDSON, 2003: 9).

A expansão nazista em direção ao leste europeu manifestou-se primeiramente na Áustria, a qual foi anexada ao Terceiro Reich após progressiva ocupação alemã. Tchecoslováquia²⁷² e Polônia não demoraram a ser atingidas pelo expansionismo nazista: a invasão desta última em 1939 é considerada o marco inicial da Segunda Guerra Mundial. A seguir, em 1940, através de guerras-relâmpago (as *blitzkrieg*), os alemães invadiram e ocuparam a Dinamarca, a Noruega e a Holanda. Em 1941, foi a vez da Grécia e da Iugoslávia serem invadidas por alemães, italianos e húngaros.

Em relação à Iugoslávia, no ano de 1941, o regente Paulo foi coagido pelos nazistas a assinar o Pacto do Eixo, em troca da promessa de preservação da integridade territorial e da não ocupação do país. Precisando se posicionar, Paulo assinou o Pacto em 25 de março daquele ano. Dois dias depois, quando a assinatura do pacto tornou-se conhecida, a força aérea iugoslava procedeu a um golpe de Estado; o príncipe-regente foi deposto e o primeiro-ministro foi substituído pelo general da força aérea Dusan Simović (HUDSON, 2003). O regime golpista procurou uma posição ambígua entre as potências da Guerra: não renunciou ao pacto nazista, porém começou a travar negociações secretas com os britânicos e os soviéticos.

O resultado prático do golpe, em síntese, foi a invasão alemã à Iugoslávia, como mostra o seguinte trecho:

(...) os alemães bombardearam Belgrado e invadiram o país (*Operação Maritsa*), apoiados por tropas húngaras e italianas. A nação foi logo dominada e desmembrada: a Alemanha anexou o norte da Eslovênia; a Itália incorporou parte da Dalmácia, o sul da Eslovênia, as regiões povoadas por albaneses e estabeleceu um protetorado sobre Montenegro; a Bulgária anexou a Macedônia, enquanto a Hungria ocupou Vojvodina e Batchka; a Croácia tornou-se um Estado fascista católico independente, governado por Ante Pavelic, líder do movimento fascista Ustacha, e aderiu ao Eixo. O que restou da Sérvia foi ocupado pela *Wehrmacht*, com a colaboração do fascista sérvio Nedic, enquanto o rei fugia e fundava um governo no exílio. (VIZENTINI, 2003: 105).

A invasão do território europeu pelos alemães, em termos econômicos, aumentou consideravelmente o poder da Alemanha, já que indústrias, mão de obra, patrimônios culturais e demais riquezas foram canalizadas para o domínio alemão, o que ajudou a financiar os

²⁷² Interessante notar que “a anexação da Áustria e da metade industrial da Tchecoslováquia fez da Alemanha a segunda potência industrial do planeta, apenas superada pelos EUA” (VIZENTINI, 2003: 85).

esforços de guerra (CRAIG, 1978). Em termos políticos e sociais, sobressaía-se o caráter de domínio repressivo, o que gerou muitos movimentos de resistência à ocupação nazista. Embora os alemães tenham se empenhado em se aliar às elites econômicas dos países ocupados, em geral conservadoras ou fascistas, alguns fortes movimentos militares de resistência foram gerados dentro e fora das elites. Esses grupos, em países como a Grécia e a Iugoslávia, chegaram a travar guerrilhas paralelas, em nome do poder político após a Guerra, mormente partidos comunistas *versus* grupos conservadores.

Apoiado pelos nazistas, no controle do novo Estado independente da Croácia, estava o partido fascista católico dos ustasha, sob a liderança de Ante Pavelić, o qual cometeu, em seu governo, algumas das maiores atrocidades da Segunda Guerra Mundial. O objetivo primordial dos ustasha era formar um Estado croata “puro”, isto é, livre de sérvios, judeus, muçulmanos, ciganos e outros povos que não se enquadravam nos dogmas católico-croatas do partido. Em nome disso, vários massacres foram promovidos – um dos mais famosos foi o dos sérvios em Krajina – pelo que Hudson aponta: “(...) até o final da guerra, é provável que metade ou mais de um milhão de sérvios, judeus e ciganos tenham sido assassinados em massacres locais, mortos em campos pequenos e nos dois maiores campos de concentração em Jasenovac e Stara Gradiska, ou enviados para a morte em Auschwitz” (HUDSON, 2003: 30).

Diante desse regime, a oposição ao fascismo e ao nazismo só poderia crescer, pelo que movimentos de resistência começaram a se organizar. Ademais, o sentimento antinazista nos Bálcãs foi incentivado pelo sucesso soviético nas batalhas contra os alemães e pela organização da massa popular nas guerrilhas de resistência. Na Iugoslávia, assim como nos demais países do leste europeu, os movimentos de resistência “acabaram se tornando uma forma de guerra popular, que em muitos casos representou não só uma luta contra o invasor, mas um conflito de classes” (VIZENTINI, 2003: 125). As guerrilhas tornaram-se, naquele contexto, uma forte forma de expressão do movimento operário, massacrado pelos nazistas.

Durante a ocupação ustasha, organizou-se um movimento *chetnik* em nome do governo exilado sérvio, clamando resistência contra os fascistas. Entretanto, os *chetniks* logo viriam a se revelar colaboradores dos alemães e italianos, já que trocaram rapidamente de inimigo – os comunistas passaram a ser o alvo do movimento. A única efetiva resistência iugoslava, como afirma Hudson (2003), foi promovida pelos membros do Partido Comunista, os *partisans*. A resistência sérvia dos *partisans* à ocupação nazista gerou a liderança política do então general Josip Broz Tito, secretário-geral do CPY. Sob o seu comando, os *partisans* iugoslavos, praticamente sozinhos, libertaram o país dos invasores nazifascistas, na forma do Conselho Antifascista de Libertação Nacional da Iugoslávia (AVNOJ).

Embora o objetivo principal dos *partisans* fosse a libertação da Iugoslávia, era óbvio que a questão sobre a forma pela qual o regime pós-ocupação seria estruturado não podia ser esquecida. O CPY e, mais especificamente, Tito, percebia que somente uma união de todos os eslavos do sul poderia libertar o país e conduzi-lo a um governo equilibrado e eficiente. Assim, o movimento *partisan* ganhava contornos cada vez mais iugoslavos, na medida em que organizava a resistência a despeito de diferenças de etnia, religião ou orientação política. Essa tendência espalhou-se rapidamente pelo país, enquanto uma revolução social eclodia contra o regime monarquista pré-ocupação. Um grande incentivo ao apoio popular aos *partisans* foi a maneira pela qual foram administrados os territórios que iam sendo liberados da ocupação:

Os *partisans* prosseguiram com sua campanha, estabelecendo "governos do povo" nas áreas que eram libertadas da ocupação, onde milhares de comitês populares operavam como governo local e as mulheres tinham o direito de votar pela primeira vez. As comissões populares assumiram a responsabilidade de muitos dos aspectos do funcionamento da vida diária, incluindo educação, tributação, distribuição de alimentos, salários e preços, os reparos e a reconstrução, e formaram a base para o pós-guerra do governo local. (HUDSON, 2003: 34).

Em meados de 1943, o colapso do regime fascista na Itália provocou um considerável *upgrade* nas forças de resistência iugoslavas, já que as forças italianas foram instruídas a subordinar-se aos *partisans*. Assim, o exército italiano incrementou o movimento iugoslavo, tanto em termos de soldados, como de armas e suprimentos. Com isso, a questão militar e estratégica estava bastante organizada e desenvolvida, permitindo aos *partisans* avançar na libertação do território.

Contudo, era no campo político que as decisões mais importantes estavam sendo tomadas: ao final daquele ano, uma reunião do AVNOJ decidiu entre seus membros pela composição de um governo provisório, desbancando o governo monarquista exilado. Foi nesta reunião, inclusive, que se chegou a um acordo quanto à forma de Estado que a Iugoslávia viria a tomar: uma federação. Essa ideia foi vista por muitos como o principal requisito para uma paz balcânica duradoura (LEHTI, 2014)²⁷³.

²⁷³ Para Lehti (2014), as raízes para uma paz sustentável nos Bálcãs estão na concepção de federação: “A ideia de uma federação ou união balcânica representa um modelo frequentemente ignorado apresentado ao longo do tempo desde o início do século 19. O período entre guerras representa o esforço mais interessante de criar algo genuíno entre os Estados dos Bálcãs. Entre 1930 e 1933, quatro grandes conferências balcânicas e várias reuniões menores foram organizadas com discussões sobre a forma de alcançar uma paz sustentável nos Bálcãs. Domar o nacionalismo extremo pela ênfase em uma herança comum dos Balcãs, reescrever a história e aumentar a comunicação era a ideia do movimento da Liga Balcânica nos anos 1930. Esta experiência oferece um modelo valioso para a procura de uma paz duradoura no sudeste da Europa hoje” (LEHTI, 2014: 101).

Desse modo, é possível datar a decisão de modelar a Iugoslávia conforme o princípio federal em 29 de novembro de 1943, quando da realização da segunda sessão do AVNOJ (ACCETTO, 2007). Tal fato, porém, não inibe a afirmação de que o federalismo iugoslavo foi mais uma solução imposta do que de livre-escolha dos cidadãos da região, já que as decisões políticas do Conselho eram tomadas, majoritariamente, por membros do CPY, do qual Tito era integrante.

A ideia de estrutura federal baseada no princípio da vontade livre e do direito à autodeterminação dos povos com direito de secessão contrastava, ainda, com o esquema centralizado de governo estabelecido em janeiro de 1946, através da primeira constituição da República Federativa do Povo da Iugoslávia. Em que pese a concepção socialista de unidade de poderes, o poder político ficara longe da competência dos mecanismos institucionalizados das unidades federativas; isto é, as principais decisões concentravam-se no nível federal, o que relegava ao poder das repúblicas locais as simples tarefas administrativas.

O governo provisório do AVNOJ contou com o apoio dos britânicos, que perceberam ser inútil apoiar os *chetniks* naquele momento, e apesar de todos os esforços do governo exilado em voltar ao poder. Sem apoio popular, exército e sequer território, tanto *chetniks* quanto monarquistas não foram bem-sucedidos ao tentar empreender reações anticomunistas. Os *partisans* já haviam conseguido promover a ideia de uma Iugoslávia unida ao esculpir a legitimidade do regime através da distribuição de autonomia administrativa às repúblicas. O estabelecimento de uma economia autodirigida, os mecanismos institucionais dedicados à representação igualitária das províncias e o carisma do general Tito foram fatores essenciais para explicar a ampla aceitação e a estabilidade do novo regime socialista iugoslavo.

Em 1944, o clima de derrota já era sentido por parte da elite alemã, enquanto o Exército Vermelho soviético não parava de avançar em direção à libertação dos territórios ocupados. Em setembro deste ano, Tito reuniu-se com Stalin para preparar a libertação final da Iugoslávia e, no mês seguinte, a união entre soviéticos e antinazistas iugoslavos libertou Belgrado das mãos alemãs, avançando posteriormente para a Itália. Com a derrota dos alemães pelos soviéticos em 1945²⁷⁴, a Segunda Guerra Mundial tinha o seu fim.

²⁷⁴ É bastante óbvio que a Segunda Guerra não foi determinada exclusivamente pelo confronto soviético-alemão, e que não é possível esquecer o front de batalha japonês, a estratégia de guerra norte-americana, assim como vários outros fatores que influenciaram o decorrer e o final da Guerra. Entretanto, este estudo refere-se apenas, e rapidamente, aos conflitos no front balcânico em razão do objeto de pesquisa aqui delineado. Ademais, é possível justificar a referência exclusiva a esta parte do conflito pelas palavras de Vizontini (2003): “A guerra na Europa foi mais intensa e decisiva para a definição do conflito. Sem dúvida alguma, a luta terrestre entre a Alemanha nazista e a URSS, por seu enorme peso, intensidade e emprego de imensos contingentes humanos e recursos materiais, determinou o resultado do confronto” (VIZENTINI, 2003: 161).

A conjuntura internacional do pós-Segunda Guerra Mundial levou à queda do *status* da Inglaterra como hegemona e à emergência de uma geopolítica bipolarizada, baseada na rivalidade entre as duas potências hegemônicas ascendentes das Guerras Mundiais: os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética (URSS). Polos opostos, o capitalismo de um e o socialismo do outro evidenciaram a disparidade crescente entre os países capitalistas desenvolvidos, os países semiperiféricos que estavam subordinados política e economicamente a esse sistema, e os países periféricos, empobrecidos e com dificuldades crônicas. Foi nesse contexto que Tito e o Partido Comunista tiveram que reconstruir a Iugoslávia, arrasada pelas guerras e guerrilhas, desmembrada e empobrecida.

O considerável centralismo presente na condução da política iugoslava nas primeiras décadas de governo - e que destoava dos preceitos constitucionais, somado à opção imposta do sistema federal, não impediu o sucesso da organização da estrutura do novo Estado. As seis repúblicas constituintes do Estado iugoslavo (Sérvia, Croácia, Macedônia, Eslovênia, Montenegro e Bósnia-Herzegovina) construíram uma federação multiétnica com o apoio popular e conviveram de forma pacífica dentro do território eslavo. A diversidade, em termos de etnias, línguas, religiões e alfabetos, era resguardada pela constituição, e não houve notícias, nos primeiros quinze anos de vida da Iugoslávia, de conflitos étnicos ou movimentos de resistência à formação do Estado iugoslavo.

O governo provisório do AVNOJ introduziu importantes mudanças na política iugoslava, de modo a estruturar um aparelho estatal básico, centralizado no governo federal, capaz de responder às demandas mais urgentes, como direitos de cidadania e reforma agrária. Os governos regionais continuaram nas mãos dos Comitês Populares criados durante a Segunda Guerra, e algumas formas de oposição ao regime que tentaram se organizar falharam no seu intento.

A Iugoslávia, agora uma República Federativa Popular, teve sua primeira Constituição promulgada no início de 1946, cuja disposição mais interessante era o direito de sucessão de suas repúblicas componentes. O órgão legislativo, a Assembleia Federal, estava composto pelo Conselho Federal, eleito por voto popular, e pelo Conselho de Nacionalidades, eleito pelos parlamentos das repúblicas e províncias autônomas iugoslavas (DJORDJEVIC, 1959).

Em relação aos dispositivos constitucionais econômicos, a principal conquista foi a nacionalização da exploração dos recursos minerais, das comunicações e do comércio exterior. Pouco tempo depois, grandes indústrias, empresas e instituições financeiras também se tornariam propriedade estatal, embora muito das terras agricultáveis tenham permanecido sob o controle privado. Em síntese, o governo iugoslavo parecia estar seguindo a cartilha

comunista de reformas políticas e econômicas ditadas pelos soviéticos e pelo Escritório de Informação dos Partidos Comunistas e de Trabalhadores (Cominform), organização internacional de partidos comunistas.

Entretanto, seguir esta cartilha não era exatamente o desejo do líder Tito. Em 1948, o Estado iugoslavo optou por definir uma concepção de socialismo diferente da URSS (HOBSBAWM, 2008), o que levou o país à expulsão do Cominform. De fato, a busca de Tito pela consolidação de uma política independente das regras comunistas gerais incomodava os soviéticos, especialmente no que concerne à política externa. Stalin temia que a atitude iugoslava prejudicasse seus planos de construir uma esfera de influência soviética no leste europeu, com vistas a solidificar a URSS como hegemona na Europa. Tito, por sua vez, não tinha interesse em submeter a política iugoslava a influência nenhuma.

Para além dessa questão, outros fatores constituíam pontos de discórdia entre Tito e Stalin. A cidade portuária de Trieste, território italiano reclamado pela Iugoslávia e liberado por esta durante a Segunda Guerra, era um objeto de discussão entre ambos (HÖSLER, 2008). Ademais, a amizade de Tito com os governos vizinhos comunistas irritava Stalin, que temia uma Federação Balcânica que pudesse atrapalhar os planos soviéticos de hegemonia na região. Em suma, em qualquer questão em que a URSS tentasse influenciar a política externa iugoslava, Tito recusava veementemente essa influência, em prol de um “comunismo nacional”²⁷⁵ e de uma posição política independente no cenário internacional.

Após os atritos com Stalin e a expulsão do Cominform, a economia iugoslava passou por uma série de mudanças, já que havia concentrado seu esforço de reconstrução econômica com base no mercado do leste europeu. Como mostra Hudson, “o rompimento com o Cominform contribuiu para um déficit comercial enorme, para a perda de certos bens de primeira necessidade e de bens manufaturados e para o aumento das despesas com armamento, absorvendo recursos desesperadamente escassos” (HUDSON, 2003: 46).

Com isso, foi necessário basear a economia iugoslava na autogestão, conceito pelo qual as empresas eram administradas por seus trabalhadores, os quais elegiam entre eles a direção das mesmas²⁷⁶. A partir de então, as posteriores reformas econômicas e sociais promovidas pelo regime autoritário de Tito fizeram com que o país mantivesse certa

²⁷⁵ Sobre o tema, Hudson escreve que “este ‘comunismo nacional’, como ficou conhecido, foi considerado por Stalin como um desvio perigoso que devia ser erradicado, pois acabaria por desafiar o caráter monolítico do próprio Partido Soviético” (HUDSON, 2003: 45).

²⁷⁶ Sabe-se que a prática era bem diferente, pois o partido único do país acabava nomeando os cargos de chefia mais importantes e controlava a execução dos planos de trabalho das empresas (WOODWARD, 1995). Porém, isso não tirava o mérito do regime, visto que foi concebido um socialismo bem menos centralizador que o soviético. Sobre o conceito de autogestão, ver BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, 2004: 74-81.

estabilidade por quase cinquenta anos, apesar de a submissão a um plano definido pela burocracia estatal não agradar à maioria das elites étnicas (que já haviam desaprovado o programa de tributação de terras coletivas, em 1949).

No plano político, a principal estratégia de Tito era fomentar a descentralização administrativa, por meio da delegação crescente de poder aos Comitês Populares regionais, em questões de política e de economia, e aos conselhos de trabalhadores autogestionários, em nível local, os quais dispunham de competências importantes nesses casos (DJORDJEVIC, 1959). Além disso, a proposta de Tito de separar o Partido Comunista (renomeado em 1952 para Liga Comunista da Iugoslávia) do controle direto do Estado surtiu um efeito positivo, no sentido de acabar com o socialismo de comando administrativo. A Frente Popular do AVNOJ passou a se concentrar no desenvolvimento da autogestão em termos eleitorais, trocando seu nome para Aliança Socialista dos Trabalhadores da Iugoslávia. O objetivo era envolver toda a população nas práticas autogestionárias e descentralizadoras de administração.

Em geral, o planejamento autogestionário funcionava bem, o que pode ser comprovado pelo crescimento médio anual da economia industrial do país, que foi de 13% entre 1952 e 1959 (HUDSON, 2003). Entretanto, o principal problema era o déficit de comércio exterior, o que gerou uma crise no setor durante a segunda metade dos anos 1950, necessitando de uma intervenção assistencial dos EUA. De qualquer forma, não restavam dúvidas de que grandes mudanças estavam ocorrendo com vistas a dois objetivos: o apoio popular e a independência econômica iugoslava do suporte soviético. Em nome dessas metas, a descentralização econômica chegou a ter contornos de socialismo de mercado, no qual a competição entre as empresas autogestadas levava a uma maior eficiência nos resultados.

A revisão constante da engrenagem constitucional permitia que o Estado iugoslavo fosse se moldando às necessidades da época, a fim de se encontrar a maneira mais adequada para o desenvolvimento da política pluriétnica e plurinacional. Nesse sentido, a emenda de 1953 à constituição e a posterior constituição de 1963 deram base à orientação socialista da organização política iugoslava, de forma que, aos poucos, o governo central descentralizou ainda mais o seu poder em direção às unidades federais e aos conselhos de trabalhadores. Então, a emenda de 1953 institucionalizou o trabalho autogestado, mesclou o Conselho Federal com o Conselho de Nacionalidades, e criou um Conselho de Produtores, conforme a lógica de administração autogestionária (DJORDJEVIC, 1959).

A nova Constituição de 1963 continuou a linha de raciocínio baseada no socialismo de autogestão, conferindo mais competências às repúblicas, municípios e órgãos autogestionários. Importantes mudanças nos três Poderes foram estabelecidas, como a

rotatividade no Executivo, novas Câmaras na Assembleia Federal e uma Corte Constitucional. Emendas constitucionais em 1967 e 1968 aumentaram as competências das repúblicas e reforçaram a preservação de fatores étnicos e culturais das nacionalidades e etnias componentes do Estado, bem como deram *status* de províncias autônomas às regiões do Kosovo e da Vojvodina (HÖSLER, 2008). Além disso, foi estabelecido o direito dos trabalhadores autogestionários de disporem os lucros da produção conforme lhes aprouvesse, dentro dos Conselhos de Autogestão.

Todas essas mudanças, no entanto, desagradavam às elites ligadas às regiões mais produtivas, de tendências capitalistas, que sentiam estar sustentando as partes menos desenvolvidas do país. Com isso, protestos em nome do nacionalismo croata foram efetuados ao final de 1971, os quais exigiram uma resposta forte por parte do governo central. A questão, porém, ia muito além de insatisfação com as reformas ou de sentimentos nacionalistas. Com efeito, Tito sugeriu que influências estrangeiras estavam refletidas em algumas dessas tendências e argumentou que o objetivo de todos esses grupos era o de "enfraquecer o sistema socialista de autogestão e de desvalorizar o papel dos trabalhadores na sociedade" (HUDSON, 2003: 53).

A constituição de 1974 foi um passo adiante no sentido da descentralização em favor das unidades regionais e da institucionalização da igualdade (WOODWARD, 1995). Isso serviu para estancar os novos gritos separatistas que surgiram na Croácia e para reforçar a participação coletiva, o que foi estabelecido em novos dispositivos. Entretanto, tamanha descentralização em um Estado já modelado pelo federalismo centralizado acabou rendendo certa dificuldade em relação à produção de decisões em nível federal. Não bastasse isso, no cenário internacional, cresciam as pressões dos poderes ocidentais em direção à diversificação da economia iugoslava e à abertura do mercado ao capitalismo ocidental. O país não podia dar-se ao luxo de ignorar os apelos ocidentais, visto que dependia, sobretudo, desses investimentos e dos acordos com o FMI para segurar a sua economia.

Logo, durante o período da Guerra Fria, a estratégia política de Tito foi a de equilibrar-se entre poderes ocidentais e soviéticos, em ordem de manter a independência política conquistada após as Guerras Mundiais. A ideia era assumir o socialismo sem as rédeas soviéticas, o que requeria aceitar a ajuda econômica de potências ocidentais em nome da sobrevivência do país. Nesse sentido, Hudson (2003) salienta que o líder general explorou os antagonismos da Guerra Fria com o propósito de construir uma sociedade socialista independente de Moscou. Com isso, o país não participou nem do Plano Marshall norte-americano, e tampouco do Conselho de Assistência Econômica Mútua da URSS. No entanto,

conseguiu o status de observador na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e completou os critérios de associação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

Por razões históricas, as elites iugoslavas estavam conectadas a diversos centros de poder mundiais, e isso explica, em parte, suas posições políticas e econômicas, bem como o posicionamento do governo iugoslavo. As divergências sobre a condução do socialismo sugerem por que a Iugoslávia manteve-se contra a União Soviética todas as vezes em que ela invadiu outros países e por que sediou a Primeira Conferência de Chefes de Estado dos Países Não Alinhados, em 1961 (HOBSBAWM, 2008). Nessa reunião, os Estados participantes decidiram manter uma política de neutralidade em relação às duas superpotências mundiais da época. O Movimento dos Não Alinhados, como alternativa aos dois blocos hegemônicos da época, fez crescer o *status* de líder de Tito no meio internacional.

Tudo isso não significa, entretanto, que a URSS ignorou os seus vizinhos: os sérvios, uma das nacionalidades preponderantes da Iugoslávia, estavam conectados de modo histórico à área de influência soviética. Eles contrapunham-se aos croatas e eslovenos, que exportavam mão de obra para a Europa e dispunham do apoio da Alemanha ocidental, visto que pertenciam às regiões mais prósperas do país (JUDT, 2008). Por essa razão, havia um sentimento de egoísmo por parte das repúblicas bem-sucedidas: a insatisfação pela distribuição de riquezas das regiões mais ricas para as mais pobres, como a Sérvia.

Com o decorrer do tempo, o clima entre as principais nacionalidades e etnias componentes do Estado iugoslavo, que era de relativa tranquilidade, transformou-se em tensão. As rivalidades entre sérvios e eslovenos acirraram-se na década de 1970, quando a Sérvia, apoiada por Montenegro, passou a incentivar um maior centralismo do Estado em relação às suas repúblicas. A Eslovênia, por outro lado, apoiada pela Croácia, defendia a proposta de uma forma confederada de união entre os entes iugoslavos. Essa tensão, no entanto, era controlada pela política autoritária do governo central, de onde Tito governava o país com uma postura carismática.

Sobre o mosaico de etnias e nacionalidades, necessário esclarecer que o país fora constituído com base em seis grupos nacionais: sérvios, croatas, eslovenos, macedônios, montenegrinos e bósnios muçulmanos. Outros grupos faziam parte do país, mas não com *status* de nacionalidade, já que possuíam um território nacional fora da Iugoslávia: albaneses, húngaros, búlgaros, tchecos, italianos, romenos, eslovacos e turcos. Destes, os dois grupos maiores, albaneses e húngaros, que povoavam boa parte de Kosovo e de Vojvodina, respectivamente, tiveram seus territórios alçados ao *status* de províncias autônomas. Além

disso, diversos grupos étnicos podiam ser encontrados no território eslavo e estavam sujeitos aos mesmos direitos dos demais, como ciganos, rutênios e vlachs.

Os sérvios eram, em sua maioria, cristãos ortodoxos e, dessa forma, alinhavam-se à União Soviética, Grécia e França. Já os croatas, católicos, contaram em boa parte do tempo com o apoio de Alemanha e Itália, assim como os eslovenos - os tradicionais eslavos germânicos de origem austríaca (APOSTOLOVA, 1994). Os bósnios tinham como característica dominante a religião muçulmana, o que levava à sua conexão com os países árabes e a Turquia, embora a região abrangesse fortes minorias croatas e sérvias (KADARE et al., 2001). Já os montenegrinos eram aliados clássicos da Sérvia; enquanto os pacíficos macedônios procuravam controlar o antagonismo de húngaros e gregos.

Em relação ao caldeirão étnico iugoslavo, é preciso salientar que, em todo o território, havia maiorias e minorias étnicas. Porém, durante os anos de governo centralizado de Tito, essas etnias conviveram submissas à liderança do general. Segundo Hobsbawm (1990: 205), “a grande conquista dos regimes comunistas em países multinacionais foi a de limitar, no seu interior, os efeitos desastrosos do nacionalismo”, como fez a revolução socialista na Iugoslávia.

A instabilidade, porém, passou a afetar o país no início da década de 1980: a morte de Tito alavancou a crise econômica que vinha se formando nos anos 1970 (WEST, 1996), decorrente do crescente endividamento do país às instituições financeiras ocidentais, apesar de muito disso derivar das duas crises do petróleo que afetaram a economia mundial.

Tal como na esfera econômica, a crise se instalava no plano político interno e externo. A estratégia de equilibrar ocidente e soviéticos fora produtiva apenas durante a coexistência dos dois poderes hegemônicos (americano e soviético), e enquanto Tito viveu. Porém, “a descentralização do poder político e os elementos da mercantilização no modelo do socialismo de autogestão forneceram vários pontos de alavancagem de forças que as potências ocidentais puderam utilizar para desmontar a Federação (...)” (HUDSON, 2003: 55).

A morte de Tito foi o prenúncio das duas décadas mais turbulentas da história iugoslava, especialmente no seu final. Ao mesmo tempo, a Guerra Fria, que orientou as relações internacionais no período pós-Guerras Mundiais, entrava em declínio, e uma nova ordem ia se formando. A posição que a Iugoslávia ocupava no sistema mundial mudou de paradigma, tanto política quanto economicamente, e os interesses estratégicos dos principais polos de poder mundial sofreram alterações significativas.

APÊNDICE 2

Bósnia-Herzegovina, Croácia, Macedônia e Sérvia: povo e história

O povoamento do território do que hoje se conhece por **Bósnia-Herzegovina** reporta-se ao período neolítico, durante o qual diversas tribos ilirianas e celtas se assentaram na área. Os ilirianos e os celtas dominaram a região até 200 a.C., quando populações vindas do Império Romano passaram a se fixar no local de forma crescente, até que embates entre romanos e ilirianos começaram a acontecer. Até a ocupação romana, toda a extensão da Bósnia fazia parte do Reino Iliriano.

Nesse território, uma série de conflitos militares entre o Império Romano e uma aliança de tribos ilirianas ficou conhecida como *Bellum Batonianum*, ou a Grande Revolta Iliriana (MALCOLM, 1994). Tais revoltas são classificadas como algumas das mais difíceis que os romanos travaram, visto que os ilirianos conseguiram imobilizar o imenso e potente exército romano por quatro anos – mas foram derrotados ao final do ano 9 d.C.

Com a divisão do Império nos anos de 337 e 395, a área da Bósnia foi admitida no Império Romano do Ocidente, juntamente com a Dalmácia e a Panônia. Algumas décadas mais tarde, foi ocupada por ostrogodos, álanos, hunos, e pelo Império Bizantino (este, no século VI), sem que os ilirianos de lá se retirassem. Eles viriam a ser dominados pela união de povos migratórios ávaros e eslavos, que se estabeleceram nas terras da atual Bósnia-Herzegovina.

Após as invasões por ávaros e eslavos, a evolução provável daquela região foi na direção do feudalismo – a Bósnia deve ter tomado a primeira forma de uma pré-entidade feudal. Nessa época, o multiculturalismo já estava presente, seja na disseminação de idiomas variados (sendo o eslavo o principal deles), seja no culto a diversas religiões (muçulmanas, clássicas, pagãs e cristãs, com os bósnios tendo sido cristianizados durante essa época).

A partir do século IX, a Bósnia-Herzegovina passou a ser controlada por sérvios e croatas, bem como pelo Império Búlgaro. Essa última dominação foi mais curta, porque os búlgaros seriam logo anexados ao Império Bizantino. O século seguinte marca a diversidade no controle da região: sérvios, croatas, húngaros e bizantinos vão anexando uma parte ou outra das terras bósnias, então habitadas por uma população específica, que pode ser caracterizada como o povo bósnio antigo.

Em 1154, um aliado do Império Húngaro destaca-se na administração do território bósnio, que passa a ser conhecido como a Banovina da Bósnia, um Estado medieval em

vassalagem ao Império. No entanto, a Bósnia já apresentava sinais de independência de fato. Em 1167, Ban Kulin, um bósnio vassalo do Império Bizantino, torna-se governador do local, e a Banovina passa a demonstrar cada vez mais a sua autonomia como Estado independente, ainda que sob vassalagem bizantina ou húngara, dependendo do momento histórico (MALCOLM, 1994). A Banovina bósnia durou até 1377, sendo as últimas décadas de conflito entre as famílias bósnias Šubić e Kotromanić.

A partir de 1377, tem início na história bósnia uma evolução da Banovina: o Reino da Bósnia, que persistiu até o ano de 1463. Durante esse período, sua influência socioeconômica, política e cultural trouxe um grande efeito no desenvolvimento posterior de Estados balcânicos medievais, e na história dos Bálcãs, em geral (MALCOLM, 1994). O primeiro Rei foi Stjepan Tvrtko, da dinastia Kotromanić, governante que permitiu à Bósnia alcançar o status de potência durante aquele século, através de várias conquistas territoriais, como a região da Herzegovina. Após a morte do Rei Tvrtko I, no entanto, o separatismo local provocou o declínio do Reino. A Herzegovina passou a estabelecer um governo independente de fato, apesar de reconhecer o Reino em teoria. Por fim, no reinado de Stjepan Tomašević, a Bósnia viria a cair sob o domínio do Império Otomano em 1463, e a província de Herzegovina em 1482 (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007).

Embora tenha havido bastante resistência por parte dos bósnios, os otomanos mantiveram o controle da região pelos quatro séculos seguintes. A identidade e a cultura bósnias foram preservadas, porque o então Estado subjogado bósnio foi incorporado ao império como uma província integral. Ainda na era otomana, ele recebeu diversos povos, em razão das conquistas territoriais imperiais, e a profusão de culturas, religiões, idiomas e comunidades teve o seu ápice. Desse modo, integrando o Império Otomano, a Bósnia experimentou prosperidade na economia, na educação e em outras áreas sociais. Ao mesmo tempo, os bósnios clássicos que aderiram à religião muçulmana se tornaram o maior grupo social naquele território. Além disso, diversas personalidades bósnias tiveram protagonismo na cultura, organização militar e política otomanas.

Com a decadência do Império, ao final do século XVII e início do século XVIII, muitas rebeliões emergiram na Bósnia, motivadas pela hostilidade de aristocratas locais, pelo descontentamento por concessões territoriais e pela má situação de refugiados eslavos muçulmanos. A primeira dessas revoltas foi encabeçada por Husein Gradašević, que fomentou a autonomia da Bosnia *Eyalet* (a divisão administrativa bósnia do Império Otomano) (BIDELEUX E JEFFRIES, 2007); porém, os eventos não foram bem sucedidos, e a liderança otomana naquela área continuou.

A agitação bósnia escoaria no mais significativo motim contra o Império: a Rebelião Herzegovina (MALCOLM, 1994). Em 1875, um levante de camponeses teve origem entre sérvios étnicos que habitavam as terras herzegovinas, com a duração de dois anos. Essa Rebelião foi motivada pela insatisfação quanto a reformas propostas pelo Sultão turco, que envolviam altos impostos, recrutamento militar e supressão de direitos de súditos cristãos. Os sérvios étnicos, sendo cristãos ortodoxos, estavam sujeitos a uma carga fiscal maior, o que era insustentável para pobres camponeses.

O Reino da Sérvia passou a apoiar os sérvios nativos na Rebelião, o que suscitou a Guerra Sérvio-Turca (de 1876 a 1878) e gerou precedência para a Guerra Russo-Turca (de 1877 a 1878). Como resultado de todos esses conflitos militares, as grandes potências europeias e o Império Otomano reuniram-se no Congresso de Berlim, em 1878, com o intuito de organizar as disputas territoriais nos Bálcãs. A situação foi resolvida através do Tratado de Berlim, pelo qual a área da BiH foi colocada sob ocupação do Império Austro-Húngaro, apesar de estar formalmente ligada ao Império Otomano.

A anexação do território bósnio pela Áustria-Hungria em 1908 provocaria mais um conflito nos Bálcãs. Sendo os austro-húngaros contrários ao nacionalismo eslavo que florescia na região desde o século passado, a anexação por eles promovida suscitou a Crise Bósnia, evento que dividiu as potências europeias quanto ao assunto e sepultou de vez as relações entre Rússia e Áustria-Hungria. Somada às posteriores Guerras Balcânicas de 1912 e 1913, esses acontecimentos direcionaram a Europa para a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais.

Após a Primeira Guerra, o território da Bósnia-Herzegovina foi incorporado ao Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, o qual, mais tarde, foi renomeado para Reino da Iugoslávia. Desde esse momento, e até o início dos anos 1990, a BiH adquiriu o *status* de república e converteu-se na unidade administrativa iugoslava de maior diversidade étnica e religiosa.

Em sentido semelhante, a colonização eslava do território da **Croácia** foi precedida por uma diversidade de povos transitórios ou não, em especial pelas tribos indo-europeias liburnianas e ilirianas. Após a expulsão destes povos da costa do mar Adriático, promovida pela união de gregos e celtas, os gregos assentaram-se nas ilhas de Korčula, Hvar e Vis, enquanto os celtas dominaram o interior do espaço croata (GLENNY, 1999). Ambos, no entanto, caíram sob a conquista dos romanos no século I, e o território croata passou a fazer parte do Império Romano, sendo as cidades de Split, Dubrovnik e Pula os principais centros administrativos imperiais. A província da Dalmácia, que hoje representa grande parte do território balcânico ocidental, foi o maior destaque romano na região.

Após cinco séculos de dominação pelo Império Romano (cujos vestígios ainda podem ser encontrados por toda a Croácia) e um curto domínio por ostrogodos e pelo Império Bizantino, a região foi povoada pelos eslavos croatas a partir dos séculos VI-VII (GLENNY, 1999). A partir disso, foram formados os ducados de Panônia e Dalmácia e, em 925, estabeleceu-se a criação do Reino da Croácia, sendo Tomislav, da Casa de Trpimirović, o primeiro monarca e “pai” da nação croata (CEH E HARDER, 2005).

Depois disso, o Reino croata uniu-se à Hungria por volta de 1100, assim permanecendo por quatro séculos. Mais tarde, os anos 1430-1530 caracterizaram-se por constantes embates com a República de Veneza e o Império Otomano. Com o perigo otomano à vista, o Parlamento croata decidiu, em 1527, submeter o Reino ao governo da Casa dos Habsburgo, em troca de proteção contra as invasões turcas (GLENNY, 1999). A conquista de territórios pelo Império Otomano e as guerras entre este e o Império Austro-Húngaro e os Habsburgos croatas se estenderam pelos próximos séculos, e acarretaram mudanças nas linhas divisórias da Croácia. Conflitos com o Reino da Eslovênia e com repúblicas italianas também marcaram esse período.

O Reino croata conservou sua autonomia até 1918, quando se uniu à Sérvia, Montenegro e os territórios bósnios e eslovenos para formar o Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, depois de um rompimento de laços com a Áustria-Hungria. De 1918 a 1941, então, a Croácia fez parte do que se pode chamar de a “primeira Iugoslávia”. Com o final da Segunda Guerra Mundial, a Croácia tornou-se uma das seis repúblicas do Estado iugoslavo, assim se mantendo até 1991.

Por outro lado, a origem do povo **macedônio** remonta a uma interessante disputa territorial entre o Reino da Peônia e o Reino da Macedônia. Há mais ou menos 500 anos a.C., a maior parte da extensão atual do Estado da Macedônia era ocupada pelo Reino de Peônia, um povo trácio, enquanto o norte e uma parte do oeste eram habitados por tribos ilirianas e molossianas. Por volta de 356 a.C., grande fração dessa área foi conquistada por Felipe II da Macedônia (o Caolho), e passou a constituir o Reino da Macedônia.

O Reino da Peônia correspondia ao que atualmente se conhece como território do Estado macedônio, mais uma pequena faixa ao sul da atual Bulgária. O povo peônio era constituído por uma junção de tribos independentes trácias e trácio-ilirianas e está, portanto, nas raízes da população que habita o país nos dias de hoje, bem como dos albaneses. A capital do Reino era a atual cidade de Veles, na Macedônia. Com a conquista por parte de Felipe II, a autonomia do Reino foi reduzida e o povo peônio passou a ser helenizado.

O Reino da Macedônia, por sua vez, tinha como vizinho a leste o Império Persa, atual

Turquia, e era cercado a norte e sul por ocupações molossianas, pela Tessália e pela Liga dos Coríntios. Ocupava, desse modo, a região onde hoje se encontra a Grécia. Sua origem deriva de migrações de ilirianos e trácios ocorridas durante a Idade do Bronze, quando povos se assentaram na área próxima à cidade grega de Vergina, a qual, mais tarde, tornou-se a primeira capital do Reino. Esses povos estabeleceram diversas cidades que viriam a formar o Reino da Macedônia a partir do século 8 a.C, na região conhecida como Baixa Macedônia, entre os rios Haliacmon e Axios.

O primeiro governante de que se tem notícia é Caranus, considerado o criador do Reino e do mito fundador da Dinastia Argéada, por volta de 800 a.C. Posteriormente, entre 495 e 450 a.C, o reinado de Alexandre I trouxe diversas conquistas territoriais na luta contra as invasões bárbaras; o reinado de Felipe II, por sua vez, promoveu a expansão para o Reino dos Peônios e para áreas trácias e ilirianas, o que constituía a Alta Macedônia.

Nesse momento, então, pode-se dizer que o que se conhece hoje por Macedônia estava ocupado pelo Reino da Macedônia, de origem grega – muito embora não fossem tidos como legitimamente gregos. É que os habitantes do Reino falavam uma espécie de dialeto grego, mas não eram considerados verdadeiramente gregos, por não adotarem a cultura política clássica grega da polis. Além disso, instituições como a democracia e a estrutura em cidades-estados não estavam presentes na organização do Reino.

O sucessor de Felipe, o Caolho, foi seu filho Alexandre III, mais conhecido como Alexandre, o Grande, fruto de sua união com Olympias, princesa da tribo molossiana. Alexandre III é, até agora, muito referenciado na Grécia e na Macedônia, e sua nacionalidade é disputada por ambos os países²⁷⁷. É conhecido como um dos maiores conquistadores da Europa antiga, tendo construído um vasto império durante os anos de 336–323 a.C., o qual incluiu terras persas, egípcias e mesmo uma parte da Índia.

A decadência dos Reinos peônio e macedônio ocorreu com a sua dominação por legiões romanas, em torno de 168 a.C., o que resultou na formação de uma Província Romana da Macedônia. Dentro da Província, a área da Peônia foi denominada como Macedônia Segunda, e todo o Reino foi incorporado ao Império Romano. Já a parte ao sul foi intitulada de Macedônia Primeira, e demonstrou alguma resistência aos romanos, sendo, por fim, subjugada.

Durante o período medieval, o território macedônio continuava habitado por povos de

²⁷⁷ Alexandre III nasceu na cidade de Pella, então capital do Reino da Macedônia, que tem origem grega. No entanto, essa cidade, no momento presente, pertence ao Estado da Macedônia. Por isso, gregos e macedônios disputam qual seria a verdadeira procedência deste famoso Rei.

descendência trácia, iliriana e gregos bizantinos. Porém, poucas evidências trácio-ilíricas podiam ser encontradas nessa população, devido às helenizações e romanizações pelas quais os habitantes passaram. Assim, quando os povos eslavos chegaram na região, já no século 6 d.C., encontraram um ambiente multicultural propício à eslavização. Nesse momento, eslavos estavam acompanhados de búlgaros e ávaros, os quais formaram um grupo de forte oposição às campanhas bizantinas de Justiniano II e Constâncio II.

Por volta de 836, aquela região foi incorporada no Primeiro Império Búlgaro e se tornou o seu centro político e cultural. A miscigenação entre búlgaros e eslavos, somada às ações dos Santos Cirilo e Metódio, resultaram na multiculturalidade do que pode ser encontrado hoje na Macedônia. Cirilo e Metódio, irmãos nascidos em Tessalônica, são os gregos étnicos responsáveis pela incorporação do dialeto macedônio eslavo no Cristianismo Ortodoxo, o que originou um idioma escrito (e um novo alfabeto glagolítico) para os imigrantes eslavos e pagãos da região balcânica, conhecido por antigo eslavo eclesiástico.

O Império da Bulgária foi dominado pelo Império Bizantino no ano de 1018. A partir de então, toda a região macedônia foi absorvida como um *thema*, que significa uma província civil-militar: o *Thema* da Bulgária. No século XIII, o Império Búlgaro retomou o domínio daquela área; porém, o controle bizantino foi resgatado no início do século seguinte. Em meados do século XIV, o Império Sérvio liberou o território do poder bizantino. Inclusive, Skopje foi promovida a capital do Império Sérvio no reinado de Stefan Dušan.

Após a morte de Dušan, diversas lutas pelo domínio dos Bálcãs emergiram, ao mesmo tempo em que os turcos otomanos invadiram o continente europeu. Então, por cinco séculos, os Bálcãs Ocidentais permaneceram sob a regência do Império Turco Otomano. Nesse período, houve o estabelecimento da população de origem turca e a disseminação do islamismo, com a conseqüente conversão de parte do povo macedônio (e eslavo, em geral).

Os anos 1762 a 1878 ficaram conhecidos como o Renascimento Búlgaro, por configurarem um período de forte desenvolvimento socioeconômico e integração deste povo (MAHON, 1998). Assim, seguindo as tendências nacionalistas do continente europeu, ocorreram diversos levantes com vistas ao estabelecimento de uma Macedônia autônoma dentro do Império Turco-Otomano. Uma organização revolucionária foi montada em 1893 com esse intento (a Organização Revolucionária Macedônia Interna – IMRO²⁷⁸), sendo

²⁷⁸ A IMRO foi responsável pelo Levante de Ilinden, contra o Império Otomano, no dia 2 de agosto de 1903, evento no qual a IMRO reuniu mais de vinte mil homens contra os otomanos e se tornou um dos mitos fundadores da liberação da nação macedônia (MAHON, 1998). A revolta foi sufocada pelo exército otomano, mas serviu para que as potências europeias passassem a pressionar o Império a descentralizar o governo – o que também não obteve grande sucesso, visto que a dominação apenas findaria com a queda dos turcos

integrada, em sua maioria, por macedônios búlgaros (MAHON, 1998). Além disso, algumas tentativas de independência foram executadas em determinados pontos (como a República de Kruševo e o Exarcado Búlgaro), mas nenhuma obteve sucesso.

Em 8 de outubro de 1912, eclodiu a Primeira Guerra Balcânica, em um esforço conjunto de Sérvia, Grécia, Montenegro e Bulgária (formando, assim, a Liga Balcânica) contra o Império Otomano (MAHON, 1998). Terminando em 30 de maio do ano seguinte, a Guerra teve como consequência a repartição dos territórios europeus sob o controle otomano entre os vencedores, bem como a independência do Estado da Albânia, por meio do Tratado de Londres. Desse modo, o território macedônio foi incorporado, em sua maioria, ao Império Sérvio.

Não obstante, restavam disputas de fronteiras com a Grécia e a Bulgária. Logo, entre junho e agosto de 2013, teve lugar a Segunda Guerra Balcânica, na qual a Bulgária atacou as aliadas Grécia e Sérvia por causa da demarcação territorial (MAHON, 1998). O conflito terminou com o Tratado de Bucareste, pelo qual a Bulgária teve que ceder algumas áreas para Sérvia, Grécia e Romênia. A partir de então, a região passou a sofrer um processo de “servianização”, através da supressão de elementos búlgaros, gregos e romenos (como o fechamento de escolas e de igrejas). Isso acelerou o clima de tensão entre sérvios, búlgaros e macedônios, estes últimos mais próximos dos búlgaros.

Naquele momento, o contexto era de agitação também no sistema internacional, no que se seguiu a realização das duas Guerras Mundiais. Após a Primeira Guerra, a região macedônia, já incorporada ao Império Sérvio, passou a integrar o Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, que se transformaria no Reino da Iugoslávia. No entanto, durante a Segunda Guerra, esse território (denominado na época de Vardar Banovina²⁷⁹) caiu nas mãos de albaneses dominados pela Itália e de búlgaros favoráveis ao nazismo alemão. Somente o movimento comunista de resistência, liderado por Josip Broz Tito, viria a liberar a Macedônia desse controle, no que se chamou de Guerra de Liberação Nacional da Macedônia.

Em 1944, a Assembleia Antifascista de Libertação Nacional da Macedônia (ASNOM) declarou a República Popular da Macedônia como parte integrante do novo Estado Iugoslavo. A partir disso, nos anos seguintes do século XX, os macedônios constituíram a República Socialista da Macedônia, uma das seis componentes da SFRY, com o reconhecimento de uma nação e de um idioma próprios.

otomanos em 1913. Como marcou o início da mobilização macedônia contra o Império Otomano, essa data é atualmente celebrada como o Dia da República na Macedônia.

²⁷⁹ Banovinas eram as divisões administrativas (províncias) do Reino da Iugoslávia. Vardar é o nome do rio que corta a região.

Por fim, é importante destacar a história do povo **sérvio**. O território que atualmente abriga a Sérvia foi dominado por tribos celtas, trácias e ilíricas nos períodos neolítico e paleolítico, sendo as principais civilizações a Starčevo e a Vinča. No século IV a.C., os gregos e macedônios colonizaram a área sul da Sérvia, em torno da cidade de Bujanovac, durante o império de Alexandre, o Grande. Mais tarde, entre os séculos II a.C. e I d.C., grande parte da extensão da Sérvia foi conquistada pelo Império Romano, com o estabelecimento da província da Mésia²⁸⁰.

Com a decadência e divisão do Império Romano, a região sérvia passou a fazer parte do Império Bizantino. Por volta do século VII, o povo indo-europeu eslavo começou a se assentar naquela área, com a autorização do Imperador bizantino Heráclio, em retribuição à ajuda dos eslavos na guerra contra os ávaros. Nessa época, ocorreu o desenvolvimento da comunidade dos “sérvios brancos”, um subgrupo dos eslavos do sul, que constituiu o Principado da Sérvia, forma de organização pré-estatal medieval. O Principado foi governado pela dinastia Vlastimirović, sendo o Príncipe Višeslav o primeiro monarca sérvio.

Estes sérvios, ao se estabelecerem na região de Raska e Neretva, constituíram um modo de vida baseada em tribos e clãs dominados por *zupans*, líderes de cada clã. O domínio da área, entretanto, não era apenas sérvio: “por outros 300 anos as tribos sérvias e as terras em que viviam tendiam a ser dominadas por bizantinos ou búlgaros” (JUDAH, 2009: 9). Os conflitos pelo poder local, então, eram constantes entre os povos que habitavam a região. O último monarca do Principado foi o conquistador de territórios Časlav; após a sua morte, o reino se desintegrou e os nobres locais passaram a controlar as províncias, sob a dominação de croatas, bizantinos e búlgaros.

Por volta dos anos 990, o território sérvio passou a ser administrado por Jovan Vladimir, o qual formou ali o Principado de Duklja, entidade em relação de vassalagem com o Império Bizantino. Em 1036, Stefan Vojislav liderou um exército sérvio para libertar a área do domínio bizantino, renunciando a sua lealdade ao imperador de Constantinopla. Vojislav derrotou os bizantinos e começou a trazer as tribos vizinhas sérvias para o seu controle. A partir disso, o Principado se transformou no Reino de Duklja, reino sérvio governado pela dinastia Vojislavljević, e o primeiro a ganhar reconhecimento internacional.

O Reino de Duklja durou pouco mais que cinquenta anos, sendo reconquistado pelo Império Bizantino em 1101. No entanto, os sérvios consideram a dinastia Nemanjić como o ponto crucial de referência histórica do seu povo, visto que foi o reino de Nemanja que

²⁸⁰ O território atual da Sérvia compreende parte das províncias romanas da Mésia, Panônia, Dalmácia, Dácia e Macedônia.

transformou essas tribos até então dispersas em um povo e deu-lhes uma identidade que iria sobreviver centenas de anos de dominação otomana. O reino feudal de Nemanja, que abrangia toda a Raska (o que incluía a Duklja), iniciou sua expansão ao mesmo tempo em que ocorreu uma revolta búlgara contra os bizantinos, o que resultou na formação de um império búlgaro e no enfraquecimento do Império Bizantino.

Nemanja abdicou do trono sérvio em 1196, e o reino foi vítima de subsequentes disputas familiares pela sucessão e pelo reconhecimento papal em relação à dinastia, o que, na época, equivalia ao reconhecimento internacional dos dias atuais. O Reino da Sérvia foi autoproclamado em 1217, o que levou ao fim das disputas pela sucessão, com a declaração de autonomia da Igreja acional sérvia, de tendência ortodoxa, e com a consequente criação de um código de leis civis e religiosas, que ia dando forma à estrutura pseudoestatal do reino.

Em meados do século XII, a área balcânica viu prosperar sua economia, baseada no comércio, graças ao impulso especial dos venezianos no comércio marítimo. Em razão de sua centralidade geográfica, os Bálcãs Ocidentais constituíam o centro de trocas entre os povos do ocidente e do oriente, do que puderam tirar proveito. No entanto, ainda havia duas grandes ameaças ao domínio bizantino da região balcânica: os húngaros e seus aliados sérvios, e os turcos muçulmanos. Ao fim deste século, os húngaros conseguiram conquistar a Dalmácia e a Bósnia e, aliados aos sérvios, invadiram o Império Bizantino a partir de Belgrado, ao mesmo tempo em que disputavam Zadar com Veneza. Concessões territoriais e casamentos entre as elites dinásticas foram a solução para os acordos de paz com os reinos da Bulgária e da Sérvia.

Até a metade de 1350, a dinastia Nemanjić foi a responsável pela expansão do território e da economia sérvias; além da agricultura, o sustentáculo da economia medieval era a mineração. Minas de ouro, prata, chumbo e cobre e foram descobertas nesse período, e com isso houve o fortalecimento de laços comerciais com os italianos, especialmente através do porto de Ragusa, a principal cidade comercial do reino (JUDAH, 2009). As regiões da Macedônia, da Albânia e da Bulgária caíram sob o domínio sérvio pelas mãos do monarca nemanjić Dusan, que se autoproclamou Imperador dos Sérvios e Gregos em 1346.

Com a morte de Dusan, no entanto, o então Império Sérvio foi tomado por uma briga sucessória que enfraqueceu o poder imperial e levaria à decadência do regime. Nessa conjuntura, o Império não possuía forças para lutar contra os turcos que vinham avançando rapidamente da Ásia Menor, em direção à península balcânica. Assim, em 1371, a Batalha do Rio Maritsa consolidou a vitória esmagadora dos turcos em cima dos sérvios, sendo o território sérvio dominado. Entretanto, como não havia turcos nem muçulmanos na região

para administrar as regiões conquistadas, os líderes nativos dos feudos sérvios acabaram por se tornar vassalos do sultão turco, tendo que pagar pesados impostos e defender militarmente o sultanato sempre que fosse necessário.

A partir desse período, os sérvios não tiveram mais existência independente até 1804, quando ocorreu o primeiro levante contra os otomanos, que resultaria na independência da Sérvia. Nesse sentido, durante todos os séculos de dominação otomana, os sérvios lutaram em muitas guerras contra o Império Otomano, geralmente apoiando potências ocidentais, como a Áustria. A Revolução Sérvia de 1804 a 1835 transformou a província otomana da Sérvia em uma monarquia constitucional (primeiro, sob a forma de Principado autônomo; depois, na forma de Reino).

A história sérvia divide a Revolução em quatro estágios: a Primeira Rebelião Sérvia, entre 1804 a 1813; a Revolta de Hadži Prodan, em 1814; a Segunda Rebelião Sérvia, em 1815; e a etapa de reconhecimento internacional do Estado sérvio, entre 1815 e 1817. A primeira fase foi marcada por inúmeros combates violentos entre sérvios (que formaram um exército voluntário de maioria camponesa) e turcos. O ápice dessa rebelião foi a proclamação de Belgrado como a capital da Sérvia por Karađorđe Petrović, líder eleito do movimento de independência. Nesse momento, também, houve o estabelecimento de instituições sérvias próprias e de um governo independente.

Contudo, a perda de apoio do Império Russo levou os sérvios a serem despossuídos pelos otomanos em 1813. No ano seguinte, Hadži Prodan, um veterano do exército sérvio, organizou um motim contra os turcos; porém os revoltosos foram massacrados pelas autoridades otomanas. Em 1815, teve início a Segunda Rebelião, liderada por Miloš Obrenović. Essa etapa compreendeu mais confrontos violentos entre turcos e sérvios, os quais, por fim, contaram com a ajuda internacional. O apoio dos europeus à causa sérvia deu-se através de negociações sobre o *status* legal da Sérvia, o que resultou em um acordo entre Obrenović e o Império Otomano que reconhecia, formalmente, a suserania do Principado da Sérvia – o que equivalia a uma independência de fato.

Até 1878, o Principado foi governado pelas dinastias Obrenović e Karađorđević. Entretanto, como decorrência da Guerra Russo-Turca, a Sérvia teve a sua independência reconhecida e se tornou um Reino em 1882. A administração do Reino continuou sendo alternada entre os descendentes de Obrenović e Karađorđević. Nesse período, a vida política e econômica da Sérvia evoluiu, de modo a propiciar a criação de partidos políticos e o desenvolvimento do setor agrário.

Não obstante, o domínio turco otomano sobre os Bálcãs Ocidentais ainda se fazia

presente. No início do século XX, a Liga Balcânica (entre Grécia, Bulgária, Montenegro e Sérvia) foi criada com o objetivo de liberar definitivamente o território balcânico da ocupação otomana. A seguir, as Guerras Balcânicas de 1912 e 1913 irromperam nesse sentido, resultando na derrota dos otomanos, na primeira guerra, e dos búlgaros, na segunda. Apesar disso, a conjuntura do sistema internacional já estava preparada para a emergência da Primeira Guerra Mundial.

A declaração de guerra da Áustria-Hungria contra a Sérvia foi o primeiro passo da Primeira Grande Guerra, que se desenrolou com o envolvimento de todas as potências europeias. Como fruto desses confrontos, as regiões eslavas do sul compuseram o Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos em 1918, posteriormente denominado Reino da Iugoslávia. Esse Reino subsistiu até a ocupação de seu território na Segunda Guerra Mundial.

ANEXO 1 – Cronologia da União Europeia

CRONOLOGIA DA UNIÃO EUROPEIA

1950, 9 de Maio – Discurso de Robert Schuman: nascimento da Comunidade Europeia (Europe Day).

1951 – Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos assinam em Paris o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

1957 – Assinatura em Roma dos Tratados que instituem a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom).

1959/1987 – **Turquia** apresenta pedido de adesão à CEE.

1965 – É assinado o Tratado de fusão dos executivos das três Comunidades (CECA, CEE e Euratom), e que cria um Conselho e uma Comissão únicos.

1973 – Adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido às Comunidades Europeias.

1981 – Entrada da Grécia nas Comunidades Europeias.

1985 – É assinado o Acordo de Schengen.

1986 – Adesão de Espanha e Portugal (12 Estados membros).

1992 – É assinado em Maastricht o Tratado da União Europeia.

1995 – Áustria, Finlândia e Suécia juntam-se à UE (15 Estados membros).

2003 – **Croácia** apresenta pedido de adesão à UE.

2004 – Chipre, Malta, República Tcheca, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia e Eslovênia aderem à União Europeia.

Macedônia apresenta pedido de adesão à UE.

2007 - Bulgária e Romênia aderem à União Europeia.

2008 – **Montenegro** apresenta pedido de adesão à UE.

2009 – **Sérvia**, **Albânia** e **Islândia** solicitam a adesão à UE.

2013 – Croácia adere à União Europeia.

2015 – Até janeiro de 2015, constam como:

- ❖ *Estados candidatos: Islândia, Macedônia, Montenegro, Sérvia, Turquia e Albânia*
- ❖ *Candidatos potenciais: Bósnia-Herzegovina e Kosovo (sob a égide da Resolução 1244 do CS/ONU).*

ANEXO 2 – Mapas da União Europeia e dos candidatos balcânicos à adesão



ANEXO 2.1 – União Europeia (2014). Fonte: European Union, 2014.



ANEXO 2.2 – A península balcânica ocidental (2014). Fonte: European Union, 2014.

ANEXO 3 – Quadro comparativo entre as ex-repúblicas iugoslavas

PAÍS	CAPITAL	EXTENSÃO TERRIT.	POPULAÇÃO	PIB (ppp)	IDH	RELIGIÕES	ECONOMIA/ PRODUTOS
BÓSNIA-HERZEGOVINA	Sarajevo	51,197 km ²	4,622,292 milhões de habitantes	\$ 31,72 bilhões (107º) - agricultura: 10,1% - indústria: 25,8% - serviços: 64,1%	0,733 (74º)	Muçulmana (40%); Católica (15%); Ortodoxa (31%).	Metais, roupas, produtos de madeira; dependência financeira externa.
CROÁCIA	Zagreb	56,594 km ²	4,480,043 milhões de habitantes	\$ 81 bilhões (79º) - agricultura: 5,5% - indústria: 24,4% - serviços: 70,1%	0,796 (46º)	Católica (87,8%); Ortodoxa (4,4%); Muçulmana (1,3%).	Equipamentos de transporte, máquinas, têxteis, produtos químicos, alimentos, combustíveis, turismo.
ESLOVÊNIA	Ljubljana	20,273 km ²	1,996,617 milhão de habitantes	\$ 58,56 bilhões (89º) - agricultura: 2,2% - indústria: 35% - serviços: 62,8%	0,884 (21º)	Católica (57,8%); Nenhuma (10%); Outras (30%).	Produtos manufaturados, máquinas, produtos químicos, alimentos; transações financeiras.
KOSOVO*	Pristina	10,887 km ²	1,836,529 milhão de habitantes	\$ 12,85 bilhões (143º) - agricultura: 13% - indústria: 22,6% - serviços: 64,4%	-	Muçulmana; Ortodoxa sérvia; Católica.	Minerais, metais, couro, máquinas, tabaco; dependência financeira externa.
MACEDÔNIA	Skopje	25,713 km ²	2,082,370 milhões de habitantes	\$ 21,23 bilhões (124º) - agricultura: 9,5% - indústria: 27,1% - serviços: 63,4%	0,728 (78º)	Ortodoxa macedônia (64,7%); Muçulmana (33,3%).	Alimentos, bebidas, tabaco, têxteis, ferro, aço; dependência financeira externa.
MONTENEGRO	Podgorica	13,812 km ²	657,394 milhões de habitantes	\$ 6,95 bilhões (153º) - agricultura: 6,3% - indústria: 20,9% - serviços: 72,8%	0,771 (54º)	Ortodoxa (74,2%); Muçulmana (17,7%); Católica (3,5%).	Metais refinados, turismo.
SÉRVIA**	Belgrado	77,474 km ²	7,276,604 milhões de habitantes	\$ 78,86 bilhões (80º) - agricultura: 21,9% - indústria: 19,5% - serviços: 58,6%	0,766 (59º) ***	Ortodoxa sérvia (85%); Católica (5,5%); Muçulmana (3,2%).	Ferro e aço, borracha, trigo, frutas e vegetais, metais e produtos de metais, armas e munições.

* Sob a égide da Resolução 1244 do Conselho de Segurança da ONU.

** Estes dados não incluem números sobre a região de Kosovo. *** Este dado inclui no cálculo a região de Kosovo.

Anexo 3.1 – Dados comparativos das ex-repúblicas iugoslavas (2014). Fonte: CIA, 2014.

ANEXO 4 – Entrevista com Freek Janmaat

INTERVIEW WITH MR. FREEK JANMAAT

Head of the European Integration Section

The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia

Belgrade, 02 July 2014

1 – What were the initial and the future expectations of the EU about the Serbian enlargement? Can you compare them?

Yes, well of course the expectations are that Serbia, as any other country that joins EU, will adopt EU's legislation and EU's "acquis communautaire" and will also be able to implement it upon accession, so the whole structuring of the accession negotiations is aimed towards this; a chapter is being looked into, for most chapters there are these so called open benchmarks, and they are usually in the form of legislation that has to be adopted in the line with the EU's legislation. But also, for example, action plans that have to be made or strategies and also administrative capacity in Ministries and other bodies that are then ready to start implementing the actual legislation. And then we have closing benchmarks, and these are usually indicators pointing to the actual implementation of this legislation, so that you prove that you are able to implement the EU's legislation that you have adopted. And of course there can be exceptions to this principle that, upon accession, you are capable of implementing the EU's legislation, like derogations and they are usually in the form of transition periods. For example, in the area of environment it's almost certain, I would say, that Serbia will have to have transition periods in order to adhere to EU standards, because it's quite a difficult process and also Croatia, Bulgaria and Romania had transition periods for waste water treatment, for example, or air quality and water quality. Of course, the EU acquis itself is not a static body of law; it's developing as well, we get more and more EU legislation so Serbia will have to live up to legislation that is different from the law that Croatia, for example, has had to live up to. But we will see that when we join it.

2 – Talking about the “more Europe, less Europe” debate and “expansion X deepening” question, do you think there should be an enlargement pause before there is any further institutional reform in the EU or this should not affect the Serbian enlargement process?

I think it should not affect the Serbian enlargement. I think this can go hand in hand...ahn...deepening...if, you know, the decision is taken to deepen on specific subsets of EU legislation, because that's not a given thing, I mean, we have of course our member states that will eventually decide on this, but if in some areas there is a further deepening, it does not exclude the enlargement of the European Union either, I think this can go hand in hand and certainly, for the Western Balkan countries, they will not have a big effect on the EU as a whole and on the accede, they are not very big countries.

3 – Personally, how many more members do you think the EU will be able to integrate in the next few years?

Well, ahn...I think the whole Western Balkans is rather straightforward that the EU can integrate them. Of course, we have to see that... I think in France there was some talk on organizing a referendum on each and every individual accession for every country that would like to join. If this will be done, if this referendum will be held, we have to see what the outcome is. But in principle I don't see any pause in enlarging the European Union with the Western Balkans once they have proven to be ready, once they have gone through this whole process of technical alignment with EU laws. Well, for Turkey, there are of course member states, which seem to rather prefer a privilege partnership than full-fledged membership, so we have to see...but my personal opinion is that the EU could exist with Turkey in a member-state, ahn I think, you know, ahn even with other countries...every country which is in the...in Europe has the right to apply for membership but the political circumstances for countries other than the ones in the Western Balkans are more difficult...Moldova, Ukraine has all kinds of political considerations surrounding it...But I think, personally, and you asked me personally, I think the absorption capacity of the European Union is rather high.

4 – What has changed mostly in the enlargement in the last ten years? Do the candidate countries have more possibilities to control the process than in the past?

I don't think there is a change in the possibilities of enlargement countries controlling the process because it's clear what they have to do. There's not much possibility for them to influence, as I said, the starting point is that you adopt by the end of the whole process all the laws and you show that you're able to implement them. And that's it. I think what has changed is that we have learned from past experiences with enlargements that, for example, the area of the rule of law has proved to be one of the most demanding areas and that's why we have this new approach; putting the rule of law as one of the key priorities, also trying to open them, those chapters 23 and 24 as one of the first chapters, because the experience shows that it takes a long time for reforms to take place, that's one thing; then, you may have read that we have, in our Enlargement Strategy Paper last year, also singled out economic governance as another priority. And even though we don't have "acquis" or, let's say, other than the general accession economic Copenhagen criteria of establishing a functional market economy and also requiring member states to have the capacity to cope with the competitive pressure of the EU's internal market; other those two general ones, we don't have any "acquis" on how countries should drop their economic and fiscal policies. That's also for member states, that's up to them, but we have, of course, marking responses to the economic crisis stepped up by efforts to increase economic and fiscal coordination and surveillance processes between, in one hand, the member states, and on the other hand, the European Commission. And we also like to associate candidate member states much more with these processes, so what we did is that we all saw in this new approach on economic governance vis-à-vis candidate member states, we have been, for the first time on May, given very targeted so called "country" specific recommendations" in the area of the economy, which will hopefully provide them with the kind of policy anchor based on best practices from our

member states which can help them drop good economic and fiscal policies. And I think, one last point on this is that, probably our scrutiny, especially on implementation, has become a bit more intense over the last few years, based also in our experience with previous enlargements.

5 – Now, talking about the Serbian enlargement process in specific. Can you tell me how is it going? Can you make a bet about how long is it going to take yet?

That's the million dollars – in this case, the million euros question! I think in general the process is going quite well now. We have issued our Opinion, European Commission Opinion, on the request of Serbia to become an EU member state on October 2011, when I just arrived here to start working here, and this shows that we feel that Serbia has already made quite lot of progress in these technical alignment to EU standards, policies and laws. And this was then also endorsed by our member states, by the European Council, which in March 2012 granted the status of candidate member to Serbia. Then this technical alignment continued, and also the dialogue between Prishtina and Belgrade progressed, there was a kind of principle agreement on many areas, which then led to the decision of the Council to open actual accession negotiations between Serbia and the EU in January this year. And, before that, already the so-called screening process started of all chapters of the EU “acquis”, where first there's a meeting in Brussels where the European Commission officials explain what actually the rules are in a certain chapter, as agriculture, public procurement, energy, and then followed by another meeting usually a couple of months later, whereby Serbian officials explain to what extent their rules are already in line with the EU's. So that's the starting point, and then we will...ahn...this is going quite well, this screening process; there have been no delays in the original schedule; also the flood have not caused any delays, so this is going according to plan and we hope to open the first chapter of negotiations in Autumn this year. So, yes, I would say that, until now, things are progressing as expected, but that's not to say that we do not have a lot of work ahead of us, because especially in the area of the rule of law, I think, as I already mentioned it before, but also in chapters like agriculture, environment ahn...financial control as well, just to mention a few, there are still quite substantial challenges ahead of us and, specially, I think, also in implementation. Because it's one thing to adopt the law, that's relatively easy; but you need to implement it, you need to have people to implement it, so the technical capacity; you also need probably by-laws to support the primary law, what they call here “rule books” or “technical books”, action plans, so that I think will be the main issue. And it's really up to Serbia itself how fast it can go through this whole process of EU reforms. If I, maybe just as an indication, when Croatia started the accession negotiations, it took them 8 years to become a member: 6 and a half years of negotiations and then one and a half years of ratification in all the different parliaments of the different member states of the accession treaty with Croatia. So, well, I think if Serbia manages to complete everything in 8 years, it will already be quite good, so that's it.

6 – So, we can say that the priority in the Serbian enlargement process could be economic governance and rule of law?

Yes. And then I think that what we will add for this year's strategy paper that will be published in October again, like every year, as a third priority it will be public administration reform. So, to see whether the public administration in all kinds of member states, so that's also for Serbia, is really well equipped for its job, also partly related to EU integration efforts, so if there are right number of people, maybe in some areas are too many people, in some areas are not enough people, and also if they are well equipped for the job, if they are, in a professional point of view, capable of doing what is required for them; if they are not appointed based on political party membership, for example, but more merit-based; what is the relation between the central government and the local government, does that make sense... I mean, we don't have any rules on the level of decentralization but we just look at it from a common sense point of view, so...yes, I think these are the 3 points: rule of law, economic governance and public administration reform will be the main priorities will be looking at in the coming years, not only for Serbia but for all the candidate member states.

7 – Now, the big Serbian question: Kosovo. In the Kosovo case, what do you think the EU could have done better in the past? Is there any space for dialogue in Serbia? Can you see a potential for agreement?

Well, I think...I don't...think... there are many things that I would say that the EU should have done differently over the past years. Before I came here in September 2011, I was working for 4 and a half years in Kosovo and...when it comes to the relations between EU and Serbia, ahn but also between Serbia and Kosovo, I think the policy of the EU makes sense, in the sense that they stimulated Kosovo and Serbia to normalize their mutual relations, having in mind that the whole status question cannot be solved, at least not at the moment. So, the policy to have the progress in this normalization of relations, determined also partly of the progress that Serbia and Kosovo can make on their road to the EU, has been a good one, I think. Because you have seen, and I think it came to me as a surprise on my own, that there is now this principle agreement on many things, on integrated border management between Kosovo and Serbia, on free movement of goods, recognition of Kosovo stamps on mutual recognition of diplomas, exchange of cadaster data, regularization of telecom and energy services in the north of Kosovo, agreement on rule of law related issues, police related issues, on the formation of an association of Serbian municipalities in Kosovo.... And when the government that was formed in 2012 came into power, I think there were few people that expected that, that government, where SRS was already the biggest party, but not at that time delivered the Prime Minister yet, was able to make so much progress on the dialogue with Kosovo, I mean, within, I would say, one to one and a half years there was this agreement on all these issues... And now you really need to see the implementation of it. But I think the approach chosen is a good one, in a sense that it's a step-by-step approach, not trying to solve everything, but really to try to improve the lives of Serbs and Kosovo Albanians affected and...I think it's beginning to bear fruits; there are already increased flows of trade between both entities. We've seen also that, in the recent elections of Kosovo, Serbs have turned out in substantially higher numbers than before, also because of the development of authorities asking them to go out and vote, where's previously they said that they should not vote... So even when you look at the Serbian enclave in the south of Kosovo, south of the Ibar river,

where the Albanians are the majority, the turnout has been higher, about 40% was the turnout for Kosovo Serbians, then the average turnout in Kosovo, so that shows you that they apparently have accepted this new political reality. And in the north of Kosovo, north of the Ibar river, where Serbs are the predominant population, the turnout is around 20%, but okay, this is a...this may be low, but it's already, you know, up, a lot from almost 0% at the last time. So, I think this step-by-step approach of agreeing on very practical issues, trying to improve people's lives on the ground is a good one; we have to see, of course, when the accession negotiations with Serbia will be over, what will happen on the status issue, because we have 5 member states of the EU that don't recognize Kosovo... But this is, I think, something which, well, probably will not be before, as I said, maybe 6 or 8 years, and then things maybe will have changed, who knows, that's something we need to see then. But I think, as I said, this policy that makes new progress towards the EU depend on the dialogue between Kosovo and Serbia is a good one; Serbia has become a candidate member state through this, has been able to open accession negotiations, and Kosovo has been able to sign a Stabilization and Association Agreement. And if it would not have this perspective, I think both Serbia and Kosovo would be less willing to sit around the table with the facilitation of the EU High Representative, Lady Ashton, and to come to an agreement to all of these issues.

8 – So we can say that the state recognition issue is not a main problem right now?

No, right now, no.

9 – Even because there are some EU countries that don't recognize it, so...

Yes. I'm not saying that, in the future, it will not be a problem either. I think that sooner or later there has to be some agreement on how to deal with the status issue, but at the moment I think the right approach is just move forward on practical issues.

10 – Are there any other barriers or tensions in the enlargement process of Serbia, besides the Kosovo question?

Well, you always have it, but that's not limited to Serbia. For example, minority issues: here you have Bulgarian, Romanian, Hungarian minorities; they're all member states, so...what we always say to candidate member states is to deal with these bilateral issues, also now including Croatia, of course, as honest as possible in the enlargement process, to not allow that to delay your enlargement process, so to work on them as a matter of priority, so not to be surprised that in the end of the process there might pop up some bilateral issues. We've had bilateral issues between Croatia and Slovenia, Macedonia and Greece, and they proved to have potential to delay things. So, it's something that candidate member states should invest time and effort to solve them.

11 – How's the Serbian government response to the enlargement?

Well, I think the government has really shown to be committed to the EU process, more than in the past, in a way especially in refer to Kosovo, they have come to these agreements on all these issues I've said before, despite the fact, of course, that this was not a terribly popular thing to do here in Serbia. I mean, I'm not saying that emotions on Kosovo are very high, because I think that part of people here are rather indifferent about Kosovo, they don't agree with Kosovo being an independent country, but on the other hand, they are not really affected in their daily lives by these agreements that have been made with Kosovo, so they don't really care that much. But, still, it's not something which will bring many voters as a political party. So, they have shown to be committed. Now we need to see the implementation of all these agreements about Kosovo and also the real substance of the EU accession negotiations now that they started; we'll have to see the process of 100% alignment and implementation. But so far I think the signs are positive.

12 – In your opinion, what Serbian people can expect with the accession to the EU?

Well, I think there are already benefits before the accession. We have the Stabilization and Association Agreement between Serbia and the EU, which is a free-trade agreement, but it's actually more than a free-trade agreement. It is about liberalizing trade, so having reduced the customs duties on almost all products to zero on both sides, on the EU side already since 2010, and now recently also the Serbian customs duties for the EU goods entrance in the Serbian market have been reduced most of them to almost zero... But it's also an agreement that regulates a number of very important sign elements for further economic integration; those are related to competition. In Serbia, the SAA obliges the authorities to have already the exact same competition rules as in the EU, also on state aid, for example, and that means that we can expect to see more competition introduced on the Serbian market, so that means that consumers citizens will have a bigger choice of products to choose and it usually means higher price-quality ratio as well. So, more competition is expected to lead to lower prices. And we have also, for example, gradual alignment within the Stabilization and Association Process, which is even binding on issues such as standardization of products, so that the Serbian products produced here will live up to EU quality standards, consumer protection standards that will be mandatory, intellectual property rights, public procurement... So all these issues that go way beyond just reduction of customs duties will lead to a more stable and predictable investment and business climate. Companies will feel more secure because they know what direction the government is going into. And that, in terms, can be expected to lead to more investments. We saw that also with Croatia, Bulgaria, Romania, and even before EU membership, the economic growth picked up. Of course, now, we are still in a period where we have to deal with the consequences of the economic crisis, but I think in the years to come I hope that this legal predictability that stands from the EU enlargement process will also have a positive effect on economic activity in Serbia. Then, when Serbia joins...well, of course, it has access to structural funds, development of public infrastructure, energy, transport, environment... it has access to the economic-cultural policy funding, to modernize its agriculture and develop it... And I forgot to say that in the run-up to the actual enlargement we have already our instruments for pre-accession, our own funding, which is about 2 million per year, and it stands usually on technical assistance, so that's also beneficial. We have had

visa liberalization for Serbia, so one can travel freely to the EU... We have, for example, possibility for Serbian students to participate of exchange programs with EU member states, so those are, I would say, in short bit, the benefits that Serbia would have from EU membership.

13 – How do you see the role of Western Balkan enlargement countries in the implementation of the Europe 2020 Strategy?

What is interesting is that, through the Southeast Europe Cooperation process, we have in Sarajevo the Secretariat, the Western Balkans have committed themselves to certain indicators for 2020, aligning very much with the 2020 Strategy, so there are for different areas already quite a few concrete targets for countries in the region, including Serbia. So, well, for example, for the energy issue, Serbia is already scoring quite well on consumption of renewable energy, just to mention an example; from its total energy consumption, 22% comes from renewable energy sources, which is above the 20% target, but they have set themselves the target to have that increased to 27% by 2020. So, this is very positive. I think it's important also that candidate member states align their policies to EU 2020, even though it's not at all guaranteed that they will join by 2020, but then at least the gap will not become bigger in terms of development, but hopefully smaller. So, yes, I think EU 2020 can be a useful strategic guideline for candidate member states as well as it does for EU member states.

14 – About the security sector in Serbia, what do you believe it is the impact of the enlargement in the security sector reform? What is expected in terms of reforms and what has been done so far?

As I said, I'm not a specialist on this area, but I think it is, of course, adding to the political and military security of a country if it joins the EU, regardless of the fact whether it is a NATO member or not. We have a few countries, our own member states, who are not NATO members. But, of course, it increases the political stability of a country when it joins the EU, also in the military perspective, I think. The fact that there are EU members who are not NATO members points to the fact that we don't have much mandatory rules as EU in the security area. That is basically left up to the member states, to set up their armies, so... On one hand, I do think it has an implicit benefit from the security point of view; on the other hand, we are not enforcing something on candidate member states because we don't have any or many rules in this area.

15 – Is NATO a partner in any way in the enlargement process?

There is no direct connection between NATO and the enlargement process; we don't have any conditionality when it comes to NATO in our accession process. We do have, of course, the expectation but also the obligation that they align their policy on external relations with the regime of the EU, for example, when voting in the UN, we expect them to align their votes with the EU and to coordinate them. At this stage, it's an expectation, but it will become

either maybe closing benchmark with chapter 31 (CFSP), that you have to align fully your voting behavior with the EU, or you should have a proven track record just before accession that you have done this.

ANEXO 5 – Entrevista com Miloš Samardžić

INTERVIEW WITH MR. MILOŠ SAMARDŽIĆ

Section for Political criteria and Justice, Liberty and Security

Department for Coordination of the Accession Process - Serbian European Integration Office
- Government of Republic of Serbia

Belgrade, 04 July 2014

1 – What are the Serbian expectations about the enlargement?

The Serbian expectations are the same as other countries': EU is a good system, with good quality of laws. It's good for countries which are not "ready" yet, like Switzerland. Serbia is surrounded by countries that want to join the EU and cannot stay behind. Serbia wants to be a democratic system, wants to implement those standards of democracy. But the concrete economic interest is the EU funds. EU offers something like 1 or 1,5 billion euros for projects, and Serbia's GDP is 34,19 billion euros. As you see, Serbia doesn't have a strong economy.

Security is also an important issue; everything is connected. There's no security unification in EU as in NATO. There's no *acquis communautaire*, there's no obligations. So, it is not a strong issue. But it is part of the criteria of respecting multilateral neighbors. The guidelines are similar with Serbia's aims.

It is important to notice that the 2004 and 2007 enlargements did not have political issues. It was all about economics and administrative things. But, concerning the Balkans, it is harder. The past is reflected in today's politics.

The main question tough is Kosovo. It is all connected. In 2003 and 2004, we had this imposition to cooperate with the ICTY. In 2006, negotiations stopped because the government was not cooperative, in EU's perspective. But Serbia is being put in difficult situations. EU sets on Serbia. For Serbia, it is not fair. And the EU wants to finish its political agenda.

In July 2011, Mladic was arrested. After that, no obligation was imposed. But now, the imposition is about Kosovo. We all know that the problem with the dialogue is the full recognition of Kosovo. There were three or four times that Serbia was put in that situation. But no one will admit that. EU will say it's kind of a partnership and the process only depends of the fulfillment of administrative criteria. But it's not true. EU cannot formally ask for Serbia about the recognition. Nobody knows what it means. But in the real politics, the main EU countries support Kosovo.

Honestly, I don't see a way for Serbia to join the EU without resolving this question. The deal is to give more of what they want. And they know Serbia is in position of not accepting that.

2 – How the Kosovo question is being handled in the process? Is there any space for dialogue between Serbia, Kosovo and the EU? Personally, do you see a potential for agreement? Is EU making pressure about this issue, officially or in the discourse?

EU is a community of high standards and values. They are much softer than the United States. They are more direct... State Secretary said something very clear once: the officials of EU will never tell anything directly. It is always behind, between the lines, and behind the lines. They are never concrete, they are always saying is about the political standards, is about economic values, is about respect of individual rights. But behind that, there is concrete interest. It is very complicated for us, because there is this common current policy, which is to say something in the EU and to do something else. But this mechanism is... how to say... officially, there is no action. Officially, we are partners, etc, etc. Even our ministers don't admit that. EU has a really big influence in Serbia, in any sense. For example, much people, the majority, supports the process of the EU. The popular support is divided but there's difference between the desire of having those standards and being a country like Slovenia or Slovakia or other good models that are country members, and the fulfillment of obligations. So, on the other side, you have those political obligations which are very, very complicated to be accepted. For example, some countries of the region do not care about the problem at all. For example, Croatia is all about "we want EU, we want NATO". For them, everything is in one role. Slovenia, the same: "we want to be members of EU, we want to be members of NATO". So, there is no difference between political desire and security issues; everything is very clear. Bosnia is a divided country, and it's not easy, and it is more complicated in Kosovo. This region is very good for research. I don't know if you know Ivo Andrić, he is a Serbian writer and Nobel Prize winner... If you find some of his books, he talks about Kosovo, Bosnia and the fight between empires, Christianity and the Muslims in Bosnia, those people in Bosnia who got divided between Christians and Islamic... So, it is so complicated. Montenegro does not care about the problem; they want to know nothing about that. Montenegro was part of Yugoslavia; majority of Montenegrins and Serbs are very similar, and there is this question if they are one people or two... So, probably, Montenegro will kick you off from the meeting if you mentioned that, because it is government politics.

3 – But Montenegro has always been a partner of Serbia, in politics.

Yes, because Montenegro and Serbia are like Germany and Austria. In history, they're always going in the same direction. But now is different. Albania doesn't care about the problem, Kosovo doesn't care about the problem, but Serbia does. Nobody will mention it to you. They will say: we want to be supportive. It's about the price "of recognition" of part of the territory and "for the recognition". And, you know what was the cause of the situation... so, it is a legitimization of something which gross majority of citizens of Serbia doesn't agree. You just have to agree on some big injustice under the pressure of EU. It is my view. That's why this agreement is so important, this agreement about the Serbs of Kosovo under Kosovo law. They declared independence in 2008 and a couple of municipalities on the north, bordering Serbia, went out from institutions from Kosovo because there were no institutions under the Security Council Resolution 1244; but they became later the institutions of independent Kosovo State. So Serbs came out and joined the Serbian legal system; then Serbia had power over municipalities on the north (4 municipalities). But not concerning the security questions, because these issues were under the Resolution 1244. And then the EU delegation to Serbia said: "Ok, sign this agreement, but also make this 4 municipalities be part of institutions of

Kosovo and we will open negotiations”. So, it is a clear connection. And then, authorities in Serbia agreed because they got negotiations in a political sense. They can now speak to people and say, “Ok we are going towards the EU”. It was like a trading of... and EU awarded Serbia for that agreement, but it is connect with what I told you before. It is the common policy of the EU: they don't force you to anything; is up to you, if you don't accept this agreement, if you don't make a deal with Kosovo... So, formally, they don't make pressure on you, but in substance, if you sign the agreement, you will get negotiations. If you do not sign, you will be on hold. And they know that Serbia is not so economically strong to be independent of EU trade and everything in this part. We are very connected with trade with the EU; 60% or 63% of Serbian trade is with EU. We are not trading with China or Russia, we are very connected with the EU; we cannot survive without the openness of the EU. And now this agreement has to be implemented by both, so EU gave Serbia negotiations and all the interlocutors of your interviews can tell that this agreement opens the door. It is a great thing that Serbia has done. They push the interest to go on that direction for three years and it was something else.

4 – In the future, they are probably going to be straightforward to this question.

You know, if you are behaving like that for ten years, you can conclude that it will be same in ten years future. It is empirically true how they behave; it is not my wish or my hate to anyone. Milosevic was here during the 90s and nobody could predict the behavior of the International Community about him. At that time, the huge democratic powers and the expectations from the citizens were both high. Everyone thought that we didn't care about this bad regime and now we can enter all this institutions of the EU and similar institutions... But after 14 years from 2000, you can see how they behave in here. It is my opinion.

5 – I do not work with these questions in practice but it is my opinion, too.

Your question concerning this issue was like “dialogue is something good”. I think it is not good. It's like a form to fulfill the conditions and to agree on something. If you ask me if “there is room for dialogue”, the question should be if “there is room for Serbia not to be in dialogue”. Dialogue is not good if you are pressured to do something, because is not an open dialogue; it is not a dialogue under Security Council. For example, EU changed their policy because they forced the earlier government and the Democratic Party was the leading party before they established it in Serbia... They said that Kosovo was under the competence of the Security Council. By then, maybe 80 of the 200 countries recognized Kosovo, and the minority of the Security Council. In the Security Council, it was China and Russia who do not recognize Kosovo. But then they forced the government of Serbia to do what: to accept that the EU proposes resolutions and the dialogue between Serbia and Prishtina had to be mediated by the EU and not by the Security Council. And they told us to accept that, and it was also about trade, because they told to former President of Serbia at that time, Boris Tadić, that it was one step towards candidate status. So, EU wanted us to vote for this resolution, and in that resolution proposed by the EU, SC Resolution 1244 was not mentioned. In Resolution 1244, it is said that international community can come to Kosovo because humanitarian

reasons, but sovereignty remains to Serbia. After that, you have political steps in other direction. So, you know what the mechanism is: “you will get a little bit of integration, which is necessary for you, because we know that you are weak in many senses and this is the last big question from wars in Balkans”. Because everything else is being solved, in one way or another. We care about Bosnia, we care about Macedonia, but these problems are not solved like this one. This one is really a trade.

6 – You have to give a lot to have a little step ahead. It doesn’t seem fair.

It is like, “if you open one minute, I will give you a chocolate, if you open two minutes, you will get two chocolates”. It is very clear. Officially, everything is by the law; officially, there is no pressure, there is no political statements that Serbia has to do this, to do that. Serbia freely chooses to accept those proposals but, in reality, you do not have possibility to choose. In 2008, it was the government of Koštunica (*Vojislav Koštunica, Prime Minister of Serbia 2004-2008). He didn’t want to recognize Kosovo, he didn’t want to agree on that part, and they knew he is a tough politician; he didn’t want to agree on that trade which all other governments often agree on. And what did EU do? The SAA was already done and he didn’t want to sign it, but his opposite candidate in 2008 wanted it. So EU clearly supported one side of the Democratic Party. Because it was the government taking part in it: Koštunica didn’t want to sign SAA and the other part wanted to sign that, claiming that it was not connected to Kosovo’s intervention, but it was totally the same thing. EU interfered in the campaign in Serbia and clearly supported the Democratic Party, which was pro signing the SAA. And it was clearly against Koštunica, because he was an old politician and etc, etc. So, it was totally the same. Politics are always realists but, in real life...

7 –What is the priority in the Serbian enlargement process? Personally, can you guess how long the process is going to take yet? And, besides Kosovo, are there other barriers or tensions in the process?

Okay, I will begin from the last question. I think Kosovo is the biggest problem. There were no problems before between Serbia and EU. It is now a little bit complicated, we are now again behind in other questions. For example, Serbia is more close to Russia than other nations, historically and even now; Russia has never invaded Serbia. It’s 300 years of history. We have good relations with them, and there’s the situation of sanctions about the Ukraine case... The question is whether to press Serbia to impose sanctions to Russia; but our President has already said “No”. But it is one of the obligations of the enlargement process. It is the harmonization of your attitudes with the EU foreign policy. If you want to be part of the EU, you have to impose all sanctions that EU does, you have to support all common attitudes to every political question that they have: Iraq, Syria and whatever. So, it is okay today, but maybe in three or four years, if this problem with Ukraine remains, they will say: “It’s the formal norm; if you want to be in the EU, you have to impose sanctions to Russia”. And the reaction of citizens will be negative.

Your other question about if the process will take long... I think it is very complicated to predict because the process of Eastern European countries was very, very fast, from 1998 to

2000. Negotiations lasted three and half, four years. But it is going to be much longer for the Western Balkans; it was long for Croatia and it'll be longer for Serbia. EU has its own problems and we have to see what will be priority for them. It is an interesting question for them. Jean-Claude Juncker (*current President of European Commission) said, maybe two months ago, that the enlargement process will be put on hold for five years, because they need time to arrange the euro zone and the EU as a whole before continuing with the enlargement policy. So, it is very complicated to predict; I will say, as my personal opinion, it will take between six, seven years, only considering purely administrative standards. But it also depends on political questions. An example of political question can be if a member of EU will also be a member of NATO. For example, Croatia is an excellent negotiator with NATO. Serbia is totally on the other side. In Croatia, the government wanted to, they were afraid of failure of their security, so it was a government decision. The question is why they were so keen to be a member of NATO... It is a part of the integration process that it's not clearly defined in the accession in any documents. Maybe it's good to have Americans on your side... Maybe. Those countries are in situations that they don't want to risk anything. They will do everything in the process just to be a member of the EU.

EU set all the standards but they know why the Americans care so much about Serbia and other countries. In that trade, maybe EU takes Croatia. But my estimation is up to six or seven years considering administrative procedures. But we will see; it is a political interest.

8 – In a purely administrative perspective, can you say that the process is going in a constant direction and things are being implemented?

Yes, yes. This administrative part of negotiations works pretty well, and the Serbian State really benefits from this. You have this political level, which is a political question, and you have this administrative part. This administrative part is going quite well; it has a good influence for the country. Maybe the reason why I work in this office is that: to be useful on setting some standards which are very good, because the EU is an arranged system, it's a good model and I think this is unquestionable. This process has a clear financial control, budget and standards in all areas... a lot of standards higher than the ones in Serbia. It is good for a country to benefit from that part of integration.

9 – I'd like to discuss the security sector scenario in Serbia. Can you talk about the implementation of new laws in the security standards? What are the reforms and what has been done so far? Do you believe there is a direct impact of the enlargement process in the security sector, especially in terms of police and military reforms?

I think that, in the integration process so far, concerning Serbia, we reached the standards on that sector as like in any other area. The difference is that this subject is not in the core political for EU and the common market; you don't have obligations so strict to implement some obligations with the associates, but there are some standards that you have to fulfill. For example, now, we are training police. It is unquestionable good, because I observe this process and I see those action plans we have to impose in this process. We have to have strategies; we have to have action plans. We need to have strategies to the fight against

terrorism, fight against corruption, fight against smuggling... This system of strategies and action plans – and, on the other side, assessing from the EU Commission, that says how you fulfill the standards, something which is very, very difficult – is a good method. You have this theoretical model; you are entering some process because you know they will put some pressure on you, it's the model of good pressure. In military, there are no clear standards. There are some informal obligations that include being part of EU missions. Serbia sent a couple of soldiers and doctors on missions, and the law allowed Serbia to be part of these missions.

10 – Do we have Serbs in what missions now?

We have some in Mali. They are soldiers, but they work in hospitals or something like that. But the thing is, the impact is not so direct in military. There are some institutions, like the model of good practices, which has been used in other countries of the EU. For example, there was some inspectorate in the ministers, like an internal control in the Ministry of Defense. Maybe it is a good mechanism. You don't have this model of strict obligations; it is more about good practice. In that sense, it is good for the security sector. I don't see a big influence; I think the expectation is too high for these sectors, because of the integration process. There is a good influence, I told you, especially in the Minister of Internal Affairs. For example, I was in Vienna two years ago in some seminar about this; it was me, judges, police men, and inspectors. It was very new for us, to see how the EU works, how to reach the standards, recommendations, what to do. We heard about EU missions which access corruption, organized crime... Then they make reports, send them to Serbia, and those recommendations are also sent to the European Commission. So, for a year or two, these are obligations you have to fulfill. They are not strict obligations, but they are good practice. So, all those things have a good influence.

11 – So, you cannot say that this impact is something mandatory. Are there mandatory reforms in this sector?

There are not so high obligations in this sector. It is not a common market issue. It is good, but maybe the standards are too high. It is my opinion.

12 – What do you think is the Serbian government opinion about the security sector? Is the government investing in reforms, in changing things, or it is not a priority now?

It is always a priority; that is why this process is very important. If these questions are not in the process, they will be totally put aside. You have clear obligations in the process from the EU Commission; you will be blamed if you don't fulfill them in the process of European integration. And, on the government, everybody will see that you didn't fulfill your task. So, it is a good mechanism. It is really a mechanism which deeply has a good influence in those sectors like a reform of police or internal procedures in police. They're not in the political high agenda. Maybe you have bigger affairs in other areas...

It is not so important for the citizens of Serbia the existence of transnational control; it is only important for me. It is not a political high question, so the Minister from that area will never pay attention on that. In the process of integration, all these questions became part of clear obligations you have to fulfill. So, in this way, integration is very important.

ANEXO 6 – Entrevista com Robert Liddell

INTERVIEW WITH MR. ROBERT LIDDELL

Human Rights Focal Point, Minister Counsellor

Head of Section for Political & Justice and Home Affairs Issues, Information and Communication

The Delegation of the European Union to the Republic of Macedonia

Skopje, 08 July 2014

1 – What were the initial and the future expectations of the EU about the Macedonian enlargement? What’s the EU interest in Macedonia?

Well, first of all, we have recommended the country as a candidate country. Since 2009, the European Commission has been recommending we open negotiations for accession. We have not achieved a suitable response in the Council yet because it requires all member states to say “yes” and we have not achieved unity. That’s one of the reasons. But our expectations are that we would like to open negotiations. So, this is in the last report that was presented in October last year; there is a new report this year in October, and I can’t say what the recommendations of this report will be, but certainly up until now, we are recommending the opening of negotiations. So, expectations are we start it. In terms of enlargement, generally, negotiations have started with Montenegro; in the past few weeks, Albania has become a candidate country; Serbia is a candidate country; there’s a new relationship with Kosovo that is being developed... So, the empathy is still towards enlargement. That does not mean to say that enlargement will take place tomorrow, for the simple reason that the process is not a simple process and, even with the best prepared country, it would take...even with Iceland, put in that way, there’s still outstanding issues that have to be resolved before they start and we don’t want to do anything else, we had to stop. They were really methodic on different criteria; there were some issues they have to resolve, quite big ones, but even they are taking time. So, countries that still need to approximate their legislation and so on, these ones will take time, apart from many issues of capacity to become a member state, which either could become or not, in terms of proxy institutions. So, that’s where our expectations would be to enlargement continuing; my personal opinion...I’m employed by the Enlargement Commission so my job is enlargement.

2 – How do you see the EU’s institutional capacity to integrate new member states at this moment?

In Brussels, you mean?

3 – Yes. Do you think there should be an enlargement pause before any institutional reforms in the EU?

That, I don't have a view... The Lisbon Treaty has set a number of fundamental changes, and there are some of them beyond my particular opinion. I don't think...let's put in this way: I believe the institutions are sufficiently flexible to be able to accommodate changes of one from fifteen member states up to twenty seven and twenty eight very quickly. Those changes are there. I think the issue of jobs for Commissioners is perhaps the most difficult one to resolve in terms of giving space to each of member state countries, and I think they are still going under surface... But I think the principle of enlargement and EU institutions are fully satisfactory to manage it. It is indefinitely difficult to reach decisions between 28 member states. But that doesn't mean the EU shouldn't go beyond that. That's not the barrier. It's perhaps to change the way decisions are made, or to develop policies and strategies better for regions or for topics that allow response to member states more easily, so individual issues are set in a policy context. I think then you can discuss initiatives in terms of internal or external relations and analyze in internal debates whether we have a full policy strategy or not. How we're handling the enlargement strategy, that's quite the key. So, I think as far as enlargement goes, these strategies, framework and decision-making can say "when" the candidate countries are ready to join, as opposed to "should they join or should they not join".

4 – Personally, how many more members do you think the EU is able to integrate at this point and which one you think is next?

Montenegro is negotiating now... they have for two years ago started on Serbia, and it hasn't start on this country. It doesn't mean to say they're next to join, because this country is in fact quite well advanced in terms of legal approximation. I don't think I can say to you which one is next; I think who's next depends on the commitment of the countries to change and to meet the needs and evolving to the EU. The problem is that the EU acquis itself is developing all the time, the pressures for this... you have candidate countries for twenty-five years, like Turkey, and still, it's not ready to join. I think the context in the European Parliament makes it more difficult than before, as it was told we are not having any acceding countries in the next five years. But, it may be realistic, for Montenegro or Serbia, to have five years of negotiations. I don't see this as being a problem; it would be a problem if we had countries negotiating for fifteen years, therefore ready to join, and the Parliament says "we are not getting anyone". But we're not in that position.

5 – Talking about the Macedonian enlargement process, can you tell me how is it developing? What about adoption of policies and their implementation?

Well, the easy answer would be "read the Progress Report". But that's the easy answer. There you'll see, every year, they say "these have been achieved"; "we still have concerns" on hard topics to talk about, like freedom of media, there are concerns about the ability of the country to manage the policies, like staff, like resources...so that's all said... I think you could say that in some areas the acquis is well advanced, there are other ones behind... You can see in the reports which ones are advanced or not; for example, fisheries is one of that is well advanced. I think the real problems come when we are looking to the resource allocation within the country, for ensuring policies appropriate to deal with it; we've expressed concerns

about the management of the policies and the coordination and organization. That's where the main problems are. I think the Progress Report is the best official answer, and I wouldn't disagree with it. My colleagues and myself are part of the people who drafted it, and the colleagues in Brussels gave the final draft, so I am part of that process.

6 – Okay...let's put in another way: what's the EU priority in this process at this moment?

The simple answer is: to address issues which weren't addressed last year; if they're not solved, keep addressing them. So, issues like freedom of media we've expressed concerns about and we expect that to be solved very urgently. We've expressed concerns over the unrealistic approach to the delivery policies in terms of staff and resources indications; we've expressed concerns over the freedom of independent judiciary, of course; these issues weren't solved. We are also now, if you look at the future, in last year we had the fundamental overall strategy for enlargement; those themes will not change, because they are fundamental. And those themes are applied here as much as in other enlargement countries, so we're looking for more emphasis on what is relevant, like rule of law, policy management, fair treatment to minorities, freedom of expression, and so on. Those issues are still issues very alive and applicable to all the countries, like Montenegro, Albania, Kosovo.

7 – What are the main political tensions or barriers in the process? Talking about Greece...is there any space for dialogue? How this question is being handled?

Okay. As far as we are aware, this is a bilateral issue involving the UN, this is the official answer. The UN is the facilitator or mediator of the process. Whether there are back channels of discussion going on I can't say, because I don't know. I think there's always space for dialogue. It doesn't mean to say this space is public.

8 – And it doesn't mean to say you're optimistic about it...

Well, I'm Scottish, so I'm naturally pessimistic. But if I'm also European, than I have to be optimistic.

The problem with Greece is not a technical problem. It's not one of as the shipyards in Croatia, or the definition of a sea boundary, or things like that. This is a political cultural issue for Greece that is an emotional topic, as opposed to a technocratic topic. Therefore, a solution too easy is impossible to achieve. If...if both sides were to feel comfortable with a solution, then I'm sure an agreement could be reached. But to achieve the perfect solution, the political context must be right. Now, I think probably with the government having just one election and with an increasing majority and with the support of the Albanian opposition and the opposition candidates in the Parliament from the socialist opposition, looking for a solution, then the political context is not negative here. It is positively not against it. People are not saying "you can't". The context is self-made. So, if you make it negative, it will be negative; the context then to votes would be possible with the parliamentarians and a referendum to make sure an answer comes? No. In Greece, I'm not sure, I'm not particularly a Greek expert,

but I heard people say that Greece is not in a position, politically, at the present moment, to agree to something that is so sensitive and has been made such a big issue by the political bond of the Prime Minister, where he relies on with opposition from different parties in different coalitions, so he may not feel that this is possible given that. Whatever he does, it will be him against the opposition parties. People say that, here, they could reach an agreement but one that does not touch the events of languages and all those things, and one that does not require a constitutional change. But Greece, in this approach, wants to have an agreement applied everywhere on this, which would imply a change in the Constitution. Names have been exchanged in the past, in terms of possible names of the country, but the conditions and all the conditions have to be possible. So, it is a matter of how you resolve the issues around this and then persuading the population on both sides to reach a solution. I don't know. I don't see, at the present moment, the conditions that can make people want to change the name of the country in a way that they could accept that as a bilateral agreement. Equally, the populations are tired of the blockage, and this problem lasting so long I don't see this is maintaining things easier for the politicians, because they have been defending their positions and making sure they are not breaking from the acceptable line, but by doing that they are digging themselves deeper and deeper into the same positions. So, the process of getting out to that to defend a position is difficult because you have to persuade the people around you to move back to different images. You have to make sure the people are there to accept these changes and to support them. Part of the population won't be affected by the change of the name of the country (the Albanian population), because they don't see the name of a country as being a critical issue (like 25%). The rest of the population (the majority) is very careful about that. So, I think it could be quite difficult. What has to be an offer for the population is the name changes, and then negotiations start, and rapid progress is made towards accession. Otherwise they'll see they made this change and there's no benefit from it. Equally, and then you have to be realistic, but membership is not something everyone is driving the way tomorrow. That's been a problem for Eastern European accession where some of the countries people thought that they are going to have the accession from day to night, and they're not. But there's certainly a lot to offer and they are in a better condition of association they would have been perhaps outside and surely far less vulnerable they would have been outside.

9 – It's a difficult issue because it involves international identity.

Yes. The simple solution as far as now it's impossible. It's actually quite a simple solution: you make small changes in the country's name, but then the other part has to accept this in relation to their relations.

10 – For an outsider, this seems quite...

Bizarre?

11 – Yes! It seems Greece has been EU's spoiled child, picking a small issue to block Macedonia's progress. Probably, there's more politics beyond this than only the name issue.

Yes, I think you have to go back into history. You're looking at the last centuries, at the Ottoman Empire, at the Balkan Wars, at the interwar period; in Greece you're looking at the Civil War after the World War II... You have people who come from Aegean Macedonia, here, who left their homes because they were socialists/communists, in 1944 to 1947. There was an ongoing border war fought in the late 40's in Yugoslavia and Greece... But that doesn't mean to say that things about property rights cannot be solved. But there is still an underlying fear on both sides. The both sides have families on both sides of the border. One of the secretaries upstairs speaks Greek and has Greek family, and that's so lucky. A lot of colleagues have family in Greece. And it does connection to that. But the negative conditions that purchase a solution have many different roots. It's not just the name.

12 – Yes, it seems likely, because it's not possible to be just about the name.

No, it's not just the name. People have built political carriers up to this process on both sides. There's an interesting book written by a Greek journalist about the deals done between the Greek government and Milošević in the breakup of Yugoslavia over Macedonia, or the discussions going on²⁸¹. Whether this is 1% true or totally untrue, it was written by a Greek journalist about the Greek government of the time dealing with Milošević. So, there are recent things going on prior to even dealing with Macedonia itself, but around it. And that goes back to historic ties back to the foundation of the Orthodox Church. The fact that the Serbian Church is forced to allow that Macedonian Church to become independent in Yugoslav times, and the Macedonian Serb Church doesn't recognize Church here as the Greek and Russian. If you go back into history, less ancient, but more recently history, in XIX century we've had the Crimean War with Russia...

13 – How do you see the role of the Western Balkan enlargement candidates in the implementation of the Europe 2020 Strategy²⁸²?

The countries are signing up to the Strategy; we're providing resources to help that process. Europe 2020 is like an environment, there's no border; therefore, you can't say Europe 2020 can only affect the EU, because affects the economy in this space. We are not forced, we certainly should consider that Europe 2020 affects everyone in European space. And the more we sign at it, it would be better. You can say, Ukraine, Belarus, Russia, should be there, too, in terms of employment, organizations, and climate change...All these things are important for us all. We're certainly helping Balkans to align with this process. If we don't, there's a hole in Europe, the Western Balkan hole in Europe, surrounded by member states. So, this hole is not helpful to us in the EU. So, yes, it's an important part of it. Precisely how it is implemented here, we have to see. But they face the same problems as we do in terms of

²⁸¹ He is probably referring to the book "Unholy Alliance: Greece and Milosevic's Serbia", written by Takis Michas.

²⁸² *Europe 2020* is a 10-year *strategy* proposed by the European Commission on 3 March 2010 for advancement of the economy of the European Union.

environment, employment, climate change, new technologies and so on. Yes, it's important and useful for us to have the Western Balkans in it.

14 – How's the Macedonian government response to the enlargement?

We've had problems in recent years because we had the 24 December 2012 events at the National Parliament, and that provided a break on the process that had started in 2012; we were trying to create the conditions to allow us to open negotiations in parallel with the name issue, to put in that way. The 24 December events turned into an opportunity towards ending the achievement in opposed to moving forward. We are very glad that the agreement reached in March 2013 between the parties came to resolve that issue. But there are still a lot of issues unresolved. We now have a situation after the elections that the SDSM are saying they don't recognize the Parliament, and that is not helpful either. So, I'm not saying it's a nightmare, but the political system here has not helped the process. Part of that, where in fact we made good progress with the High Level Accession Dialogue, we've pushed very hard for certain changes, the government had achieved 75% of what we've said them to do, in a short time. So, there was stimulus to moving forward. The incentive to move forward on a High Level Dialogue fell away because of the promises of the March agreement have not been fully implemented and so on. If I look from their side, I can understand their frustration of having done different things and still not having the prospect of moving forward. But then I have to say: the changes are for the country's benefits as a whole. I think that's unfortunate that the political context allow this to happen, that the political parties, both sides, all parties, see government as something else. We see people changing jobs within the system, and the opposition feels they have nothing to gain from the insistence of opposition. I've spoken with parliamentarians not from this country and that's their vision on Balkans: you can't influence policy; you don't get your ideas put through. So, it's understandable the frustration of opposition politicians; there are political problems in the country, there are issues to discuss, but the opposition should be there to be part of the process and try to change things, and not solely expect things to be done because they are the opposition. I will stop there.

15 – How is the popular support for the enlargement in Macedonia?

It's going under 75%. We have polls that show that. It is still very high.

16 – Higher than in other countries?

Well, it had been 85%... but people said in other polls that they don't trust in institutions basically because in years we couldn't open negotiations. But that's a misconnection between institutions and negotiations and the political decisions being made in the Council. They see the EU at fault has a lack of consensus in the Council, which maybe is the case. But it is not purely an EU issue.

17 – The lack of trust on institutions is a trend all over the world.

Yes. But the trust in national institutions is different from the trust in EU institutions. They feel we were not as helpful as we could have been, because we didn't do what they wanted.

18 – In EU's view, what are the biggest potentials and weaknesses of Macedonia?

I think it's what we have said; we've expressed concerns about rule of law, corruption, freedom of media, public administration being able to truly adopt EU's laws and minority rights. Those are the lows. Equally, we see good things happening here, in areas like minority rights concerning the Roma population, and it's not what you would find in other states in Europe. They have their own minister; they are better integrated and less vilified as they would be in some member states, where there is still discrimination there. Freedom of media, the EU policy media... All the new media law, perhaps is a good law, depends on implementation. And that you could say that typifies institutions here. You may have good things on paper but it depends on how they are implemented. This particular law is very new but... let's say, let's see the implementation. So, there are good things, the legal framework is largely there, it could be emplaced, but let's now look at the implementation of it. This implementation perhaps is that one of the two sides of that balance; the good thing is that the law is there, the bad thing is they have not started to implement it yet. So, you have good and bad in all the areas. I don't think you can say this is the best and this is the worst. It's a matter of balancing. And it is the case of implementation and resources as being the weakest elements, not only implementation resources but organization, and the good side is, perhaps, the desire to change laws and adopt the European standards.

19 – Talking about the security sector scenario in Macedonia, what is expected in terms of reform and what has been done so far? What is the main security issue in the enlargement process? Do you think there is a connection between the enlargement and security reforms?

There are different types of security. In defense security, we don't get involved. NATO has already said that the country can join it tomorrow, as it has gone through action plans and it's ready. In terms of security, we are concerned that there are proper controls of civilian oversight on the security sector. The police have gone through substantial reforms in terms of structure and organization and that is, in fact, fairly acceptable. They have job descriptions and all the right things we expect them to have. What we are still looking forward are proper oversight and proper controls over misbehavior, let's call that, the appeals procedure... so, the abuse by police or inappropriate action shouldn't be dealt by the police itself, but should be overseen by an external body. The government here feels there are many models for civilians do security sector control, many countries have internal control over internal security, and they are trying that approach, but now we are looking towards external control. So, as a matter of principle, that's not too bad, they are moving in the right direction, their organization is okay; in terms of structures and responsibilities, it isn't out of line with ourselves. We have regular discussions on internal security in terms of reforms. That's internal security. You also have border security, where the border control and the customs service are being integrated to the border management control. There's quite a progress in there. But there's still need to

improve that. We see willingness of the customs service and the border police to improve their ability to manage that aspect in security, and that's good for us, because if we don't have secure European borders, it's difficult for us to move to the next stage of the country becoming part of the EU, because they will then become the external border. So, to have both sides of the external borders secure, it means that the next stage of expanding will be much easier, since then they will become the external border. So, to say, Albania is the border of Macedonia that is not a member state, Bulgaria and Greece are member states. Let's assume Serbia joins first and Serbia is the next external border on Kosovo. Then we have to make sure that the border of Serbia and Kosovo is secure when these countries are members. So, the EU is securely bordering on all member states. When they become members, they come as a secure internal border. I think there's great willingness to ensure we have strong borders here, because they see the interest of that for themselves. They face many threats, like irregular migration, legal migration of people coming from wherever in the world, smuggling (people and drugs), all these things are there and, as far as according to their approach, by all the parties. It is still a long way to go. Because the threats evolve, they keep on changing. What we would like to see more often is more cross-border cooperation on the border controls and border patrolmen, so people can work together, like "my country stops here, your country is my neighbor, let's work together". So, that's the external patrolmen security. In terms of capacity, that's interesting, they are breeding demonstrations showing that the government can certainly manage it. But it raises the question on what will they do when something is more serious. They certainly have the equipment and they appear to have the tactics. There are no accusations of brutality or inappropriate behavior by the police in the demonstrations. People don't might having involvement of tear gas, but that's what you do to the best that isn't lethal. Demonstrations have to act in a professional manner.

The border management police have a very difficult job. In summertime, in peak times, there are like 40.000 vehicles a day crossing the border. Even if it is 10.000 vehicles a day, they have to proceed at a certain risk analysis, like "this is okay", "this is not".

Certainly, from the EU perspective, a lot has been accomplished. The official view is very much the view that is in the reports, but if you carefully read them, you can get a lot from these reports. We try to be balanced in our approach, but we also try not to let the country 1 too different of the country 2 in an overall balance. Because we can't say "this country is up" or "this country is down".

ANEXO 7 – Entrevista com Jovan Andonovski

INTERVIEW WITH MR. JOVAN ANDONOVSKI

State Secretary

Secretariat for European Affairs – Government of the Republic of Macedonia

Skopje, 08 July 2014

1 – What are Macedonia's expectations on the enlargement?

One of the key priorities of the internal policy of the government is Macedonia to join both EU and NATO. For several reasons: the first one is peace and stability. It wasn't by accident the reason why the European Union received a Nobel peace prize. If you make a deeper analysis, you realize that, since the establishment of the EU, there were no clashes or wars interborders or within the EU. That means a lot for the Balkans. Why? Because only in the last one hundred years, we had dozens of clashes and wars, starting from the Balkan Wars, I World War that was initiated here in the Balkans, II World War, several civil wars, the dissolution of Yugoslavia, the Kosovo crisis and so on. So, there is a history conscience for the political elites both of the Balkans and the international community to build lifelong lasting peace at the Balkans. The second reason concerns about the benefits of being a member states of the EU, and NATO as well. First, why the EU was established? Because of the free-trade. Now, in the Balkans, if you make an analysis of the map of the Balkans in the last couple of decades, you will see the frequent changes of the borders. But, nevertheless, there was always a free-trade. And the EU is a plus for the free-trade, free movement of services and free movement of people. So, since *pax romana* (I'm not sure if you know about that), it was almost two hundred years of a period when there was a relative peace, speaking about that time; it was also when the Roman Kingdom reached the top of the development and there was a rare change of the legislation and free movement of people of the citizens of Rome, goods, services and so on. The same goes to *pax ottomana*; the Ottoman Kingdom was here for almost five centuries. So, once they were almost one nation, and we can speak about nations in relative terms, there was freedom of movement of people, services, stocks, goods. Even during Yugoslavia, which was one of the biggest countries in this part of Europe, there were several federal units but, still, people felt free to travel, to work, to make business and so on. So, there is a cultural habit, at the Balkans, that people should freely move and trade. So, this is an additional reason why the majority of the population here in Macedonia is in favor that Macedonia joins the EU. According to the polls, somewhere between 70% and 80% of the population are in favor of Macedonia becoming part of the EU; it is one of the highest rates in the Balkans. The next reason why people are willing to join the EU is because it means a chance for prosperity. Yugoslavia was one of the former communist countries that was most developed. But it was still lacking behind the Western European countries and those who weren't part of the EU. In order to reach the level of development of the EU' states, you needs extra efforts. It means a lot of changes in the legislation and its implementation, the reform of the administration, judiciary, fight against corruption and organized crime, improvement of the economic situation, and so on. That means a lot of reforms and a lot of

changes, and the EU integration process is proved to be an accelerator to these reforms. Why? Because it is a proven model that already works in practice in 28 member states, more or less. I don't want to get into details, but there is the same situation in old member states and newly member states, for example in Bulgaria and Romania, Greece and Italy; there's a lot of reasons why there is this balance. This almost 80% of the population which is in favor of Macedonia joining the EU is a clear message for the political elites about where to go. And, since there's no plan B in the entire Europe, it means that the only path, the only secure way about how to do the reforms and joining the path of the European family of nations is to integrate the country and the society into the EU. The reason why Macedonia is not in the EU yet as a member state: since 2005, Macedonia is a candidate country. In 2009, we managed to receive the first positive annual report of the EU (of the European Commission services) with a recommendation for the start of the negotiations. But, because of the bilateral dispute between Macedonia and Greece, we are not capable of starting negotiations. When Macedonia was vetoed out by Greece, there was a slight disappointment both of the political and administrative levels. But, as I mentioned, since there's no plan B, we go on with the reforms and, since 2009, we managed to receive for five times the positive recommendation for the start of negotiations. What does it mean? It is an evolutionary process. It's not static. So, once you receive the recommendation for the start of negotiations, that's it. Since we don't know when we are going to formally start the negotiations, we realize that, as much as we do now as a candidate country, the less we'll have to do when the negotiation process start. And, according to our analysis, if we start negotiations now, we'll be capable to finish negotiations in approximately three years – of the entire negotiation procedure. It means that, on the level of approximation of the national legislation with the EU legislation, both the primary and secondary legislation, we are in a pretty much advanced level. The same goes to the implementation. Since we are not running the elections, we decided about certain laws and by-laws to postpone the date of the implementation to the day Macedonia start negotiations or to when Macedonia joins the EU. Why? Because the process of EU integration is a process of partnership. Having in mind that we are not joining the bloc very soon, we decided to postpone some measures, because the pressure on the market will be only in one way, in our side of the economy. When the formal negotiations start, we'll change the deadlines and the implementation will start immediately. What does it mean in practice? If we start the implementation now, let's say, EU companies, companies from the EU member states, will be free to trade into the Macedonian market without customs and borders and anything, which doesn't go the same road to us, it is not applied to our companies. We also need extra time to our companies to improve their performance and to become self-sustainable when the pressure of the EU market is increased.

2 – How do you think the EU is handling the enlargement process? As a candidate country, does Macedonia have any possibility of discussion in the process? What do you have to say about the way the EU leads the enlargement?

The dialogue between Macedonia and the EU is formally structured. The bilateral relations between two sides are much related to the Stabilization and Association Agreement. According to this agreement, there is a formal channel of communication dialogue between

both parts. On the top of the pyramid, there is the Stabilization and Association Council, which is a purely political body, discussing only political issues; issues regarding security and economy and other sectors on a political level. On the next stage of the pyramid is the Stabilization and Association Committee, which is a political and administrative body. The Stabilization and Association Council is led by the Ministry of Foreign Affairs on the Macedonian side and by the European Union commissioners for enlargement on the EU side. The Stabilization and Association Committee is led by the State Secretary (by me), and for the Directorate-General for Enlargement, on the EU side. There are six or seven Subcommittees covering basically all the chapters. These bodies are regularly meeting at least once by year. So, six plus two is eight: almost every month and a half there is some sort of meeting dialogue, rotating one in Macedonia and the next one in Brussels.

3 – So, there is dialogue, and not only pressure from one side to the other.

Yes. As I said, we are partners in the process. We are willing to join the bloc and the EU is willing to increase the number of member states. Of course, there are topics and issues which are more sensitive and, sometimes, painful. Sensitive in a way of political terms, or regarding the national spirit or the visibility, or other reasons... but we are trying to make compromises where is possible to accept the EU rules when it's necessary. Additionally, since 2011, a new platform for dialogue was established. It is called High-Level Accession Dialogue. Why was this instrument established? Because we were not capable of starting negotiations and we don't want to miss anything anymore. We demonstrated up here where we would like to go on. So, the High-Level Accession Dialogue is led by the Prime Minister of Macedonia, on our side, and the EU Commissioner for the Enlargement Štefan Füle²⁸³ on the EU side. They meet at least once per year, sometimes even twice, to discuss key priority areas which were commonly agreed at their first meeting: reforms in judiciary, public administration reform; improvement of overall economic situation; fight against corruption and organized crime; and other additional issues. One thing important to know is that these four or five areas are not challenging only for Macedonia but for the entire Western Balkans, starting from Croatia down to Turkey and even to member states like Bulgaria, Romania and Greece. They are all facing the same or similar difficulties. So, in a way to speed up the reforms, this platform was established as an extra form of dialogue to deliver faster results. Of course, we are using the High-Level Accession Dialogue only as a tool to overcome, to overbridge the situation of the blockade, but not in substitution for negotiations. Again, we are willing to start the formal negotiations. A similar instrument is in the dialogue between Turkey and the EU, which is called Positive Agenda. It means more a political term, this "positive agenda", because there is an agenda where Turkey needs to deliver results in order to get closer to the EU, having in mind they are candidate country for a lot of years without being capable of starting negotiations. I mean, they've already started negotiations, but they were blocked by several member states.

²⁸³ Štefan Füle was the European Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations until 1 November 2014, when he was replaced by Johannes Hahn.

Of course, sometimes, there is an impression of “stick and carrots”: “do this and there will be a reward; don’t do this and there will be a punishment”. There is such an impression, and it’s normal, because the reforms sometimes are pretty painful. But, on the other hand, an important thing to mention is that, for example, for the period of stabilization and association of the Macedonian society, we have available funds of the EU. Only for 2007-2013, Macedonia had 660 million euros available for implement projects. Now, we have an addition of 650 million euros for the next six years. So, I would say there is a balance between the needs, the delivery results and the expectations.

4 – What area is the Macedonian priority in the enlargement process?

In terms of European integration process?

5 – Yes. And also, how long would you say is the process going to take yet?

When the negotiations start, the process will last about three years to close the negotiations. When the negotiations will start is unpredictable.

You know, there is a joke, I don’t know if you’re religious... In the Old Testament, when God created the Earth, the process lasted for seven days, the entire week. He was absent, then, because he was busy. When he came back to the angels, one of them asked where he was, and he said: “I was down there, creating the Earth, it’s one of the most sophisticated things, humans, animals, nature...and the best thing is that there is a balance between them”. So, one of the angels asked what balance means. He said: “It’s simple. The north is cold, the south is warm, but people in the north are richer than those in the south. People in the south are happier, compared to the ones in the north”. And then one of them asked “And where does heaven is?”. God replied: “It is in Macedonia. Wonderful people, culture, nature, food...”. “But, where is the balance?”, the angel asked. “Well, you don’t know their neighbors”, God answered.

Macedonia was one of the main reasons why there were wars in the last hundred years. Everybody wanted to have a piece of that territory.

We are striving to join the club with the Balkan inheritors. Churchill once said that the Balkans produce more history than they can consume. There is a silly reason why we haven’t started the negotiations. According to the Greek officials, we have no right to use the name of Macedonia. I’m sorry to say, but it was my fault that I was born as a Macedonian, right? We are not thinking about the name of a product, like Pepsi, that you can change. That’s one thing. So, according to the polls, more than 90% of the population in Macedonia is against changing the name of the country if this is a precondition to join the EU. It doesn’t mean that we don’t want to enter in the EU or accept the EU values. The behavior of Greece is pretty silly, but there is a logical explanation reason why and I will say two examples. The first one is: during the former separation of the European countries in two blocs, the occidental and the communist blocs, former Yugoslavia was part of the communist bloc. Greece was the only country in the entire region as a member of the European Community. You can imagine, their closest EU member state was Italy. So, they’ve become the spoiled child of the EU. I don’t know if you have a brother or sister...

5 – I'm a single child.

Sorry to say, but most of you are spoiled. No offense. So, Greece was the spoiled child of the EU. Whenever they cried, there were some subsidies from the EU, a lot of funds, billions. But they are not able to accept the reality, which is different now. There are new members of the family next to them and they have to share the toys. Still, whenever they cry, the EU is giving something. With the Greek economic crisis they earned a lot of euros, which is insane. If I am a European tax payer, I would never accept that. Instead of healing they giving a fish, teach them how to catch a fish. The second reason is, because they were a very important factor for the international community when they were the only country in the region both member of the EU and NATO, they have to demonstrate their power. And they were playing an important role when there was a need to solve some issue in the region. Nowadays, when they look, for example, towards Turkey, their eastern neighbor, they see an enemy, with strong military power, member of NATO and economic self-sustainable as a country, which, in military terms, is capable of conquer Greece in one day. When they look to north, they see Macedonia: 2 million people, 40 times smaller than Turkey, not member of NATO and economically vulnerable, because we are landlord, we are a small market, and so on. So, you know, since the early childhood, to whom you demonstrate your power? To the weaker brother, that is next to you. So, if I'm an adviser of the Greek Prime Minister, and I still want to play an important role in the international community in a changed reality, I would say never pose the issue regarding Macedonia because it's with the weakest one that we can demonstrate our superpower and remain a key player to the region. Their official explanation is that Macedonia is a security threat to Greece, which is nonsense. We have only four helicopters and two military airplanes, so I cannot even imagine such a threat.

Macedonia has no right to use the name Macedonia, because there is also a region in Greece which is called Macedonia. If you follow the same logic, the United States has no right to be "United States of America" because the largest part of the American continent is not in their territory. Additionally, EU has no right to be called European Union because the largest part of Europe is in Russia. Or, Luxembourg has no right to be called like that because there is a region named Luxembourg in France. There are hundreds of examples. So, when they didn't manage to convince the international community of their stability, now reality is changed. Almost EU member states recognize Macedonia as "Republic of Macedonia", and even the largest countries, like United States, Canada, China, Russia, India, Brazil and so on. So, basically, we don't feel like we have a problem with our name. Greece is the only country which has a problem with our name, and they are supported by some countries which whom they have traditionally good bilateral relations.

How this became an issue? In 1991, there was a war in Yugoslavia. The EU formally asked to an expert commission, established by them, to make an analysis on the five former federal units of Yugoslavia whether they are capable to be independent states. After several months, this committee launched their report saying that only Macedonia and Slovenia were fulfilling all the criteria of the international law to become independent states. In the meantime, there was a referendum in Macedonia and Slovenia for independence, and their national institutions were established. Then, former Yugoslav dictator Slobodan Milošević started to lose the war

in Croatia. He held a meeting with the Greek President because they had traditionally good relations. He was asked by the Greek President about his plans if he loses Croatia. Milošević said that he had extra ideas about conquering Bosnia and Macedonia. He was so confident and convinced that he could conquer Macedonia, especially, at that time; he even gave the idea to the Greek President that they would be neighboring countries, and as a gift he would give him some part of the Macedonian territory, so Greece could create a larger region of Macedonia in the Greek borders. He was a lunatic, a proved lunatic. The Greek President liked it, because without any war, without any single movement, he would have an extended territory. Then, he gave directions to the Greek Prime Minister, during the Lisbon Summit in 1992, to the EU postpone the decision of the recognition of Macedonian independence. What would be the reason? The name! It's an issue you can argue on for years, and it is very simple but difficult to solve. This lasted until 1995, when an interim accord, a bilateral agreement, was signed, between Macedonia and Greece where both parts would negotiate mutually acceptable solutions. What does it mean? We were pressured to accept such an agreement because there were international UN sanctions on Serbia and the rest of Yugoslavia, and our economy was dependent of exporting goods to the Yugoslav market. Bulgaria was still closed because of the communism and Albania as well. And Greece, additionally, introduced a trade embargo to Macedonia, no imports and exports. We use the Greek sea and the port of Thessaloniki as the main corridor for our exports. This embargo lasted for two years. Our economy almost collapsed. We initiated an international case at International Court of Justice (ICJ) against Greece; we won; Greece was obliged to abolish the embargo and to pay some funds to the Macedonia, which never happened. And, politically, also we were pressured and almost threatened by the former Yugoslavia in a public sweet form, so we decided to accept this bilateral agreement and to negotiate. Since 1995, we are still negotiating. And I'm not an optimist. We're only capable to find a solution if we change our name, but you wouldn't change yours, would you? So, now, we are surfacing additions on geographical aggregation in front or in the back of the name, like "North Republic of Macedonia" or "Republic of Upper Macedonia". In my opinion, we should not be thinking about that; even though we are trying to explain that geographical province of Macedonia is different to the Republic of Macedonia, there is a clear division of that, they mean different things. So, about your question, when we are starting negotiations, I'm not sure. It's pretty difficult to predict.

6 – And why do you think EU smoothly accepts Greek position?

Well, there is this rule of solidarity in the EU. And the same goes to NATO, like a principle of the establishment of the EU and NATO: "we accept your position and we are not discussing the reason why". If one NATO member state is attacked by another country, they are partners, so they will prove their solidarity by common actions. Same goes to the EU. So, one member state has the right to veto, to block a decision in the EU and in NATO, without even being responsible to give any explanation why. This happened to us in 2008, during NATO Summit in Bucharest, when Macedonia was invited to join NATO. You can find on the internet, on YouTube... A day before the NATO Summit, former U.S. President George W. Bush called a press conference in Bucharest, saying that "tomorrow, Macedonia, Croatia and Albania will become member states of NATO". But it never happened. An U.S. President gives a

statement like that and the day after it doesn't happen, it's bad for international politics and NATO...the U.S. is very important to NATO. Greece decided, in the last minute, to block Macedonia, because they realized that, if Macedonia joined the bloc, they would be sitting at the same table...And a friend of mine says that, if you are not present at the table, mostly you are in the menu. People will discuss about you. So, we would have equal position in negotiations and Greece would not be anymore the smallest child in the neighborhood. It's not easy. I'm trying to be enough picturesque to explain to you the situation

7 – It must have some sort of political way to deal with this even behind the doors.

There is no will of the Greek authorities to negotiate on this issue. It's evident. Our Prime Minister initiated several times meetings with the Greek Prime Minister. He even signed a letter recently saying that "I invite both of us to be the key negotiators, leading the teams to find a solution in the course of time". Austria, which is a member state of the EU, also gave a proposal that was broadly accepted by the largest part of EU members, but not by Greece: the negotiations for EU membership start now in parallel with the negotiations on the name issue, and the name issue is to be solved at the same moment Macedonia closes negotiations about the accession. That's how the pressure would be divided. Greece has practically nothing to lose; they can wait extra fifteen years to solve that. Whether they accept this or that name, it will only mean to them a political debate which will last for two weeks. People forget about that. For us, it means identity. It's not even easy to negotiate on this issue or to accept possible solutions.

It's very difficult to explain that, especially for people coming from different parts of the world. I've never heard of a similar example in the international history. There were some cases like Democratic Republic of Congo and French Congo, but it was necessary to highlight the differences between the two countries after the separation in the civil war, or like North and South Korea. But we are not talking about North Macedonia and South Macedonia; we are talking about Republic of Macedonia and Republic of Greece, which is a totally different issue.

8 – Apart from the Greek issue, are there any other political tensions in the accession process?

After the global financial crisis, there is one issue which is very highlighted between some member state that is the enlargement fatigue: whether the EU can accept any new member states. Luckily, it is only a minor part of the public opinion of the member states. I think that, if the global financial crisis remains in the next couple of years, the number of EU pessimists will grow, because EU will have to deal with the internal issues, like how to improve the economy, how to create new jobs and how to reach the level of development of before the crisis. It means that they will have to be focused on their internal issues and not on the enlargement questions. Luckily, since 1 July, Italy is leading the EU Presidency, and they have the enlargement process on the agenda as one of the five priorities. As long as there is a Commissioner in the EU responsible for the enlargement, I will not be worried.

9 – I remember there was an incident regarding EU Ambassador Aivo Orav in late 2012... He had to apologize for calling “Macedonians Slavs”...

I don't recall that. Being integrated means a possibility to be part of the EU Commission Services, this means to work in the EU services. In any branch of the Commission, you can find Greek people... I guess this is the one... When drafting the text of the Annual Report, they deleted any single word where Macedonian gentilic was used²⁸⁴. There was a situation like, if Macedonia is not mentioned anywhere in the Report, we are not going to accept it. It was not an incident, it was giving a position. In the Annual Report of the EU on Albania, the Greek fellows probably weren't so careful, because Macedonia was mentioned several times: “Macedonian minority”, “Macedonian Mayor”, “this community is neighboring Republic of Macedonia”, and so on. It was not logical to mention Macedonia in a Report on another country, including Croatia or elsewhere where there is a Macedonian community and not to mention at all “Macedonia” “or Macedonians” in the Annual Report on Macedonia. So, the message was clear and accepted by the EU, and in the next Reports the expression “Macedonia” or “Macedonian” were mentioned.

10 – Can you talk about the security sector scenario in Macedonia and what is expected in terms of reforms?

I'm not familiar with the security sector. I can only mention certain things that are common sense, like Macedonia is willing to join NATO, already managed to fulfill the criteria, received an invitation in 2008, was blocked by Greece, then it was initiated a case in the International Court of Justice²⁸⁵ and, after two years, we won. ICJ ruled that Greece is not allowed to block Macedonia if it wants to join international organizations. Of course, the Greeks did nothing regarding this issue. We are actively participating in NATO missions, like in Afghanistan, Sudan and other places. We are also present in Bosnia with a military and a medical team. Almost 3% of the budget of Macedonia is dedicated to defense sector; I think it's the NATO standards to have this percentage²⁸⁶. Only in Afghanistan, we had more than one hundred military people in missions, which was the third highest contingent of military presence compared to the population and the military power. I'm sure Macedonia will go on with the support on NATO missions and actively participate in all NATO trainings and other things.

11 – Do you think there is a connection between the enlargement and the security sector? How does the enlargement process affect the security sector scenario?

²⁸⁴ Starting from the 2009 Progress Report, the European Commission has started avoiding use of the adjective "Macedonian" to describe the people of Macedonia and their language. Instead it uses the provisional reference FYROM [Former Yugoslav Republic of Macedonia] under which the country entered the UN in the 1990s, to avoid angering Greece.

²⁸⁵ In this case, Macedonia complained that Greece, in objecting to Macedonia being invited to join NATO in 2008, had violated its obligation under the Interim Accord of 13 September 1995 ‘not to object’ to Macedonia joining any international organizations, as long as it applied under its ‘provisional designation’ provided for in Security Council Resolution 817 (1993).

²⁸⁶ According to NATO guidelines, member countries should spend at least 2% of their GDP on defence.

Look, I don't know if you know the joke on the EU establishment when Henry Kissinger was State Secretary of the U.S. He informed the U.S. President that the EU was established. And the U.S. President said "Ok, give me their telephone; let me call them to congratulate". And the answer Kissinger gave was: "There is no unique telephone where you can reach the EU". There is a version 2 of the same joke: Hilary Clinton, former U.S. State Secretary, informed President Obama about the development of the EU stuff, like Lisbon Treaty, the so-called constitution, there is a capital and a President of the EU, and so on... And the U.S. President says: "Ok, give me their telephone number and let me congratulate them". Now, you can reach Brussels, there is an answering machine on their side, and it says: "For the official opinion of the European Union, press 1; for the position of the British, press 2; for the German position, press 3", and so on.

The EU has its Common Foreign and Security Policy only on the paper. A recent example: Ukraine... blockade sanctions against Russia on Ukraine: yes or no? To which extent? And Kosovo... almost one third of the member states don't recognize it, even though EU officials say that they recognize Kosovo. So, Common Foreign and Security Policy is a fairy tale story. Even in enlargement, the security issue still needs to be done. Still needs to have a prepared security in Balkan terms.. I think NATO is more in charge of that. EU means more stability in political and economic terms, possibility for free movement, free trade and possible economic prosperity. Of course, economy, policy and security go hand by hand, one needs the other, they are not separated, but I think NATO plays a more important role when it comes to security.

12 – And does it mean a role in the security reforms and changes in Macedonia?

Yes. The Common Foreign and Security Policy is still in an early stage of development. It is more related to civilian protection or post-conflict resolution, but not about military engagement. We have EU presence as EUROFOR in Kosovo, Althea in Bosnia, but more in a way of preventing conflicts after the conflict, and not involving military actions.

13 – So, you would say enlargement does not affect security sector reforms.

Yes, probably in that way.

ANEXO 8 – Entrevista com Richard Wood

INTERVIEW WITH MR. RICHARD WOOD

Head of Home Affairs & Public Security Section

The Delegation of the European Union to Bosnia and Herzegovina & European Union Special Representative in BiH

Sarajevo, 21 July 2014

1 – What are the EU's expectations towards Bosnia? What's the EU's interest in here?

In terms of security, EU has its own security strategies which refer to external and internal, and if you look at the external security strategy, of course you're looking to develop the capacity of third countries, and you can describe Bosnia as a third country, a country that perhaps is on route to pre-accession. So, unlike other countries within the Western Balkans that have already entered in the pre-accession negotiation. If we just look at, to say, third countries... but we can also make a comparison to those that are beyond that stage. Then, you look at what the internal security strategies talk about, we can talk about post-visa liberalization, which I think is probably relevant to, not necessarily EU's expectations, but joined up thinking between Bosnia and Herzegovina around the year, in terms of what needs to be done. What else...we look at progress reports, but again, it's not an EU's expectation, it's more about where Bosnia and Herzegovina is in comparison to EU standards and international standards. And I keep saying expectations... is it an expectation? I don't think any of these are expectations. I think the word is one that I am a little bit of uncomfortable with... does the EU really have that? If you're looking to say there is a route, an approach that looks for standardization of systems and processes to make a country compatible with free economic trade and all those things, then, yes, you could say it's almost an expectation, but it's not quite, is it? Now, let's look at the external security strategy. It talks about trying to address issues that are related to serious cross-border crimes, and that, of course, it's linked with traffic of human beings, traffic and firearms; it's about trying to counter the threats of organized crime. It talks about trying to counter issues of corruption, and, of course, that is a major issue here in Bosnia and Herzegovina. You could say it's an endemic issue. And that, of course, links across to post-visa liberalization, which is part of that package as well and it's reported also in the progress report. All of these things are reported in the progress report. You look at border management and issues of having both borders secure, but also an opportunity for goods and trades to take place through those borders with freedom, without impinging upon the issues with too many regulations and issues that could prevent free trade. So, all of those things are related to the external security strategy and the progress reports. What Bosnia and Herzegovina has in terms of administrative security? Bosnia and Herzegovina is a little bit different of all the Western Balkan countries in terms of political settings; it's far more complex. You have to really take that into account when you look at the setup here; we are the largest delegation of EU in the world, and it's here in Bosnia and Herzegovina, one of the smallest countries in the world. This statement stands by itself; why? Because of the complex political nature. There's a state's system, there's a federal system

with the Republic of Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina; with the Republic of Srpska having a centralized system and the Federation having 10 cantons; each canton has its own separate government, and then there's the District of Brcko, which has its own government. All of them have their own legislature. All of them can change legislation virtually organized if they want to, to drive change in the right direction and occasionally in the wrong direction. So, we try to facilitate and to negotiate, to ensure that all of those political elements within the country work together towards developing both European and international best practices. Is that an expectation? Again, I come back to that word... Let's say, serial and organized crimes are such a huge area; we assist in developing strategies, policies... Sorry, just to go back a step, with all these different levels of government, we were very closely trying to ensure that what they want is compatible with what really the EU's internal and external strategies are. So, we don't impose, we try to help Bosnia and Herzegovina to move towards those standards. Obviously, for example, at this moment there's a major issue with money laundry and financing terrorism. The law itself helps financial institutions to regulate the flow of money into and out of the country. If that law is not emplaced, it's not working, then it causes the financial institutions a problem. You know, you're running a business here, but you got your roots in Germany or France or any other country, and you're trying to get money into the country, then it becomes very difficult, and also to send it back or the other way. So, of course, it becomes very important that these laws and regulations are emplaced to help the development of the country. And this is very topical of the moment because part of the law is being successfully passed through and another part hasn't. GRECO (*Group of States Against Corruption, the Council of Europe's anti-corruption monitoring body) is now looking at what they should do next in terms of steps to either ensure that those laws do get passed through or they take decisions of what will be the future financial position of the country. And that also links to the financial service of UN, FATF (*Financial Action Task Force). They've become involved, which is quite likely they will, and Bosnia and Herzegovina can actually get downgraded to a place where is just almost impossible to get money in and out of the country. So, what we're doing, is it us imposing, is it us doing what we expect, or is it us helping the country to function? I think it's more this last one. As an example of the country not functioning, there's a political will of the Republic of Srpska concerning the laws that have been drafted on money laundry and financing terrorism. Within those laws, there's a question about the competence of the court, which court should deal with it, and the Republic of Srpska just said "no, we're not accepting the law". There's not, what I would describe as, a true solution's culture here. Then, it causes us a problem and that's why we're here and that's why we work very hard to help to develop a solution's culture. Serial and organized crimes are a very good example that focuses exactly on what we do. We work very hard with the Council of Europe, in terms of bringing in IPA-funding (instruments of pre-accession) and other forms of donor funding, we also run a group which looks for the support that can be provided by donors bilaterally, whether EU or other large bilateral partner like UN is not providing support, that's where others can step in to help. Serious and organized crime, strategy and policy development, firearms in strategy and policy development... An example of firearms at the moment, if you look at all the different laws that exist between the state, the Federation and the Republic of Srpska, ten cantons and the District of Brcko, they're all different. So, if you own a firearm or if you have any form of

small weapon or ammunition, it's all regulated differently throughout the country. So, what we're trying to do is to harmonize those laws and regulations, so they all get at what we describe as a minimum standard that's acceptable for the international community and the EU. And, again, that helps the country. The other thing that is linked to that is that, all over the country, there are weapons caches; I hope most of them legal, and dumps leftover from the war. So, we work very hard through EU-FOR Althea a number of bilateral and multilateral programs to secure those weapons. But, my question is: why on Earth didn't you sell them off? Why didn't you get rid of them? Why are we spending all this money on securing them when the simple solution is so obvious? But we have 14 centers of interest on the subject and none of them will agree to solve that. Is that the EU's expectation or is it something that needs to be solved?

When you look at post-visa liberalization, the borders and the controls...if you look along the Republic of Srpska's border, there are 10 open borders not regulated and you can run a 30 Ton Truck across an open border from Republic of Srpska into Serbia with no questions, no customs, no regulation, nothing at all. And there is no political will on either side to fix that at the moment. But you look along the Montenegro border, in the last two years we've successfully closed 40 crossing points and we just had a review of that; 20 of them are functioning very well. It's very difficult because you've got a country that was former Yugoslavia, so these were roads that people were used to go to feed their livestock, to visit their relatives; how do you then begin to close them down? How do you reach a situation that is acceptable to people on every side of the border? Even these little small things, in terms of a country's functioning, require close facilitations, in terms of bringing expertise, bringing advisers and consultants who will work with people on both sides of the border to fix it. That doesn't even begin to get the need to have joint patrols on the both sides of the borders, joint training, joint facilities... There's some remarkable success on the Croatian and Montenegrin borders, still in Serbia we have quite lot of work to do.

About corruption... there's a huge amount of work being done to support the development of the anti-corruption agency at the state level, and now it's beginning to spread through every other level. The Republic of Srpska is setting an example, they've set up an agency; the state set up an agency; Brcko District is now looking for how they can set up an agency; and so are the cantons, they're beginning to look for how they can do it. So, there's work in action, and again it helps the country, because corruption feeds the black economy, and the black economy takes money out of the country's economy... So, for obvious reasons, the work has to be done.

None of these deals with the fact that Bosnia and Herzegovina spends huge amount of money on supporting its own civil servants in all the different levels: state, the Federation and the Republic of Srpska, ten cantons and the District of Brcko. They all employ civil servants. I think there are more civil servants here per population than any other country in the world. That, put against the fact that you've got the highest youth unemployment rate, one of the highest taxation of Europe... There are a lot of things that need to be fixed aside the security issue. But those things cause a problem to security issues.

2 – Is there any reform in the security system that it is being made now that's somehow connected to the enlargement process?

Those issues are not formally inside the enlargement process, Bosnia still hasn't signed up to the Stabilization and Association Agreement (SAA), and there are obviously some major issues there. So, in terms of enlargement, other than the requirements that come from the agreement on post-visa liberalization, which was part of the pre-course to the SAA, as the development of the anti-corruption agency, the issues of border management, and other things that you could say, again, that were agreed as being part of a process that would take Bosnia towards the SAA. The border management and the anti-corruption agency are two good examples where you've seen some solid developments that show they've been achieved by working together with Bosnia and Herzegovina authorities (to develop the anti-corruption agency at the state level and to more effectively manage the borders). In terms of serious and organized crimes, you've seen the development of data exchange in police systems, to exchange data in certain issues.

3 – So, we can say security changes here are somehow connected with the enlargement process because they are being handled inside the European integration process?

Yes.

4 – I'm asking it because I questioned other officials about it and I had many different answers.

There are some changes that are directly linked to it. You can say there is a direct link between them. And I can honestly say it. The post-visa liberalization monitoring mechanism actually provides very clear support for the Bosnian authorities.

5 – How are the Bosnian relations with its neighbors now, in terms of external policy and foreign affairs?

If you concentrate, again, on security issues, I would say it's very good. I'll give you an example of where there's an issue still: on Serbian borders and Republic of Srpska. I was in Opatija, in Croatia, a few months ago, in a joint meeting of all the Balkan countries specifically focusing on issues of borders and joint-border management (*10th Annual Ministerial Review Conference on Border Security in Southeast Europe). A declaration was developed there and, when it is signed, it will form a memorandum of understanding between all the countries in terms of border management. And I believe the declaration will bear some fruits.

Through the EU, in Budva, Montenegro, in the last November, there was a joint meeting with Western Balkans Ministers of Interior and they made a joint declaration on drugs. I think that it wasn't just about the Western Balkan countries; it was a very good example of Bosnia and Herzegovina, with its fragmented structure of politics, showed itself in one of the first occasions to be working together. In that meeting in Budva, we had the Ministers of Security at the state level, the Minister of Interior from the Federation, the Minister of Interior from the Republic of Srpska, all sharing the platform, all talking jointly about firearms, drugs,

organized crimes, and discussing about how they will be working together to solve the issues connected to that. In my view, and I don't think I'm biased, it came out better than many of other Western Balkan countries, showing they would do more different things than the others. So, it was very good. They were giving examples about issues related to asylum, migration, refugees; they were talking about things connected to corruption, for example, assets seizure and the work that has been done here, the development of a set of minimum standards that would be internationally acceptable drawing to the EU's best practices. There's a very good example at the meeting: all the ministers sharing information on the subjects.

You can actually see the difference between the between the countries. I will not comment on that, but you can see it.

6 – Is the main political barrier in this process the difficulty to handle the different levels of government and legislation?

In terms of Bosnia and Herzegovina, you have the state, the Federation and the Republic of Srpska, ten cantons and the District of Brcko, all with the ability to legislate. Yes, of course, it makes the dynamic of the country very difficult. Up until very recently, the international community tried to bring along a set of standards that must fit all. We've taken a different approach in the last two years. We've said that's not actually necessary; if you look at the 28 member states of the EU, they all get to a standard by slightly different routes; sometimes they're completely different routes. But they get to the standard nevertheless. So, why not, in Bosnia and Herzegovina, accept that we've got all these different levels of government and they will all get to a particular place in their own way? You heard me use twice the phrase "minimum standards". We're saying that, as long as you achieve those minimum standards, the international community and the EU won't have any place to question what you're doing. We're not saying: "you must go from A to B, you must do it in this way"; we're saying "as long as you do it and get to the end with results, how you get there is up to you". It's a slightly different approach and it's been readily accepted by all the different levels of government. Of course, you still end up having to find room for maneuver. In the last year, we've seen EUROPOL just about to sign the agreement - the final stage just went through the Council of Ministers last week – and this is being a process of trying to facilitate a route through all the different levels of government that's acceptable to everybody. It's not quite a federal system, but if you think in terms of federal system, everybody wants a little bit of the pie, you know? You say, from the European's perspective, "we will do this, you will do that" to a country... especially in terms of intelligence and criminal intelligence; there are EU's needs and this will help you. You can't do that in Bosnia and Herzegovina. There has to be a different way to do it. So, we managed to do that successfully with EUROPOL and with EU' police training systems, which are beginning to open the doors for negotiations with Eurojust. Indeed, assets seizure and firearms are other areas where we can use this system of minimum standards to get to a point that's acceptable for everybody. Of course, that's extremely difficult to do, because the politics of the country and the politicians, especially at this moment where we're running into an election period, find every reason to disagree and no reason to find a solution.

7 - Are some of these levels easier to handle than others?

There are advantages and disadvantages everywhere. There's no one that's easier or more difficult; they're all have their interesting dynamics. Let me see if I can give you an overview of that. You could say that the cantons' level is very easier, they are small and there's a small number of people involved in each one. But you might get an agreement; for example, we've just had passed through at the federal government a law called "internal affairs". It gives financial independence to the policing services and, by enlarge, all ten cantons will, if they haven't done it already, follow that law. It's very easy, if there's a federal law, to ensure that all the cantons do go that way. But then politics comes into it. You might get to say that three predominantly crowded populated cantons are saying "no, this undermines our political responsibility and we don't want to do that", so we do have to spend a lot of time negotiating with this low level politicians to get an agreement to work together. Otherwise, if one doesn't want it, the others will say "if they can do it, we can do it". So, we end up to a degree of softly and gently going around steering and pushing it back onto the course that is the right one, in terms of independence of policing. The cantons are also very difficult because how do you then have a truly independent police service when you've got such a small area, you've got commissioners of police who's working very close to the local Minister of Interior... I mean, you truly can't say it's an independent policing service. There are no real oversight mechanisms; once they legislate, it tends to have political interferences all the way through. Of course, we have advantages and disadvantages: yes, they're small and they're easy, but in terms of oversight, there's still a long way to go.

You move into the federation, at the moment, by enlarge, the federation works very well with the EU. We've got a very good relationship with them and, on most occasions, they tend to share what they're doing and seek guidance. They ask: "are we reaching EU standards? Are we getting there? What can we do to make it better?". But there are occasions when they don't do that, because it's a politically motivated thing. And one of these issues is the corruption laws; we've had that huge situation in the beginning of the year, where politicians decided that they would take a particular course of action on some corruption laws and they haven't considered the main players, they haven't carried out any consultation with the main players nor considered the implications of what they were doing. Tough the law was an actual fact and the idea was good, the law would never advance. There was a human cry from judges, prosecutors and high judicial prosecutors and counselors, which oversee the development of laws in the country. This ended up in us offering to facilitate a process between the stakeholders and the law writers, sitting down across the table to say "ok, this is the draft, where are the problems?". To facilitate that process, it took three months to do it, but the end result was absolutely perfect, because we've got the right level of input into the drafting of the law. So, we facilitated the process.

The Republic of Srpska, a centralized system, is very easy. If they want to do something, they will do it very quickly, very efficiently and very effectively; if they don't want to do something, they really don't do it. In their view, Republic of Srpska wants to maintain its independence within and inside the system. So, as the example that we've talked about in the right beginning of the interview, when you try to remove or undermine their judicial independence, they'll get very upset. In terms of policing, they have a directly politically

controlled system. Even though the ministers say “I’m not political, I’m independent”, it’s still a minister.

Then, you move up to the state level... we have exceptional organization in all these different levels. But you have to maintain it all the time. State level is very good and, again, by enlarge, they share what they’re doing, ask for opinions and, occasionally, we provide funding, we provide experts to facilitate the exercise to get them to the right place. But the one thing that always stops at is the politics. For example, they were trying to set up all an agency to provide mechanisms for drugs liaison, not in terms of policing, but in terms of education, rehabilitation and different types of drug abuse. This would involve educators and doctors rather than police officers. It took us a year of meetings with ministers and ministerial advisors, to try to get to an understanding of what was required, and we still haven’t solved the problem yet.

8 – It’s difficult to understand how this configuration of various levels of government actually works...

This is an issue for me all the time, because we get consultants or experts coming in from the member states and the first thing they face is that you can’t do in Bosnia what you would have done in your own state; you can’t just bring a ready solution, you have to develop the solutions that fit Bosnia and Herzegovina. And I think that, to some extent, that’s why, in terms of security, the security sector is one of the sectors that actually have been moving forward in the last two years. I think that’s due to a number of factors, but one of them is that we seek solutions that are based only in the requirements and needs of Bosnia and Herzegovina, as opposed to copying and pasting, as I’ve seen happening in many other countries that I’ve worked in.

9 – About the Bosnia enlargement process... The SAA is still on hold... In your opinion, how much time do you think it is going to take?

I don’t think that anybody would answer that question! I really don’t think it’s possible to put a time on that.

10 – How much work is still needed to be done to get there?

I really don’t know. I think that it needs to have a dramatic change within Bosnia and Herzegovina. And that dramatic change needs to be a complete review of the way the country’s government is structured. That (the country’s government structure), in essence, affects our ability to change. And public security as well.

11 – Do you think that Bosnia can co-exist in the EU with the current type of government structure?

The government structure could work if the politicians wanted to. You have to have in mind that the politicians here are for more interested in their own nests than in the country’s

development or needs. That's the greatest motivator. They're interested in themselves and their families and the people that they know. They are not interested in the people beyond that. That kind of thing prevents any long-term thinking. It stops the country's development. So, one of the changes that is required is a different way of managing the elections and the development of politicians. The other one, that I think, by enlarge, people will agree with me, is the constitutional setup. It describes the political landscape of the different levels of government, the number of people that are employed in it, and it's not efficient and it's not effective, it doesn't work. There must be another way of doing it. But, of course, there's no will to do it, because the politicians are more interested egocentrically in their own nests.

12 – So, the main problem is true political will...

Yes, there's no true political will.

13 – Talking about the EU enlargement in general and the debate concerning “more Europe or less Europe”, “should we enlarge or should we make reforms first”, how does it affect the Bosnian process? Are the reforms in Bosnia and Herzegovina being conducted apart from this debate or it is very present now?

Well, I'm from the United Kingdom. Do I need to say anything else? (laughs). I mean, luckily, I'm not a Eurosceptic. But I would be one of the first to say that the EU can be more efficient and effective. The main targeted areas that aired with David Cameron's approach to the EU are all perfectly acceptable. Is the EU in a position to fix them? Uhm...not too quickly, but it should do it. The argument that goes on between the eurosceptics and those supporting the enlargement process, of course, does destabilize whatever we do. Of course, I wouldn't say it affects us in own everyday's business, in my own feeling. Bosnia and Herzegovina is still very excited about the chance of joining the EU and most of the voters in polls that have been conducted in the last two years (we're talking about very high numbers, between 70 and 80%) would join the EU if they had a chance tomorrow. So, in terms of the arguments that are going on in Brussels, I don't think it does really affect us. It affects people like me who are very much in favor of the EU and can see all the benefits in it. It makes our job much more difficult because it undermines our enthusiasm.

14 – In your personal opinion, how many more members do you think the EU is able to integrate in the next five or ten years? Can you guess which one is next?

I don't, I really don't. Considering I'm too “Bosnia and Herzegovina centered”, anything other than that is beyond my analytical frame.

Can the EU soak up more? Yes, it can; yes, it should do it. How long will it take? I don't know. I think the benefits of a wider EU are there for the world to see; it has to be driven through a more dynamic, efficient and effective EU. But not in any way reversing what the EU stands for in everything. Politically, and in terms of trade, democracy, governance and standardization of approach, all those things for me are absolutely fundamental to the

freedoms that I grew up with in the UK. I'd like to see it being develop through the world and not just in the EU.

ANEXO 9 – Entrevista com Jesenka Hadžajlija

INTERVIEW WITH MRS. JESENKA HADŽAJLIJA

Head of Promotion Department of the European Integration Promotion Unit

Directorate for European Integration of the Council of Ministers of BiH

Sarajevo, 21 July 2014

1 – What are Bosnia’s expectations about the enlargement?

I believe that each citizen in Bosnia has the expectation to be very soon in the EU. First of all, if you look at the recent public opinion poll, our support is everyday higher and higher. It could be the double of it because there is not much information provided to the citizens about that; they don't know what are our current obligations and what is going to come and, on the other hand, people in Bosnia and Herzegovina really wants to have a better life. They want to feel more secure and have better opportunities to work abroad and not to work in the borders of Bosnia. Current support to Bosnia towards EU and Bosnia's membership to the EU is about 80%. There are inquiries every year; our source agency prepares these opinion polls for us and they say it's going to be higher and higher. Also, the lessons from the previous enlargements processes show us that, when the negotiations start, the support goes down. The country is facing more obstacles and it has more requirements to fulfill than any other, and the people are getting more information now... So, there will be a lot of against-membership and that's something we're going to expect in the future. But, definitely, if you look around, you can see all the countries progressing towards EU. Croatia is celebrating its first anniversary, Serbia and Montenegro are negotiating, the far neighbors of Kosovo are also negotiating an SAA and, in the last five years, we are somewhere in the middle. But it's like almost doing nothing. We have signed the SAA in 2008 and an interim agreement entered into force in the same year, all the country members of the EU already ratified it, but we still have too many preconditions to fulfill to the SAA to be enforced (*note: although ratified by all EU member states, the entry into force of Bosnia's SAA has been delayed by the EU since Bosnia has yet to meet the preconditions set by the EU). All the Bosnian leaders are pro-EU now. In their daily statements, you can notice that they are EU-fans.

2 – So, is the government pro-EU in all levels of governance?

No, not in all of them. But, on the state, cantons and municipalities levels, they are all pro-EU. Every political party has an EU programme, with, principles, tasks, objectives... If you follow in a further period, when the campaign is starting, all the candidates are, in principle, pro-EU, even the recently nominated Presidency candidate is saying he's going to bring EU to the door of Bosnia and Herzegovina. Namely, most of them are like that. You cannot notice the one that are against it. There's no strong opposition to it. There's skepticism present, but it's not so strong.

3 – How do you think the EU is handling this process? Bosnia and Herzegovina is a potential candidate country. Do you believe there is openness to discussion in this process or it is a “take it or leave it” deal?

I believe Bosnia isn't handling the EU staff in a good way and the EU isn't “at home” when talking about Bosnia. Sometimes, you can see that EU authorities are lost when they have Bosnia on their agenda. We are a very specific country with many government levels, some of them are decentralized, even though the constitution says we are not decentralized. The main problem is that Bosnian authorities do not speak with one only voice towards EU. But, sometimes, when you compare Bosnia with other countries of the region, like Montenegro or Serbia, you can see that we don't have the same treatment. There are double standards. The main argumentation for this kind of behavior is that every country is a special case; the enlargement is a structured process on the basis of the country's requirements... but this can be discussed.

4 – What is the priority area for Bosnian government in the reforms demanded by the EU?

The politicians and the public opinion polls confirm that the anticorruption strategy is the priority. Fighting against the corruption is one of the main preconditions for economic reforms. We have also the official preconditions, like laws to be enforced; we've done police reform as one of the main requirements on the previous years, so as defense reform. Then, anticorruption and public administration reforms are the priorities to be addressed in the future, and they are preconditions for economic reforms.

5 – So, is corruption an obstacle for every other reform in Bosnia and Herzegovina?

Yes.

6 – What are the main political tensions or restraints in the enlargement process?

I think the main political restraint is that we do not have one only voice speaking for Bosnia, one voice that speaks for all government levels. In almost every case, there are two parallel voices requesting different things. So, in front of EU authorities, Bosnia doesn't look “serious” in a certain way. We have two entities... We have the chairman of the Council of Ministers of the “so-called” government of Bosnia, but he's a chairman; his role is not the same as a Prime-Minister. He has no authority to act as a Prime-Minister. He's just a chairman coordinating the ministries and the ministers. He has no authority to instruct them what to do. He asks politely about some things and advises them about what would be important to do in a certain case. He just coordinates things. He should be a person who defends Bosnia's interests. It's certainly contrary of any Prime-Minister of any other country. He has no authorities or responsibilities. If you look at the constitutional line, below the chairman and the Council of Ministers, you have entities and you have Prime-Ministers coming from the entities. You have the Federation of Bosnia and Herzegovina, with majority

of Bosniaks and a small percentage of Croats; then Republic of Srpska, with 90% of Serbians. The Prime-Minister of the Federation, in certain way, represents two people in BiH: Croats and Bosniaks. He speaks in the name of the two people in some issues. And then you have Republic of Srpska's Prime-Minister, who speaks only on behalf of Serbs. And, therefore, there's not only one voice. That's the main obstacle. In every field, every sector of policy, you have something like the reflection of this constitutional hierarchy. You have requirements to have "so-called" coordination mechanisms that should be used to push certain issues. It's difficult to manage and even more difficult to understand it. If you talk with some foreigner in Bosnia, he will tell you to propose a constitutional reform.

7 – How does the Directorate for European Integration of the Council of Ministers works?

We are a coordinating body. It tells you everything. The definition says we are a permanent coordinating body of the Council of Ministers. We are on the rule of the chairman of the Cabinet. He's our direct supervisor. Our director responds to the chairman. We consist in five sectors dealing with five different issues (*Division for Strategy and Integration Policies; Division for Harmonisation of the BiH Legal System with the Acquis Communautaire; Division for EU Assistance Coordination; Division for Translation in the Field of European Integration; European Integration Promotion Unit). For example, the department which I am running belongs to the European Integration Promotion Unit. We are in charge of the communicational processes and the other group is in charge of the education of civil servants, enhancing their capabilities and skills to be prepared for the negotiations and everything that the enlargement process brings to us. That's one sector. The second sector is in charge of the translation of the *acquis communautaire* (*Division for Translation in the Field of European Integration). The third one is in charge of the strategies and policies (*Division for Strategy and Integration Policies); they have to organize a large number of meetings, subcommittees, future negotiations on chapters and everything; they coordinate and communicate with other institutions to the preparation of the progress report. They are collecting all the materials and channeling them to Brussels. They are the Secretariat of the country. Then the fourth sector is in charge of the coordination of financial aid (*Division for EU Assistance Coordination); they are in charge of the preparation of project ideas and the state package for IPA; they coordinate institutions to see in which fields financial assistance is necessary. Oh, there's also a General Affairs Unit. We communicate and coordinate the institutions at the entities and state level; we try to put everything in one form to deliver it to Brussels. We deal with all government levels. But we just receive the information from them, put it in a harmonized form and send it to European Commission.

8 – In terms of security sector, you mentioned police reform, defense reform...Are these reforms connected with the enlargement process in any way?

They were made through the process. Police reform was one of the requirements for signing the SAA. And also, defense and police reforms were requirements to NATO membership. We

had to wait two years to sign the SAA because we didn't fulfill all the necessary requirements of police reform.

9 – How are the current relations between Bosnia and its neighbors?

We are very satisfied with that, especially if you talk about institutional cooperation. We have signed bilateral agreements with our neighbors. For example, in the field of European integration, we have the cooperation of Croatia, Serbia and Montenegro. We are currently getting bilateral assistance of the colleagues from Croatia; they are assisting us by providing lectures and technical assistance for our civil servants. Some of my colleagues have done study trips to Montenegro and Serbia, in order to compare their states with us and things we can implement here. From this aspect, we can be satisfied with that. I mean, it's not only on the political level, between the leaders; it's a real cooperation. You can really send an email to a colleague of the region and get a quick answer. We have similar languages... We can easily understand each other.

10 – Now, talking about the Euroskeptical/Eurooptimists debate...

Yes, no enlargement for the next five years...

11 – Yes! Do you think the EU should proceed to an institutional reform before any further enlargement? Do you believe the EU has institutional capacity to integrate more members now?

Well, if you look at the case of Greece or at the financial crisis, you can objectively say that they are right. They should do an institutional reconstruction, reorganization, before opening the doors for new member states. As I mentioned previously, maybe the EU feels a little bit "lost" even in the enlargement process. They are not even sure on what kind of field they are currently on. Maybe Mr. Juncker (*Jean-Claude Juncker, current President of the European Commission) doesn't mean the EU should not enlarge in the next five years²⁸⁷, maybe he has given such kind of statement officially and publicly to put the tension down... You never know what will happen in five years... But, definitely, geographically speaking, we are part of Europe. It should be normal to be also EU member states. Especially having in mind that, Croatia is already a member, and Serbia is doing negotiations. I believe that if our process starts to go further and faster than it is now, in the next 6, 7 or 8 years we could think about becoming members. But, in this membership statement, the message was more threatening to Serbia and to Montenegro than to us. They are closer to it, and they should be worried about

²⁸⁷ She's talking about the "Foreign policy objectives" of Jean-Claude Juncker as Commission President: "A pause for enlargement - When it comes to enlargement, this has been a historic success. However, Europe now needs to digest the addition of 13 Member States in the past 10 years. Our citizens need a pause from enlargement so we can consolidate what has been achieved among the 28. This is why, under my Presidency of the Commission, ongoing negotiations will of course continue, **and notably the Western Balkans will need to keep a European perspective, but no further enlargement will take place over the next five years.** As regards Turkey, the country is clearly far away from EU membership. A government that blocks twitter is certainly not ready for accession". More on: <http://juncker.epp.eu/my-priorities>.

that. But, generally speaking, I believe that EU institutions should be reconstructed and reorganized in order to be prepared for new members. Just to protect themselves, you know?

12 – How do you think the next election will affect the relations between Bosnia and EU (*general elections held on October 12, 2014²⁸⁸)? What scenario do you believe will emerge in the next years?

Hopefully, a better scenario than the last four years. I recently read an exposé of the current chairman. He was taking the duty over the chairman of the Council of Ministers. And the EU was the priority agenda number one. Definitely, he was giving the initiative. He was trying to do his best. But, unfortunately, he didn't have environment to support him and to push him to go further on this. First of all, we didn't answer the main requirements given to us by the Council of Europe through Sejdić and Finci judgment²⁸⁹; and, second, in the Euro-agenda, we have a second precondition which is the European coordination mechanism. We cannot go further without that. And they've said twice: "if you refuse to do these preconditions, you can't apply to be a candidate state". If these are fulfilled with the coming of the new government, as soon as they assume their mandates, I would be optimistic that something will change in the next four years. But, if it doesn't happen in the first year of their mandates, then I believe things will stay the same in the next three years.

If you look at the candidates' list, to the parties' list, nothing will change. We have no new face, no new political programs, no new platforms, nothing's new. The same faces are competing again, the same program orientations are declared... They are not going to change anything.

13 – So, the main problem is the political will...

Yes. Yes. At the technical level in the institutions, people are really giving their best. Sometimes, I can be seen as an advocate of the public sector, but you really have a lot of experts at the governments' institutions; you have a lot of young people really motivated to do something. But if there's no political will then... The problem stands at the political level. I have eight years of European integration process...it's a lot. If I have one more year without results, I'm going to feel demotivated and I'll go to another challenge. I consider myself someone who's is really capable of doing something good. And I believe it could be a problem for the government, if the people feel demotivated, disoriented and lost; this is a problem. If you don't motivate people, you can't do anything.

²⁸⁸ Voters elected the national Presidency and House of Representatives, as well as the Presidents and legislatures of the two entities.

²⁸⁹ *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* (27996/06 and 34836/06) was a case (merged from two) decided by the Grand Chamber of the European Court of Human Rights in 22 December 2009, in the first judgment finding a violation of Article 14 of the European Convention on Human Rights taken in conjunction with Article 3 of Protocol No. 1 thereof, with regard to the arrangements of the Constitution of Bosnia and Herzegovina in respect of the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina, and a violation of Article 1 of Protocol No. 12 with regard to the constitutional arrangements on the Presidency of Bosnia and Herzegovina. The plaintiffs were two citizens of Bosnia and Herzegovina, Dervo Sejdić and Jakob Finci, who are of Bosnian Roma and Bosnian Jewish ethnicity, respectively. More information on: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491#%22itemid%22:%22001-96491%22>}. .

14 – Since you've been here for eight years, what could you say about those years?

The first years were the best ones. It was 2006, we had just completed the negotiations on the SAA; we've done it very fast, in 18 months or so. It was faster than any other country in the region. We've done in 5 technical and 2 political rounds. After that, we've waited for two years to complete police reform in order to sign SAA. Again, we've been stuck because of the political moment. In December 2006, we've completed the SAA negotiations, but we've only signed it on June 2008. That's a long period. We've got visa liberalization two years after that. Serbia has got it one year before us. Those are the double standards I was talking about. And, in the past five years, almost anything has happened.

ANEXO 10 – Entrevista com Martin Mayer

INTERVIEW WITH MR. MARTIN MAYER

Team Leader Press and Media

European Commission - Directorate-General for Communication - Representation in Croatia
Zagreb, 23 July 2014

1 – What were the expectations that the EU had towards Croatia as a member?

Actually, the interest of the EU was, or it has been to keep the whole region in a perspective of full membership. The decision was in the beginning of 2000, when there was the Thessaloniki Agenda, which was basically the European political leaders agreed on: “Yes, we want the whole region of the Western Balkans to become one day members of the EU, once they meet the criteria”. It was a political decision. And Croatia is part of that and then the beginning was after the death of the First President Tudjman, which was consider an autocratic leader. Croatia was not consider at that time a democratic society, so with the death of Tudjman, the leaders believed that now was the time, a new chance to offer these countries the EU membership. Croatia applied for EU membership already in 2003. That was a clear decision of the central government which came to power after the death of President Tudjman; his party lost the parliamentary elections and it was a big change. And then with the new government it was clear “we want to become EU member”. And then the process started.

2 - How was the development of this process? Can you tell what were the main barriers or political conflicts? Do you believe that Croatia is going to meet all the goals that EU has set, without repeating problems that have happened in Romania or Bulgaria in the recent years?

In principal, the process of accession is already quite defined; there are a number of steps. The first step for this region is the Stabilization and Association Agreement. The EU offers a new instrument to the Western Balkan countries. The idea is that it is the first legal contract, which is the first step that leads to EU accession. The conditions for all the countries are stability of institutions, democratic institutions, protection of minorities and the rule of law on the political side. On the economic side, the system of free market economy. And about this SAA, the aim was also to reduce the trade barriers, so the countries will offer preferential conditions to export to the EU. It is already a first step in order to get to EU; and that’s for all. For Croatia, on the political side there is a clear criteriafor protection of minorities, protection of human rights. We know after what happened during the war, there was the particular issue for Croatia of dealing with the Serbs refugees after Operation Storm. It’s a really long, long story; first to ensure that the refugees who want to come back that they are provided with accommodations, save rights, reintegrated to the society, which is, really, a tough issue because Croatia won this war. They liberated the country from the occupation but nevertheless they apply to guarantee minority protection; it’s a huge issue. Next point, which is related towards the legacy of the war, is a full cooperation with the International War Crime

Tribunal. It is not only a condition for Croatia; it was the same for Serbia and Bosnia and so on. And it is also a very hot and sensitive issue for the Croatian state because there were a number of Croatian Army generals indicted. They were expected to be extradited to the Hague, so they can expect the trial. And that is also a long, long issue. The most popular, General Gotovina (*Ante Gotovina, founded not guilty by the ICTY), he was 4, 5, 6, a number of years at large. The position was, as long as these indictees are not extradited to the Hague, there won't be the next steps of the EU. So, in the end, the formal beginning of the accession negotiations, the decision, was made only after General Gotovina was extradited to the Hague. So, you see, there's a very clear condition. The same goes for Serbia. There was Ratko Mladic, and only then Serbia was granted the status of candidate. It is a clear condition. This was, I said, refugee integration, full cooperation with the War Crime Tribunal. We had also in this sector fight against corruption; that is a cross-horizontal issue and then reform of the judiciary, which goes hand to hand with the establishment of institutions to guarantee the rule of law, on the political side. On the economic side, there was another issue. The biggest one was the dealing with the shipyards, in Croatia, loss-making is a long tradition. Croatia shipyards, Yugoslavs shipyards, they were loss-making and the Croatian state gave many subsidies to these loss-making shipyards. And this was not in line with the EU rules or the competition rules; Croatia had the highest subsidies per capita, so whenever it was requested to reduce it to normal standards. So, that was, on the economic side, one of the biggest issues.

3 - What would you said it was the most difficult one to handle?

Yes, that (the shipyards) was the most difficult for the government because all the governments avoided to deal with this issue. "We don't touch the workers for our tradition as long as we can". And this chapter that is dealing with the shipyards competition, this chapter was closed together with the judiciary chapter at the latest. So it was, really, a very, very difficult issue.

4 - How is the corruption situation in the country now? I know that Croatia had to reach some standards since is a member of the EU, but has something really changed in the corruption situation? I saw some reports where they said there is a very high level of corruption in Croatia yet.

Yes. The fight against corruption means basically to establish the institutions which can effectively fight corruption. It is also to set up effective prosecutions when dealing with corruption at this level. So many institutions had to be either established or strengthened. And this is, definitely... this was done during these almost ten years, there were many steps in regard to make the judiciary more efficient. Many steps have been done, many institutions were created and improved. Besides, there was an overall agreement between member states that there would be a huge process and progress. There were, over last five years, many, many positive developments with high levels of officials that were put on trial. The most prominent example is the former Prime Minister Sanader (*Ivo Sanader), who was "God-all-mighty" at the end in control of everything, and now he is put on trial facing a number of high level corruption cases, and in one case he is already convicted. So, this is also something

which is a clear sign that something is going on. Also, other former ministers are sentenced for corruption, so this is also a clear case that the process is irreversible and that the society has made the steps to make the EU believe that it will not go backwards. And that is definitely something I can confirm. It may not be as good as we wish, but it is challenging to any country entering the EU. So basically the accession process has helped Croatia a lot to become more aware of this problem, to take serious steps. On the local level, even where corruption is considered the lowest, it is getting better.

Now the most striking problem for Croatia is the economic situation. Croatia is in recession already for five, six years. And the citizens don't see it's getting better. Only in the next year the economic forecast sees some kind of slight growth of GDP. But it makes sense that the people now is very impressive and resigned.

5 - Talking about the enlargement process, you told me about the priorities in this process. So, we can say the main problem is the economic recession now? What about political problems?

The biggest political problem is that the citizens have lost trust in the politicians in general. So it is a phenomenon, it's not only in Croatia, it's also in many countries. And it is also increasing within the EU. So, it is something that is really a problem.

6 - So population has lost faith in EU, too?

It's very much that... The picture the citizens have of the EU is very much affected/influenced by the picture they have of the Croatian politicians. You have to note that the citizens do not know much about EU. It's still quite far away and during the accession process the government was very visible just doing all the technical homework, it's a huge process, but they failed to communicate this process to the citizens; to explain why we wanted to do it and so on, so there is a huge gap; which now our office has to be dealing with, like to inform the citizens about the possibilities and so on. In terms of political problems, it's not really a political conflict but... with the end of the accession negotiations, there were, in terms of human rights and minority integration, not much effort to continue on that. Because the job is done, "we are here now". Also, the war crime prosecutions still have many crimes not yet dealt with and the Croatian institutions... The ICTY transferred the lower level of cases to the states in the region. They are now supposed to deal with them, the Croatian courts to deal with it. And I do not see too much effort and interest in considering now this problem. The responsibility of Croatia is that it is a sovereign member state of the EU. Now there's no leverage for it. Before, it was clear you have to fulfill these criteria otherwise you will not become a member, now "we are in the club". Now the EU cannot intervene, only in cases where a common EU law is affected. A clear example is an EU law in judicial cooperation and extradition of suspects from one member state to the others; the Croatian side disrespected this law just shortly before the accession. And that was an issue that Germany asked for the extradition of a suspect of the former Head of the Croatian Intelligence Service, and they refused to do so. This caused a huge problem and only shortly after, they (the EU) still forced to change this norm. Because it was a clear EU regulation and the Commission

had clearly the legal basis to force the country. But, on issues like human rights, fight against corruption, minorities, there's not a clear EU law. There is certain standard and the only thing that can be done is that the political pressure from other countries. For instance, if you see how the former Sarkozy government in France treated Roma, there was no reaction, apart from the Commissioner was in charge, that it is not a political institution. So, it is now a problem, or it could be. So it is for Romania, Hungary... Italy, you can say now it's in a different level.

7 – How was cooperation of the Croatian government concerning the enlargement process?

That is what I forgot to mention. One of the issues of human rights, fight against corruption and so on, was regional cooperation. It is very, very important, between Croatia and the other countries, particularly those who were in the war. It is very important to avoid war, because the EU does not want to import regional potential conflicts. They will like to have them settled before they become EU members. And this was made clear from the very, very beginning and this is indeed something that works increasingly better and better. So, the clear condition of regional cooperation set by the EU, combined with the perspective of EU membership, helped a lot, particularly in Croatia and Serbia relations, to turn towards the future and not be completely caught in war issues, like who started all this issues. They tell them to cooperate on concrete issues, even on the Sarajevo process. It was dealing on how can be regional cooperation with the effect of the refugees who want to come back to their respective countries, how they can find these mechanisms. And this helped the countries to gain European perspective, helped a lot to improve the bilateral relations.

8 – Can Croatia act as a bridge between EU and Balkan countries?

Yes and it is even expected from Croatia because Croatia was the latest best, so it can really act and function as a bridge to explain things for them. For Slovenia, they entered in 2004 to do the same vis a vis in the Balkan countries.

9 – So we can say there is a progress between Croatia and its neighbourhood since the beginning of the enlargement process, and it continues today.

Absolutely. Of course the most difficult relations are with Serbia but now it has reached the level of technical cooperation. There are good relations even now with the president Nikolić (*Tomislav Nikolić), which is in Croatia considered as a Serbian heartlander, compared to his predecessor, Tadić (*Boris Tadić), who worked together about integration and they built a very good, trustful relationship. And even now there is this cooperation on defence with Maryland (*State Partnership Program Maryland - BiH), and if you compare it to 15 years ago, there is really a huge, huge difference. The same goes with relations with Montenegro who was not that burnt with the split of Montenegro and Serbia, so the political leaders in Montenegro already gave signs of apologies for what had been done during the war. So there is a lot of positive developments.

10 – What can you say about the first year of Croatia in the EU?

We always said that accession to the EU is only on the technical sense the end of a process; it is only a start for further getting into it. The fight against corruption is a continuous effort, the ensurement of the rule of law is always in the agenda. As it is for any other member state. Getting into European cooperation is a process. Now we are only one year, it's very little and it's a huge challenge for the government and the public administration to adapt now with this institutional cooperation. The government has to send the ministers to the Council meetings, on each of these levels. That means a lot of preparation, that means a lot of good people working on the files and it's a process, so it takes time, on the government and administration level. And it takes even more time to the citizens to see how they are more and more Europeans, to see the possibilities, so it will take time. But now what it is very important: the frame is set now, the standards are now clear. Croatia will not compare anymore, not to offend, with Albania or Kosovo, but with Italy, Hungary or Portugal. And it takes time.

11 – Concerning the enlargement process in these ten years that you have accompanied, did you see some difference of approach of the Croatian government depending on who was on the government in that time? Did you see some progress and then some come backs, how was it?

I forgot to mention with regard to EU accession that there was absolute consensus of all the Parliament parties. The left, the right and the center all agreed on "Yes, we want Croatia in the EU". So, on this level, there was no disagreement at all. There was no disruption when the conservatives took power again. On the contrary, they were very much focused on the EU accession. Even the former Prime Minister Sanader, on the private or the domestic level, he did a lot of things against corruption. He was in the pushing, negotiation, in the lobbying for Croatia to be in EU. So, in this regard there was no opposition at all. And that has helped Croatia very much.

12 – Talking about the European institution capacity to integrate new member states... We had the debate about if we should enlarge more, step in, step back... What is your personal opinion? Do you think the EU should have an institutional reform before accepting new members? Do you think the EU can integrate more members or should make some reforms before it?

On one hand, the EU and the Commission have a clear agenda that is the whole region in the EU. It's a strategic decision and it's still on the Commission's agenda. The other issue is about the individual member states. There was a lot of thinking after the huge integration of 10 new members in 2004... first, to digest it, to see how it works... and this skepticism is now reinforced with the economic and financial crisis that EU is going through. The EU thinks they have to consolidate it. This has definitely increased the perception of the citizens who do not want the enlargement, who do not want any kind of economic losses that they have to finance. They think that, first, we need to consolidate. The new president of the European

Commission, Jean-Claude Juncker, put his agenda and said that the integration in Western Balkan countries will go on. But further enlargement will not be seen in the next five years. This, in my experience, is not a contradiction, because in my personal opinion, I do not see any country in the region able to fulfill the criteria at least in the next five years, to be ready for accession. So, in a practical sense, it is not a contradiction. And the problem for the European leaders is not that much the Western Balkans, because these are modest small countries that just need to fulfill the criteria and it will be ok. The big issue is much more Turkey. It's a completely different issue, some countries are arguing that they do not want Turkey as a member of the EU, and it will be left to a special agreement because Turkey is not a European country and economically it's a huge country. It's completely changing the setting within the EU. The argumentation, also in Germany, it's that, the government thinks we should not have Turkey in the EU.

13 – But it would be a great asset, economically speaking, for the EU to have Turkey... It is a huge market.

Yes. Yes.

14 – Do you think Turkey will enter the EU someday? The process started in the seventies...

I don't see it in the near future. Also because of the recent development on Turkey itself. The government doesn't fulfill the human rights criteria. But it is not primary and as long as it is, all the political leaders of the member states that do not want to see Turkey in have an argument related to the human rights, minority rights. But, for the Western Balkan countries, their perspective stands. I am quite sure they will enter the EU, but not now. The process will not absolutely stop, it continues. It depends also mainly on the progress of the countries itself; whether if they continue with the reforms, whether they move on.

15 – I did the same question about Turkey entering the EU to someone, and the answer was that “Brazil will become an EU member before than Turkey”. It is clear that it is not happening. Now, about security reforms... I know it is not your topic, but can you say something about what you have seen in these years of enlargement process?

So, the security issue was not part of the accession process, apart from the European defense and the foreign policy. It is mainly the issue of Croatia participating in peacekeeping missions. The reform of certain structures of the military... but it was more done within the NATO accession. There were some special problems, that I do not even know, pre NATO accession. And all of this has been done by Croatia because it was also clear that they want to be in the EU and in NATO. It was always combined.

16 – So, basically, security issues are a NATO responsibility and the EU takes care of the rest.

In a way yes, because the security issue within the EU is not big, EU is a soft power. They don't have the structures for reforms, only partially. It is more commercial and maybe linked to what the German, French did. I just read that 80% of the plutonium is produced by member states, so it's not coordinated. And therefore the security issue is not much in the agenda.

17 – Personally, did you see improvements in this area considering that you have been here for a long time, during this process?

What I can see in security is that Croatia is now engaged in a number of international EU peacekeeping missions. They are very successfully, they are considered military specialists, experts, very professionals and they have high reputation. They are in civil protection; recently there has been huge floods in the area and the Commission for Humanitarian Aid reached the region and confirmed that the level of capacity of the Croatian Civil Protection service was on the top of the EU. They are high experts and it is said that Croatia will participate in the EU peacekeeping missions; the former Croatian Minister of Justice is now advisor of the UN Commission of Human Rights. They took Croatian officials to the EU and the UN, so they are known quite well.

18 – Does it refer to migration questions, too? Can we see progress in this subject? Now that Croatia is in the EU, do we see more diaspora, more attempts to go to other countries?

Actually, there is not that much change, because Croatia and all the former Yugoslav countries traditionally were able to leave the country. Yugoslav was communist but it was not eastern block, so Tito allowed people to go, particularly to Germany, Austria and many others. And this is a tradition that still goes on, so it is not a huge change. Now, it's a little bit reinforced due to the economic crisis in Croatia and now more and more citizens, as EU citizens, use the right to go somewhere else. Migration was also part of the accession process; there is a preparation for the Schengen regime, the management of the joint external borders. Now, there is internal border, like passport control, control of goods, and external border, the Schengen border. There is a huge technical and administrative endeavor on task and Croatia is going to fulfill these conditions, in order to be one day able to be part of the Schengen space: a clear border control system which enables the flow of goods and passengers according to the EU standards. Also, about asylum: Croatia now can establish asylum sectors; it is also fundamental and ten years ago it was not issued at all. But now, as an EU member, Croatia is expected to receive asylum seekers increasingly. This is also a new situation for Croatia. And also dealing with illegal immigration, like the tragic events in Lampedusa, where people from North African countries tried to reach EU territory... So far, it has not reached Croatia, but as Mediterranean country, in the future, it will be increasingly involved. The next thing is the fight against terrorism, the fight against human trafficking... Croatia is not originally the problem, but it is a transit country. So Croatia also puts efforts to join the common system of fighting illegal immigration. And this was also done during the accession process.

19 – So, it can be said now that, in Croatia, the job that needs to be done is monitoring and guaranteeing the implementation of reforms?

The job now is to make the best use of these institutions, not only to make new laws, EU laws, but to implement them. This is now the challenge. The laws not only on paper but applied in everyday life. That is, actually, for Croatia, the biggest challenge. It is also a process, it takes time to incorporate the laws.

20 – Are there European countries investing more in Croatia now? Do you have any idea of the situation?

The Croatian accession happened at the end of last year. Croatia has been always very much linked to the EU because the national currency, Kuna, is very much linked to Euro, so there is no fluctuation. The banking system is already, since the 90s, like the French or Italian or German ones. It is all very much interlinked. And therefore, there is not such a huge difference now. Of course, it is now easier for smaller and intermediate projects to do business directly. On this level you see differences, but on the macro level is not a big change. They were already very much interlinked. There were many German investors already in the 90s, after the war... Germans, Austrians, Italians...

21 – Do you have something else to talk about the process?

Well, the process is very easy to find online. You can go to the European Commission website, the directorate general in the enlargement and then you can just click on it and you can see how was the process. In general, the basic condition they created is that each country can enter the EU once they fulfill certain criteria. This criteria is called the Copenhagen Criteria, which the European Council signed in Copenhagen somewhere in the 90s. They stated three criteria: first, the political criteria, the stability of the institutions, human rights, free judiciary, free media; then you have the economic criteria, which is a free market economy; and then the third criteria is that the country has to be able to incorporate EU law in the national legislation and be able to implement the EU law. All the institutions need to do it and to be able to compete with the single market. Croatia is ready to deal with 500 million potential consumers and also to be part of the competition. This is another important criteria, and for this we have certain steps. First, to ensure the legislation of each of the sectors. It's a huge area and, if it is not in line with the EU law, then it has to be changed. And that takes time. And the criteria are clearly defined. What has changed, maybe, it's the rule of law. This issue was under the political criteria, then it became a special chapter, trying to see what it actually means and reporting more precisely for each country. And, for Croatia, they did even a diffuse criteria, how it can be assessed, whether it is fulfilled or not. So, it goes more into details, but the whole goal is clear. And, for Serbia, for instance, human rights issues are put now even more precisely. The dealing with the chapters is now a little bit different, all with the aim of avoiding the experience of Romania and Bulgaria, where these instruments were not that well developed... and then it turned out, after accession "Oh my goodness". They had a lot of things to do. And then, there was this idea of "we don't want this to be repeated".

ANEXO 11 – Eslovênia: identidade e construção estatal

Área	20,273 km ²
Grupos Étnicos	Eslovenos (83.1%), Sérvios (2%), Croatas (1.8%), <i>Bosniaks</i> (1.1%), outros (12%) (Censo de 2002)
Religiões	Católica Romana (57.8%), Muçulmana (2.4%), Ortodoxa (2.3%), outras religiões cristãs (0.9%), não praticantes (3.5%), outros (23%), nenhuma (10.1%) (Censo de 2002)
População	1,988,292 (Julho de 2014 est.)
PIB (paridade de poder aquisitivo)	\$57.36 bilhões (2013 est.)
PIB - per capita (PPP)	\$27,400 (2013 est.)

Tabela. Dados socioeconômicos sobre a Eslovênia. Fonte: CIA, 2014.

Assim como os demais Estados balcânicos, a Eslovênia possui uma história multicultural. É provável que os celtas tenham sido o primeiro povo significativo a conquistar o território esloveno, que também foi anexado pelo Império Romano e, mais tarde, tornou-se parte do Império Romano do Ocidente e do Império Austro-Húngaro. Os eslavos, que dariam origem à nação eslovena, só teriam conquistado a região no século VI.

A Eslovênia foi a república da Iugoslávia de economia mais desenvolvida, com uma autonomia regional bastante significativa, devido ao regime socialista diferenciado iugoslavo. O período iugoslavo compreendeu conquistas, como a reanexação da região litorânea da Carniola ao país (que fora dominada pela Itália desde a Primeira Guerra Mundial), mas também descontentamento, visto que, após a morte de Tito, a situação político-econômica federal tornou-se motivo de conflitos.

A estratégia das lideranças, tanto na Eslovênia quanto na Croácia, era a de incentivar a abertura para a economia de mercado de modo não centralista, com vistas a uma integração à esfera de influência da economia alemã. Assim como os croatas, os eslovenos achavam mais interessante construir laços próprios com os países capitalistas vizinhos do que continuar sustentando um Estado que restringia seus interesses econômicos e que gastava grande parte da renda obtida com as repúblicas mais pobres. Além disso, a liderança socialista eslovena não só tolerava a oposição e as críticas ao exército iugoslavo, como utilizava isso para a sua vantagem no jogo político contra as forças centralistas sérvias (BEBLER, 2002). Esse foi o fundamento básico do separatismo esloveno.

Nesse viés, o processo de liberalização iniciado ainda em 1986 culminou em uma série de reformas estruturais de privatização, desnacionalização, centralização e alinhamento fiscal

com outras democracias liberais ocidentais. Uma das principais mudanças foi a organização estrutural do Estado: o número de municípios aumentou de 64, no ano de 1993, para 197, no ano de 2000. Atualmente, o país conta com 211 municípios.

O resultado do movimento esloveno em prol de sua autonomia foi a promulgação de uma nova constituição eslovena em 1989, garantindo à república o direito de secessão da Iugoslávia e introduzindo o regime democrático parlamentar. Partidos anticomunistas eslovenos apoiavam cada vez mais o secessionismo, além de terem adotado a causa kosovar – os eslovenos chegaram a enviar parte de sua renda federal para as regiões subsidiadas diretamente para Kosovo, no final de 1989, em resposta a um boicote econômico sérvio para a Eslovênia.

Ainda em 1989, um evento serviu para unir socialistas e oposição: como estratégia de sobrevivência política, Milošević e seus partidários derrubaram os governos locais de Kosovo, Vojvodina e Montenegro, colocando em seus lugares políticos que apoiavam Milošević. Através de um dos “Comícios da Verdade”, foi revelado que essa operação estava destinada também à Eslovênia. Contudo, com a ajuda dos croatas, os eslovenos organizaram a “Ação Norte”, uma iniciativa policial de defesa contra as forças que seguiam Milošević. Esta teria sido a primeira ação dos eslovenos no movimento de independência.

Dentro desse panorama, a Assembleia eslovena promulgou o nome oficial da unidade federativa como República da Eslovênia, em 07 de março de 1990. A seguir, em abril, ocorreu a primeira eleição democrática, com a vitória da coligação de centro-direita Oposição Democrática da Eslovênia²⁹⁰ (*Democratic Opposition of Slovenia* - DEMOS). Não obstante, em 10 de maio, o partidário Milan Kučan assumiu a Presidência eslovena através de votação contra o candidato do DEMOS Jože Pučnik, e sucedendo Janez Stanovnik, da Liga Comunista da Eslovênia. Ao mesmo tempo, Lojze Peterle, dos Democratas Cristãos Eslovenos, assumiu o cargo de Primeiro Ministro em 16 de maio daquele ano.

Em 23 de dezembro de 1990, quase 90% dos eleitores aprovaram a independência da Eslovênia em uma consulta popular. A seguir, o DEMOS liderou todo o processo de democratização esloveno, a liberalização da vida pública e a implementação da economia de mercado. A conquista mais importante, porém, foi a “Primavera Eslovena”: em 25 de junho

²⁹⁰ A coligação DEMOS era integrada pelos seguintes partidos: União Democrática Eslovena (*Slovenian Democratic Union*); Aliança Democrata Social da Eslovênia (*Social Democrat Alliance of Slovenia*); Democratas Cristãos Eslovenos (*Slovene Christian Democrats*); Aliança dos Fazendeiros (*Farmers' Alliance*) e Verdes da Eslovênia (*Greens of Slovenia*). Estes partidos surgiram após a liberação do multipartidarismo pelo governo socialista esloveno em 1989. Em razão de divergências internas, a coalizão se desfez em 1992.

de 1991, a Eslovênia proclamou sua independência unilateralmente²⁹¹, no que foi seguida pela Croácia no dia seguinte.

As reações da comunidade internacional às declarações de independência foram diversas. O Ministro do Exterior inglês Douglas Hurd teria dito que o JNA apressou a desintegração da Iugoslávia, enquanto a Itália declarou que agiria "em solidariedade" com a Croácia e a Eslovênia, a menos que o JNA aceitasse o cessar-fogo. Nos EUA, o presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, Claiborne Pell, pediu ao presidente Bush para apoiar a independência da Eslovênia e da Croácia - mas tudo o que o governo norte-americano fez foi lançar declarações criticando a ação do JNA (SILBER E LITTLE, 1997).

Dois dias após a declaração de independência, o JNA foi mobilizado pelo Primeiro Ministro Markovic para agir na Eslovênia, através de 2.000 tropas. O exército esloveno, contudo, que já vinha se preparando para este momento, conseguiu mover 21.000 tropas e imobilizar o avanço do JNA. O resultado foi a curta Guerra dos Dez Dias, na qual a Defesa Territorial Eslovena parou o JNA. O conflito, não obstante, foi marcado por diversas peculiaridades e por certa apatia do exército iugoslavo, o que permite afirmar que, na verdade, o chefe de gabinete do JNA, Adzic, "não liberou totalmente o poder destrutivo do JNA, particularmente de sua artilharia, levantando a suspeita de que o governo federal já estava resignado com a secessão da Eslovênia" (THOMAS E MIKULAN, 2006a: 17).

A Comunidade Europeia interviu no conflito dos dez dias para negociar o cessar-fogo, o que foi formalizado pelo Tratado de Brioni em 07 de julho de 1991 (CAPLAN, 2007), negociado com a ajuda de Borisav Jović, aliado e conselheiro de Milošević. Por este acordo, Croácia e Eslovênia se comprometeram a adiar sua declaração de independência por três meses, enquanto o governo federal retiraria as tropas do JNA do território esloveno durante o mesmo período, até que outras negociações acontecessem. Contudo, tal acordo significou claramente a independência de fato da Eslovênia, marcando o seu rompimento com a Iugoslávia. Desse modo, o momento foi aproveitado para a consolidação das instituições nacionalistas eslovenas.

A CE, logicamente, não queria guerra em suas fronteiras, e ainda tinha esperanças de evitar um confronto militar mais forte. Os europeus também esperavam que a Eslovênia pudesse agir como uma força democratizante na Iugoslávia - o que logo se percebeu impossível. Assim, a Eslovênia acabou emergindo vitoriosa depois da curta guerra por sua

²⁹¹ Como Hudson afirma, "de acordo com o Direito Internacional, essa ação era ilegal, já que as fronteiras internacionais da Iugoslávia foram reconhecidas na Ata Final de Helsinque em 1975" (2003: 86), e só poderiam ser modificadas com o consentimento do governo e da população relacionada, o que não ocorreu. Obviamente, o governo federal e toda a população iugoslava não foram consultados.

independência graças a essas circunstâncias e, economicamente, não foi arruinada, como ocorreu com a Croácia e a Bósnia. O Acordo de Brioni, de fato, reconheceu a vitória de militares eslovenos e também abriu o caminho para a consolidação da soberania eslovena.

Contemporaneamente, a Eslovênia é uma democracia parlamentar de sistema multipartidário. Adam, Tomsic e Kristan (2008) definem o espaço político esloveno como uma divisão entre dois blocos políticos a partir de suas origens institucionais: a "esquerda-liberal" e o bloco de "direita". A esquerda-liberal tem como principais atores dois partidos com origem no antigo regime socialista: o Democracia Liberal da Eslovênia (*Liberal Democracy of Slovenia - LDS*) e o Social Democratas (SD), o sucessor do antigo Partido Comunista. A ala de direita possui três partidos dominantes, todos estabelecidos durante o processo de democratização: o Partido Democrático Esloveno (*Slovenian Democratic Party - SDS*), o Partido do Povo Esloveno (*Slovenian's People Party - SLS*) e o Nova Eslovênia (*New Slovenia - NSi*). Daí a divisão entre esquerda e direita ser comumente tratada na Eslovênia como uma clivagem entre os "velhos" e os "novos" partidos, respectivamente.

O Chefe de Estado esloveno é o Presidente, eleito para um mandato de cinco anos, com função representativa e de Chefe das Forças Armadas. O Chefe de Governo, com funções administrativas e executivas, é o Primeiro Ministro, auxiliado pelo Conselho de Ministros, todos eleitos pela Assembléia Nacional. O Parlamento é bicameral, e seus membros são eleitos por representação bicameral (há representantes das minorias italianas e húngaras).

É possível dividir a recente história política eslovena em três períodos. De 1992 a 2004, o partido LDS foi o responsável pela transição gradual do país em direção à economia de mercado capitalista. Até 2002, o presidente do partido, Janez Drnovšek, foi o Primeiro Ministro esloveno; o Presidente, neste período, foi Milan Kučan, figura influente do LDS. O período compreende o reconhecimento da independência pela UE, em 15 de janeiro de 1992, a entrada como membro na ONU, em 22 de Maio do mesmo ano, e as negociações de adesão à UE e à OTAN.

Com a admissão na UE em 2004, o período de 2005 a 2008 foi de entusiasmo e otimismo em relação às medidas neoliberais e ao acesso à zona do Euro, com a direita alcançando o governo, sendo Janez Janša o Primeiro Ministro. Porém, esta fase também foi marcada pela crise bancária no país, com excesso de endividamento de bancos (sobretudo estrangeiros) e de crédito de clientes.

Em 1º de maio de 2004, a Eslovênia aderiu à União Europeia, juntamente com outros nove Estados da Europa Oriental, consolidando o processo de transição democrática iniciado

em 1991. Não foi sem alguma desconfiança, porém, que a Eslovênia aceitou o processo *take it or leave it* de adesão. Não apenas por ter que ceder parte de uma soberania até então nunca conquistada – já que o país nunca fora um Estado independente, mas também por causa dos diversos critérios a serem preenchidos para isso – o que foi feito com muito sucesso pelo governo esloveno. Não obstante, a Eslovênia foi o primeiro Estado pós-socialista a presidir o Conselho da União Europeia, no primeiro semestre de 2008.

O período seguinte iniciou com a crise financeira de 2007-2010 e a crise da dívida europeia. Aqui, a coalizão de esquerda que recuperou a liderança através das eleições de 2008 teve que lidar com o resultado do excesso de endividamento do governo anterior. Reformas que ajudariam na recuperação econômica não foram bem aceitas pela população (em especial, pelos movimentos estudantil e sindical) e foram adiadas para um referendo. O governo de esquerda, então, foi derrubado com um voto de desconfiança.

Mais uma vez no governo, o direitista Janez Janša tentou lidar com o enfraquecimento da economia eslovena durante a crise econômica global recorrendo a argumentos ideológicos contra a mídia liberal e o setor público, acusando-os de estarem sob a influência de membros do antigo regime. Ademais, denúncias de corrupção contra Janša ao longo dos anos fariam parte dessa estratégia com o intuito de removê-lo da política. Tais justificativas, no entanto, não conseguiram convencer a população.

O que se segue, recentemente, é um tipo de desapontamento do povo esloveno com as elites socioeconômicas do país. Protestos em nível municipal e nacional ocorreram de forma frequente em 2012 e 2013, principalmente motivados pela acusação oficial de corrupção de líderes políticos – entre eles, Janša – promovida pela Comissão para a Prevenção da Corrupção nacional, uma agência anticorrupção independente. Como se pode perceber, a corrupção não é um privilégio dos países mais pobres dos Bálcãs Ocidentais.

Nesse sentido, Adam, Tomsic e Kristan (2008) ressaltam que a principal característica das condições sociais nos países do antigo bloco comunista é a relação entre a "velha" e a "nova" elite, isto é, entre a elite do antigo regime e a que se formou de forma heterogênea durante o processo de transição, embora seja difícil definir a linha divisória entre essas duas elites. A composição da elite eslovena mostra que houve um trabalho conjunto durante a transição eslovena, com muito mais reformas graduais e transações do que mudanças radicais e imposições. Desse modo, embora a elite eslovena tenha sido responsável por uma abordagem gradualista de reformas que assegurou a estabilidade socioeconômica, também permitiu uma continuidade de elites antigas que se encaixavam no novo modelo sem abandonar práticas de corrupção. Ressalte-se que a Eslovênia foi o único país pós-socialista

que não procedeu à “lustração”, isto é, ao expurgo de funcionários do governo relacionados ao regime socialista.

Atualmente, o panorama político da Eslovênia segue esse ritmo de descontentamento. Para ilustrar essa afirmação, pode-se citar o caso do atual Primeiro Ministro, Miro Cerar, advogado e professor universitário que formou um partido próprio (o Partido de Miro Cerar, ou *Stranka Mira Cerarja* – SMC, em esloveno) para entrar na política nacional. O novo partido de Cerar, de orientação centro-esquerdista, foi criado em 2014 e rapidamente conquistou o apoio popular, vencendo 36 das 90 vagas no Parlamento. O Presidente, por sua vez, é o ex-Premiê democrata social Borut Pahor.

Já o cenário econômico esloveno é de contração e o mercado de trabalho se encontra em condições adversas. A dívida pública vem crescendo e muitos políticos eslovenos continuam sendo denunciados por corrupção – o governo de Janša foi dissolvido em 2013 por este motivo. Entretanto, a Eslovênia permanece como o Estado mais promissor e mais bem sucedido dos Balcãs Ocidentais, com um regime democrático quase ou totalmente consolidado e bons indicadores de desenvolvimento social.

ANEXO 12 – Montenegro: identidade e construção estatal

Área	13,812 km ²
Grupos Étnicos	Montenegrinos (45%), Sérvios (28.7%), <i>Bosniaks</i> (8.7%), Albaneses (4.9%), Muçulmanos (3.3%), Roma (1%), Croatas (1%), outros (7.5%) (2011 est.)
Religiões	Ortodoxa (72.1%), Muçulmana (19.1%), Católica Romana (3.4%), ateístas (1.2%), outras (4.1%) (2011 est.)
População	650,036 (Julho de 2014 est.)
PIB (paridade de poder aquisitivo)	\$7.429 bilhões (2013 est.)
PIB - per capita (PPP)	\$11,900 (2013 est.)

Tabela 2.17. Dados socioeconômicos sobre Montenegro. Fonte: CIA, 2014.

Como parte da história balcânica, Montenegro foi colonizada pelos eslavos durante o século VI, mas conta com uma ocupação anterior rica e diversa. O primeiro povo de que se tem notícia a ocupar a região foi a tribo iliriana, que se estendeu até parte do território atual da Albânia e da Sérvia. Gregos e celtas também se instalaram na região do que se tornou o Reino Iliriano, o qual, posteriormente, foi conquistado pelos romanos. Após a chegada dos eslavos, formou-se naquela área o ducado de Duklja, em um enclave entre os Reinos Sérvio e Croata e os Impérios Búlgaro e Bizantino. Hoje, o país encerra, basicamente, a região da *Crna Gora*, traduzida como “montanha negra”, mais a área da Baía de Kotor.

Durante as guerras de dissolução da Iugoslávia, Montenegro permaneceu unida como república à Sérvia, formando a República Federativa da Iugoslávia (1992-2003) e o Estado da Sérvia e Montenegro (2003-2006). Em 1992, foi realizado um referendo sobre a permanência de Montenegro na Iugoslávia; no entanto, com o boicote de 44% da população (na maioria, albaneses, muçulmanos e montenegrinos a favor da independência), a decisão foi de permanecer unida à Sérvia em forma federativa (DARMANOVIC, 2003). A FRY tornou-se, então, oficialmente democrática – ainda que sob o comando de Slobodan Milošević.

Não obstante, com o enfraquecimento da imagem de Milošević em razão dos eventos na Bósnia-Herzegovina, os laços administrativos entre as repúblicas de Montenegro e Sérvia foram rompidos em 1996 pelo Primeiro Ministro Milo Đukanović. Não porque o governo condenasse as ações do líder sérvio, mas porque, pela primeira vez, parecia possível derrotá-lo (KOVACEVIC, 2007). Assim, Montenegro passou a adotar uma política econômica independente da Sérvia e assumiu o *Deutsche Mark* alemão como sua moeda – posteriormente, o Euro foi adotado, muito embora o país não pertença à zona do Euro.

Tal rompimento foi importante para poupar Montenegro do bombardeio aéreo promovido pela OTAN em 1999 no que se conhece por Guerra de Kosovo (ou Guerra da OTAN contra a Sérvia). Nesse período, albaneses refugiaram-se em Montenegro, embora tenham sido alcançados pelas forças sérvias; como resposta, apenas alvos militares montenegrinos foram alvos do ataque da OTAN (KOVACEVIC, 2007). Isso se deve à excelente ação diplomática de Đukanović em mostrar Montenegro como um “amigo” do Ocidente, embora sem posicionar o país oficialmente de um lado ou de outro.

O Estado de Montenegro contemporâneo é uma das mais recentes repúblicas democráticas do mundo, mesmo que conte com pouca ou nenhuma alternância de poder político, ao menos no nível central. O chefe de Estado é o Presidente, eleito para um mandato de 5 anos, enquanto o chefe de governo é o Primeiro Ministro, líder do poder executivo do governo do país. O Parlamento é unicameral e, por seu turno, consiste no lugar de maior visibilidade do multipartidarismo.

Recentemente, porém, o Parlamento montenegrino aprovou a “Lei sobre o Status dos Descendentes da Dinastia de Petrović-Njegoš”, a qual, em teoria, restabelece a Casa Real de Montenegro e leva à adoção de uma limitada monarquia parlamentar. O papel oficial da Casa Real de Petrović-Njegoš é promover a cultura, a identidade e as tradições montenegrinas através de atividades não políticas. Petrović-Njegoš foi a família que deteve o poder do Principado de Montenegro de 1696 a 1918, quando o território foi anexado pelo Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, o que viria a dar origem à Iugoslávia.

Seja uma monarquia ou uma república, os maiores obstáculos para este pequeno Estado (de quase 14 mil km² e apenas 650 mil habitantes) são problemas de corrupção e de crime organizado e o monopólio de poder por parte de um único partido. De 1991 a 1993, o governo montenegrino foi composto unicamente por membros da Liga Comunista de Montenegro - Milo Đukanović já era o Primeiro Ministro na época. De 1993 a 1996, a Liga continuou no comando, agora sob o nome de Partido Democrático dos Socialistas de Montenegro (*Democratic Party of Socialists of Montenegro – DPS*); mais uma vez, sob a liderança de Đukanović. De 1998 a 2003, Filip Vujanović, também do DPS, assumiu o comando do governo. Đukanović retornou ao posto de Primeiro Ministro de 2003 a 2006, mas foi substituído por Željko Šturanović, do DPS, no período de 2006 a 2008. Em 2008, novamente, Đukanović liderou o governo até o final de 2010; enquanto os anos de 2011 e 2012 foram assumidos por Igor Lukšić, do DPS. Outra vez, Đukanović voltou ao cargo de Primeiro Ministro em 04 de dezembro de 2012, e lá permanece até este momento (mesmo que tenha anunciado a sua aposentadoria política por duas vezes, em 2006 e 2010).

Como se pode perceber, Đukanović e seu partido DPS, reformulado a partir da Liga Comunista, sempre estiveram no controle do poder político montenegrino. Đukanović, inclusive, atuou como Presidente de 1998 a 2002, fazendo dobradinha com o então Primeiro Ministro Filip Vujanović, como resultado das controversas eleições presidenciais de 1997, com acusações de diversas irregularidades feitas por Đukanović e seus apoiadores. Vujanović, por seu turno, deixou o cargo em 2003 para assumir a Presidência no governo do Primeiro Ministro Đukanović e, desde então, é o Presidente do Estado de Montenegro.

Tanto Đukanović quanto Vujanović enfrentam diversas acusações de corrupção e de participação de redes de contrabando e apoio às máfias italianas que comandam este tipo de crime na região. Como Kovacevic (2007) menciona, o DPS se tornou o negócio criativo de Đukanović, pois permitiu a ele colocar Montenegro na rota internacional do comércio contrabandeado e pirata (em especial, cigarros e drogas). O país se transformou na principal porta de entrada do crime organizado nos Bálcãs, e a lavagem de dinheiro gerado por esses crimes acabou por financiar tanto a vida privada das elites quanto parte da vida pública. Nesse sentido, o primeiro empreendimento privado de Đukanović foi a fundação de uma universidade (Universidade de Montenegro), a instituição particular de educação mais prestigiada do país.

Embora Montenegro tenha um sistema multipartidário, no qual é difícil que um único partido consiga conquistar o poder sozinho, havendo a necessidade de formar governos de coalizão, a predominância do poder político é claramente do DPS. Os demais partidos atuam de forma coadjuvante, como a Frente Democrática (*Democratic Front – PS*); o Partido Popular Socialista de Montenegro (*Socialist People's Party of Montenegro – SNP*²⁹²), o Partido Social Democrático de Montenegro (*Social Democratic Party of Montenegro – SDP*), o Partido *Bosniak* (Bosniak Party – BS) e o Partido Liberal de Montenegro (*Liberal Party of Montenegro – LPCG*) (RALCHEV, 2012).

Apesar de questões de corrupção, crime organizado e monopólio de poder circundarem a política montenegrina, o país tem se desenvolvido de forma razoável após a sua separação da Sérvia. Em 21 de maio de 2006, foi realizado um novo referendo sobre a independência montenegrina (DARMANOVIC, 2007). Com a participação de 87% do eleitorado, 55% votaram a favor da separação da Sérvia. Desse modo, a independência de Montenegro foi declarada pelo Parlamento em 03 de junho de 2006, e foi reconhecida por

²⁹² O SNP surgiu de uma divisão do DPS a partir das eleições presidenciais de 1997, durante as quais Momir Bulatović, apoiador radical de Milošević, foi derrotado por Đukanović. Com isso, Bulatović deixou o DPS e origem ao SNP, que se declarou fiel ao regime de Milošević, enquanto Đukanović se afastava cada vez mais da política sérvia.

toda a comunidade internacional. Em 22 de outubro de 2007, uma nova Constituição foi promulgada, substituindo a carta constitucional de 1992.

Como explicar, entretanto, que a população montenegrina tenha levado mais de quinze anos após a dissolução da Iugoslávia para optar pela independência? Para Malesevic e Uzelac (2007), a resposta está nas particularidades históricas do país e nos legados estruturais do regime socialista. Segundo estas autoras, existiram duas trajetórias diversas de formação da ideia de nação em Montenegro, que teriam originado duas ideologias nacionais. A primeira é que o povo montenegrino é etnicamente sérvio; a segunda é que montenegrinos possuem uma definição própria em termos cívicos.

Ambas as hipóteses derivam de um mesmo pressuposto: a criação de um discurso nacionalista montenegrino foi uma consequência involuntária do processo iugoslavo intensivo de construção estatal e da institucionalização gradual de certo tipo de cultura política. Pode-se dizer que o socialismo iugoslavo “forneceu estruturas institucionais e mecanismos organizacionais que ajudaram a reificar anexos étnico-nacionais (...)” (MALESEVIC E UZELAC, 2007: 713), o que transformava o povo montenegrino e sérvio em um só. Com a complexidade do processo de modernização sofrido por sistemas então socialistas da na década de 1990, montenegrinos e sérvios acabaram por serem contrapostos, e a formação de uma identidade nacional montenegrina se fez necessária.

Nesse sentido, com vistas ao desenvolvimento estatal e à promoção nacional, Montenegro iniciou negociações em separado com a UE após a sua independência – o Estado da Sérvia e Montenegro já havia iniciado as discussões sobre um SAA em novembro de 2005 (DARMANOVIC, 2007). O SAA entre Montenegro e UE foi assinado em 15 de outubro de 2007; a candidatura à adesão foi lançada em 15 de dezembro de 2008; e, em 2010, ano que o SAA entrou em vigor, a Comissão Europeia se pronunciou favoravelmente sobre isso, promovendo o país a candidato oficial (EUROPEAN UNION, 2014). Em dezembro de 2011, o Conselho da UE lançou o processo de adesão montenegrino, prevendo a abertura de negociações em junho de 2012, o que efetivamente ocorreu.

Na esteira do processo de adesão, as instituições montenegrinas têm melhorado quanto à funcionalidade e a eficiência, principalmente no que se refere à administração pública e à reforma do poder judiciário (RALCHEV, 2012). A estratégia de mudanças no setor administrativo público inclui o aperfeiçoamento da estrutura legal de serviços públicos, recrutamento de servidores de forma despolitizada e baseada no mérito e maior eficiência e sustentabilidade dos procedimentos administrativos. A reforma do judiciário, item condicionante da adesão à UE, tem evoluído desde 2011, com destaque às tratativas de

independência deste poder, adoção de nova legislação e treinamento de juízes e promotores, conquanto ainda precise melhorar em termos de publicidade dos julgamentos, infraestrutura e *accountability*.

Por outro viés, Dzankic e Marovic (2014) consideram que as ações anticorrupção em Montenegro continuam fracas; há muito que ser feito em reforma judicial; o setor midiático está longe de ser independente; e poucas reformas foram feitas na administração pública em 2013. Não obstante, as prioridades do país devem ser a adesão à UE e a situação econômica. Em relação às negociações com a UE, dois capítulos já foram fechados e mais cinco foram abertos só em 2013; o foco, agora, são os contratos públicos, a legislação sobre sociedades empresariais, a política industrial, a garantia de direitos fundamentais e o domínio de justiça, liberdade e segurança. A economia é outra preocupação do país, já que, sendo a UE o seu maior parceiro comercial, a crise econômica europeia afetou também o setor financeiro montenegrino.

Contudo, depois de analisar a situação contemporânea do país²⁹³, é possível dizer que as perspectivas de democratização e de integração europeia são mais positivas do que negativas: “o esforço de construção estatal do país tem sido concluído com êxito, e a reforma para uma verdadeira democracia europeia está progredindo” (RALCHEV, 2012: 76). A tendência, então, é de que Montenegro tenha um caminho menos tortuoso a percorrer na adesão à UE, já que suas capacidades estatais parecem estar sendo minimamente estruturadas, ainda que exista pouca alternância de poder e sérios problemas de corrupção e crimes transnacionais continuem a ser o maior desafio para a democratização. Ao menos no plano interno, Montenegro parece ter forjado mais do que um simulacro de estabilidade política (MORRISON, 2011).

²⁹³ As análises contemporâneas mais adequadas sobre a situação política, econômica e social de Montenegro são encontradas em Morrison (2011) e Dzankic e Marovic (2014).