

Inserção na OTAN: negociação entre a Grécia e a Macedônia entre 1990 e 2019

Inset at NATO: negotiation between Greece and Macedonia between 1990 and 2019

Inserción en la OTAN: negociación entre Grecia y Macedonia entre 1990 y 2019

Bruna Maria dos Santos*
Álvaro Manchon Ferreira**
Isabela Mendes Silva***

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar o processo de adesão da antiga República Iugoslava da Macedônia à OTAN, entre 1990 e 2019. São descritos os debates segundo o instrumento de estudo das negociações internacionais, as teorias que compreendem a cultura, a política, a economia e o contexto histórico de uma sociedade. Alguns pontos são decisivos para a aceitação do acordo com o Tratado finalizado em 2019, como é o caso da mudança da nomenclatura do país, uma exigência grega como país membro da OTAN. Dessa forma, para concretizar a negociação, Macedônia e organização internacional se movem por meio de estratégias que possuem o foco nas perspectivas de tempo e de poder para alcançar os seus objetivos finais.

Palavras-chave: Negociações Internacionais. Antiga República Iugoslava da Macedônia. Macedônia e Grécia. OTAN.

Abstract

This article has as its main objective analyzed the adherence process of the Former Yugoslav Republic of Macedonia to NATO, between 1990 and 2019. Describes the debates in conformity with the study instruments of international negotiations, the theory which comprises culture, policy, economy, and the historical context of a society. Some points are decisive for the acceptance of the agreement with the Treaty finished in 2019, as in the case of the country nomenclature change, a Greek requirement as a member of NATO. Thereby, to complete the negotiation, Macedonia and the international organization moves around the strategies focus on the perspectives of time and power to achieve their final objectives.

Keywords: International Negotiations. Former Yugoslav Republic of Macedonia. Macedonia and Greece. NATO.

* Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Contato: b.m.sant.s@gmail.com

** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia. Contato: alvaro_manchon@hotmail.com

*** Mestranda em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia. Contato: isabelasilva.ri@gmail.com

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar el proceso de adhesión de la antigua República Yugoslava de Macedonia a la OTAN, entre los años 1990 y 2019. Son descritos los debates según el instrumento de estudio de las negociaciones internacionales, las teorías que incluyen a la cultura, política y economía, y el contexto histórico de una sociedad. Algunos puntos son decisivos para la aceptación del acuerdo con el Tratado finalizado en el 2019, como

es el caso del cambio de la nomenclatura del país, una exigencia griega como miembro de la OTAN. De esa forma, para concretizar la negociación, Macedonia y la organización internacional se mueven por medio de estrategias que poseen el enfoque en las perspectivas de tiempo y de poder para alcanzar sus objetivos finales.

Palabras clave: Negociaciones internacionales. Antigua República Yugoslava de Macedonia. Macedonia y Grecia. OTAN.

Introdução

As diferentes teorias de negociações têm como objeto compreender como são realizados e consolidados os processos que permeiam os trâmites das relações entre pessoas, empresas, organizações governamentais e não governamentais, instituições nacionais e internacionais, cuja finalidade do debate entre elas são um tratado ou acordo como forma de selar uma determinação de interesse comum concernente às partes envolvidas. Para isso são observados aspectos históricos, culturais, regionais, econômicos, políticos que podem influenciar nas estratégias a serem adotadas pelos atores envolvidos em determinadas decisões.

A adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e à União Europeia são objetivos estratégicos da Macedônia desde as suas iniciativas em 1993, significando para o país melhores padrões, leis modernas, salários mais altos, segurança do estado e do cidadão, novos investimentos e livre circulação (GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA, 2020). Será ilustrado neste artigo o processo de adesão da Macedônia ao acordo para a entrada do país à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tendo como base os elementos estratégicos de negociação que interferiram no processo e os desdobramentos das iniciativas a partir de 1995 até o início de 2019, quando as negociações finalmente chegam a um acordo que permite a entrada do país à Aliança Militar. Este artigo pretende, sobretudo, destacar a importância da cultura nas negociações internacionais, de forma que, dado o embasamento teórico sobre cultura e negociações presente na bibliografia da temática observada em McCormack (1984), Junqueira (1991), Laurent (1991), Bocanera (1997), Hofstede (1997), Mnookin (1997), Panosso (2000), Carvalho e Henrique (2010), é possível

realizar contribuições relevantes a partir da identificação de elementos essenciais ao processo de adesão da Macedônia à OTAN.

A estrutura do artigo é composta por uma sessão de fundamentação teórica em que são contempladas as discussões em torno da importância dos aspectos culturais de um Estado na adesão a acordos internacionais. Além disso, também é introduzido o histórico do caso e em seguida a análise do caso, ou seja, esse capítulo coloca em xeque o processo e as alternativas que moveram a adesão da Macedônia à OTAN, a partir do funcionamento da instituição e das exigências que ocuparam todo o período de negociações até o desembaraço final ao fim de 2019 em que a Macedônia consegue sob termos dos países membros do Tratado. Enquanto isso, as considerações finais contemplam a consolidação do fim das negociações, assinando o acordo que a torna parte da OTAN.

Fundamentação teórica

As articulações teóricas presentes nesta seção abordam questões importantes para a análise do processo de adesão da Macedônia à OTAN, no que diz respeito, principalmente ao elemento cultura, principal fomento de conflitos entre Grécia e Macedônia nos últimos anos. No intuito de elucidar algumas ferramentas e elementos que interferem numa negociação, tem-se as ferramentas de negociação explanadas por Junqueira (1991), as estratégias de negociação de Mnookin (1997), e a questão da cultura, abordada tanto por Bocanera (1997) quanto Carvalho e Henrique (2010).

A negociação é um processo que ocorre desde os primórdios da interação entre os homens com o intuito de alcançar acordos e conciliar diferenças. Segundo McCormack (1984), a negociação transcorre nos espaços da interpretação, da percepção, nas motivações subjacentes, da exploração das fronteiras definidas pela parte oponente. A negociação está relacionada às razões do interesse pelo objeto de disputa. E ainda, segundo Laurent (1991), a negociação é um processo que envolve várias fases para amenizar as divergências entre as partes, por meio da discussão.

Os negociadores devem traçar uma estratégia para negociação e essa passa por um planejamento das táticas para alcançar os seus objetivos quanto ao objeto em disputa. Mnookin (1997), cita ações mais presentes na estratégia das partes em um processo de negociação: (1) Fazer concessões, no qual o negociador reduz as expectati-

vas em relação aos seus objetivos, demandas e ofertas; (2) Conquistar concessões da outra parte. (3) Buscar a resolução dos problemas, através da construção conjunta de alternativas que sejam benéficas para ambas as partes, considerando suas respectivas prioridades e possibilidades de flexibilização das pretensões iniciais, sendo comuns as ameaças, o afastamento, recuo e o avanço para a busca do acordo; (4) Exercer a inação, em que o negociador opta por não avançar em suas propostas, não ceder mais, porque percebe que para construir o espaço de possibilidades de acordo, requer a flexibilidade maior da parte oponente, e; (5) Exercer o afastamento, em que o negociador vê a inexistência total de espaço para o acordo.

Ao tratar das táticas na formulação das estratégias, Junqueira (1991) cita a informação, o tempo e o poder. Na preparação para a negociação o negociador deve elencar as informações necessárias a serem obtidas da outra parte, bem como as que ele deve oferecer. Também deve definir em qual tempo é possível lidar com a negociação para saber quando devem ser colocadas as alternativas para a conciliação. Também é necessário medir o seu poder relativo frente ao negociador oponente para provocar alterações nas propostas dele, com o objetivo de flexibilizar as exigências do oponente em favor dos seus interesses específicos, bem como as possibilidades de sua própria flexibilização, observando a legitimidade das demandas de ambas as partes para alcançar o acordo.

Segundo Bocanera (1997), nas negociações internacionais certos fatores devem ser mais destacados do que nas negociações domésticas: o ambiente, a cultura, as leis específicas de cada país e a burocracia das organizações multilaterais. Particularmente a cultura deve ser atentamente observada na definição da estratégia de negociação, pois os costumes, as religiões, e os comportamentos sociais adversos dos indivíduos oriundos de Nações diferentes, constroem valores pessoais que afetam a forma de relacionamento e o encaminhamento de alternativas para a busca do acordo.

Segundo Hofstede (1997), a cultura é uma programação coletiva da mente que distingue os membros de um grupo ou categoria de pessoas face a outro, ela é adquirida ao longo dos anos conforme o ambiente social do indivíduo. E ainda, segundo Panosso (2000) a cultura é um conjunto de conhecimentos e opiniões, valores e crenças compartilhados que caracterizam a nação e orientam o comportamento do indivíduo, influenciando e determinando o juízo e a ação social.

Carvalho e Henrique (2010) apresentam o conceito de sensibilidade cultural, que consiste na percepção e compreensão por parte do negociador, da existência de diferenças culturais que o levam a prever ações que minimizam os constrangimentos possíveis de ocorrer no processo de negociação. As atitudes do negociador oponente sofrem influências da cultura da sociedade a que pertence, por isso, cada negociador precisa entender as diferenças culturais entre as partes para compreender as atitudes e evitar caracterizá-las precipitadamente como ofensivas e ou desrespeitosas. Assim, a definição da estratégia de negociação deve considerar os aspectos culturais.

Os conflitos, fatos causadores da busca da conciliação através da negociação, fazem parte do processo de evolução humana e estão sempre presentes no desenvolvimento e crescimento nas estruturas sociais. As percepções nas partes negociadoras a respeito dos conflitos provêm de suas vivências e se originam devido às diferenças entre os valores que as partes atribuem aos fatos, objetos e recursos envolvidos na negociação (MNOOKIN, 1997). Dessa forma, os conflitos podem ser irreconciliáveis ou reconciliáveis. Os irreconciliáveis são os que são resolvidos por meio de triunfos violentos, em que há a decisão entre paz ou guerra e os reconciliáveis são os que podem ser resolvidos pela mediação, persuasão, arbitragem ou negociação, em que há a decisão por tentar o acordo (PANOSSO, 2000).

Histórico

O histórico das relações multilaterais da Macedônia, assim como a formulação da identidade do país são importantes para o entendimento do processo de adesão do país à OTAN. Dessa maneira, o desenrolar dos acontecimentos entre os países da região em questão corroboram para a contextualização de elementos referentes à cultura e a história dos envolvidos nessa negociação, a qual influenciam nas políticas e estratégias dos países.

A República da Macedônia do Norte é uma parte da antiga região denominada Macedônia, a qual fez parte do vasto império de Alexandre III, o Grande (CIA, 2017). Localizada na região dos Balcãs é o ponto de encontro entre o ocidente e o oriente próximo (oriente médio), por esta razão, a região tem sido invadida e dominada desde 146 a.C., quando o reino foi anexado, primeiramente, pelos romanos. Durante a Idade Média, a região esteve sob o comando do Império Bizantino, até a queda de Constantinopla, quando foi dominada pelo

Império Otomano. No século XX, a Macedônia esteve presente nas Guerras dos Bálcãs e na Primeira Guerra Mundial, estando no palco de interesses de outros países; tornando-se parte da Ex-Iugoslávia até 1991 (DANFORTH, 2020; MACEDÔNIA, reino da, 2005, p. 170).

A situação na Macedônia na virada do século XIX para o XX, assim como no resto dos Balcãs era de muita instabilidade, não só das potências que tinham algum tipo de interesse na região, como também das próprias nações da região, que disputavam pela hegemonia regional, especialmente Grécia e Bulgária (MACEDÔNIA, 2005, p. 168-170). Na década de 1890, surge a Organização Revolucionária Interna da Macedônia (VMRO - ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~
~~XXXXXXXXXXXX~~) para defender oficialmente uma Macedônia autônoma; paralelamente, o governo búlgaro patrocinava outro grupo, os supremacistas, que apoiaram a anexação direta pela Bulgária (HALL, 2018)

Com a rápida deterioração da situação na Macedônia no início do século XX com revoltas internas, Rússia e Reino Unido esboçaram um plano de implantação de autonomia limitada para a Macedônia, porém, foi ineficaz pois os “Jovens Turcos” tomaram o poder com o objetivo de transformar o Império em um Estado Nacional Turco. A situação da Macedônia serviu de pretexto para Bulgária, Sérvia, Grécia e Montenegro (com apoio russo) declararem guerra ao Império Otomano (MACEDÔNIA, 2005, p. 168-170; OWNAR.COM, 2018); a ação contra o Império inicia-se em outubro de 1912, e segue até o fim da primeira guerra mundial, em 1918 (HALL, 2018).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial a monarquia fora abolida e o Reino da Iugoslávia se tornou a República Socialista Federativa da Iugoslávia, comandada pelo guerrilheiro partisan, marechal Josip Broz Tito. Sob o regime de Tito a Macedônia ganhou o status de república, tornando-se a República Socialista da Macedônia e uma das seis repúblicas constituintes da Iugoslávia socialista. Os anseios pela independência da Macedônia perduraram até o início da década de 1990, quando os países socialistas do leste europeu entraram em colapso e a Iugoslávia entrou em processo de deterioração. Em 1991, a Macedônia torna-se independente pela primeira vez, desde 146 a.C., adotando o nome oficial de República da Macedônia (MACEDÔNIA, 2005, p. 168-170).

O uso do nome “Macedônia” é o fundamento da contenda da República da Macedônia com a Grécia, os macedônios se consideram os herdeiros históricos do antigo Reino da Macedônia e o governo grego denuncia tal reivindicação, alegando que, apesar da atual

República da Macedônia estar localizada em parte do território que compreendia o antigo Reino da Macedônia, esta não apresenta quaisquer relações culturais com o antigo reino, que era culturalmente helênico (grego), sendo a população da atual Macedônia eslava e muito mais próxima dos búlgaros, tanto culturalmente quanto etnicamente, de forma que a herança cultural do antigo Reino da Macedônia é inteiramente pertencente a Grécia assim como o uso do nome “Macedônia” que, na visão do governo de Atenas, poderá ser usada de pretexto para futuras reivindicações sobre o território grego, que também detém um território com o nome de Macedônia - região grega que integrava o antigo Reino da Macedônia.

Com a recusa grega em reconhecer a República da Macedônia, por considerar o nome “Macedônia” como parte indissociável da história e cultura grega, o reconhecimento da Macedônia pela comunidade internacional foi fortemente travado, sendo que sanções econômicas pesadas foram impostas pela Grécia à economicamente frágil República da Macedônia, historicamente a mais pobre das repúblicas iugoslavas (MACEDÔNIA, 2005, p. 168-170).

Em 2004 os EUA passaram a reconhecer oficialmente a República da Macedônia pelo seu nome constitucional e até 2017, 130 países reconheciam-na pelo seu nome declarado, incluindo China, Rússia e Reino Unido. Seguindo a resolução do Encontro de Bucareste, de 2008, a Macedônia seria integralmente aceita na OTAN após a resolução da contenda com a Grécia acerca do uso do nome “Macedônia”, sendo essa questão um dos impeditivos na campanha de adesão macedônica à UE, travada desde 2005 (CIA, 2017).

A situação foi, parcialmente, normalizada após a República da Macedônia participar em uma série de negociações da ONU sobre a questão do nome Macedônia, as quais permitiram a retirada das sanções econômicas gregas, em 1995 e o ingresso da Macedônia nas Nações Unidas, sob o nome, provisório de Antiga República Iugoslava da Macedônia (the former Yugoslav Republic of Macedonia, FYROM), sendo esse o nome oficial usado pela ONU, Conselho Europeu, OTAN e pela União Europeia para se referir à República da Macedônia (CIA, 2017) até 2018, quando Grécia e Macedônia fecharam o Acordo Prespa (o qual a Macedônia seria conhecida nacional e internacionalmente como República da Macedônia do Norte) (DANFORTH, 2020).

O Acordo Prespa foi assinado em 17 de junho de 2018 e entrou em vigor em 12 de fevereiro de 2019. O objetivo deste é a implementação ao Acordo Final com a Grécia, o qual irá permitir a adesão

da República da Macedônia à União Europeia e à OTAN, sendo um acordo definitivo e, após à sua entrada em vigor, encerra o Acordo Provisório entre as Partes de 1995 (GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA, 2018). Neste acordo, o qualificador geográfico “Norte” foi adicionado antes do termo “Macedônia”, tornando-se North Macedonia (Macedônia do Norte); além disso, as características nacionais foram protegidas conforme o direito à autodeterminação dos povos, permanecendo os termos idioma macedônio (sendo o idioma oficial: “idioma da Macedônia”) e o povo macedônio. A nacionalidade será registrada em todos os documentos como macedônia/ cidadão da República da Macedônia do Norte. Sendo assim, o nome oficial e constitucional do país é “República da Macedônia do Norte” e o nome abreviado “Macedônia do Norte”. A entrada em vigor do Acordo Final foi condicionada à ratificação do Protocolo de Ratificação da OTAN por parte da Macedônia do Norte e da Grécia (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2020).

Descrição do caso

A Organização do Atlântico Norte (OTAN) surgiu no início da Guerra Fria com a assinatura do Tratado de Washington em 4 de abril de 1949 pelos Estados Unidos, Reino Unido, Portugal, Noruega, Holanda, Luxemburgo, Itália, Islândia, França, Dinamarca, Canadá e Bélgica, o qual deliberaram o princípio da Defesa Coletiva em que um ataque contra um dos membros seria considerado um ataque contra todos. Após a queda do Muro de Berlim, a OTAN, em 1991, desenvolveu parcerias com antigos adversários, ex-membros da União Soviética, e os reuniu em uma reunião do Conselho da OTAN para celebrar este novo momento da história que estava se construindo com estes países. Em 1995, a OTAN inicia sua primeira grande gestão de crises na Bósnia e Herzegovina com o controle de operações militares e implementação do “*peace agreement*”. Em 2001, a organização invoca pela primeira vez o artigo 5º, adotando uma abordagem mais ampla em questões de segurança ⁴após os

4. “Artigo 5.º As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, consequentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte” (NATO, 1949).

ataques terroristas em Nova Iorque e Washington DC. EM 2003, assume o comando da Força Internacional de Assistência para Segurança - ISAF - no Afeganistão. E, em 2010, adota o Conceito Estratégico “*Active Engagement, Modern Defence*”, em que o documento abre caminhos para desenvolver novas maneiras de combate às novas ameaças como proliferação de armamentos nucleares e ataques cibernéticos (NATO, 2018a).

Atualmente, a organização é constituída por 29 países-membro, os quais são responsáveis pelas tomadas de decisão mais importantes e o poder de barganha relacionada às negociações da OTAN são provenientes dos próprios membros, e está aberta a qualquer outro estado Europeu, desde que promova os princípios da organização e disponha do Plano de Ação para a adesão, que prepara os candidatos para cumprirem os requisitos essenciais (NATO, 2018a).

Mediante ao caráter da Organização, existem interesses entre os países membros da aliança e dos demais, os quais pretendem fazer parte da OTAN em algum momento. Para isso, as nações interessadas em integrar devem buscar fortalecer os aspectos políticos, econômicos, de defesa, de recursos, de segurança e legais para justificar o empenho em ser uma nova representação dentro da OTAN. A elaboração de projetos à longo prazo ocorre assim como na maioria das organizações internacionais, em que há um peso sobre as proposições, as motivações, a repercussão gerada ao agregar membros e como isso é retribuído em troca.

À luz do debate entre Grécia e Macedônia, cujo possui alicerces em um histórico de disputas territoriais imperialistas que perdura por séculos, surge o embate da entrada da Macedônia na Organização do Tratado do Atlântico Norte. Esse tema tem sido muito polêmico nos últimos anos, principalmente pelo foco dado sobre a cultura desses países e a forma como esse aspecto interage com a política externa, os processos de negociações e a tomada de decisões a nível internacional. Com base na tese de Panosso (2000), na qual são utilizados aspectos culturais, tais como por opinião, moral e credos que compõem a sociedade como fonte de construção de um comportamento que incide diretamente na imagem passada por determinada nação, é possível inferir sobre as determinantes do processo pelo qual a República da Macedônia passa quando é exigida a mudança do nome do país para que ela seja aceita da OTAN. A partir disso, considera-se a relevância dada às características internas de cada país e como tudo isso é projetado para o sistema internacional.

Além de todo o aspecto cultural que permeia uma negociação surge também os dilemas enfrentados pelas demais regiões do globo, como é o caso da Federação Russa, país cuja política entende como preferível que a República da Macedônia permaneça fora da OTAN. Isso está relacionado à localização geográfica no leste europeu e ao histórico entre as duas nações entre os anos de 1920 e 1990, principalmente durante a disputa entre os blocos capitalista e socialista. Os indícios dessa contraposição estão nas denúncias do Governo grego contra os protestos e suborno a funcionários, ocorridos na antiga República Iugoslava da Macedônia no período em que estava acontecendo a discussão em torno da mudança do nome constitucional do país, como forma de prejudicar o processo em andamento (ESTADÃO, 2018).

Para entender melhor como o processo de negociação da adesão da Macedônia foi realizado, é necessário saber previamente como a OTAN opera quando um país pretende aderir ao Tratado, uma vez que os países ingressantes precisam corresponder a uma série de características específicas que irão permear os debates das reuniões, decisões que afetarão os membros da organização em sua totalidade e pode em algum momento causar constrangimentos na estrutura internacional. Sendo assim, como forma de evitar controvérsias dentro da OTAN com os novos países-membros há um processo rigoroso a ser seguido anterior à entrada efetiva, o que demonstra um aparato burocrático rígido e que ao mesmo tempo tenta acolher proposições por meio de discussões conscientes que amparam as necessidades das partes interessadas envolvidas, como é o caso da presença da Macedônia.

Para esses casos existe na instituição um mecanismo conhecido como Plano de Ação para a Adesão de novos Membros, da sigla em inglês MAP, que consiste em um programa que age de forma prática na solução e minimização de problemas que possam interferir na assinatura dos membros na organização. Ele opera como forma de assistência, atendendo às particularidades dos países que possuem necessidades ou exigências específicas no que diz respeito aos aparatos, características e normas internas que afetam direta e indiretamente decisões a serem tomadas dentro da organização. Esse quadro se torna ainda mais relevante quando o poder de veto de algumas nações é colocado em pauta. É extremamente importante que o diálogo seja claro em seus objetivos e escolhas, visto a mobilização ocasionada e as dimensões de desavenças, caso haja sérios comprometimentos em relação à Organização.

O MAP se trata de um programa de aconselhamento, assistência e apoio que acompanha o progresso do país quanto às políticas públicas e programas governamentais internos, que se adapta às necessidades do país que visa entrar na OTAN. Ele também se torna responsável por realizar consultorias e incluir os países não membros em reuniões anuais da Organização, como forma de promover o reconhecimento do progresso correlato à ação do programa de tempos em tempos. Todo esse amparo representa extrema importância para o fortalecimento do planejamento estratégico em defesa, como também o estabelecimento de metas a serem cumpridos quando um país entra de fato na OTAN (NATO, 2018b).

Com base nisso, a República da Macedônia conseguiu obter apoio da infraestrutura da OTAN em 1995, quando o Tratado já possuía quarenta e seis anos de existência, após ter assinado o Acordo de Paz da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Nesse trâmite da negociação entre os dois atores, a República passa a ser chamada como a antiga República Iugoslava da Macedônia, como fora demandado pela Grécia, - país-membro da OTAN - demonstrando interesse por parte da representação macedônica pela continuidade do processo de negociação com a instituição, principalmente no que se trata da adaptação que deveria ser feita na nomeação (NATO, 2019).

Em relação à demanda da República Iugoslava da Macedônia por fazer parte das reuniões da OTAN, isso significa a busca pelo estreitamento das relações por meio de algumas estratégias. Sendo assim, é necessária uma formalização, ou a criação de uma identidade para tal relação. Esse quadro é facilitado pelo MAP em 1999, o qual incrementa um nível a mais de perspectiva para a adesão ao integrar os projetos e planos em vigência que podem influenciar os próximos passos da negociação com a Organização. A futura adesão passa a ser uma perspectiva real à medida que há uma maior participação em eventos comuns e discussões que se aproximam da realidade entre instituição e país (NATO, 2019).

Ao pressupor elementos considerados essenciais na consolidação de táticas para a negociação de um acordo, pode ser observado que o uso de estratégias que levam em consideração o tempo. Esse, entre os demais métodos estudados por Junqueira, é uma variável importante para a República da Macedônia que utiliza desse caminho para estabelecer um campo de oportunidade, no qual, o período de tempo de negociações é extenso o suficiente para que

o país se adapte às exigências referentes ao processo que levará a integração, da qual ela se propõe a fazer parte.

Isso é notável principalmente no que diz respeito à necessidade de contemplar um dos pilares da OTAN, cujo é uma maior integração da região europeia atlântica à longo prazo e mantida através de rédeas autossustentáveis. Assim, confirma a importância do diálogo com parceiros que estejam engajados em fazer parte desse grupo de países assumindo, valores, responsabilidade, riscos e obrigações incluídos nas proposições que venham a surgir nos momentos em que quaisquer nações esteja sob as condições de membro.

Para deixar explícito como esse processo vem sendo realizado ao longo dos anos, algumas situações e reuniões específicas precisam ser destacadas. A primeira delas é a Cúpula de Bucareste, ocorrida em 2008 na qual ficou decidido que poderia ser feito um convite à República Iugoslava da Macedônia para a adesão à OTAN, mediante a mudança do nome do país - que fora a pedido da Grécia - e que indicou quais parâmetros deveriam ser seguidos para a consolidação da Aliança, que envolvem questões debatidas por cerca de quinze anos pela relação bilateral entre os dois países. Em segundo, a Cúpula de Julho de 2018 selou um acordo em torno de solução para as implicações envoltas do nome, em que foi convocado o governo de Skopje e Atenas para desenvolver os trâmites iniciais que levará posteriormente à entrada do país à Aliança (NATO, 2019).

Entre essas reuniões formais que marcaram o início da adesão da antiga República Iugoslava da Macedônia à OTAN, em que foram recebidas a Vice Primeira Ministra e Ministra de Defesa Radmila Šekerinska-Jankovska e a delegação de Skopje na sede da Organização - onde temas com foco em questões políticas, militares e legais foram discutidos - um discurso do Secretário Geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte, se destaca:

Com o cumprimento das mudanças constitucionais sobre o novo nome ocorrerá a assinatura do protocolo de adesão à Aliança. [...] é uma oportunidade histórica [...] a liderança política e das partes trabalharão juntas de forma construtiva e responsável por aproveitar a oportunidade. (NATO, 2018c, tradução nossa)⁵

5. once all the constitutional changes on the new name are completed we can sign the accession protocol. [...] historic opportunity [...] all political leaders and parties to work together constructively and responsibly to seize this opportunity.

Sendo assim, e tendo como base os acontecimentos da Cúpula de Bruxelas, o processo que iniciou em julho de 2018 marca o que em curto prazo ocasionará na assinatura do Acordo de Adesão da Macedônia à OTAN (NATO, 2018c).

A partir desse dado e considerando o anseio para a conclusão do Acordo de Adesão da Macedônia à Aliança Militar, foi organizado um referendo, tendo como fundamento a consideração da opinião pública para tomar decisões firmes quanto à adoção de um novo nome para oficializar constitucionalmente como o país passará a ser chamado. Considerando o fato de que para a entrada da República da Macedônia na Organização das Nações Unidas também houve a premissa de ser chamada de antiga República Iugoslava da Macedônia, até que o nome constitucional do país foi sendo legitimado pelas outras nações, o que não é o mesmo caso da relação com OTAN e a Grécia (THE GUARDIAN, 2018). No entanto, o que acontece, é que o poder de barganha da República da Macedônia dentro da organização seja reduzido. Diante disso, é necessário que sejam traçadas estratégias eficazes para a obtenção da cadeira de membro na instituição, uma vez que há clareza que existe um objetivo final - a adesão na Aliança - as representações diplomáticas devem ser coerentes ao tomar decisões ao longo das negociações.

Conforme os debates se desenvolvem acerca das alterações do nome da Macedônia, o país acaba se inserindo em uma crise que arrasta ao longo tempo, provocada pelo descontentamento das negociações com a Grécia que se aprofunda diante da proximidade com a OTAN. Esse quadro se estende pela sociedade com base no baixo índice da população votante, a grande parcela da população ser contra a decisão - que afeta a história do país, cujo terá que aceitar a proposta, mesmo que por meio de negociações, acatar um posicionamento grego que vem desde o período em que a Iugoslávia fazia parte dos territórios da Grécia, modificando o nome do país para República da Macedônia do Norte - e a determinação dos representantes da Grécia e da antiga República da Macedônia em fazer com que o acordo bilateral fosse selado para criar espaço para a assinatura formal do Tratado da Aliança Militar (THE GUARDIAN, 2018).

A entrada da República Iugoslava da Macedônia está além das competências, do desempenho da estrutura interna e do aparato burocrático da Organização do Atlântico Norte e seus recursos. O processo de adesão enfrenta questões históricas entre a República da Macedônia e a Grécia, que influenciam diretamente o andar das

negociações com a OTAN, uma vez que esse desembaraço também trouxe dificuldades para o país iugoslavo dentro de outras instituições. Nesse momento a nomeação é um caso a ser tratado para que o país possa aderir à Aliança.

O empenho da República da Macedônia ao ser convencida de realizar a mudança na nomenclatura, demonstra a relevância da Organização no sistema internacional para o país. Além disso, deixa explícito o elevado potencial de negociação e o poder de barganha da OTAN, em relação aos interesses das partes envolvidas no processo, deixando claro profundo interesse de interação pois essa adesão fortalece a projeção internacional da Macedônia. Ressaltando que todo esse cenário é acompanhado de discussões acerca das políticas públicas, opinião pública, aceitação da população, características internas ao governo, aos interesses de política externa, aos princípios do Estado, ou seja, todos são aspectos intrinsecamente ligados às particularidades do país. Nesse sentido, os aspectos culturais geram constrangimentos quando são colocados em pauta, desafiados ou questionados, mas de forma alguma são pontos que não podem ser relidos de maneiras diferentes e conferidos como demanda uma situação e por esse motivo implica em crises civis como ocorreram na República da Macedônia.

Diante dessa perspectiva, é possível assumir graus mais elevados de cooperação, não apenas da OTAN, mas como denominada pela Organização, a Antiga República da Macedônia passa a cumprir responsabilidades como parte responsável e integrante de vínculo internacional com 29 membros efetivos (2018).

Ressalta-se nesse ponto o envolvimento e comprometimento entre OTAN e Macedônia, que busca junto com a Organização, se tornar capaz de cooperar e participar de maneira precisa dos processos realizados pelos membros. Essa tentativa se consolida a partir da assimilação de capacidades nacionais, construção de meios sustentáveis, suficientes e interoperantes que poderá através disso atuar em concernência com a Aliança e aliados - o que inclui operações para a manutenção da paz, para o gerenciamento de crises, para o treinamento de tropas, planejamentos setoriais comuns e os exercícios militares (NATO, 2019).

Até mesmo alguns pontos que parecem não relevantes para esse debate fazem parte do quadro de ação e planejamento para a manutenção dessa cooperação. Entre eles estão a implementação da Agenda sobre questões relacionadas às Mulheres, Paz e Seguran-

ça, que no século XXI é uma pauta em que todos os países devem estar empenhados e nesse aspecto a OTAN assume um protagonismo em relação a Macedônia, encorajando-a a reconhecer e se alinhar com essas pautas. Além disso, o conhecido Centro de Coordenação de Resposta a Desastres Euro-Atlântico é uma forma encontrada para soluções das capacidades de gestão de crises e operabilidade interestatais, que vem como forma de adequar padrões para além dos comportamentais, como também a procedência comum entre atores a partir do momento em que o Tratado fosse assinado.

Por fim, apesar das aproximações e reuniões recorrentes entre a OTAN e a antiga República da Iugoslava da Macedônia, alguns fatores ainda pesavam os elementos centrais da negociação impossibilitando que por um longo período o acordo não fosse assinado, no entanto, considerando todo período de tempo em que a negociação esteve em trâmites, esta tornou-se um alvo de recorrentes reuniões, fechamento de alianças e cláusulas em torno dos pilares já trabalhados por anos. A cooperação para reformas democráticas, institucionais, de segurança e de defesa, levou ao ano de 2019 a possibilidade real para a conclusão do processo de adesão do país ao Tratado (NATO, 2019).

Com o patamar atingido pelas discussões no fim de 2018 a antiga República Iugoslava da Macedônia, após ter aceito a denominação exigida e atingir a confiança de grande parte dos membros da OTAN, conquista um espaço muito mais próximo da Grécia e da Aliança do que ela pudera antes, contando assim com alguns benefícios em decisões futuras, a partir da assinatura do acordo de forma que sejam atendidas as demandas formais das partes envolvidas, sem ocorrências em perdas significativas mesmo que apenas para fundamento de posicionamento e diálogo diplomático.

Dessa maneira, são evidenciados alguns fatores estudados pelas teorias de negociações internacionais, em que são propostos mecanismos capazes de percorrer todo o processo que apesar de complexo e extenso perpassa por fases regulares que vão desde a concentração de atores envolvidos em uma determinada causa, como por exemplo, averiguar quais são os interesses semelhantes e relevantes a um contexto interno e de projeção internacional e como isso é refletido dentro das instituições para escolher quais as estratégias adequadas a ser utilizadas para traçar os melhores focos para a inserção em projetos e processos que guiam um país, nesse caso, a se tornar parte de uma Organização Internacional, a OTAN.

Em 2019, foram tomadas as decisões finais da negociação em que ficou decidida a entrada do país à OTAN. No entanto, ainda após assinar os protocolos e documentos para a adesão à Organização, em 06 de fevereiro de 2019 há fatores determinantes a serem conquistados nas relações que permeiam o envolvimento com os demais países membros do Tratado, ou seja, os trâmites internos de ratificação por parte de cada Estado em âmbito interno.

No dia 15 de fevereiro de 2019, foi celebrado um acordo em torno do nome da antiga República Iugoslava da Macedônia, o qual define como oficial o termo República da Macedônia do Norte, mostrando toda a ação e comoção envolvida pelo movimento de negociações com a Grécia e os debates acerca da participação do novo membro da Aliança do Tratado do Atlântico Norte. Além disso, ficou decidido o cumprimento da grande exigência, cedendo às pressões gregas e assim, a Macedônia, atualmente com o novo nome consegue maior apoio após a conclusão da adesão (NATO, 2019).

Análise do caso e considerações finais

Considerando a análise do caso e a fundamentação teórica, algumas considerações adicionais podem ser feitas a partir da condução dos debates acerca da adesão à Aliança. Primeiramente, pode-se elucidar algumas estratégias presentes nesta negociação segundo Mnookin (1997), em que a República da Macedônia teve que conceder algumas de suas demandas ao longo do processo para se aproximar de uma aliança com a Organização e poder ser inserida em outras organizações internacionais, de forma que teve que ceder seu nome República da Macedônia para antiga República Iugoslava da Macedônia. Outra estratégia utilizada foi a da inação, em que a Grécia fez o mínimo possível para fazer concessões a Macedônia com várias restrições internacionais constrangendo a ação do país, e impedindo assim a entrada desta na OTAN, pois um dos requisitos para a adesão seria finalizar as disputas com a Grécia.

Além disso, a Grécia optou por negociar se beneficiando de fatores como o tempo e poder elucidadas por Junqueira (1991), na formulação de táticas que estendem o progresso da negociação. Essa escolha, para a presente análise, tem como finalidade de dificultar a entrada na organização, isso se justifica pois a Grécia usa do seu poder de barganha para provocar mudanças de acordo com seus interesses, como é o caso do nome da Macedônia, e quanto

ao tempo, ele é acolhido como uma oportunidade de se colocar alternativas em seu favor na negociação a medida que deixa suas propostas em aberto para que em algum momento a República da Macedônia mude seu nome constitucionalmente e seja resolvido o impasse entre os dois países, enquanto isso impede que ela faça parte de acordos e se seja parte de fato da Aliança.

Outro ponto de análise está nos elementos que diferem uma negociação internacional de uma negociação no âmbito doméstico. Segundo Bocanera (1997), em que alguns fatores afetam as transações internacionais gerando diversos impactos que podem não ser percebidos no âmbito doméstico. Sendo assim, quando se fala da burocracia interna das organizações internacionais, como por exemplo, como é o processo de adesão, quais são as adequações e exigências que antecedem um acordo, de modo que essas especificidades influenciam o tempo de adaptação, a condução das rodadas de negociação. Isso ocorre pois os diferentes interesses dentro de uma organização influenciam o diálogo entre as representações, de forma a impedir ou facilitar a adesão macedônica ao tratado. Um exemplo disso é o posicionamento da Rússia no qual defende que é melhor que a República da Macedônia permaneça fora da OTAN, por interesses ligados à localização geográfica e ao histórico entre as duas nações. Além disso, a OTAN dispõe de um processo rigoroso para evitar controvérsias com os novos países-membros (MAP), em que esse processo deve ser seguido anteriormente a entrada efetiva.

E ainda, há o elemento da cultura, um ponto de relevância em negociações internacionais segundo Bocanera (1997), pois os antecedentes culturais podem condicionar a percepção e as intenções dos atores influenciando em suas estratégias. Isto posto, um dos grandes entraves entre a Grécia e a República da Macedônia está em questões culturais, pois a atual República da Macedônia está localizada no antigo Reino da Macedônia, mas não possui relações culturais com o antigo reino, possui maior proximidade cultural com eslavos e búlgaros. Sendo assim, a Grécia reivindica o nome Macedônia que remete à cultura helênica, provocando disputas e conflitos que afetam a negociação dentro da OTAN.

Esse caso resultou em profundas discussões em torno do âmbito social, civil e a dimensão de tomadas de decisões do Estado da Macedônia. As implicações envolvem tanto termos de segurança, o que é claramente visto quando se fala em uma organização militar, como também agrega importância à valores culturais, os quais, aca-

bam por influenciar veementemente como se finalizaria o processo de entrada do país à organização internacional. Sendo assim, provocou mudanças foram que se apenas quando nenhuma força fora suficiente para ampliar a área de predominância do jogo de poder até que o país se tornasse de fato parte da OTAN.

Por fim, deve ser colocado em evidência que as negociações internacionais dependem de características peculiares, muito relacionadas aos trâmites de cada instituição e na forma como é conduzida a política externa dos países que estão frente aos debates. No caso da Grécia e Macedônia havia embates dissolutos desde o período em que a atual República da Macedônia do Norte era de posse grega. Todo esse contexto prejudicou em alguma medida a resolução de conflitos de interesses em torno da entrada do país na Organização. No entanto, sabe-se que essas características são essenciais nos processos de negociações. Sendo assim, apenas após a ratificação do acordo entre Skopje e Atenas, o caminho para a entrada da República da Macedônia do Norte se tornou um horizonte possível nas futuras reuniões da Organização e a viabilidade da ratificação da entrada do país na OTAN pelos demais membros.

Referências

BOCANERA, María Fernanda. **Técnicas de Negociación**. Buenos Aires: Belgrano, 1997.

CARVALHO, Marcella de Souza; HENRIQUE, Dorgival. Etiqueta no Mundo dos Negócios: como negociar com a cultura árabe. **Revista de Negócios Internacionais**, Piracicaba, v. 8, n. 14, p. 25-29, 2010. Disponível em: https://www.moodle.ufu.br/pluginfile.php/644395/mod_resource/content/1/OMC%20E%20NEGOCIA%C3%87%C3%95ES.pdf. Acesso em 04 nov. 2018

CIA Factbook. **Macedônia do Norte**. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/north-macedonia/>. Acesso em 02 nov. 2018.

DANFORTH, Loring. **North Macedonia**. Encyclopaedia Britannica; fev. 2020. Disponível em: <https://www.britannica.com/place/North-Macedonia>. Acesso em: 5 mar. 2020.

MACEDÔNIA. In: GRANDE Enciclopédia Barsa. São Paulo: Barsa Planeta Internacional, 2005.

MACEDÔNIA, reino da. In: GRANDE Enciclopédia Barsa. São Paulo: Barsa Planeta Internacional, 2005.

ESTADÃO. **Rússia é suspeita de interferir em referendo na Macedônia**, 2018. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/nytiw,rus->

sia-e-suspeita-de-interferir-em-referendo-na-macedonia,70002508166. Acesso em 04 nov. 2018.

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA. **Final Agreement for settlement on the Name Issue**, 2018. Disponível em: <https://vlada.mk/node/15057?ln=en-gb>. Acesso em: 3 mar. 2020.

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA. **Republic of North Macedonia - member of NATO and the European Union**, 2020. Disponível em: <https://vlada.mk/node/18041>. Acesso em: 3 mar. 2020.

HALL, Richard. **War in the Balkans (version 1.1)**. In: 1914-1918-online. Encyclopedia of the First World War, 2018. Disponível em: https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/war_in_the_balkans. Acesso em: 10 mar. 2020.

HOFSTEDE, Geert. **Culturas e Organizações** - Compreender a nossa programação mental. Lisboa: Silabo, 1997.

JUNQUEIRA, Luiz Augusto Costacurta. **Negociação, tecnologia e comportamento**. Rio de Janeiro: COP Editora, 1991.

LAURENT, Louis. **Como conduzir discussões e negociações**. Tradução Oswaldo Louzada Filho. São Paulo: Nobel, 1991.

MCCORMACK, Mark H. **O que não se ensina em Harvard Business School**. Tradução Jean Jacques Salim. São Paulo: Harbra, 1984.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (Republic of Macedonia). **Name Issue**, 2020. Disponível em: <https://www.mfa.gov.mk/page/1504/name-issue>. Acesso em: 3 mar. 2020.

MNOOKIN R. *et al.* **Mediación** – Una respuesta interdisciplinaria. Buenos Aires: Eudeba, 1997.

NATO. **Formal Accession Talks with Skopje begin at NATO Headquarters**. 2018c. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_159541.htm?selectedLocale=en. Acesso em: 4 nov. 2018.

NATO. **Membership Action Plan (MAP)**. 2018b. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37356.htm?selectedLocale=en. Acesso em: 4 nov. 2018.

NATO. **O que é a NATO?** 2018a. Disponível em: https://www.nato.int/nato-welcome/index_pt.html. Acesso em: 5 nov. 2018.

NATO. **Relations with the Republic of North Macedonia (Archived)**. 2019. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48830.htm. Acesso em: 13 maio 2019.

NATO. **Tratado de Washington**, 1949. Disponível em: https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt. Acesso em: 07 nov. 2018

ONWAR.COM. **First Balkan War 1912-1913**. Disponível em: <https://www.onwar.com/aced/chrono/c1900s/yr10/fbalkan1912.htm>. Acesso em 05 nov. 2018.

PANOSSO, Carlos Alfredo. **Negociação Comercial Internacional**: Um comparativo entre negociadores brasileiros e argentinos. Porto Alegre, março de 2000. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/2835/000282023.pdf?sequence=1>. Acesso em 05 nov. 2018.

THE GUARDIAN. **Macedonia facing crisis after name change referendum hit by low turnout**, 30 set. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/30/macedonia-to-vote-on-name-change-and-ending-greek-dispute>. Acesso em 04 nov. 2018.

Recebido em: 09/09/2019

Aprovado em: 27/04/2020