

Nasce um Estado nos Bálcãs: os desafios em torno da República de Montenegro

Ricardo dos Santos Poletto

21 de maio de 2006: Últimas Lembranças da Federação Iugoslávia

Montenegro torna-se a última das repúblicas constituintes a declarar sua independência, unindo-se à Bósnia-Herzegovina, Croácia, Eslovênia, Macedônia e à própria Sérvia. O referendo de 21 de maio e a sessão especial do Parlamento de Montenegro de 3 de junho significam, portanto, um capítulo derradeiro para os resquícios da ex-Iugoslávia, muito embora não sinalize o último episódio do conturbado cenário balcânico. Não obstante, o processo de independência e reconhecimento de Montenegro contrasta com as experiências separatistas anteriores, que motivaram duras respostas de Belgrado e de grupos extremistas nos anos 90.

Com efeito, o nome Iugoslávia foi confinado aos livros de história após o fim do embargo econômico imposto pelas Nações Unidas, em setembro de 2001, e consolidados os Acordos de Belgrado patrocinados pela União Européia, que definiram o novo mapa político da região a partir da constituição de uma unidade federativa frouxa entre as duas repúblicas remanescentes, Sérvia e Montenegro. Desde então, empreenderam-se esforços de superação do período anterior de instabilidade da era Milosevic por meio do fortalecimento institucional e democrático. Intento que, a propósito, enfrentou grandes dificuldades em função da descrença da população em relação às figuras políticas e da conseqüente subparticipação eleitoral dos cidadãos sérvios e montenegrinos durante a efêmera existência da experiência federalista. Antes da eleição de Boris Tadic em junho de 2004, falharam três tentativas de se eleger o presidente da Sérvia devido à não participação do piso mínimo de eleitores. O mesmo ocorrera por duas vezes, antes da eleição de Filip Vujanovic para a presidência de Montenegro em 2003.

À revelia do primeiro-ministro sérvio, Kostunica, as autoridades de Montenegro comunicaram a realização de referendo para uma decisão popular soberana sobre a independência. O processo se deu sem maiores sobressaltos e, sob o patrocínio político do primeiro-ministro montenegrino, Milo Djukanovic, a participação eleitoral, ao contrário das experiências anteriores, foi expressiva: 86% da população compareceram às urnas do referendo. O esforço das autoridades do país em cumprir os requisitos democráticos exigidos pela União Européia foi amplamente recompensado em termos de legitimidade da

decisão popular. As objeções sérvias e dos grupos unionistas de Montenegro sobre o resultado e a participação albanesa foram prontamente dissipados pelo crivo do Parlamento Europeu. A demanda da União Européia pela maioria qualificada de 55% dos votos foi vencida por uma pequena margem de 0,5%, margem que garantiu a vitória dos separatistas.

Os desafios montenegrinos: a viabilidade do Estado de Montenegro

O resultado do referendo, apesar de irretocável do ponto de vista da transparência e da lisura procedimental atestada por observadores internacionais, carrega o peso da realidade de um país que nasce com uma divisão significativa, com 45% da população contrária à decisão. O potencial de conflito civil, contudo, não parece sugerir nada semelhante aos embates étnicos que acometeram as outras repúblicas em seus processos de independência. Nesse sentido, o próprio governo sérvio terá papel fundamental para a estabilidade e governabilidade do novo regime por meio do exercício de sua influência sobre os grupos pró-unionistas.

Os passos que seguem à ratificação do resultado do referendo sublinham a importância da Sérvia para o futuro de Montenegro. Em primeiro lugar, em função do posicionamento dos grupos políticos e da autoridade sérvia e do líder unionista de Montenegro contrário à separação, Pedrag Bulatovic, em impedir que a oposição em Montenegro assuma um papel pretensamente desestabilizador. A proximidade cultural entre sérvios e montenegrinos constituía até então liga fundamental da união entre os dois Estados e povos e, muito embora os montenegrinos tenham seu próprio idioma, é a língua sérvia que predomina, fato que deve ser invertido no esforço de construção de uma identidade nacional. Não bastasse a forte presença étnica, o peso dos políticos sérvios é significativo; a resistência da Igreja Ortodoxa e dos montenegrinos da região montanhosa de fronteira, que se opunham à secessão também deverão ser objeto de sensibilização política. Em segundo lugar, Montenegro deve negociar pela divisão dos ativos e bens do Estado Federativo dissolvido. Os Acordos de Belgrado prevêem que a Sérvia herde os compromissos e status jurídico internacional da federação pós-Iugoslávia, cabendo-lhe, portanto, os assentos em organismos internacionais. Há ainda, nessa esteira, questões sobre missões diplomáticas, instituições conjuntas e Forças Armadas.

A República de Montenegro, nesse contexto, forma-se à margem da Sérvia, que também deverá sofrer um processo de reformas e de novo desenho constitucional. De uma população de 10,6 milhões de habitantes da antiga federação da Sérvia e Montenegro, o novo Estado às margens do Adriático conta com apenas 650 mil habitantes. Adriático que, aliás, será um componente crucial nas relações Podgorica-Belgrado, uma vez que a Sérvia se torna um Estado mediterrâneo. Assim, a situação geográfica de Montenegro representará importante elemento de barganha durante seu processo de consolidação.

Em breve, as Nações Unidas deverão receber seu 192º membro. A inserção internacional de Montenegro passa necessariamente pelos esforços de conquista de reconhecimento internacional, antes que possa aplicar sua candidatura a organismos internacionais. O posicionamento das nações vizinhas é preponderante nesse contexto. Embora Tadic, presidente sérvio, tenha apontado pela aceitação do resultado do referendo, o primeiro-ministro Kostanic afirmou que prefere aguardar o desenrolar dos fatos antes de consentir a

separação. Entretanto, a comunidade internacional se mostrou simpática à demonstração democrática em Montenegro e, assim, o cumprimento das recomendações da União Européia facilitarão sua inserção em arranjos multilaterais.

A formação de mais uma democracia liberal no Leste Europeu é o *leitmotiv* do projeto reformista de Djukanovic. O pedido de reconhecimento internacional expedido pelo Parlamento já apresenta a disposição do país em estabelecer relações diplomáticas por meio da instalação de embaixadas. Claramente, Montenegro tem pressa, principalmente em função de seus projetos de superação do atraso imputado à união com a Sérvia e de seu desejo de acelerar seu entendimento com a União Européia. A Islândia foi o primeiro país a atender o pedido de Montenegro, seguida pela Rússia, que possui laços históricos com os povos eslavos meridionais e deverá constituir importante eixo das relações exteriores do novo país. Nesse processo gradual, os países da União Européia não deverão tardar em fazer o reconhecimento em bloco.

Os desafios europeus: A política da União Européia para os Bálcãs

A prioridade máxima do novo governo é, sem dúvida, o ingresso na União Européia. O Acordo de Estabilização e Associação de 2002, que inaugurara as conversações entre Sérvia e Montenegro e a União Européia, foram travados em razão do fracasso das autoridades sérvias em capturar acusados de crimes de guerra a serem julgados pelo Tribunal de Haia, notadamente os comandantes militares Ratko Mladic e Radovan Karadzic. Situação semelhante em que se encontrava a Croácia com relação ao General Ante Gotovina. A separação da Sérvia, argumentam os montenegrinos, facilitaria sua entrada na União Européia, ao se desvencilhar dos compromissos com a extradição de criminosos de guerra que cabem a Belgrado. No entanto, as declarações de Javier Solana, Secretário-Executivo da União Européia, apontam para o fato de que não existem atalhos para a entrada na EU, cuja fila já inclui Romênia, Bulgária, Croácia e Turquia, que aguardam oportunidade para se juntarem aos atuais 25 membros. Os requisitos exigem grande comprometimento dos postulantes e um Estado em formação como Montenegro deverá ter grandes dificuldades em dirimir questões sobre incapacidade administrativa e dificuldade de combater o crime organizado e os elevados níveis de corrupção.

Montenegro é merecedora de simpatia das grandes potências ocidentais em função de seu não envolvimento com o conflito no Kosovo durante a ação da OTAN e seu rompimento com o regime de Milosevic em 1997, recebendo apoio financeiro da União Européia e dos Estados Unidos naquele período. A insinuação, entretanto, de que a república de Montenegro poderia iniciar mais um processo de independência era motivo de preocupação para os líderes europeus, que insistiram na formação da união federativa de Sérvia e Montenegro, prevendo a possibilidade de referendo após três anos. O artifício do referendo, por sua vez, na perspectiva dos arquitetos da estabilidade nos Bálcãs, não deveria ser acionada, bastando seu valor simbólico. Por essa razão, a plataforma autonomista de Djukanovic não foi bem recebida pela comunidade internacional, uma vez que a federação sérvio-montenegrina passava a evidenciar uma disfuncionalidade congênita motivada pela perspectiva da separação. Isso era bem visível no fato de uma corte suprema não ter sido estabelecida, na dificuldade das eleições para o Parlamento da União e na manutenção de duas moedas correntes distintas: o euro em Montenegro e o Dinar na Sérvia.

A grande preocupação da União Européia se justifica pelos seus esforços de estabilização no continente com base no horizonte do alargamento para o Leste, evitando a formação de um indesejável “vácuo” na região, que seria agravado com entrada dos novos membros em 2007, Romênia e Bulgária. A pressão de conflitos étnicos e de movimentos de refugiados, bem como o compromisso maior com a defesa dos Direitos Humanos lançam atenção especial sobre a região, com grande impacto nas pretensões croatas de acesso e nas políticas de controle de imigração, sobretudo na Itália e Grécia, países que constituem limites vulneráveis de Schengen.

As explosivas questões étnicas atrasaram sobremaneira os planos políticos europeus para a região. De fato, os pré-requisitos mínimos de estabilização econômica e política parecem constituir metas distantes para as jovens repúblicas balcânicas. As negociações da União Européia com esses países variam bastante. Enquanto as exigências de Bruxelas tendem a barrar o avanço da interlocução com a Sérvia e com a Bósnia em função dos compromissos com o Tribunal Internacional de Haia para Crimes de Guerra na antiga Iugoslávia, Croácia e Macedônia conseguem avanços significativos. Mesmo a Albânia, detentora de péssimos índices socioeconômicos, já caminha para a assinatura de seu acordo de associação e estabilização da UE. Nesse sentido, Montenegro se encontra em uma situação particular: ao mesmo tempo em que passa à frente da Sérvia no plano de acesso à União Européia, Montenegro precisa contribuir para a estabilização no país vizinho e na região para merecer interlocução privilegiada com os líderes europeus, reticentes quanto ao efeito da independência do país para a estabilidade nos Balcãs.

De qualquer maneira, vale notar que a presidência austríaca no primeiro semestre de 2006 contribuiu significativamente para a aproximação da União Européia com os Balcãs, oferecendo apoio às reformas institucionais e econômicas em curso com a meta de abrir caminho, a médio prazo, à entrada das jovens repúblicas na OMC. Viena assumiu papel ativo na promoção das negociações com a Croácia, em função da proximidade regional e histórica com os povos eslavos e as conseqüências diretas sofridas pela Áustria com a guerra na região, ao receber quase duzentos mil refugiados. O sucesso inicial da Croácia, com acesso possível em 2009, deverá servir de exemplo para aos demais postulantes.

Os desafios regionais: enfim, acomodação dos nacionalismos?

A independência de Montenegro, em grande medida graças ao seu desenrolar relativamente tranqüilo, aponta para uma estabilização dos vetores nacionalistas que tanto atrito criam nos Balcãs. O potencial de conflito entre sérvios e montenegrinos, entretanto, não é comparável àquele que envolve outros grupos. Assim, a miragem da acomodação dos nacionalismos após a independência da última república da ex-Iugoslávia torna-se evidente quando relembra a questão do Kosovo, província autônoma da Sérvia que também busca independência.

O passo de Montenegro serve de inspiração aos movimentos separatistas kossovares, que não admitem o jugo da minoria sérvia sobre a maioria albanesa. Para esta questão, o governo sérvio adota um discurso irredutível e negativo para as perspectivas de estabilização. O peso da população albanesa, fundamental na vitória dos montenegrinos

contra os unionistas sérvios, assume, portanto, papel preponderante na dinâmica política regional, em constantes embates de cunho étnico com os sérvios. As ações da OTAN na região em 1999 deram origem a uma espécie de protetorado legal da ONU no Kosovo, situação transitória que deve ser definida até dezembro. Nesse contexto, Montenegro é tida como uma potencial aliada da ONU no desenho de soluções para o problema dos refugiados, uma vez que a república foi destino de significativo movimento migratórios regional na década de 90 e se comprometeu a prover proteção e assistência. Os albaneses de Montenegro deverão pressionar para que o novo país apóie o movimento emancipacionista, mas a necessidade de manter boas relações com a Sérvia e a imprevisibilidade dos efeitos de tal movimento são inequívocas para cálculos políticos. A delicada questão do que ocorrerá no pós-UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) será crucial para o (re)desenho da política nos Bálcãs em cores mais exatas.

Conclusão: Os significados de Montenegro e de seus desafios

A máxima da auto-determinação dos povos recebeu nova atenção no momento do referendo em Montenegro. O fato vem apontar que as transformações do mapa político mundial não se esgotaram por definição e que o argumento do anacronismo dos movimentos nacionais não se coaduna com a realidade. Os impactos do nascimento de um novo país em pleno coração dos Bálcãs assumem grande simbolismo e determinam um importante passo na superação das cicatrizes da federação disfuncional pós-Tito. A lógica das etnias e os projetos de democracias pluralistas são questões que não devem ser perdidas de vista e cujos desafios não podem ser esquecidos pela agenda internacional. Com efeito, a independência de Montenegro não repercutiu mais no noticiário internacional do que alta dos juros norte-americanos, entretanto, seu significado e suas reverberações silenciosas sobre toda uma dinâmica continental serão sentidas no futuro, sejam elas negativas ou positivas.