

A DEMOCRATIZAÇÃO DOS BALCÃS

O CASO DA MACEDÓNIA

Teresa Cierco Gomes

O passado histórico e a constante ameaça de conflitos étnicos nos países dos Balcãs Ocidentais estão tradicionalmente relacionados com a influência que estes problemas têm na segurança da Europa. As aspirações destes estados em integrar a União Europeia (UE) representam para esta organização não só um grande desafio, mas também uma oportunidade única de promover e incentivar a criação de governos democráticos nesta parte do mundo, onde a segurança, a boa governação e a estabilidade ainda estão longe de ser uma realidade. Esta não é uma tarefa fácil, até para uma organização como a UE. O processo de transição nestes países é particularmente complexo, dada a sua situação política, económica e social.

Este artigo procura analisar o papel da UE na estabilização e democratização dos Balcãs Ocidentais, tendo por base o processo de europeização. Apesar dos esforços da Macedónia no que respeita à reforma legislativa, institucional e económica, 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.

Seguindo esta linha de investigação, este artigo encontra-se dividido em duas partes. A primeira incide na análise do quadro conceptual onde este processo se insere, a europeização, e o seu impacto na democratização gradual dos estados dos Balcãs Ocidentais. Este enquadramento é depois aplicado ao percurso de aproximação da Macedónia à UE, avaliando os seus sucessos e falhas. Conclui-se que, apesar de a ajuda e orientação europeia constituir um factor essencial na estabilização destes países, alguns problemas estruturais continuam a ser uma séria ameaça quer ao processo de adesão à UE, quer à consolidação da democracia e da paz nesta região.

O IMPACTO DA UE NOS BALCÃS OCIDENTAIS:

ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

Desde a desagregação da ex-Jugoslávia que a estabilidade dos Balcãs Ocidentais constitui um importante objectivo da UE. De acordo com Javier Solana, um dos principais objectivos estratégicos da União consiste em contribuir para a «estabilidade e boa

governança da nossa imediata vizinhança»¹. Este compromisso, combinado com a entrada da Eslovénia na UE em Maio de 2004 e o reconhecimento da Croácia e da Macedónia como países candidatos à adesão (Junho de 2004 e Novembro de 2005, respectivamente), encorajou as aspirações destes estados em tornarem-se futuros membros da UE.

Ao conceber uma política de prevenção de conflitos e de construção de paz, a UE encarou a adesão destes países como a última garantia de estabilidade desta região. Neste sentido, a estratégia tem sido o desenvolvimento de programas que promovem a aproximação à União (são disso exemplo, a Aproximação Regional, o Pacto de Estabilidade e o Processo de Estabilização e de Associação). Considerada altamente atractiva, esta estratégia vai ao encontro da vontade expressa por estes estados de substituírem a designação «país dos Balcãs», com uma conotação negativa, pela de «país europeu», como é o caso da Macedónia².

Desde a sua independência, em 1991, a Macedónia tem vindo a desenvolver um processo de transição que visa substituir o sistema desacreditado pelo conflito e pelo comunismo por outro que traga estabilidade e segurança ao país. Neste sentido, o Estado tem ficado exposto quer à influência da comunidade internacional em geral, quer aos princípios e valores democráticos defendidos pela UE.

Para este grupo de países, a União representa um enquadramento legislativo que promove a segurança regional e ajuda a ultrapassar uma história de dominação externa e de animosidade interna. Representa, ainda, um decisivo estímulo à modernização económica e social e o fim de uma longa marginalização por parte da Europa. Constitui, por fim, uma garantia de melhor governança, pelo menos, a existência de normas democráticas que permitem um maior controlo das elites políticas.

Enquanto organização internacional, a UE partilha um conjunto de valores e de normas que visam promover a estabilidade através da democratização e da participação cívica. Neste sentido, a europeização é entendida neste artigo como um processo de

«construção, difusão e institucionalização de regras, formais e informais, procedimentos, paradigmas, estilos, “formas de fazer as coisas” e partilha de normas que são, num primeiro momento, definidas e consolidadas no processo de decisão da UE e depois incorporadas na lógica do discurso interno, das identidades, das estruturas políticas e das políticas públicas»³.

Com a incorporação destas normas nas práticas nacionais dos seus membros, actuais e futuros, a UE tem vindo a orientar e apoiar os processos de transição para a democracia na sua vizinhança. Pode assim referir-se que a UE constitui um «modelo normativo» para os estados desta e de outras regiões do mundo⁴.

Enquanto maior dador de ajuda ao desenvolvimento, a União exerce uma poderosa atracção nestes países, utilizando a condicionalidade para assegurar a aceitação dos

seus princípios⁵. A europeização é um conceito que implica o cumprimento de critérios como o respeito por princípios democráticos, direitos humanos, Estado de direito e economia de mercado (Conselho Europeu de Copenhaga, 1993). No entanto, requer também a socialização das normas europeias como pré-condição para que os estados se possam candidatar à adesão. Como refere Morlino, a europeização promove o «desenvolvimento de redes de interacção entre os actores domésticos e supranacionais» e a «gradual e indiferenciada difusão-penetração de valores, normas gerais e decisões específicas das instituições europeias, nos processos de tomada de decisão e nas políticas nacionais a diferentes níveis»⁶. É desta forma que se estabelece a relação entre a adesão à UE e a democratização.

No contexto da região dos Balcãs Ocidentais, a europeização é entendida como o quadro conceptual que interliga os processos de transição e de integração. Adquire, assim, um significado especial enquanto processo de transformação sistémica e

NA REGIÃO DOS BALCÃS OCIDENTAIS,
A EUROPEIZAÇÃO É ENTENDIDA COMO O QUADRO
CONCEPTUAL QUE INTERLIGA OS PROCESSOS
DE TRANSIÇÃO E DE INTEGRAÇÃO.

estrutural extremamente exigente a nível nacional, uma vez que impõe um conjunto de requisitos que os estados têm de cumprir para poderem aderir à UE.

Com uma forte presença no terreno⁷ e maciço apoio financeiro⁸, a UE condiciona as agendas nacionais através de vários instrumentos, como a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)⁹, a política de cooperação ao desenvolvimento, a ajuda humanitária e a política comercial, combinando, simultaneamente, incentivos positivos com sanções negativas (política conhecida por *carrot and stick*).

As condições impostas pela UE para uma eventual adesão, tais como os princípios de Helsínquia, os critérios de Copenhaga e a adopção do *acquis communautaire*, servem de elementos orientadores para as reformas políticas e económicas que estes estados estão a empreender. Estas normas e valores, que incluem, como já foi referido, questões fundamentais como o respeito pelos direitos humanos e pelas minorias, resolução pacífica de conflitos, Estado de direito e práticas de boa governação, levam algum tempo a ser interiorizados e compreendidos pelas instituições e pela sociedade em geral. É um processo lento e gradual de aprendizagem. E, apesar de muitos destes princípios e normas já se encontrarem na constituição e na legislação dos estados desta região, a sua implementação no dia-a-dia da vida do Estado constitui uma tarefa particularmente difícil, dado tratar-se de sociedades sem tradição democrática ou cultura política.

Na UE, o objectivo de promover e expandir a prática democrática (como uma importante dimensão implícita no processo de europeização) está perfeitamente definido nos documentos fundadores da organização. Entendendo a democracia como a realização de eleições livres e respeito pelos princípios de boa governação, em que se destaca a responsabilidade política, a estabilidade governativa e a participação cívica, como elementos fundamentais de um Estado democrático, podemos concluir que, no caso dos estados da região dos

Balcãs Ocidentais, há um esforço gradual de democratização mas ainda não consolidado. Trata-se de um árduo processo com muitas limitações, tendo em conta a realidade política, económica e social que caracteriza a maior parte dos estados desta região.

A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA: UMA TAREFA DIFÍCIL

Tendo como base a tabela da Freedom House identificam-se dois tipos de regimes nos países dos Balcãs Ocidentais: as democracias emergentes ou semiconsolidadas – Croácia, Macedónia, Montenegro e Sérvia – e governos em transição ou regimes híbridos – Bósnia-Herzegovina – onde apenas critérios mínimos de democracia são respeitados. Uma democracia semiconsolidada é também conhecida como uma

«democracia eleitoral que respeita elevados critérios para a selecção dos seus líderes nacionais mas exibem algumas fraquezas na defesa de direitos políticos e liberdades civis. A autoridade governativa é baseada num sufrágio universal expresso em eleições regulares [...] Apesar de as eleições serem livres, justas e competitivas, podem ocorrer algumas irregularidades [...] A sociedade civil é independente e activa [...] Contudo, a capacidade organizacional dos grupos continua limitada e dependente de fundos estrangeiros o que constitui uma barreira à sustentabilidade a longo prazo. Os grupos são susceptíveis de ser alvo de pressão política e económica. Os *media* são normalmente independentes e diversos, e a liberdade de expressão está largamente protegida por lei. No entanto, determinados interesses – quer políticos, quer económicos – exercem influência que pode levar à censura [...] Enquanto as leis e as estruturas existem para a transparência e responsabilidade governativa, falta a sua implementação. O sistema de controlo é fraco, a descentralização do poder e dos recursos nos poderes locais é insuficiente. Apesar da existência de um enquadramento legal para um sistema judicial independente, a independência dos tribunais e a protecção dos direitos básicos, especialmente os das minorias étnicas e religiosas, são fracos. Os processos judiciais são lentos, inconsistentes e sujeitos a abusos. A corrupção encontra-se difundida e a capacidade para investigar e combater a corrupção é fraca...»¹⁰

A tarefa da consolidação democrática não é fácil e, em estados como os dos Balcãs Ocidentais, é particularmente difícil. O legado de uma década de conflitos étnicos e de guerras, a necessidade de uma mudança a diferentes níveis e em vários sectores, bem como as características intrínsecas da região, complicam ainda mais esta tarefa.

A consolidação da democracia depende de um complexo e mutuamente reforçado conjunto de factores políticos, económicos e sociais, onde apenas uma pequena parte pode ser imputada ao Governo. A aproximação à União tem permitido orientar com sucesso todo o processo de transformação empreendido por estes países. Attila Agh sublinha o processo de integração europeu como o elemento mais importante do contexto externo, definindo-o como a força que está por detrás da democratização política

desta região e que assegura a realização com êxito de todo o processo de transição¹¹. A integração nas instituições ocidentais é considerada desta forma uma força democrática externa.

Claro que é mais fácil proceder à transição para a democracia do que consolidá-la. A consolidação da democracia é fluida, lenta e incerta. Segundo Geoffrey Pridham, a consolidação da democracia pode levar uma geração ou mais de uma década a ser conseguida¹². Entendendo a consolidação da democracia como «um processo lento mas também como algo que envolve profundos e variados efeitos» e que implica «a completa institucionalização de um novo sistema, a adopção das suas regras e procedimentos e a disseminação de valores democráticos»¹³ pode considerar-se que os países dos Balcãs Ocidentais ainda não são democracias consolidadas. A consolidação envolve factores sociais e culturais, valores democráticos, atitudes, comportamentos e um processo de modernização, de uma forma que a transição democrática não envolve. É um processo gradual, multidimensional, compreendendo questões políticas, económicas, sociais e psicológicas. Para Wolfgang Merkel, a consolidação democrática tem lugar a diferentes níveis em simultâneo. A nível institucional, têm de estar criadas as instituições básicas necessárias ao funcionamento da democracia. A forma como as instituições – governo, separação de poderes, leis eleitorais – são criadas e funcionam, afecta, por sua vez, as estruturas e a estabilidade ao nível da representação (o sistema de partidos, a variedade de associações e a sua capacidade para defender os interesses da sociedade). Estes dois níveis designam o comportamento dos actores políticos e sociais, que tem de ser compatível com a democracia. Para consolidar a democracia com sucesso tem de existir, no mínimo, um consenso partilhado de princípios e procedimentos. As elites e a sociedade em geral têm de aderir a normas básicas definidas pelas instituições democráticas¹⁴.

A consolidação da democracia envolve, desta forma, mudanças no sentido descendente – a racionalização e a democratização das principais instituições do Estado – e mudanças no sentido ascendente – o reforço e diversificação da sociedade civil. Estas mudanças, que se processam nos dois sentidos, reforçam-se mutuamente¹⁵. Ora, na região dos Balcãs Ocidentais estas mudanças têm-se processado apenas no sentido descendente. Algumas reformas têm sido concretizadas e

outras ainda estão em curso, as eleições parlamentares seguem as práticas democráticas, a protecção das minorias tem vindo a ser melhorada ao nível da legislação e as economias reestruturadas. Contudo, há padrões e deficiências estruturais comuns a todos os estados que constituem profundos entraves à consolidação da democracia nesta região. A nível político, a ineficiente administração pública, a fraca capacidade organizacional e experiência política, e a prevalência de elites autoritárias constituem os principais problemas. A nível económico, as dificuldades prendem-se com a tradição da intervenção do Estado na economia, a insuficiente

HÁ PADRÕES E DEFICIÊNCIAS ESTRUTURAIS
COMUNS A TODOS OS ESTADOS QUE CONSTITUEM
PROFUNDOS ENTRAVES À CONSOLIDAÇÃO
DA DEMOCRACIA NESTA REGIÃO.

infra-estrutura, a dívida externa, a estagnação, a inflação, a inexperience de uma economia de livre mercado e as elevadas taxas de desemprego. É certo que a mudança para uma economia de mercado é sempre difícil e complexa, mas as condições económicas estão longe de ser encorajadoras. As reformas económicas prosseguem de forma lenta e dolorosa (em grande parte como resultado da instabilidade política). O investimento directo estrangeiro, vital para o futuro crescimento e integração na economia europeia, é ainda baixo devido à corrupção, às reformas incompletas e ao não cumprimento ou incerteza legal. Por fim, a nível social, o descontentamento social provocado pelas reformas económicas, a baixa participação da sociedade civil na vida política e a falta de coesão social e de novas estruturas sociais assim como o aumento do crime organizado são alguns dos principais problemas à consolidação da democracia nesta região.

Há diferentes critérios para avaliar o processo de transição. Um, baseado na realização de eleições justas e competitivas, no apoio aos direitos políticos e às liberdades civis, no respeito pelo Estado de direito, num sistema legal e imparcial e numa imprensa livre. E outro, cuja preocupação é o alcance e os benefícios do sistema democrático. A democracia e a democratização têm de provar a sua relevância para os cidadãos, promovendo segurança económica e social. Enquanto o Estado não satisfizer estas necessidades, os regimes podem conceber procedimentos democráticos respeitando princípios básicos, mas continuarem a avançar pouco no que se refere à criação de uma cultura cívica. Torna-se por isso necessário assegurar a mudança nos dois sentidos (descendente e ascendente), para que a sociedade civil desempenhe um importante papel no aumento da transparência e responsabilidade das instituições e dos seus representantes, e na monitorização e acompanhamento da implementação e do progresso das políticas adoptadas pelos governos.

A sociedade civil tem assim uma contribuição substancial na consolidação da democracia. Indivíduos que trabalham em conjunto para resolver problemas comuns, ultrapassam mais facilmente diferenças de classe ou de carácter étnico. Isto é particularmente importante na região dos Balcãs Ocidentais, onde as sociedades são multiétnicas e onde há sempre um potencial de conflito étnico. O nacionalismo exclusivo e agressivo é um dos factores que impede a consolidação da democracia em vários destes estados. Esta questão tem vindo a ser mais ou menos controlada pela UE com a promessa de uma eventual adesão à organização e a consequente irrelevância das fronteiras territoriais. No entanto, os confrontos étnicos continuam a ser uma realidade. Na Macedónia, os acontecimentos de 2001 e 2004 que opuseram a minoria albanesa às autoridades governamentais são disso exemplo.

O PROCESSO DE EUROPEIZAÇÃO NA MACEDÓNIA: SUCESSOS E FALHAS

A europeização é entendida de forma diferente pelos vários estados dos Balcãs Ocidentais, e o seu grau de sucesso depende da capacidade e vontade em mudar. Ali contrastam vários níveis de desenvolvimento, geografias, culturas e interesses estratégicos.

Desta forma, o impacto da Europa tem sido diferente de Estado para Estado, resultando em diversos estádios de associação e de integração com a UE. O único denominador comum reside no facto de que, para todos estes países, a europeização é um processo que é definido externamente, coercivo e extremamente exigente¹⁶.

A União age como a principal fonte de mudança e reforma, divulgando modelos e orientações, fornecendo assistência à reconstrução, desenvolvimento e transição. Na Agenda Salónica para os Balcãs Ocidentais, adoptada pelo Conselho Europeu de Junho de 2003, a UE afirma que

A EUROPEIZAÇÃO É ENTENDIDA DE FORMA DIFERENTE PELOS VÁRIOS ESTADOS DA REGIÃO, E O SEU GRAU DE SUCESSO DEPENDE DA CAPACIDADE E VONTADE EM MUDAR.

«a aproximação dos países dos Balcãs Ocidentais à Europa está nas suas próprias mãos e dependerá da evolução de cada Estado na implementação das reformas, respeitando os critérios definidos pelo Conselho Europeu de Copenhaga de 1993 e as condições do Processo de Estabilização e de Associação (SAP)» (Conselho Europeu de Salónica, 2003).

A avaliação do processo de europeização na Macedónia, em termos de sucessos e falhanços, tem como fontes o relatório anual da Comissão Europeia sobre a evolução deste país no que se refere ao cumprimento dos critérios políticos e económicos estabelecidos pela UE e a avaliação elaborada pela Freedom House Democracy na sua publicação anual *Nations in Transit*. O objectivo desta análise consiste em avaliar o desenvolvimento democrático da Macedónia tendo em conta a condução do processo eleitoral, o respeito pelo Estado de direito, o papel da sociedade civil, a independência dos *media* e do sistema judicial, e o respeito pelos direitos humanos.

O desejo da Macedónia em tornar-se Estado-membro da UE tem influenciado os sucessivos governos no cumprimento de princípios democráticos. O país tem de facto progredido em direcção à democracia, incorporando práticas democráticas nas suas políticas internas. Este «bom comportamento» foi recompensado com a obtenção do estatuto de país candidato à adesão em 2005. No entanto, se bem que a perspectiva de integração partilhe do consenso entre os grupos políticos e os cidadãos, esta tem vindo a ser conduzida a «portas fechadas» estando a população mais afastada do que integrada ou informada sobre este processo.

Tendo por base a tabela da Freedom House (cf. anexo, p. 83) pode referir-se que lenta e gradualmente a Macedónia tem vindo a melhorar a sua *performance* em termos democráticos. É, sobretudo, depois de 2005, data em que obtém o estatuto de país candidato, que se nota alguma evolução em termos de governação nacional e local, consequência, sem dúvida, do desenvolvimento do processo de descentralização. Neste sector, a ajuda da UE tem sido crucial, concretamente através do Instrumento de Assistência Financeira (IPA), que teve início em 2007, e que se destina ao reforço da capacidade administrativa com

ênfase para o Estado de direito, desenvolvimento económico e coesão social. A estratégia consiste em transferir a gestão dos fundos do IPA para as autoridades nacionais sob o Sistema de Implementação da Descentralização, assim que as autoridades nacionais consigam desenvolver capacidades necessárias para assumir esta responsabilidade.

Em relação a outros itens – como a sociedade civil, independência dos *media*, o sistema judicial e a corrupção –, a situação melhorou ligeiramente dada a reforma legislativa nestas áreas. Contudo, nota-se que após a obtenção do estatuto de país candidato houve uma certa estagnação no processo de democratização, o que permite concluir que todas as reformas adoptadas até agora têm como principal objectivo a adesão à UE e não uma verdadeira e real democratização do funcionamento do Estado. Este desfazamento lembra a construção de um edifício sem estruturas suficientemente fortes que consigam garantir a integridade física do mesmo em situações de grave crise económica ou social (tão frequentes nos Balcãs Ocidentais).

Dentro das principais reformas adoptadas, destacamos a do código eleitoral, no início de 2006, que passou a incorporar as recomendações da Organização para a Cooperação e a Segurança na Europa/Gabinete para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos (OSCE/ODIHR). Contudo, vários relatórios de organizações não governamentais (ONG) e de observadores internacionais continuam a referir a existência de irregularidades e de incidentes nos locais de voto, sobretudo em zonas habitadas maioritariamente por albaneses¹⁷.

De facto, a implementação e o respeito pela legislação que vai sendo adoptada continuam a ser os principais problemas em todos os estados dos Balcãs Ocidentais. A Macedónia não é excepção. Desde o início da implementação do Acordo Ohrid em 2001¹⁸, responsável por um conjunto de reformas políticas, legais e sociais, tem sido possível registar algum progresso, mas a corrupção, a lentidão do sistema judicial e a ineficiente administração pública continuam a ser alguns dos obstáculos à implementação e aplicação da lei.

Em quase todos os países desta região, o campo político é demasiado fragmentado. Para além do número de partidos políticos ser excessivo (estão registados 75 na Macedónia), as coligações governamentais são constituídas por um grande número de grupos políticos o que dificulta o diálogo, a coordenação e o compromisso entre todos.

A ausência de continuidade política e a manobra política entre e dentro dos partidos

A SOCIEDADE CIVIL, QUE É UM IMPORTANTE FACTOR NO SUCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DE QUALQUER ESTADO, AINDA NÃO TEM UM PAPEL DEFINIDO NOS ESTADOS DOS BALCÃS OCIDENTAIS.

leva muitas vezes à paralisia política e à estagnação das reformas em curso. Isto gera decisões políticas deficientes que obrigam a frequentes emendas de actos legais e a dificuldades na sua implementação.

A sociedade civil que, como já referimos, é um importante factor no sucesso de democratização de qualquer Estado, ainda não tem um papel definido nos estados dos Balcãs Ocidentais. A fraca participação da sociedade na definição e desenvolvimento das políticas públicas, visível no elevado nível

de abstenção a actos eleitorais, resulta, entre outros factores, da falta de confiança nas instituições e dos efeitos negativos das reformas económicas (inflação, estagnação, elevada taxa de desemprego, baixo poder de compra, corrupção).

Ao nível das ONG, a situação tem evoluído, se bem que apenas em termos quantitativos. Na Macedónia, tem-se assistido nos últimos anos a um verdadeiro boom de ONG a trabalhar no terreno (cerca de 5500). Absolutamente dependentes em termos financeiros de dadores internacionais, estas organizações nem sempre têm autonomia ou liberdade de acção. Os dadores, localizados normalmente em Washington ou Bruxelas, têm agendas que por vezes não estão coordenadas com as necessidades locais e os pedidos das ONG. Poucos são os grupos cívicos, movimentos e associações financiados a longo prazo, o que por vezes coloca em causa o desenvolvimento e a concretização final de determinados projectos. Ao grande número de ONG não corresponde, no entanto, uma boa imagem do sector. Pelo contrário, a má gestão, a falta de capacidade organizativa, de profissionalismo e de cooperação entre elas, são algumas das críticas apontadas por observadores internacionais¹⁹.

Por sua vez, a situação dos *media* também não é positiva. Este sector enfrenta dois desafios concretos nos Balcãs Ocidentais: a transformação das estações de televisão do Estado em genuínos serviços públicos e o desenvolvimento de conteúdos a nível local no contexto do objectivo europeu de promover a diversidade cultural nos *media* audiovisuais. Sabendo que alguns dos princípios fundamentais subjacentes ao funcionamento democrático dos *media* são elementos essenciais dos critérios de Copenhaga e das condições do SAP, pode afirmar-se que o país ainda não está pronto para a adesão. Como refere a Comissão Europeia, «o desenvolvimento de *media* livres, independentes e profissionais é um elemento-chave para sustentar a estabilidade e o funcionamento das democracias nos Balcãs Ocidentais»²⁰. Porém, na Macedónia, último país da região a adoptar legislação sobre a liberdade de informação²¹, os *media* continuam a estar sujeitos a influência política e a censura²².

Analisando a situação do sistema judicial na Macedónia, esta não difere da dos outros sectores. Também aqui, a inexistência do Estado de direito se torna evidente. Apesar da adopção de um quadro legislativo prevendo a protecção de direitos políticos e humanos fundamentais e a igualdade perante a lei (em 2005 e 2006), a sua implementação e cumprimento tem sido uma tarefa difícil. Para além de estar sujeito a influência política, o sistema judicial não tem recursos financeiros, experiência ou infra-estruturas suficientes, provocando a lentidão no julgamento e execução das sentenças e, simultaneamente, desacreditando o sector enquanto garante do Estado de direito²³.

Outro grande entrave à estabilidade das instituições democráticas e à implantação do Estado de direito reside no elevado nível de corrupção existente em todos os países dos Balcãs Ocidentais. Reflexo da falta de transparência e da falta de códigos éticos de conduta nos sectores público e privado, a corrupção mantém-se elevada, sendo um indicador de graves deficiências estruturais do Estado na Macedónia. Apesar do reforço

do quadro legislativo e institucional de combate à corrupção ter vindo a ser reforçado desde 2005, esta continua disseminada afectando vários aspectos da sociedade. De acordo com um inquérito elaborado por uma empresa de estudos de *marketing*, 73 por cento da população na Macedónia acredita que o Governo é corrupto. Relatórios internacionais e estudos de opinião, tais como o Índice das Percepções da Corrupção Internacional, indicam que a corrupção na Macedónia é «um sério e disseminado problema que afecta todos os aspectos da vida política, económica e social apesar da intensificação dos esforços no seu combate e da consciência do seu impacto negativo no país»²⁴. Foram criados novos departamentos para combater o crime organizado e a corrupção, mas a efectividade destas novas estruturas, tais como a Comissão para a Prevenção da Corrupção (criada em Novembro de 2002), depende, em larga medida, da cooperação entre as instituições do Estado, que é muito limitada ou praticamente inexistente²⁵. Quanto à estabilidade, outro factor essencial, sobretudo em sociedades multiétnicas como as dos Balcãs Ocidentais, consiste na relação interétnica e na questão dos direitos das minorias. Apesar do progresso legislativo nesta área, o relacionamento entre a maioria e as minorias étnicas continua a ser uma fonte comum e potencial de conflito em todos os países desta região.

Na Macedónia, a implementação do Acordo Ohrid, assinado a 13 de Agosto de 2001, constitui um grande avanço no que toca à construção e integração de uma sociedade multiétnica²⁶. Várias alterações legislativas adoptadas desde então vão ao encontro dos princípios estabelecidos no acordo, mas a sua implementação está longe de concluída. As violações dos direitos de minorias – como os albaneses, os búlgaros, os roma e os turcos – são relatadas por várias ONG no terreno²⁷. A situação da comunidade roma e dos refugiados do Kosovo continua a ser o pior problema. Ambos os grupos são vítimas de discriminação, abusos policiais, prisão arbitrária e detenção. Também o desemprego entre os mais novos é elevado, atingindo especialmente as minorias, o que provoca sentimentos de discriminação e de exclusão²⁸.

Enquanto esta situação se mantiver, será difícil obter um clima de confiança e estabilidade, consolidar resultados e promover um ambiente positivo para a consolidação da democracia e futura integração na União.

Analisando o sector económico, a situação também não é favorável à Macedónia. De acordo com os critérios de Copenhaga de 1993, a adesão à UE requer a existência de uma economia de mercado e capacidade para lidar com a pressão competitiva e as forças de mercado dentro da União. Isto significa que os estados candidatos à adesão, como a Macedónia, devem assumir obrigações económicas que ajudem ao bom funcionamento do Mercado Único e a uma maior flexibilidade do sector económico.

Sabendo que o desenvolvimento económico promove positivamente a democracia, a estabilidade política interna sustentável da região está dependente da necessidade urgente em melhorar as condições económicas e sociais existentes nestes países. No caso da Macedónia, as reformas da economia de mercado não têm tido muito sucesso. O cres-

cimento económico, ainda inadequado, o elevado desemprego e a ausência de reformas em áreas importantes como o mercado de trabalho, a administração pública, a banca e o mercado de capitais têm dificultado a implementação e o desenvolvimento da economia de mercado²⁹. Também a interferência do Governo nas empresas já privatizadas não tem ajudado, uma vez que gera sentimentos de incerteza e de insegurança entre os potenciais investidores estrangeiros no país. Para além destes factores, o completo funcionamento da economia de mercado é ainda travado pelo fraco sector judicial, pela burocracia administrativa e por uma considerável instabilidade no mercado de trabalho³⁰.

No que se refere ao processo de adesão à UE, os países dos Balcãs Ocidentais apresentam diferentes ritmos e formas de mudança/alteração política e algumas dinâmicas continuam a ser especificidade de cada Estado. No caso da Macedónia, o Acordo Ohrid e o seu programa legislativo, que ficou completo em Julho de 2005, trouxe estabilidade ao país. No entanto, a sua completa implementação, que irá reforçar o clima de confiança e promover um ambiente positivo necessário à integração na UE, ainda está longe de estar finalizado.

Os programas da UE (SAP, SAA, Parcerias Europeias) e as missões militares e de polícia na Macedónia (Concórdia, Próxima, EUPAT), têm tido um papel crítico no apoio da gradual estabilização do país. Mas a ajuda técnica, os projectos de formação e de infra-estruturas, por si só, não terão o efeito desejado enquanto a situação económica continuar a deteriorar-se e a corrupção estiver presente aos mais diversos níveis. A limitada capacidade administrativa do Estado, a má situação orçamental, a fraqueza das instituições, a falta de coordenação e de capacidade para assegurar o cumprimento e o respeito do quadro legislativo são alguns dos principais problemas.

Só o desenvolvimento económico irá reduzir a pobreza e a exclusão social da minoria albanesa e ajudar a resolver as questões étnicas entre as duas comunidades. Também a elaboração de programas, que criem novas ou reforcem instituições democráticas já existentes que encorajam a comunicação e interacção intergrupos, sobretudo entre governos, partidos da oposição e sociedade civil, pode levar a UE a ter um papel significativo na prevenção de tensões étnicas.

A Macedónia é uma democracia semiconsolidada que tem vindo a fazer progressos na aproximação à UE, sobretudo depois da assinatura do Acordo de Estabilização e de Associação (SAA) em 2001³¹. Este acordo, que entrou em vigor em 2004, constitui um forte incentivo ao comércio, integração e

reformas domésticas, uma vez que contém disposições que encorajam a aproximação legislativa e estimulam a capacidade admi-

nistrativa. Se bem que seja questionável o facto de o país cumprir ou não algumas condições fundamentais, como o respeito pelos direitos das minorias, o acordo responsabiliza o Governo chamando a sua atenção para a importância em cumprir e respeitar os princípios democráticos, reduzindo desta forma a ameaça de conflito.

A ADESÃO À UE É O ÚNICO OBJECTIVO PARTILHADO POR TODOS OS GRUPOS ÉTNICOS DA REGIÃO.

Lembra-se que a adesão à UE é o único objectivo partilhado por todos os grupos étnicos da região.

Nos últimos anos, a política da União, de Estabilização e de Associação, contribuiu de forma crítica para o progresso alcançado em termos de estabilidade. Mas, apesar da maior aproximação à UE, as estruturas democráticas e o Estado de direito continuam frágeis.

A perspectiva de adesão à UE constitui, sem dúvida, um poderoso motor para a reforma, mas não funciona sozinho. Sem um significativo compromisso institucional e financeiro, a perspectiva de adesão pode tornar-se facilmente um exercício vazio de retórica.

A UE tem de ser credível mantendo as promessas que constam da Declaração do Conselho de Salónica e que mais tarde foram reiteradas no Conselho Europeu de Salzburgo em Março de 2006. Se o processo de adesão não for realista e os benefícios tangíveis, tal pode desmotivar o Governo

A PERSPECTIVA DE ADESÃO À UE CONSTITUI, SEM DÚVIDA, UM PODEROSO MOTOR PARA A REFORMA, MAS NÃO FUNCIONA SOZINHO.

no prosseguimento das reformas que ainda é necessário empreender e que visam promover um sistema judicial equitativo, a reconciliação e o progresso social a longo prazo, e o encontrar de soluções mutuamente aceitáveis, garantindo a coexistência pacífica dos principais grupos étnicos.

CONCLUSÃO

Após uma década dominada pela lógica da guerra e de políticas radicais etnonacionalistas, os Balcãs Ocidentais entraram num período de estabilidade e democratização. Forças nacionalistas têm sido suplantadas por coligações democráticas que procuram um futuro na Europa. Mas, apesar do progresso na estabilização da região sob supervisão internacional, as forças nacionalistas não deixaram de existir. O potencial de conflito continua enquanto alguns problemas persistirem e a perspectiva de integração continuar distante.

A diferentes velocidades, estes estados entraram num processo de transformação política, económica e social. Este é um desafio a partir do momento em que a integração em organizações ocidentais, como a UE ou a NATO, se torna uma prioridade. A europeização, enquanto processo orientado pela UE e directamente dependente de mecanismos e de condições, representa para estes países, a curto-médio prazo, sacrifícios e difíceis escolhas a nível político e socioeconómico. Mas, a longo prazo, é identificado com modernização, desenvolvimento, estabilidade e um sentimento de segurança baseado em *soft power* e nos benefícios de cooperação e de coexistência.

Desde o fim da Guerra Fria que a UE tem vindo a aumentar as suas responsabilidades e a reforçar o seu papel internacional desenvolvendo relações externas que incluem uma grande variedade de iniciativas a nível político, económico, comercial, humanitário e diplomático. Através do processo de europeização, a UE exporta para os Balcãs

Ocidentais valores e práticas democráticos, o respeito pelo Estado de direito, direitos humanos e diálogo político que, em conjunto, constituem as normas de boa governação. Este processo de construção e reforço das instituições e de adopção das regras comunitárias (*acquis communautaire*) tem sido crucial no lento e gradual processo de democratização destes estados.

A perspectiva de adesão funciona como uma recompensa e constitui um verdadeiro incentivo a uma melhor *performance* em termos democráticos e de protecção dos direitos humanos. Contudo, o desenvolvimento tem sido limitado pela contínua instabilidade regional e constrangimentos internos estruturais a vários níveis.

Isto é visível no caso da Macedónia. Desde 2001 que o país tem progredido no processo de democratização. De acordo com as avaliações efectuadas pela Comissão Europeia e a Freedom House, regista-se uma melhoria da situação em várias áreas, como ao nível do governo central e local, que corresponde a uma maior harmonização legal com a UE e que implicou, entre outras questões, o desenvolvimento do processo de descentralização. É de notar porém que as principais reformas legislativas, em áreas como o sistema judicial, a protecção das minorias e a corrupção, foram adoptadas entre 2004 e 2005, período que vai desde o pedido de adesão da Macedónia à UE (Março de 2004) até à obtenção do estatuto de país candidato (Dezembro de 2005). Isto significa que houve um esforço real por parte do Governo em cumprir e respeitar algumas das condições impostas pela União tendo em vista a adesão. No entanto, após esse período, pouco ou quase nada evoluiu. A sociedade civil continua afastada da vida política, os *media* e o sistema judicial continuam sob influência e interferência do poder político. A falta de confiança nas instituições e o elevado nível de corrupção constituem verdadeiros entraves à consolidação da democracia neste país.

Conclui-se identificando a UE como um actor externo de democratização, oferecendo como incentivo a perspectiva de adesão. Contudo, a mudança não pode ser apenas conduzida externamente. O envolvimento dos actores nacionais em todo o processo constitui um elemento essencial na promoção da transformação. A oportunidade de democratização depende das elites políticas bem como da criação de condições que permitam o contágio para que se possam produzir efeitos a todos os níveis (do institucional à sociedade civil) através do processo de reforma real de todo o sistema político. **RI**

NOTAS

- 1 SOLANA, Javier – *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. Bruxelas: Conselho Europeu, 12 de Dezembro de 2003, p. 6.
- 2 Os países dos Balcãs são tradicionalmente caracterizados por problemas sociais, fragmentação política, conflitos étnicos e situações crónicas de crise económica.
- 3 RADAELLI, Claudio – «Whither europeanization? Concept stretching and substantive change». In *European Integration online Papers (Elopl)*. Vol. 4, N.º 8, 2000.
- 4 MANNERS, Ian – «Normative power Europe: a contradiction in terms?». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, N.º 2, 2002, pp. 235-258.
- 5 A condicionalidade tornou-se um pilar da política da UE através de uma decisão do Conselho Europeu do Luxemburgo em Abril de 1997, quando a União declarou que iria intensificar as relações com países parceiros desde que eles agissem em conformidade com certos princípios políticos gerais e várias condições, tais como a realização de eleições livres e democráticas, o respeito pelo Estado de direito, pelos direitos humanos e pelos direitos das minorias; e a adopção de reformas económicas que levariam à criação de uma economia de mercado. PIPPAN, Christian – «The rocky road to Europe: the EU's stabilization and association process for the Western Balkans and the principle of conditionality». In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 9, N.º 2, 2004, pp. 219-245.
- 6 MORLINO, Leonardo – «The europeanization of Southern Europe». In *Southern Europe and the Making of the European Union 1945-1980*. Nova York: Columbia University Press, 2002, pp. 237-260.
- 7 Uma série de actores da UE – o representante especial da UE, a Agência Europeia para a Reconstrução, a presidência da UE, as Missões de Gestão de Crises, as Missões de Polícia, e as Missões de Monitorização estão presentes em vários países dos Balcãs Ocidentais.
- 8 Em Julho de 2006, foi adoptado um novo Instrumento de Assistência para a Pré-Adesão (IPA) que prevê, para o período de 2007-2013, um montante de 11 468 milhões de euros. Visa dar assistência a candidatos e potenciais candidatos à adesão à UE e substitui os cinco instrumentos que já existiam com este propósito (IPHARE, ISPA, SAPARD, instrumento para a Turquia, e o CARDS) e cobrindo as seguintes áreas: o reforço das instituições democráticas e do Estado de direito, a reforma da administração pública, da economia, a promoção dos direitos humanos e das minorias, o desenvolvimento da sociedade civil e a cooperação regional, contribuir para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza. Disponível em <http://Europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e55020.htm>.
- 9 O projecto para desenvolver uma PESD independente foi lançado pelo Conselho Europeu de Colónia a 3 e 4 de Junho de 1999, com o objectivo de completar e reforçar a capacidade da UE em agir através do desenvolvimento de forças civis e militares na prevenção de conflitos e na gestão de crises.
- 10 FREDDOM HOUSE – *Macedonia – Nations in Transit*. Budapeste: Freedom House, 2007. [Consultado em Janeiro de 2008]. Disponível em: http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2007final/nit-macedonia-web.pdf.
- 11 AGH, A. – *The Politics of Central Europe*. Londres: Sage, 1998.
- 12 PRIDHAM, Geoffrey, e AGH, Attila – *Prospects for Democratic Consolidation in East-Central Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2001.
- 13 *Ibidem*.
- 14 MERKEL, Wolfgang – «Civil society and democratic consolidation in East-Central Europe». In *Prospects for Democratic Consolidation in East-Central Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2001.
- 15 CAROTHERS, Thomas – *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: The Brookings Institution Press, 1999, p. 87.
- 16 ANASTASAKIS, Othon – «The europeanization of the Balkans». In *Brown Journal of World Affairs*. Vol. 12, N.º 1, 2005, p. 70.
- 17 FREDDOM HOUSE – *Macedonia – Nations in Transit*, p. 456.
- 18 O Acordo Ohrid permitiu pôr fim a um período de grave crise política e militar que opôs a minoria albanesa ao Governo em 2001. Com este acordo houve um maior reconhecimento dos direitos da comunidade albanesa, o compromisso de rejeição da violência, a afirmação da soberania e integridade territorial e uma maior descentralização do poder.
- 19 FREDDOM HOUSE – *Macedonia – Nations in Transit*, p. 459.
- 20 COMISSÃO EUROPEIA – Communication from the Commission – *The Western Balkans on the Road to the EU: Consolidating Stability and Raising Prosperity* [COM (2006) 27 final], Bruxelas, 2006, p. 11.
- 21 COMISSÃO EUROPEIA – *The Former Yugoslavia Republic of Macedonia 2007 Progress Report* [COM (2007) 663 final], Bruxelas, 2007, p. 13.
- 22 Dois dos presidentes de canais de televisão da Macedónia, TV Sitel e Kanal 5, são simultaneamente presidentes de partidos políticos.
- 23 COMISSÃO EUROPEIA – *The Former Yugoslavia Republic of Macedonia 2007 Progress Report*, p. 10.
- 24 FREDDOM HOUSE – *Macedonia – Nations in Transit*, p. 466.
- 25 COMISSÃO EUROPEIA – *The Former Yugoslavia Republic of Macedonia 2007 Progress Report*, p. 11.
- 26 A Macedónia é um Estado multiétnico com uma população de cerca de dois milhões de habitantes. Segundo o *census* de 2002, é composta por 64,2 por cento de macedónios, 25,2 por cento de albaneses, 3,9 por cento de turcos, 2,7 por cento de roma, 1,8 por cento de sérvios e 2,2 por cento de outras nacionalidades (SSO – 2002 Census). Cf. também CIA *World Fact Book* 2007.
- 27 HUMAN RIGHTS WATCH – *World Report*, 2006.
- 28 COMISSÃO EUROPEIA – *The Former Yugoslavia Republic of Macedonia 2007 Progress Report*, p. 15.
- 29 COMISSÃO EUROPEIA – Communication from the Commission – *The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity*, p. 18.
- 30 COMISSÃO EUROPEIA – *The Former Yugoslavia Republic of Macedonia 2007 Progress Report*, p. 20.
- 31 O SAA foi assinado em Abril de 2001 e entrou em vigor em Abril de 2004.

ANEXO

Nações em transição – Média de pontuação

	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Processo eleitoral	3,50	3,75	4,50	3,50	3,50	3,00	3,25	3,25
Sociedade civil	3,50	3,75	4,00	3,75	3,25	3,25	3,25	3,25
Independência dos <i>media</i>	3,75	3,75	3,75	4,00	4,25	4,25	4,25	4,25
Governança	3,00	3,75	4,25	4,50	4,00	n/d	n/d	n/d
Governança democrática nacional	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	4,00	3,75	3,75
Governança democrática local	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	4,00	3,75	3,75
Quadro legal judiciário e independência	4,25	4,25	4,75	4,50	4,00	3,75	3,75	3,75
Corrupção	5,00	5,00	5,50	5,50	5,00	5,00	4,75	4,75
Pontuação democrática	3,83	4,04	4,46	4,29	4,00	3,89	3,82	3,82

Fonte: FREDDOM HOUSE – *Macedonia – Nations in Transit*. Budapeste: Freedom House, 2007.
Disponível em: http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2007final/nit-macedonia-web.pdf.